წარსულის ფურცლები

ნიკო ნიკოლაძე. საპარლამენტო მმართველობის შესახებ

ცნობილმა ქართველმა საზოგადო მოღვაწემ ნიკო ნიკოლაძემ (1843-1928) 1866 წელს გამოქვეყნებულ სტატიაში „მოკლე განხილვა მმართველობის სხვა და სხვა ფორმებისა“ დაწვრილებით დაახასიათა კონსტიტუციური მონარქიის პირობებში არსებული პარლამენტი, მისი სტრუქტურა და მუშაობის ხასიათი.

...კონსტიტუციურის ხელმწიფის მნიშვნელობა სწორეთ განიმარტება ამ სიტყვებით: ხელმწიფე მეფობს და არა მართავს (Le roi régne, mais ne gouverne pas). ხალხის წარმომადგენლები შეადგენენ პარლამენტს. პარლამენტი ორად გაიყოფა: ერთს ჰქვიან ქვემო პარლამენტი, დეპუტატთ ან წარმომადგენელთ პალატა, ეგრეთვე პალატა კომმუნებისა. ფრანციაში ამ დეპუტატთ პალატას სჯულისდამდებს კორპუსს ეძახიან (le corps legiseatif). მეორეს უწოდებენ ზემო პარლამენტი, ზემო პალატა, აგრეთვე ლორდების ან პერების პალატა. ფრანციაში და იტალიაში ზემო პალატის მაგიერათ სენატი არის. ქვემო პარლამენტში ხალხისაგან ამორჩეული დეპუტატები სხედან. კონსტიტუციით დანიშნულია ხოლმე, რამდენი დეპუტატი უნდა იყოს ქვემო პალატაში[1] და ერთი დეპუტატი რამდენმა მცხოვრებმა და რომელმა ადგილმა უნდა ამოირჩიოს. ფრანციაში ყოველს სრულწლოვანს მოქალაქეს აქვს ხმა (კენჭი) დეპუტატების ამორჩევაში. იქ არსებობს საყოველთაო ხმის მიცემა (Всеобщая подача голосов, suffrage universel). სხვა სახელმწიფოებში კი ხმის უფლება

[1] მაგალითებრ ანგლიის ქვემო პარლამენტში 654 წევრია, ფრანციის სჯულის-დამდებს კორპუსში - 250-მდე.

(Право голоса) შეძლებაზედ არის დამოკიდებული. კანონით დაწესებულია, რა შეძლების პატრონი უნდა იყოს კაცი, რომ ამორჩევაში ჰქონდეს ხმა. ამ შეძლებას ცენზი ჰქვია. ზემო პარლამენტის წევრები უფრო არისტოკრატიის წარმომადგენელნი პირები არიან. ანგლიის ზემო პარლამენტში წევრის ადგილი ლორდებს ეკუთვნის შთამომავლობით. იქ სხედან აგრეთვე თანამდებობის ძალით ანგლიის მთავარეპისკოპოსები და ეპისკოპოსები. გარდა ამისა კაროლს შეუძლიან უბოძოს ზემო პარლამენტის წევრობა დამსახურებულს კაცებს. ფრანციაში სენატორებს თვითონ იმპერატორი ნიშნავს. კონსტიტუციით სახელმწიფოს მმართველად, როგორც ზევითა ვსთქვით, ხელმწიფე ითვლება. ხელმწიფე ნიშნავს მინისტრებს, რომელნიც მართავენ სახელმწიფოს. როცა საჭიროა ახალი სამინისტროს შედგენა, ხელმწიფე მოუწოდებს ერთს პირს, რომელსაც გავლენა აქვს პარლამენტში და მისცემს მას წინადადებას, რომ სამინისტრო შეადგინოს. ეს პირი მოილაპარაკებს პარლამენტის თავკაცებთან და თუ დაატყო, რომ ამათგანი ბევრი თანახმანი იქნებიან იმასთან იმსახურონ და პარლამენტის მეტი ნაწილი იმისი წინააღმდეგი არ არის, მაშინ იკისრებს სამინისტროს შედგენას. ერთის მინისტრის თანამდებობას თვითონ აიღებს და ამასთანავე შეიქმნება პირველი ან თავი-მინისტრი და სხვა მინისტრების თანამდებობას იმათ მისცემს, ვისაც პარლამენტში გავლენა აქვს, იმ განზრახვით, რომ მომატებული რიცხვი დეპუტატებისა მიიმხროს. ყველა მინისტრები შეადგენენ კაბინეტს, რომელსაც პირველი მინისტრის სახელი ეძლევა. მაგალითად, ახლა ანგლიაში პირველ მინისტრად ლორდი როსსელია და ამის გამო ახლანდელს სამინიტროს როსსელის სამინისტრო ჰქვიან. თუმცა მინისტრებს ხელმწიფე ნიშნავს, მაგრამ ისინი მაინც პარლამენტზედ არიან დამოკიდებულნი. პარლამენტს შეუძლია ყოველთვის მოსთხოვოს იმათ ანგარიში მმართველობაში; ისინი არიან პასუხისმგებელნი ყოვლის მმართებლობის მოქმედებაში. თუ რამე დააშავეს, პარლამენტს შეუძლიან ისინი სამართალში მისცეს; თუ პარლამენტს არ მოსწონს მათი მართვა და

საქმიანობა, გამოაცხადებს, რომ სახელმწიფოს არა აქვსო ნდობა და რწმუნება მინისტრებზედ და ამის შემდგომ მინისტრები სამსახურიდგან უნდა გამოვიდნენ. მინისტრები თავიანთს ადგილზედ ვერ დამყარდებიან, თუ პარლამენტის წევრებთაგან უმეტეს ნაწილს იმათ მხარე არ უჭირავს. რასაკვირველია, შესაძლებელი არ არის, რომ ყველა პარლამენტის წევრები ერთის აზრისა და მიმართულებისა იყვნენ. როგორათაც სახელმწიფოში არსებობენ პარტიები, ისე ხალხის წარმომადგენლებშიაც. პარლამენტის წევრმა უნდა იმოქმედოს იმ პარტიის სასარგებლოდ, რომელმაც ამოირჩია თავის წარმომადგენლად და ამის გამო იმას უნდა ჰქონდეს თავის მოქმედების პროგრამა. ერთის მიმართულების წევრები შეერთდებიან ხოლმე, შეადგენენ ერთს პარტიას და ერთად ცდილობენ თავისი პროგრამის ასრულებას. თუ ცოტა რამე განსხვავებაა იმათს პროგრამაში, ერთი ერთმანეთს უთმობენ, რომ უფრო გააძლიერონ თავისი პარტია. ამ ნაირად პარლამენტში რამდენიმე პარტია შესდგება, მაგრამ თავი პარტიები თითქმის ყოველთვის ორია. ასე, ანგლიის პარლამენტში ორი დიდი პარტია არის: ერთი ტორებისა და მეორე ვიგებისა. ტორები კონსერვატორები არიან, ე. ი. უნდათ დაიცვან შეუცვლელად ძველი ანგლიის კონსტიტუცია და ამისთვის არ უნდათ, რომ იმაში რამე საფუძვლიანი ცვლილება მოხდეს. ვიგები - ზომიერი პროგრესისტები არიან. ისინი წინააღმდეგნი არ არიან, რომ კონსტიტუციაში მცირე ცვლილება მოხდეს, მაგრამ ძირი-ცვლილება არც იმათ უნდათ. ამ უკანასკნელს დროში ანგლიის ქვემო პარლამენტში გაძლიერდა რადიკალების პარტია, რომელთაც უნდათ მოახდინონ კონსტიტუციაში ძირი-ცვლილება. მცირე პარტიები ხანს ერთს დიდს პარტიას მიემხრობიან და ხან მეორეს. ეს იმაზედ არის დამოკიდებული, თუ რომელთან უფრო ახლოს არიან თავის მიმართულებით, ან რომელი პარტია მეტს შემწეობას აღუთქვამს იმათის პროგრამის აღსრულებაში. თვითეული ამ პარტიებთაგანი იმას ცდილობს, რომ ხელში ჩაიგდოს მმართებლობის უფლება., ე.ი. მინისტრებად თავის პარტიის კაცები დანიშნოს და მერმე ისე მართოს

სახელმწიფო, როგორც იმისი ინტერესი მოითხოვს. მაგრამ ამის აღსრულებას მხოლოდ მაშინ შეიძლებს, როცა თავის მხარეზედ ეყოლება პარლამენტის უმეტესი ნაწილი. იმ პარტიას, რომელსაც მინისტრების მხარე უჭირავს, სამინისტრო პარტია ჰქვიან; წინააღმდეგს პარტიას ოპპოზიციას ეძახიან. პარლამენტში ჩვეულებრივ მინისტრის პარტია მარჯვნივ ზის ხოლმე და ოპპოზიციის პარტია - მარცხნივ. ამისთვის პირველს პარტიას ხშირად მარჯვენა მხარეს ეძახიან და მეორეს მარცხენას. კანონის პროეკტს, რომელსაც ანგლიაში ბილლს ეძახიან, ჯერ ქვემო პალატაში შეიტანენ. ჩვეულებრივ მინისტრები ადგენენ ბილლს და ცდილობენ, თავისის პარტიის შემწეობით, რომ ის პარლამენტმა მიიღოს და დაამტკიცოს. პარლამენტში საქმე ხმის სიმრავლით გადაწყდება. თუ ქვემო პალატაში ბილლი მიიღო ნახევარზედ მეტმა იმ დეპუტატების რიცხვიდან, რომელნიც დაესწრნენ შეყრილობაში ხმის მოკრეფის დროს, მაშინ იტყვიან, ქვემო პალატამ ბილლი მიიღო. შემდეგ ბილლს ზემო პალატაში შეიტანენ. თუ ის ზემო პალატამ მიიღო, ე.ი. ნახევარზედ მეტმა წევრმა ხმა მისცა იმის სასარგებლოდ, მაშინ იტყვიან, ბილლმა ორივე პალატა გაიარაო. თუ ზემო პალატამ არ მიიღო ქვემო პალატისგან დამტკიცებული ბილლი, მაშინ უკან დაუბრუნებს ამ ბილლს თავის შენიშვნებით დეპუტატთ-პალატას. ამ შემთხვევაში მოლაპარაკება მოხდება ორ პალატას შუა, ერთი ერთმანეთს მოსთხოვენ დათმობას და თუ დათანხმდნენ და მორიგდნენ, ბილლი გაივლის, თუ არა და ჩაიშლება. ორივე პალატისგან მიღებულს ბილლს ხელმწიფეს მიართმევენ დასამტკიცებლად. თუ ხელმწიფემ ხელი არ მოაწერა, ბილლი ჩაიშლება, მაგრამ ეს ძალიან იშვიათად მოხდება ხოლმე. როდესაც ხელმწიფე ბილლს ხელს მოაწერს, ის კანონად გადაიქცევა. პარლამენტში წევრები სიტყვით და ბაასით განიხილავენ საქმეს. თვით სიტყვა პარლამენტი აქედგან წარმოსდგა: ფრანცუზულად parlement ნიშნავს ლაპარაკს, საუბარს. ერთი რომელიმე პარლამენტის წევრთაგანი წარმოსთქვამს აზრს, წარმოადგენს პროეკტს და სიტყვას იტყვის თავის აზრის გასამარტავად.

წინააღმდეგის პარტიის დეპუტატი დაუწყებს ჩხრეკას ამ პროექტს, წარმოადგენს პროექტის ნაკლულევანებას და ყოველის ღონისძიებით ცდილობს, რომ პარლამენტმა არ მიიღოს ეს პროექტი. ამ ბაასში სხვანიც მიიღებენ მონაწილეობას, მიეხმარებიან თავიანთი პარტიის დეპუტატებს და გაიმართება პარტიების შეტაკება, ბრძოლა და ბაასი. პარლამენტის ბაასს დებატს ეტყვიან. რასაკვირველია ყველანი ერთად არ დაიწყებენ ყვირილს, როგორც ჩვენში კენჭის ყრის დროს მოხდება ხოლმე. პარლამენტის წევრებს რიგით ეძლევათ სიტყვის წარმოთქმის ნება. ამისთვის პარლამენტი ამოირჩევს ხოლმე პრეზიდენტს[2], რომლის ვალდებულებაა წესის დაცვა დეპუტატთ შეყრილობაში. პრეზიდენტი რიგით აძლევს დეპუტატებს სიტყვის წარმოთქმის ნებას; თუ ვინმე იმათგანი ურიგოთ მოიქცა, შენიშვნას მისცემს და სიტყვასაც წაართმევს; თუ ვინიცობაა დეპუტატები ისე გაცხარდნენ, რომ პარლამენტში არეულობა და უწესობა მოხდა, პრეზიდენტს ნება აქვს იმ ჟამათ შეყრილობა დაშალოს და სხვა დრო დანიშნოს დეპუტატების შესაკრებად. მინისტრების პარტიის და ოპპოზიციის შორის განუწყვეტელი ბრძოლაა. ოპპოზიცია ცდილობს გადმოაგდოს ადგილიდამ მინისტრები და თავის წევრებს მისცეს იმათი თანამდებობა. ამისთვის ოპპოზიცია ცდილობს უპოვოს მინისტრებს შეცდომილება, ეძებს იმათს მმართველობის ნაკლულოვანებას და უკანონო ქცევას; ყოველს იმათს მოქმედებას თვალს ადევნებს, რომ დაიჭიროს რამეში და დაუმტკიცოს პარლამენტს, რომ ქვეყანას ისინი კარგად ვერ მართავენ. ოპპოზიციას ადვილად შეუძლიან კვალში ჩაუდგეს მინისტრებს და გაარჩიოს იმათი მოქმედება. ამისთვის, რომ თვითონ კარგად იცის მმართველობის სისტემა. იმათ რიცხვში ბევრნი იმისთანაები არიან, რომელნიც უწინ მინისტრად ყოფილან და მაღალი ადგილები სჭერიათ; მაშასადამე, გამოცდილნი და დახელოვნებულნი არიან საქმეებში. მინისტრები იმათ ვერაფერს გამოაპარებენ. საქმის განხილ-

[2] ანგლიაში ქვემო პალატის პრეზიდენტს სპიკერს ეძახიან.

ვის დროს პარლამენტს შეუძლიან მინისტრებს მოსთხოვოს ცნობები ამ საგანზედ და მინისტრები ვალდებულნი არიან წარუდგინონ ეს ცნობები და აუხსნან საქმის მდგომარეობა. რაც რამ პარლამენტში ითქმება, ყოველივე გაზეთებში იბეჭდება. ამისთვის გაზეთების რედაქციებს ჰყავთ პარლამენტში სტენოგრაფები[3], რომელნიც სწერენ დეპუტატებისგან წარმოთქმულს სიტყვებს. ამ საშუალებით მთელი ქვეყანა ტყობილობს, რაც რამ პარლამენტში მოხდება. გაზეთებში გაარჩევენ მინისტრების და პარლამენტის მოქმედებას, წარმოსთქმენ თავიანთს აზრს. გაზეთების გარდა, კონსტიტუციურ სახელმწიფოებში ხალხს სხვა საშუალებაც აქვს თავისის აზრის და სურვილის გამოსაცხადებლად. საქმის გასასჯელად საზოგადო საჭიროებისთვის იქ შეიყრება ხალხი, შეადგენს კრებას, რომელსაც ანგლიურად მიტინგი ჰქვიან. მიტინგში ზოგიერთნი პირები წარმოსთქვამენ სიტყვას, აუხსნიან ხალხს იმ საქმის გარემოებას, რომლისთვისაც შეიყარნენ, განსჯიან იმას და გამოაცხადებენ თავის აზრს, თუ როგორ სჯობსო ამ საქმის გადაწყვეტა. ამ აზრებთაგანი, რომელიც უფრო მოეწონება კრებას, იმას მიიღებს. მერმე შეადგენენ ქაღალს პარლამენტის სახელზედ, რომ ამა და ამ მიტინგმა ასე გადაწყვიტაო ესა და ეს საქმე და სთხოვენ იმას იქონიოს მხედველობაში ეს აზრი და საქმეც ისე გადაწყვიტოს. ამ გვარს თხოვნას პეტიციას ეძახიან. გაზეთების და მიტინგების სჯას და მოთხოვნილებას დიდი გავლენა აქვს პარლამენტზედ. ამისთვის რომ ისინი კარგად გამოხატავენ ხალხის აზრს და სურვილს. ხშირად მოხდება, რომ პარლამენტს არ უნდა შესცვალოს კანონი, მაგრამ ხალხი გაზეთებით, მიტინგებით და პეტიციებით ძალას ატანს და სურვილის წინააღმდეგ აცვლევინებს კანონს, ან ახალს აწესებინებს. აქედან ცხადი

[3] სტენოგრაფი - მსწრაფლ-მწერალი, სტენოგრაფები სწერენ შემოკლებულის ნიშნებით. ისინი ისე დახელოვნებულნი არიან ჩქარა წერაში, რომ ასწრებენ წარმოთქმულის სიტყვების ქაღალზედ გადაღებას, ასე რომ არც ერთს ლექსს არ დასტოვებენ

დასანახავია, რომ ქვეყანას თვითონ ხალხი მართავს. კონსტიტუციურს სახელმწიფოებში მინისტრები პარლამენტს აძლევენ ანგარიშს სახელმწიფოს შემოსავლის ხარჯში, წარუდგენენ დასამტკიცებლად მომავალი წლის შემოსავალ-გასავლის გაწერას, სთხოვენ დეპუტატებს ნებართვას ახალი გადასახადის დადებაზედ, ან ძველის მოსპობაზედ, ჯარის მოკრებაზედ, ომის დაწყებაზედ, ახალი კანონის დაწესებაზედ და ძველის მოსპობაზედ, ერთის სიტყვით მინისტრებმა, ე.ი. მმართველობამ უნდა მოსთხოვოს ხალხის წარმომადგენელ დეპუტატებს ნებართვა ყოველს საქმეზედ, რომელიც კი შეეხება ხალხის საჭიროებას და სარგებლობას. ხელმწიფე ნიშნავს დროს, როცა პარლამენტი უნდა შეიყაროს. პარლამენტი არ არის ყოველთვის გახსნილი. დეპუტატები წელიწადში ერთხელ მაინც უნდა შეგროვნენ სატახტო ქალაქში და მაშინ გაიხსნება პარლამენტი, რომლის საქმობაც რამდენსამე თვეს გასწევს და როცა გაათავებს მიმდინარე საქმეებს, ისევ დაიშლება, ამ პარლამენტის ყრილობას სესსიას ეძახიან. ყოველს სესსიის გახსნის დროს ხელმწიფე წარმოსთქვამს პარლამენტში სიტყვას, რომელსაც ტრონით-სიტყვა ჰქვიან. ამ სიტყვაში ის განიხილავს თავის სახელმწიფოს მდგომარეობას, თავისის მმართებლობის მოქმედებას ერთი სესსიიდამ მეორე სესსიამდე და ამასთანავე გამოაცხადებს, თუ როგორ უნდა მომავალში შინაური და გარეგანი საქმეები წარმართოს. ტრონითსიტყვას მინისტრები შეადგენენ ხოლმე და მაშასადამე, ის იმათს პროგრამას გამოხატავს; ხელმწიფე მხოლოდ წაიკითხავს იმას. ტრონითსიტყვაზედ პარლამენტი შეადგენს პასუხს. რომელსაც ადრესს ეძახიან. ადრესში პარლამენტი გამოაცხადებს თავის აზრს იმ საქმეებზედ, რომელიც ტრონითსიტყვაში იყო მოხსენებული, მოსწონს თუ არა მმართებლობის მოქმედება და პოლიტიკა. თუ პარლამენტმა ადრესში მმართებლობის მოქმედება განკიცხა, ეს იმის ნიშანია, რომ ხალხის წარმომადგენლებს მინისტრები არ მოსწონთ და მაშინ სამინისტრო სამსახურიდამ უნდა გამოვიდეს. თუ ხელმწიფეს და იმის მინისტრებს პარლამენტის მოქმედება არ

მოსწონთ, იმათ შეუძლიათ ეს პარლამენტი დაითხოვონ და დაშალონ; მაგრამ შემდგომის სესსიისთვის ახალი დეპუტატების ამორჩევა უნდა დანიშნონ. უპარლამენტოდ ხელმწიფე და იმის მინისტრები დიდხანს ვერ მართავენ ქვეყანას ამისთვის, რომ პარლამენტის დაუკითხავად იმათ კანონის გამოცემა არ შეუძლიანთ და კიდევ უფრო იმის გამო, რომ სახარჯო ფული აღარ ექნებათ. როგორც ზევითა ვსთქვით, ყოველს წელს სახელმწიფოს შემოსავალ-გასავლის გაწერას (ბიუჯეტს) პარლამენტი ამტკიცებს და თუ ერთის წლის განმავლობაში პარლამენტი არ შეიყარა, მმართებლობა უფულოდ დარჩება. ხალხი ფულს არ გამოიღებს, თუ წლის გადასახადის გაწერაზედ იმის წარმომადგენლებს, ე.ი. პარლამენტის დეპუტატებს ხელი არა აქვთ მოწერილი. ეს უკანაკსნელი უფლება დიდს ღონეს და ძლიერებას აძლევს პარლამენტს. თუ ვინიცობაა ერთი მხრით ხელმწიფოს და მინისტრების და მეორე მხრით პარლამენტს შუა განხეთქილება მოხდა, დეპუტატებს შეუძლიანთ იმათ თული არ მისცენ და რადგანაც მმართებლობა უფულოდ ვერ გასძლებს, ამისთვის იძულებული შეიქმნება პარლამენტს დაუთმოს. პარლამენტის წევრები შეუხებელი პირები არიან. მმართებლობას არ შეუძლიან იმათი სამართალში მიცემა. თუ ვინიცობაა პარლამენტის წევრმა დააშავა რამე, მხოლოდ პარლამენტს აქვს ნება ის სამართალში მისცეს და დასაჯოს.