



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

ანა გახოკიძის

სამაგისტრო ნაშრომი თემაზე:

*კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელის
სამართლებრივი ანალიზი*

ხელმძღვანელი: ასისტენტი, ზურაბ მაჭარაძე

თბილისი 2019

შინაარსი

შემოკლებანი.....	3
შესავალი.....	4
I. კონსტიტუციის გადასინჯვის არსი და ბუნება	6
1.1 კონსტიტუციის შექმნისა და ცვლილების მნიშვნელობა.....	6
1.2 კონსტიტუციის გადასინჯვის სოციალური და სამართლებრივი წინაპირობები.....	11
1.3 კონსტიტუციის გადასინჯვა როგორც სამართლებრივ-პოლიტიკური პროცესი	13
II. კონსტიტუციის გადასინჯვის სახეები და ფორმები	17
2.1 ზოგადი და ნაწილობრივი გადასინჯვა.....	17
2.2 კონსტიტუციის გადასინჯვის მოდელები სირთულის მიხედვით.....	20
2.3 გადასინჯვის მექანიზმის გავლენა კონსტიტუციის სიმყარეზე.....	23
III. კონსტიტუციის გადასინჯვის როგორც სამართლებრივ-პოლიტიკური მექანიზმის ისტორიული განვითარება საქართველოში	25
3.1 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული გადასინჯვის მექანიზმები.....	25
3.2 1995-2014 წლებში განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმების შედეგად ჩამოყალიბებული კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმის მოდელები	28
3.3 კონსტიტუციის გადასინჯვის გამოყენების პოლიტიკური და სამართლებრივი პროცესების ანალიზი.....	33
IV. საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის გადასინჯვის მექანიზმები და მათი შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი	34
4.1 კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტები.....	34
4.1.1 ხელისუფლების ორგანო, როგორც კონსტიტუციური ცვლილებების ინიციატორი	35
4.1.2 ამომრჩევლების მიერ ინიცირებული კონსტიტუციური ცვლილებები	37
4.2 საყოველთაო სახალხო განხილვა, როგორც ცვლილებების ლეგიტიმაციის წყარო.....	38
4.3 პლურალური ვოტუმის პრინციპი, როგორც ნოვატია ქართულ კონსტიტუციონალიზმში	42
4.4 საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი განსაკუთრებული რეგულაციები.....	45
4.5 მუდმივი დებულებები, როგორც კონსტიტუციური პრინციპების დაცვის გარანტი.....	46
4.5.1 საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა	46
4.5.2 მუდმივი დებულებების შემოღების დადებითი და უარყოფითი მხარეები.....	47
4.5.3 მუდმივი დებულებები ქართულ რეალობასა და პერსპექტივაში	51
V. კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელების პერსპექტივა საქართველოში.....	52
5.1 საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა შერეული და პროპორციული საარჩევნო სისტემის პირობებში	52
5.2 საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა ბიკამერალიზმის დამკვიდრების პირობებში	55
VI. საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში	56
6.1 სასამართლო კონტროლის სტანდარტი	57
6.2 კონსტიტუციის გადასინჯვაზე სასამართლო კონტროლის ნაკლოვანებები და უპირატესობანი	59
6.3 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში.....	61
დასკვნა.....	64

შემოკლებანი

ა.შ. – ასე შემდეგ

ე.წ. – ეგრეთ წოდებული

იხ. – იხილეთ

მაგ. – მაგალითად

ციტ. – ციტირება

აშშ – ამერიკის შეერთებული შტატები

ლიტვა – ლიტვის რესპუბლიკა

შვეიცარია – შვეიცარიის კონფედერაცია

p. - page

შესავალი

„კონსტიტუცია წარმოადგენს ქვეყნის ძირითად კანონს“, მიუხედავად აღნიშნული ფრაზის ტრაფარეტულობისა, იგი უცვლელ რეალობას წამოადგენს, რომელსაც ვერსად გავექცევით. კონსტიტუციის გადასინჯვა თავისი არსით გულისხმობს ქვეყნის ძირითად კანონში ცვლილებების შეტანას. მსოფლიოს ქვეყნების სახელმწიფო მონყობა და უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების ფუნქციები და აღნიშნულ ორგანოებს შორის ურთიერთდამოკიდებულების საკითხი, მეტწილად, იდენტიფიცირებულია მათს კონსტიტუციებში, სწორედ ამ დოკუმენტით ხდება ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა რეგლამენტირება. შესაბამისად, მას სასიცოცხლო როლი ეკისრება სახელმწიფოს ფუნქციონირებაში. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია წარმოადგენს სახელმწიფოს ქვაკუთხედს, იგი არ განიხილება აბსოლუტურად მყარ და უცვლელ მოცემულობად. კონსტიტუცია სოციალური, პოლიტიკური და სამართლებრივი დოკუმენტია, რომელიც, როგორც წესი, უნდა შეესაბამებოდეს ქვეყანაში არსებულ რეალობას, სოციალურ ფონსა და გარემოს, გარკვეულწილად, მორგებული უნდა იყოს კონკრეტული საზოგადოებისა თუ სახელმწიფოს თავისებურებებზე.

კონსტიტუცია ცოცხალი ორგანიზმია და, თითოეულ თაობას გააჩნია უფლება, ცხოვრობდეს საკუთარი განვითარების, წესებისა და შეხედულების შესაბამისად, საზოგადოების თითოეულ წევრს გააჩნია უფლება საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელებისა. ამავდროულად, ხშირ შემთხვევაში, აგრეთვე საზოგადოების განვითარების კვალდაკვალ, გამოიკვეთება კონსტიტუციების ისტორიული ხარვეზები და, შესაძლებელია, სწორედ წარსული გამოცდილებით იყოს ნაკარნახევი ცვლილებები. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელება ხშირად აუცილებელი პროცესიც კი გახლავთ.

ამავდროულად, აღნიშნულ პროცესს ახასიათებს პოლიტიკური მანიპულაციის რისკები. შესაძლოა, თითოეულმა ხელისუფლებამ, ძალაუფლების კონცენტრაციის მიზნით, მათ შორის, საზოგადოების ინტერესების საპირისპიროდ, განახორციელოს საკონსტიტუციო რეფორმა, ამიტომ, აუცილებელია, განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს მისი გადასინჯვის მოდელს. ის არ უნდა იყოს ზედმეტად ხისტი, რომ მოქალაქეებმა კონსტიტუციის გადასინჯვის უფლებით ვერ ისარგებლონ და ამავდროულად, არ უნდა იყოს

ზედმეტად მოქნილი, რათა მანიპულაციის რისკები გამოირიცხოს. აუცილებელია სამართლიანი ბალანსის პოვნა აღნიშნულ ინტერესებსა და რისკებს შორის.

სწორედ აქედან გამომდინარე, საინტერესო და საჭირობოტოა ყველაფერი, რაც კონსტიტუციას, მის მიღებასა და ჩამოყალიბებას, მის შინაარსს შეეხება. განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი, რადგან სწორედ ის განაპირობებს ამ დოკუმენტის ლეგიტიმურობასა და ლეგალურობას, რომ აღარაფერი ვთქვათ სამართლებრივ სრულყოფაზე. რაოდენ პროგრესული და კეთილშობილურიც არ უნდა იყოს კონსტიტუციის შიგთავსი, თუ მისი მიღებისას ან ცვლილებისას დარღვეულია სამართლის უზენაესი პრინციპები, იგი ვერასდროს ჩაითვლება დემოკრატიის პირმშოდ.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო კვლავ სამართლებრივ-პოლიტიკური პროგრესის პროცესშია, საგანგაშოა ცვლილებების ის რაოდენობა, რომელიც ამ მოკლე პერიოდის განმავლობაში განხორციელებულა ქართულ კონსტიტუციაში. სახელმწიფო ხელისუფლების ცვალებადობასთან ერთად იცვლება დამოკიდებულება კონსტიტუციის გადასინჯვის მოდელის მიმართ, საქართველო მუდმივად ცდილობს შეიმუშავოს ახალი მექანიზმები. თუმცა, 2017 წელს გატარებული რეფორმების შემდეგ საქართველოს კონსტიტუციამ გადასინჯვის მექანიზმის საკმაოდ ახლებური მონესრიგება შემოგვთავაზა. აღნიშნული საკითხი თავისი სიახლიდან გამომდინარე ჯერ არ ყოფილა ფუნდამენტურად გამოკვლეული ქართველ მკვლევარ-მეცნიერთა მიერ, შესაბამისად, მიმაჩნია, რომ აღნიშნული გარემოება დამატებით აქტუალობასა და მიმზიდველობას სძენს ნაშრომს.

წარმოდგენილი სამაგისტრო ნაშრომის კვლევის ობიექტს წარმოადგენს სწორედ კონსტიტუციის გადასინჯვის მნიშვნელობის გამოკვეთა და საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის ცვლილებებით დამკვიდრებული მოდელის ავ-კარგიანობის შეფასება. განხილული იქნება როგორც არსებული მოდელით გათვალისწინებული მექანიზმები, ასევე მათი გაუმჯობესების პერსპექტივა. შეფასებულ იქნება მუდმივი დებულებების არსებობის საჭიროება, საკონსტიტუციო სასამართლოს არარსებული და სამომავლო როლი კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში. კონსტიტუციის გადასინჯვის შესაძლებლობით სარგებლობა სხვადასხვა საარჩევნო სისტემების შედეგად დაკომპლექტებული საკანონმდებლო ორგანოსა და ბიკამერალური პარლამენტის შემთხვევაში.

ზემოაღნიშნული საკითხების უკეთ გამოკვლევაში დაგვეხმარება როგორც საქართველოს ისტორიული წარსული კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმებთან დაკავშირებით, ასევე მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში დანერგილი პრაქტიკა და მისი შედეგებით-სამართლებრივი ანალიზი. შესაბამისად, წინამდებარე ნაშრომში კვლევის სხვადასხვა მეთოდებია გამოყენებული. ისტორიული კვლევის მეთოდის საფუძველზე შესწავლილ იქნა საქართველოში განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებები, მათი პროცედურები და შედეგად დამკვიდრებული გადასინჯვის მოდელები. ასევე გამოყენებულ იქნა შედეგების სამართლებრივი კვლევის მეთოდი. სხვადასხვა ქვეყნის სამართლებრივი სისტემებისა და მათ მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელი გახდა საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი მოდელის ნაკლოვანებების უკეთ გამოკვეთა.

სამაგისტრო ნაშრომის დასკვნით ნაწილში ილუსტრირებული და შეჯამებულია ნაშრომის ფარგლებში გამოკვლეული ძირითადი საკითხები. ყურადღება გამახვილებულია კანონმდებლობაში არსებულ ხარვეზებსა და მათი გამოსწორების გზებზე. დასკვნითი ნაწილი ასევე შეიცავს რეკომენდაციებს, რომელთა გათვალისწინების შემთხვევაშიც შესაძლებელი გახდება კონსტიტუციის გადასინჯვის მეტად ეფექტური და საქართველოს სოციალურ-პოლიტიკურ კულტურაზე მორგებული მოდელის დანერგვა.

I. კონსტიტუციის გადასინჯვის არსი და ბუნება

კონსტიტუციის გადასინჯვა რთული და კომპლექსური პროცესია, რომელიც თავის თავში მოიცავს როგორც სამართლებრივად გაწერილ პროცედურებს, ასევე საზოგადოებისა და პოლიტიკური ელიტის შესაბამის ნებას. ასევე, გასათვალისწინებელია თავად სახელმწიფოს მდგომარეობა და მისი მზაობა, რომ მიიღოს და შეისისხლხორცოს დაგეგმილი ცვლილებები. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ნაშრომის პირველი თავი სწორედ გადასინჯვის პროცედურის წინაპირობებსა და თავისებურებებზე, ასევე კონსტიტუციის მნიშვნელობიდან გამომდინარე ამ ფენომენის როლზე მოგვითხრობს და გვაძლევს საშუალებას უკეთ გავაანალიზოთ შემდგომი თავებით გათვალისწინებული გაცილებით უფრო დეტალური საკითხები.

1.1 კონსტიტუციის შექმნისა და ცვლილების მნიშვნელობა

კონსტიტუცია მომავლისაკენ მიმართული დოკუმენტია, რომელიც ეფუძნება წარსულ გამოცდილებას, თუმცა ორიენტირებულია აწმყოს რეგულირებისაკენ.

შესაბამისად, კონსტიტუციის ჩამოყალიბებისა თუ ცვლილებისას ეს სამი განზომილება უნდა იქნეს გათვალისწინებული. დამფუძნებელი აქტის სოციალური და პოლიტიკური ბუნებიდან გამომდინარე, ვინაიდან ეს არ წარმოადგენს მუდმივობას და მეტად ცვალებადი მოცემულობაა, კონსტიტუცია ვერასოდეს იქნება სრულ თანხმობაში მომავალთან. აქედან გამომდინარე, ყოველთვის უნდა არსებობდეს ცვლილების განხორციელებისა და შესაბამისი რეალობისათვის მისი მისადაგების შესაძლებლობა.

წინამდებარე მოსაზრება სულაც არ გულისხმობს, რომ კონსტიტუციის ცვლილება სახელმწიფოში განვითარებულ ყოველდღიურ მოვლენებთან უნდა იყოს კავშირში. კონსტიტუციაში თუნდაც მინიმალური ცვლილებების განხორციელებისას სხვადასხვა ფაქტორის ანალიზი აუცილებელია, იმ მარტივი ჭეშმარიტების გამო, რომ არ არსებობს კონსტიტუციაში განხორციელებული „უმნიშვნელო“ ცვლილება.

ანტიკური სამყაროს ერთ-ერთ ინტელექტუალურ მიღწევას წარმოადგენდა კანონმდებლობის წერილობითი სახით ქვასა და ბრინჯაოზე დატანა, თუმცა ისინი საკმაოდ კონსერვატულად იყვნენ განწყობილნი კანონმდებლობის მიმართ, მეტწილად მუდმივ რეგულაციებს აღიარებდნენ და კანონმდებლობის ცვლილებისა და შესწორების მექანიზმს არ ცნობდნენ.¹ სწორედ აქედან წარმოიშვა ტრადიცია, რომ სამხრეთ იტალიაში საბერძნეთის კოლონიის - ლორკის - ნებისმიერ მოქალაქეს ცვლილების შემოთავაზების შემთხვევაში საკუთარი წინადადება კისერზე თოკშემოხვეულს უნდა წარმოედგინა. შემოთავაზების უარყოფა ინიციატორისთვის ფატალურად სრულდებოდა.² რომაულ სამყაროში ცნობილი თორმეტი დათვის კანონებშიც კი, მთელი რომის იმპერიის არსებობის მანძილზე, მხოლოდ ოციდან ოცდაათამდე ცვლილება თუ დამატება იქნა შეტანილი.³ შესაბამისად, უძველესი სამყაროს მაცხოვრებლები საკმაოდ მკაცრად უდგებოდნენ საკანონმდებლო რეგულაციების ნებისმიერი ხასიათის ცვლილებას, მეტიც, უარყოფდნენ კიდევ აღნიშნულის განხორციელების შესაძლებლობას.

კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე ფენომენი საკმაოდ გვიან, თავდაპირველად ჩრდილოეთ ამერიკის კოლონიებსა, ხოლო შემდგომ კი

¹ Revision of the Constitution of Ireland, 1 Irish Jurist (N.S.) 1 (1966), p. 1.

² იქვე.

³ იქვე.

ევროპაში, მე-18 საუკუნეში გაჩნდა.⁴ ამერიკის შეერთებული შტატების თავდაპირველი კონსტიტუციები არ შეიცავდნენ ცვლილებების შეტანის კონკრეტულ პროცედურებს, 1776 წლიდან 1783 წლამდე საკმაოდ ფუნდამენტური ძვრები განიცადა კონსტიტუციონალიზმმა, იგი მნიშვნელოვნად დაიხვეწა და ეტაპობრივად კონსტიტუციებში მოხდა საკონსტიტუციო ცვლილებების მომწესრიგებელი დებულებების განსაზღვრა.⁵ თანამედროვე სამყარო გაცილებით უფრო ღია და მიმღებია ცვლილებებისა, თუმცა ეს ერთბაშად არ განხორციელებულა. გასაკვირიც არ არის, რომ კონსტიტუციაში რაიმე სახის ცვლილების შეტანა ყოველთვის საკმაოდ რთულ პროცედურებთან იყო დაკავშირებული. ეს პირველ რიგში თავად წინამდებარე აქტის სამართლებრივი ბუნებითა და მნიშვნელობით არის განპირობებული.

კონსტიტუცია ქვეყნის უზენაესი კანონია და ჩვეულებრივი კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, ის განასახიერებს ქვეყნისა და მისი ხალხის ფუნდამენტურ არჩევანს, პოლიტიკური და სოციალური ცხოვრების საფუძველს.⁶ კონსტიტუციები ქმნიან მმართველობის სისტემას, აწესრიგებენ ძალაუფლების განაწილებას და შეზღუდვის საკითხებს, იცავენ მოქალაქეთა უფლებებსა და არეგულირებენ კონკრეტული ქვეყნის კონტექსტისათვის დამახასიათებელ ფუნდამენტურ საკითხებს.⁷

„კონსტიტუცია არის ნებისმიერი სამართლებრივი სისტემის სანყისი პუნქტიც და ბოლო, გადამწყვეტი საბუთიც... კონსტიტუციის, როგორც სამართლებრივი ნორმის, უზენაესობა იურიდიული, ტექნიკური საშუალებებით უნდა იყოს გარანტირებული.“⁸ სოციალისტური თეორიის თანახმად, კონსტიტუცია პროგრამულ დოკუმენტად იყო მიჩნეული და, შესაბამისად, არ შეიძლებოდა მისი პირდაპირ გამოყენება სამართალში,⁹ თუმცა ფაქტია, რომ აღნიშნული თეორია არ შეესაბამება რეალობას. მიუხედავად კონსტიტუციის ერთი შეხედვით

⁴ Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, Yaniv Roznai, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014, p. 10.

⁵ Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, Yaniv Roznai, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014, p. 10.

⁶ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 4.

⁷ იქვე.

⁸ ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), ანდრამ შაიო, თარგმანი - თევდორე ნინიძე, თბილისი, 2003, გვ. 48-49.

⁹ იქვე, გვ. 53.

პროგრამული ბუნებისა, სწორედ ის წარმოადგენს საზოგადოების სხვადასხვა სფეროების მარეგულირებელი კანონმდებლობის საფუძველს. კონსტიტუციები, რეალიზებას ჰპოვებენ სამართლის სფეროში, მიუხედავად იმისა, რომ სოციალისტური კონსტიტუციის მომხრეები მას პროგრამულ - დეკლარაციული ხასიათის დოკუმენტად მიიჩნევენ.¹⁰

კონსტიტუცია უნდა იყოს ფუნდამენტური და გამძლე, ამავდროულად, მისი შეუცვლელობა არ არის გათვალისწინებული: თუ კონსტიტუცია გათვლილია დროის ხანგრძლივ პერიოდზე, მაშინ მან უნდა შეძლოს უპასუხოს მუდმივად ცვალებად გარემოებებსა და საჭიროებებს.¹¹ შესაძლოა კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა ერთი შეხედვით წმინდა ტექნიკურ საკითხად მოგვეჩვენოს, თუმცა სწორედ ეს პროცესი გახლავთ თავად ამ დოკუმენტისა და ზოგადად კონსტიტუციონალიზმის არსებითი ელემენტი.¹² აღნიშული ხაზგასმით მიუთითებს კონსტიტუციური ცვლილებების ყველა ასპექტის საგულდაგულოდ გაანალიზების აუცილებლობაზე.

კონსტიტუციონალიზმის პრინციპი გულისხმობს, რომ ნებისმიერი პოლიტიკური ხდომილების ლეგიტიმურობა პირველ რიგში კონსტიტუციასთან შესაბამისობით განისაზღვრება და არა იმით, თუ როგორია მოცემულ მომენტში უმრავლესობის განწყობა.¹³ მაგრამ იმისათვის, რომ კონსტიტუციამ ეს როლი შეასრულოს, ის თვითონ უნდა იყოს ლეგიტიმური.¹⁴ მის ლეგიტიმურობას კი პირველ რიგში ის განსაზღვრავს, რომ კონსტიტუცია გამოხატავს კონსენსუსს ყველა ძირითად პოლიტიკურ მოთამაშეს შორის, რომლებიც, თავის მხრივ, საზოგადოების აბსოლუტურ უმრავლესობას წარმოადგენენ.¹⁵ თუ კონსტიტუცია ამგვარ კონსენსუსს ემყარება, მეტი შანსია, რომ ის უზრუნველყოფს სტაბილურობისა და მემკვიდრეობითობის ელემენტს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში: უმრავლესობის განწყობა და, მასთან ერთად, ხელისუფლების შემადგენლობა

¹⁰ ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), ანდრამ შაიო, თარგმანი - თევდორე ნინიძე, თბილისი, 2003, გვ. 48.

¹¹ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 4.

¹² ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), ანდრამ შაიო, თარგმანი - თევდორე ნინიძე, თბილისი, 2003, გვ. 49.

¹³ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, შესავალი წერილი: კონსტიტუცია და კონსტიტუციონალიზმი საქართველოში, გ. ნოდია, დ. აფრასიძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 8.

¹⁴ იქვე.

¹⁵ იქვე.

შეიძლება შედარებით ხშირად იცვლებოდეს, მაგრამ ეს არ უნდა შეეხოს პოლიტიკური სისტემის ზოგად პრინციპებს, ღირებულებებს, წესებს და პროცედურებს.¹⁶ ლეგიტიმურობის ფაქტორი არის არა მხოლოდ ხალხის პირდაპირი წარმომადგენლების შეთანხმება, არამედ უშუალოდ საზოგადოების მხარდაჭერაც კონსტიტუციასა თუ მასში განხორციელებული ცვლილებების მიმართ. გარდა ამისა, კონსტიტუციონალიზმისათვის განმსაზღვრელია, რომ ძირითადი კანონის მიღებისას ან მასში ცვლილებების/დამატებების შეტანის დროს დაცული უნდა იქნეს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი ყველა ნორმა-პრინციპი, ქვეყანის კანონმდებლობით დადგენილი რეგულაციები. გარდა სამართლებრივი თუ პოლიტიკური მოთხოვნებისა, ვფიქრობ, კანონმდებელს მორალური ვალდებულებებიც ეკისრება კონსტიტუციაზე მუშაობისას. ბუნებრივია, რომ მისი ზრახვები უნდა იყოს წრფელი და კეთილსინდისიერი მიზნებისაკენ მიმართული, მან მუდმივად უნდა იზრუნოს სახელმწიფოსა და მოქალაქეების მდგომარეობის გაუმჯობესებაზე და, რა თქმა უნდა, ყოველივე ზემოთქმულის ასახვა კონსტიტუციაში უნდა მოხდეს.

კონსტიტუცია ზეციდან არ ჩამოვარდნილა, რომ ფეტიშისა და თაყვანისცემის საგანი გახდეს.¹⁷ კონსტიტუციის შექმნა ექსპერიმენტია, გამოცდაა, რომლის შედეგი ყოველთვის იქნება განსხვავებული იმისგან, რაც იყო გათვალისწინებული და რისი მოლოდინიც არსებობდა.¹⁸ თუმცა აღნიშნული, არავითარ შემთხვევაში, არ უნდა იქნეს გაგებული ისე, თითქოს ნებისმიერ მსურველს მასში ცვლილებების განხორციელება ყოველგვარი ძალისხმევის გარეშე უნდა შეეძლოს, კონსტიტუციონალიზმის დეფიციტის გამოვლენაა ისიც, რომ ყოველი ახალი ხელისუფლება კონსტიტუციაში ძირფესვიანი ცვლილებების შეტანით იწყება.¹⁹

¹⁶ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, შესავალი წერილი: კონსტიტუცია და კონსტიტუციონალიზმი საქართველოში, გ. ნოდია, დ. აფრასიძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 8.

¹⁷ Walter Clark, *The Revision of the Constitution of the United States*, 32 Am. L. Rev. 1 (1898), p. 12.

¹⁸ „კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები“, ჰერმან შვარცი, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, 2009 წლის ნოემბერი, №1, გვ. 11.

¹⁹ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, შესავალი წერილი: კონსტიტუცია და კონსტიტუციონალიზმი საქართველოში, გ. ნოდია, დ. აფრასიძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 9.

აქედან გამომდინარე, აუცილებლად უნდა გავაცნობიეროთ, რომ კონსტიტუციონალიზმს მნიშვნელოვანწილად, თუ არა სულად, ქმნის და აყალიბებს თავად კონსტიტუცია. კონსტიტუციის არსებობა ნათელია და სწორედ აქედან გამომდინარე ის სიფრთხილე და პასუხისმგებლობაც დიდია, რაც ყოველი ცვლილების განხორციელებისას ეკისრება პასუხისმგებელ ორგანოსა და პირებს. კონსტიტუციონალიზმისა და კონსტიტუციური მართლწესრიგის ჩამოყალიბება არის მუდმივი პროცესი, შესაბამისად კონსტიტუციის გადასინჯვის, როგორც აღნიშნული პროცესის ერთ-ერთი მთავარი შემადგენლის, არსობრივი გამოკვლევა ყოველთვის მისასალმებელია.

1.2 კონსტიტუციის გადასინჯვის სოციალური და სამართლებრივი წინაპირობები

სოციალური პროგრესის კანონი – კონსტიტუცია, პერიოდულად მასში ცვლილებების შეტანას საჭიროებს, და თუ ეს ასე არ მოხდა, მაშინ შესაძლოა სტაბილურობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგეს.²⁰ კონსტიტუცია უნდა იყოს მყარი დოკუმენტი, მაგრამ, მეორე მხრივ, უნდა იძლეოდეს ცვლილებების საშუალებას, სხვა შემთხვევაში რევოლუცია გარდაუვალია.²¹ მეტწილად კონსტიტუციის გადასინჯვა, როგორც ზოგადი ასევე ნაწილობრივი, ძირითადად ერთ მიზანს ემსახურება – დემოკრატიული მმართველობის პროცედურული ჩარჩოს დადგენას მთელი ქვეყნის ან კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულისათვის.²² თუმცა ასევე უნდა განისაზღვროს ის გარემოებები, რაც წინ უძღვის ამ პროცესს და განაპირობებს გადასინჯვის აუცილებლობას.

„თომას ჯეფერსონი კატეგორიულად ამტკიცებდა, რომ კონსტიტუციის დემოკრატიული გაძლიერების ნიშნით ყოველ თაობას უნდა მიეცეს საშუალება ცვლილება შეიტანოს მასში, რადგან მემკვიდრეობით მიღებული ეს ტექსტი მათი მონაწილეობით არ შექმნილა, ხოლო წინამორბედ თაობებს არ ჰქონდათ

²⁰ სუპერსაპრემიერდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 121.

²¹ იქვე.

²² Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective, Rosalind Dixon, (University of Chicago Public Law Legal Theory Working Paper No. 347, 2011), p. 97.

უფლება განესაზღვრათ, როგორ უნდა იცხოვრონ მომავალმა თაობებმა.²³ კონსტიტუციის შემქმნელებს არ შეუძლიათ მკაფიოდ განსაზღვრონ მომავლის საჭიროებები, სწორედ ამიტომ მათ არ უნდა მოახდინონ მომავალი თაობების პარალიზება და არ უნდა დატოვონ ისინი დაუცველნი თანამედროვე ცხოვრების სწრაფად ცვალებადი პირობების მიმართ.²⁴ კონსტიტუციური ცვლილებების ყველაზე ხშირი გამომწვევი მიზეზი სწორედ დროის ცვალებადობით გამომწვეული სოციალურ-პოლიტიკური, ეკონომიკური განვითარების ასახვის საჭიროებაა. ვითარდება საზოგადოება, იცვლება თაობები და მათი ღირებულებები, აღნიშნული აისახება მთლიანად სახელმწიფოს განვითარებაზე. მმართველობის მოდელი, რომელიც მისაღები და გამოსადეგი იყო 100 წლის წინათ, შეიძლება სავსებით არარელევანტური იყოს თანამედროვე საზოგადოებისათვის და მისმა შენარჩუნებამ ქვეყანა რეგრესისაკენ წაიყვანოს. მოქალაქეთა მოთხოვნების გაზრდამ შესაძლოა გამოიწვიოს ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტის ამაღლების საჭიროება. სწორედ აქედან გამომდინარე კონსტიტუცია უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, ფეხი აუწყოს ეპოქას და მასში განვითარებულ მოვლენებს.

ხშირად გვაზიზიანებს, რომ კონსტიტუციაც ადამიანების და არა ღმერთების მიერ შექმნილი დოკუმენტია და ისივე როგორც მისი შემქმნელი, თავად ეს დოკუმენტიც ვერ იქნება სრულყოფილი.²⁵ შესაბამისად, არც ერთი ხელისუფლება არ არის დაზღვეული შეცდომის დაშვებისგან კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში, აქედან გამომდინარე კონსტიტუციის ცვლილების საჭიროება შეიძლება გამოიწვიოს მისი მიღებისას დაშვებულმა სამართლებრივმა ან თუნდაც ტექნიკურმა ხარვეზმა.²⁶ ან სულაც, შესაძლებელია, არც იყოს დაშვებული ხარვეზი და სწორი დებულება დროთა განმავლობაში აბსოლუტურად არაადეკვატური და გამოუსადეგარი აღმოჩნდეს.

ბუნებრივია, კონსტიტუციის ცვლილების ერთადერთ მოტივაციას ასევე შეიძლება წარმოადგენდეს კონკრეტული პოლიტიკური ძალების პირადი მიზნები: საკუთარ ინტერესებს მოარგონ ქვეყნის ძირითადი კანონი. აღნიშნული

²³ ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), ანდრამ შაიო, თარგმანი - თევდორე ნინიძე, თბილისი, 2003, გვ. 50.

²⁴ The Revision of the Constitution of the United States, Walter Clark, 32 Am. L. Rev. 1 (1898), p. 2.

²⁵ Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, Yaniv Roznai, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014, p. 11-12, იხ. ციტირება: Lutz (1994, 356); Fombad (2007, 31); Schwartzberg (2009, 27, 115, 122-125).

²⁶ იქვე.

ცვლილებები უკარგავს კონსტიტუციას ლეგიტიმაციას და ლახავს ქვეყნის დემოკრატიულ სტატუსს. კონსტიტუციაში თავად უნდა იყოს ისეთი გარანტიები შემუშავებული, რომ პოლიტიკური სურვილების რეალობად ქცევის მიზნით ცვლილებების განხორციელება შეუძლებელი აღმოჩნდეს.

კონსტიტუციის გადასინჯვის ერთ-ერთ აუცილებელ სამართლებრივ წინაპირობას წარმოადგენს უშუალოდ კონსტიტუციით დადგენილი პროცედურების არსებობა. შესწორებების მკაცრი პროცედურული დადგენის გარეშე, კონსტიტუცია მარტივად შეიძლება აღმოჩნდეს შემთხვევითობის მსხვერპლი,²⁷ რამაც შესაძლოა გამოუსწორებელი ზიანი მიაყენოს სახელმწიფოს სუვერენიტეტსა და საზოგადოების ინტერესებს. სწორედ ამიტომ კონსტიტუციური ცვლილებების ინიცირებისას აუცილებელია, რომ არსებობდეს შესაბამისი სამართლებრივი წინაპირობები. ცვლილებების საჭიროება უნდა იყოს არგუმენტირებული და მიზნობრივი. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობით არ არის განწერილი კონკრეტულად რა საკითხებთან თუ შემთხვევებთან დაკავშირებით არის შესაძლებელი საკონსტიტუციო ცვლილებების ინიცირება შესაბამისი სუბიექტების მიერ, არსებობს დაუნერგელი სამართლებრივი გარემოებები, რომელთა არსებობაც უნდა განაპირობებდეს ცვლილებების განხორციელების საჭიროებას.

1.3 კონსტიტუციის გადასინჯვა როგორც სამართლებრივ-პოლიტიკური პროცესი

კონსტიტუციონალიზმი, გარკვეულწილად, წარმოადგენს კონსტიტუციური წყობილების დამფუძნებელ პოლიტიკურ-სამართლებრივ თეორიას.²⁸ სწორედ ამ კონტექსტიდან გამომდინარე, აუცილებელია საკონსტიტუციო ცვლილებათა როგორც სამართლებრივი, ასევე პოლიტიკური ასპექტების განხილვა.²⁹ იგი მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს სახელმწიფოს სამართლებრივ მახასიათებლებს და მისი შესწავლის გარეშე, ცვლილებათა რეალურ არსზე საუბარიც კი ზედმეტი იქნებოდა, მით უმეტეს იმ გარემოში, რომელშიც

²⁷ ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), ანდრამ შაიო, თარგმანი - თევდორე ნინიძე, თბილისი, 2003, გვ. 49.

²⁸ საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპარტამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 10.

²⁹ იქვე.

საქართველოს ახალდაბადებულ სახელმწიფოს მოუწია საკუთარი პირველსაწყისი და შემდგომი ნაბიჯების გადადგმა.³⁰

კონსტიტუციის შინაარსზე საუბრისას, წინა ქვეთავებში, უკვე აღვნიშნეთ, რომ იგი არა მხოლოდ სამართლებრივი, არამედ პოლიტიკური მოცემულობაც გახლავთ. სწორედ აქედან გამომდინარე, მისი გადასინჯვის პროცესიც არ შეიძლება ჩაითვალოს მხოლოდ სამართლებრივად, იგი თანაბარმნიშვნელოვნად მოიცავს პოლიტიკურ წინაპირობებსაც. კონსტიტუციური ცვლილებების პოლიტიკურობაზე ასევე მეტყველებს სახელმწიფო ამოცანების განსაზღვრაც კონსტიტუციით. სახელმწიფო ამოცანების კონსტიტუციაში შეტანით კონსტიტუცია პოლიტიზირდება.³¹

პოლიტიკისა და კონსტიტუციის მიმართების პრობლემა განსაკუთრებული სიმწვავეთ ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნისთვის (როგორც საქართველოა) იჩენს თავს, მით უფრო ახალი კონსტიტუციის შექმნის, ან არსებითი კონსტიტუციური ცვლილებების ფონზე.³²

„გადასინჯვა“ გულისხმობს „კორექტირებას/შესწორებას“ და კონსტიტუციის გადასინჯვა სწორედ ამ მიზანს ემსახურება, რომ ახალი ინფორმაციის, გამოცდილებისა და პოლიტიკური მდგომარეობის განვითარების ფონზე გამოასწოროს წინა დოკუმენტში დაშვებული შეცდომები და დახვეწოს იგი.³³ სწორედ ამ მიზანს ემსახურებოდა საფრანგეთის საკონსტიტუციო ცვლილება, რომ შესაბამისობაში მოეყვანათ საფრანგეთის კონსტიტუცია მასტრიხტის ხელშეკრულებასთან.³⁴ თუმცა, სწორედ ეს იქცა მწვავე პოლიტიკური დაპირისპირების საგნად მთავრობასა და პარლამენტს შორის, საბოლოოდ კი მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტი პრაქტიკულად მთლიანად

³⁰ საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპარტამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 10.

³¹ ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), ანდრამ შაიო, თარგმანი - თევდორე ნინიძე, თბილისი, 2003, გვ. 45.

³² საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპარტამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 22.

³³ Rosalind Dixon, "Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective" (University of Chicago Public Law Legal Theory Working Paper No. 347, 2011), p. 96

³⁴ Sophie Boyron, The Maastricht Treaty and the Revision of the French Constitution, 16 Holdsworth L. Rev. 62 (1993), p.62

სახეცვლილი მიიღო პარლამენტმა საფრანგეთის კონსტიტუციის 893-ე მუხლის შესაბამისი პროცედურების გათვალისწინებით.³⁵

კონსტიტუციის გადასინჯვის სანდოობისათვის საჭიროა არა მხოლოდ პროცესის გამჭვირვალობა და ღიაობა, არამედ მოსახლეობის გარკვეული ნდობა უშუალოდ პროექტის ავტორთა მიმართ.³⁶ თუმცა, „სახალხო სუვერენიტეტის ეპოქაში ფორმალური ლეგიტიმაციის არარსებობა, ანუ კონსტიტუციის არამართლზომიერი წარმომავლობა, არავითარ სერიოზულ პრობლემას არ იწვევს. ლეგიტიმურობის მიზნებისათვის საკმარისია გაცხადდეს, რომ ის, რაც მოხდა, გაკეთდა ხალხის სახელით და შემდეგ ხდება დამამტკიცებელი საბუთის წარმოდგენა – როცა ხალხი ამა თუ იმ ფორმით (ჩვეულებრივ, რეფერენდუმის გზით) დაამტკიცებს კონსტიტუციას.“³⁷

კონსტიტუციის მაქსიმალური განრიდება უმრავლესობის ნებისგან მისასაღმებელია, მიუხედავად იმისა დემოკრატიული გზით არის მიღებული აღნიშნული უმრავლესობა თუ არა.³⁸ თანამედროვეობაში კონსტიტუცია წარმოადგენს პოლიტიკურ ელიტებს შორის კომპრომისს, უნიკალურ ელიტურ პროდუქტს, რომელიც დემოკრატიულად არის შეფუთული.³⁹ თუმცა აღნიშნული მას არადემოკრატიულად არ ხდის, უმრავლესობის ნებაზე დაყრდნობით მიღებული კონსტიტუცია დემოკრატიული იქნება, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საზოგადოებრივ ინტერესებს, საკმარის თავისუფლებას აძლევს პიროვნებას ყოველდღიური ცხოვრება პირადი შეხედულებისამებრ მოაწესრიგოს და აძლევს საშუალებას დაბლოკოს კონსტიტუციის მიღება ან შეცვლა, როცა კატეგორიულად არ ეთანხმებიან მის შინაარსს.⁴⁰

იმისათვის, რომ ამ სიტუაციაში არ მოხდეს კონსტიტუციის პოლიტიკური ინტერესებისთვის ინსტრუმენტალიზაცია, აუცილებელია, დემოკრატიული კონსტიტუციების იდეის შესაბამისად მოქმედება, რაც პირველ რიგში,

³⁵ იქვე.

³⁶ ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), ანდრამ შაიო, თარგმანი - თევდორე ნინიძე, თბილისი, 2003, გვ. 28.

³⁷ იქვე, გვ. 23.

³⁸ ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), ანდრამ შაიო, თარგმანი - თევდორე ნინიძე, თბილისი, 2003, გვ. 27.

³⁹ ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), ანდრამ შაიო, თარგმანი - თევდორე ნინიძე, თბილისი, 2003, გვ. 27.

⁴⁰ იქვე.

პოლიტიკური ხელისუფლებისთვის თვითშეზღუდვის ვალდებულებას ნიშნავს.⁴¹ დემოკრატიულ საზოგადოებაში კონსტიტუცია მხოლოდ ამ ვალდებულების განხორციელებით იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას და პოლიტიკის ფუნდამენტის მნიშვნელობას.⁴²

პოლიტიკისა და კონსტიტუციის გადასინჯვის მჭიდრო კავშირზე მიუთითებს არა მხოლოდ ის ფაქტი, რომ ხშირად აღნიშნული ცვლილებები სწორედ პოლიტიკური სუბიექტების მიზნებიდან და სურვილებიდან გამომდინარე ხორციელდება, არამედ ისიც, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვამ შესაძლოა გარკვეული ცვლილებები გამოიწვიოს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. მოგეხსნებათ, კონსტიტუციით განსაზღვრულია ხელისუფლების მონაცობის საკითხები, ხოლო ხელისუფლების დაკომპლექტება კი პოლიტიკური სუბიექტებით ხდება. შესაბამისად, მმართველობის ფორმის, ხელისუფლების ორგანოების ფორმირებისა და მათ უფლებამოსილებების ცვლილება ერთმნიშვნელოვან როლს თამაშობს პოლიტიკური დღის წესრიგის შექმნაში.

წინამდებარე ქვეთავში ნათლად გამოიკვეთა კონსტიტუციის გადასინჯვის, როგორც სამართლებრივი ინსტიტუტის, პოლიტიკური ასპექტები. როგორც უკვე აღინიშნა, მისი ერთ-ერთი და ყველაზე მნიშვნელოვანი განმაპირობებელი ფაქტორი პოლიტიკური ნების არსებობაა, ხოლო კონკრეტული დებულებების შეცვლა კი პირდაპირ გავლენას ახდენს ქვეყანაში მიმდინარე მოვლენებზე. ფუძემდებელი დოკუმენტის პოლიტიკური ბუნება ყურადღებასა და სიფრთხილეს საჭიროებს. დოზირებულად მასში პოლიტიკური ელფერის არსებობა, რაღა თქმა უნდა, პრობლემას არ წარმოადგენს, მეტიც, ლოგიკურიც კი არის, თუმცა ამ შემთხვევაში საჭიროა მჭიდრო საზღვრების დაცვა, რათა კონსტიტუცია ერთმნიშვნელოვნად პოლიტიკისა და პოლიტიკური მიზანსწრაფვების ერთის შემსხმელ აქტად არ მოგვევლინოს. აღნიშნულის პრევენცია პირველ რიგში მოსახლეობას შეუძლია, რადგან საქართველოს

⁴¹ საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპარლამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 22.

⁴² საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპარლამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 22, იხ. ციტირება: ლევან იზორია. საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისაკენ. თბილისი 2010. გვ.12

კონსტიტუციით განმტკიცებულია, რომ ხელისუფლებისა და ძალაუფლების ერთადერთ წყაროს სწორედ ხალხი წარმოადგენს.

II. კონსტიტუციის გადასინჯვის სახეები და ფორმები

კონსტიტუციის გადასინჯვისას შესაძლოა ცვლილება შევიდეს მხოლოდ არსებული რედაქციის ერთ ნორმაში, დაემატოს ნორმა, ამავედროულად შესაძლოა შეიცვალოს მთლიანად დოკუმენტი.⁴³ სწორედ განხორციელებული ცვლილებების მოცულობის მიხედვით განასხვავებენ კონსტიტუციის გადასინჯვის ფორმებსაც. თითოეულ ფორმას გააჩნია თავისი მახასიათებლები, უპირატესობა და მათ შორის არჩევანის გაკეთებისას სხვადასხვა ფაქტორია გასათვალისწინებელი. კონსტიტუციურ მკვლევართა ნაწილი თანხმდება, რომ კონსტიტუციის ნებისმიერ ცვლილებას როდი აქვს კონსტიტუციის გადასინჯვის ფორმა.⁴⁴ თუმცა მკვეთრი მიჯნა კონსტიტუციის გადასინჯვასა და მის ალტერნატივებს შორის არ არსებობს.⁴⁵ მკვლევარები კონსტიტუციის ცვლილების ხერხად მიიჩნევენ მაგალითისათვის სასამართლოს ინტერპრეტაციას, ანუ ნორმის განმარტების შესაძლებლობას.⁴⁶ თუმცა ამ თავში საუბარი გვექნება კონსტიტუციის გადასინჯვის სახეებზე, პროცედურების სირთულესა და გადასინჯვის მექანიზმის მიხედვით თავად კონსტიტუციების კლასიფიკაციაზეც კი.

2.1 ზოგადი და ნაწილობრივი გადასინჯვა

იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს სხვადასხვა მოსაზრებანი ზოგადი გადასინჯვის საკითხზე. ზოგიერთი ავტორის აზრით, ზოგადი გადასინჯვა ახალი კონსტიტუციის მიღებას გულისხმობს, ხოლო ნაწილობრივი - არსებულ ტექსტში ცვლილებების ან/და დამატებების შეტანას.⁴⁷ ქართველი

⁴³ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, „მერიდიანის, თბილისი, 2017, გვ. 46.

⁴⁴ Rosalind Dixon, "Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective" (University of Chicago Public Law Legal Theory Working Paper No. 347, 2011), p. 96

⁴⁵ იქვე.

⁴⁶ იქვე.

⁴⁷ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები, ანა ფირცხალაიშვილის რედაქტორობით, კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციისა და დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით, მარი მარინაშვილი, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტის სახელობის გამომცემლობა, თბილისი, 2017, გვ. 106, იხ. ციტირება: ა. დემეტრაშვილი, გ. გოგიაშვილი, კონსტიტუციური სამართალი, თბ., „იურისტების სამყარო“, 2016, გვ. 85.

კონსტიტუციონალისტების ნაწილი კონსტიტუციის ზოგად გადასინჯვას – ახალი კონსტიტუციის მიღებას უკავშირებდნენ, ხოლო ნაწილობრივს – არსებულ ტექსტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანას,⁴⁸ თუმცა აღნიშნული საკითხი გამოკვლევას საჭიროებს.⁴⁹

ესპანეთის კონსტიტუცია იცნობს კონსტიტუციის „მთლიანი ან ნაწილობრივი“ გადასინჯვის ცნებას, შვეიცარიის კონსტიტუცია კი – „სრულ ან ნაწილობრივ“ გადასინჯვას,⁵⁰ მაგრამ სახელმწიფოთა ნაწილი,⁵¹ რომელიც კონსტიტუციაში შესწორებების შეტანას – გადასინჯვას უწოდებს, თავს იკავებს ასეთი სახის კონკრეტიკისგან.⁵² საინტერესოა, სად გადის ზღვარი ზოგად (სრულ, საერთო, არსებით) და ნაწილობრივ გადასინჯვას შორის? ნიშნავს თუ არა ზოგადი გადასინჯვა აუცილებლად კონსტიტუციის ყველა დებულების შეცვლას? პასუხი უკანასკნელ კითხვაზე დადებითი არ უნდა იყოს.⁵³ შესაძლებელია, კონსტიტუციის მხოლოდ გარკვეული რაოდენობის ნორმათა, მაგ., მართვა-გამგეობის საკითხების, ცვლილებამ გამოიწვიოს კონსტიტუციის შინაარსის არსებითად შეცვლა. აღნიშნული კი კონსტიტუციის ზოგად და ნაწილობრივ გადასინჯვას შორის ზღვარს გაუგებარს ხდის.⁵⁴

ზოგად და ნაწილობრივ გადასინჯვას შორის სხვაობა უფრო სოციოლოგიურია, ვიდრე – სამართლებრივი.⁵⁵ რაც არ უნდა განსხვავებულ დატვირთვას ატარებდეს ეს ორი ინსტიტუტი, მათი სამართლებრივი მონესრიგება და მათდამი წაყენებული სავალდებულო წინაპირობები ერთი და იგივეა, შესაბამისად, ეს

⁴⁸ კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი - ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 29, იხ. ციტირება: დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 65. კონსტიტუციური სამართალი, რედ: ავთანდილ დემეტრაშვილი, თბილისი, 2005, 93.

⁴⁹ იქვე.

⁵⁰ კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი - ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 29, იხ. ციტირება: Constitution of Spain, Art.168; Federal Constitution of the Swiss Confederation, Art.192.

⁵¹ იქვე, იხ. ციტირება: Constitution of the Republic of Lithuania, Art. 76-79, The Belgian Constitution, Art. 195-198; The Constitution of Greece, Art. 110; Constitution of the Republic of Poland, Art. 235.

⁵² კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი - ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 29.

⁵³ იქვე, გვ. 30.

⁵⁴ იქვე.

⁵⁵ კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი - ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 30.

განსხვავებები უფრო სამეცნიერო ხასიათისაა, ვიდრე – პრაქტიკული.⁵⁶ მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა ნათლად გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო, რომელიც მიჰნავს გადასინჯვის ფორმებს, ადგენს კიდევ შესაბამისი გადასინჯვის განსხვავებულ პროცედურებს.⁵⁷

თუმცა აღსანიშნავია, რომ მსოფლიო ქვეყნების უმეტესობა კონსტიტუციის სრულ და ნაწილობრივ გადასინჯვას ერთმანეთისაგან არ განასხვავებს და შესაბამისად, კონსტიტუციის ნებისმიერი ფორმით შესაცვლელად ერთნაირ წესებს ადგენს.⁵⁸ მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია ერთნაირ წესს ადგენს როგორც სრული, ასევე ნაწილობრივი გადასინჯვის შემთხვევაში.⁵⁹ ესპანეთის კონსტიტუცია კი პირიქით: განასხვავებს სრულ და ნაწილობრივ გადასინჯვას და განსხვავებულ კვორუმს აწესებს, თუმცა ესპანეთის შემთხვევაში აღსანიშნავია, რომ სრული გადასინჯვის წესები ასევე ვრცელდება იმ ნაწილობრივ გადასინჯვაზეც, რომელიც შეეხება კონსტიტუციის შესავალ ნაწილს, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების თავის გარკვეულ დებულებებს.⁶⁰

არგენტინის კონსტიტუცია, მართალია, ფორმალურად საუბრობს კონსტიტუციის სრულ ან ნაწილობრივ გადასინჯვაზე, მაგრამ მათ პროცედურებს არ განასხვავებს.⁶¹ შვეიცარიის კონსტიტუცია კი პირიქით, ერთმანეთისაგან მიჰნავს ამ ორი სახის გადასინჯვას და მათთვის განსხვავებულ პროცედურებს ითვალისწინებს, სრული გადასინჯვის საკითხი გაიტანება რეფერენდუმზე და, თუ ხალხი მხარს დაუჭერს, ორივე პალატა დაითხოვება და ტარდება პარლამენტის ხელახალი არჩევნები, რათა ახალარჩეულმა პარლამენტმა შეიმუშაოს კონსტიტუციის პროექტი და წარადგინოს რეფერენდუმზე დასამტკიცებლად. ნაწილობრივი გადასინჯვა კი არ იწვევს პალატების დათხოვნას, მთავარია ამ

⁵⁶ იქვე.

⁵⁷ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 99.

⁵⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, „მერიდიანის, თბილისი, 2017, გვ. 46

⁵⁹ იქვე, იხ. ციტირება: Constitution of United States, article VII. იხ. <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm> [16.05.2016]

⁶⁰ ესპანეთის კონსტიტუცია, 167-168 სექციები.

⁶¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, „მერიდიანის, თბილისი, 2017, გვ. 46, იხ. ციტირება: National Constitution of the Argentine Republic, General Constituent Assembly, city of Santa Fe, August 22, 1994, article 30, იხ. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html>

დროს დაცული იყოს საგნის მთლიანობის პრინციპი.⁶² ორივე შემთხვევაში გადასინჯული კონსტიტუცია ძალაში შედის ხალხისა და კანტონების მიერ მისი დამტკიცებისთანავე.⁶³

საქართველოს კონსტიტუცია 2017 წლამდე მოიხსენიებდა როგორც ზოგად, ასევე ნაწილობრივ გადასინჯვას 102-ე მუხლით გათვალისწინებულ დებულებაში.⁶⁴ თუმცა მიღების წესის მიხედვით აბსოლუტურად არ განასხვავებდა ამ ორს. 2017 წლის რეფორმის შედეგად კი საქართველომ საბოლოოდ თქვა უარი აღნიშნული ორი ცნების გამიჯვნაზე და ზოგადი ფორმით მოიხსენია კონსტიტუციის გადასინჯვა. ეს ცვლილება, იურიდიული ტექნიკის მხრივ პოზიტიურად უნდა იქნეს შეფასებული, რადგანაც წინა კონსტიტუციაში გადასინჯვის ამ სახეების განცალკევებით მოხსენიებას არანაირი არსობრივი მნიშვნელობა არ ჰქონია, ვინაიდან მათი მიღების წესი იდენტური იყო, შესაბამისად, განხორციელებული ცვლილებით დაიხვეწა აღნიშნული დებულება და სრულფასოვანი სახე მიიღო.

2.2 კონსტიტუციის გადასინჯვის მოდელები სირთულის მიხედვით

კონსტიტუციის გადასინჯვა პროცედურის მიხედვით შეიძლება დაყვით მარტივ, რთულ, განსაკუთრებით რთულ და შერეულ ფორმებად.⁶⁵ აღსანიშნავია, რომ მეცნიერთა და მკვლევართა აზრი აღნიშნულ ფორმებთან დაკავშირებით არასდროს არის ერთმნიშვნელოვანი. მეტწილად სიმპათიები გადახრილია არა სირთულის ან სიმარტივის მხარეს, არამედ მათი ნაზავისა და შუალედისაკენ. კონსტიტუციის გადასინჯვის გართულებული პროცედურის საწინააღმდეგო მოსაზრება საზოგადოების ერთი თაობის მიერ მეორე თაობის შებოჭვის გამართლებულობას აყენებს ეჭვქვეშ.⁶⁶ რამდენად შეუძლია, უკვე გარდაცვლილ

⁶² საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, „მერიდიანის, თბილისი, 2017, გვ. 46, იხ. ციტირება: ederal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 18 May 2014), artt. 192-195. იხ. < <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>>

⁶³ იქვე.

⁶⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2013 წლის მდგომარეობით, მუხლი 102.

⁶⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, „მერიდიანის, თბილისი, 2017, გვ. 47.

⁶⁶ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობის ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი, დ. ზედელაშვილი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 161.

თაობებს მათ მიერ დადგენილი კონსტიტუციის მეშვეობით წარმართონ ცოცხალი თაობის სოციალურ-პოლიტიკური არსებობა?⁶⁷ ხოლო, მეორე მხრივ, თუ აღნიშნულ პროცედურას ზედმეტად გავამარტივებთ და კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობა უპირობოდ ყველას მიეცემა, ეს თავად კონსტიტუციის გაუფასურებას გამოიწვევს. სწორედ ამიტომ, ამ შემთხვევაში საჭიროა კონკრეტული ოქროს შუალედის პოვნა, რათა ცვლილებების განხორციელების პრაქტიკული შესაძლებლობა კვლავ არსებობდეს, თუმცა არ იყოს ისეთ მარტივი, რომ გადასინჯვის მექანიზმი ბოროტად გამოიყენონ პოლიტიკურმა ძალებმა.

კონსტიტუციის გადასინჯვის სიმარტივე და სირთულე რამდენიმე კრიტერიუმით განისაზღვრება, ესენია: გადასინჯვის ინიციატორები, ვადები და ცვლილებების მისაღებად საჭირო ხმათა რაოდენობა. გადასინჯვის მარტივი წესი გამოიყენება მეტწილად დაუნერგელ კონსტიტუციებთან მიმართებით, მაშინ, როდესაც კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესისათვის დამახასიათებელი მოთხოვნებია დაწესებული.⁶⁸

კონსტიტუციის გადასინჯვის რთული პროცედურები გარკვეულწილად მიუთითებს კონსტიტუციის სიხისტეზე.⁶⁹ მაგალითად, კონსტიტუცია, რომელიც ზღუდავს კანონმდებლისა და სახელმწიფო მოხელეების ქმედებებს მუდმივი და ფუძემდებლური დებულებების განსაზღვრით, უნდა ჩაითვალოს ხისტ კონსტიტუციად და შესაბამისად, რთული გადასინჯვის პროცედურის მქონედ.⁷⁰ კონსტიტუციის გადასინჯვის რთული წესის შესაბამისად ცვლილების შეტანის შესაძლებლობა დაკავშირებულია საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა კვალიფიციურ უმრავლესობასთან, ან შესაძლოა დაწესებული იყოს ჩვეულებრივი კანონების ცვლილების პროცედურისაგან განსხვავებული, ოდნავ გართულებული, რეგულაციები.⁷¹ კონსტიტუციის გადასინჯვის რთულ წესს ასევე

⁶⁷ იქვე, იხ. ციტირება: *Letter of Thomas Jefferson to James Madison*, 6 Sept. 1789, Papers 15:392-97, ხელმისაწვდომია <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html> (ბოლოს შემოწმებულია: 20.06.2013) იხილეთ ასევე: Jeremy Waldron, *Precommitment and Disagreement*, in *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Larry Alexander (Ed.) Cambridge University Press (1998) pp.271-300.

⁶⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, „მერიდიანის, თბილისი, 2017, გვ. 47.

⁶⁹ Amending the Constitution, Ian Cram, 36 *Legal Stud.* 75 (2016), p. 76.

⁷⁰ Amending the Constitution, Ian Cram, 36 *Legal Stud.* 75 (2016), p. 76.

⁷¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, „მერიდიანის, თბილისი, 2017, გვ. 47.

მიეკუთვნება მისი შესწორება რეფერენდუმის გზით.⁷² აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ 1921 წელს საქართველოს პირველი კონსტიტუცია ითვალისწინებდა გადასინჯვის სწორედ რთულ მოდელს.

კონსტიტუციის გადასინჯვის განსაკუთრებული წესი შესაძლოა მოიცავდეს რამდენიმე პირობას:

- ა) პარლამენტისა და ფედერაციის სუბიექტების მონაწილეობა. ამ შემთხვევაში, მხოლოდ ცენტრალური საკანონმდებლო ორგანოს მიერ შესწორებების მიღება არ კმარა და საჭიროა, რომ ტერიტორიული სუბიექტების შესაბამისმა ორგანოებმაც უყარონ კენჭი;
- ბ) ორი მოწვევის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დამტკიცება. აღნიშნული მოდელი სკანდინავიის ქვეყნებისათვის არის დამახასიათებელი;
- გ) პარლამენტართა და ხალხის მონაწილეობა, ანუ რეფერენდუმი. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ განსხვავდება რეფერენდუმის დამდგენი ნორმები, ზოგიერთ სახლემწიფოში იგი სავალდებულო პროცედურას წარმოადგენს, ზოგან მხოლოდ გარკვეული დებულებების ცვლილება იწვევს რეფერენდუმის გზით მათი დამტკიცების აუცილებლობას და ა.შ.⁷³

კონსტიტუციის გადასინჯვის განსაკუთრებით რთულ მოდელს უკავშირებენ ასევე ე.წ. „დასული მუხლების“, ანუ მუდმივი დებულებების არსებობას კონსტიტუციაში და საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას.⁷⁴

2017 წელს საქართველოში განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმით დავიწროვდა კონსტიტუციური კანონის ინიცირების უფლების მქონე პირთა წრე, რამაც ერთი შეხედვით გაართულა აღნიშნული პროცედურა, თუმცა კვლავ პრაქტიკულად განხორციელებადად დატოვა. თუმცა, საყურადღებოა, რომ გაიზარდა კონსტიტუციური ცვლილებების მიღების როგორც ვადები, ასევე გართულდა მისი მიღების პროცედურაც, თუმცა ამ საკითხებზე საუბარი უფრო დეტალურად შემდგომ თავებში გვექნება. 2017 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, საქართველო, ერთმნიშვნელოვნად, კონსტიტუციის გადასინჯვის შერეულ/გართულებულ მექანიზმს მიემხრო. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მარეგულირებელ ნორმებში დამკვიდრდა პლურალური ვოტუმის მექანიზმი, საქართველოს კონსტიტუციით

⁷² იქვე, გვ. 48.

⁷³ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, „მერიდიანის, თბილისი, 2017, გვ. 47-49.

⁷⁴ იქვე, გვ. 49 - 52.

არ იქნა შემოღებული განსაკუთრებით რთული პროცედურისათვის დამახასიათებელი სხვა ელემენტები. ასევე, საქართველოს კონსტიტუციამ, ბოლომდე ვერ თქვა უარი რთულ პროცედურებთან ერთად კონსტიტუციის გადასინჯვის „გამარტივებული“ საშუალებების თანარსებობაზე.

2.3 გადასინჯვის მექანიზმის გავლენა კონსტიტუციის სიმყარეზე

„არსებობს არგუმენტები მკაცრი კონსტიტუციური შეზღუდვების წინააღმდეგ. პირველი, ეს არის ისტორიული და ემპირიული დაკვირვება, რომ კონსტიტუციით ბოჭვა არის ხანდახან უბრალოდ შეუძლებელი. მიუხედავად ფორმალური კონსტიტუციური წესებისა, თუ პოლიტიკური რეფორმის მომხრე ძალები საკმარისად ძლიერნი არიან, ცვლილებები მაინც განხორციელდება. ასეთ შემთხვევაში გაცილებით უკეთესი იქნება, თუ ცვლილებები წავა ფორმალური კონსტიტუციური გადასინჯვის გზით, ვიდრე რევილუციით... შეუძლებელია კონსტიტუციის შემქმნელებმა დაწერონ მარადიული ტექსტი, რომელიც ემსახურება საზოგადოებას განვითარებისა და ტრანსფორმაციის პერიოდში“.⁷⁵

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია 1995 წელს იქნა მიღებული და ამ დროისათვის 35 ცვლილებაა მასში განხორციელებული, ხოლო 2019 წლის 28 ივნისს კი 36-ე ცვლილების ინიცირება მოხდა საქართველოს პარლამენტში. 24 წლის განმავლობაში 35 ცვლილება საკმაოდ დიდი რიცხვია და საგანგაშოდაც კი შეიძლება ჩაითვალოს. აქვე უნდა აღინიშნოს რომ ამ პერიოდის განმავლობაში სამჯერ განხორციელდა ფუნდამენტური ცვლილება კონსტიტუციისა.

თავისთავად მხოლოდ კონსტიტუციის გადასინჯვის პერიოდულობა არ შეიძლება ქვეყნის უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობის საზომად მივიჩნიოთ. ცვლილებების სიხშირის მიხედვით ისეთი კომპლექსური სოციალური დოკუმენტის სიმყარის ანალიზი და ამ მიმართულებით შეფასების ერთ კომპონენტზე დაყვანა დააკნინებდა კონსტიტუციის მნიშვნელობას.⁷⁶ მეტიც, ეს

⁷⁵ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 121, იხ. ციტირება: ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა კონსტიტუციის გადასინჯვაზე, სტრასბურგი, 2009 წლის 4 დეკემბერი, CDL (2009) 168, Engl. only, Study no.469/2008, p.86.

⁷⁶ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი

ფაქტორი (ცვლილებათა პერიოდულობა) ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება სრულებით არ იყოს არსებითი მოცემული რეალობის ახსნისა და გაგებისათვის. ეს, რა თქმა უნდა, ზოგიერთ შემთხვევაში არ გამოორიყხავს ამ საკითხის მნიშვნელობას, თუმცა გამოორიყხავს მისთვის აბსოლუტური საზომის ფუნქციის მინიჭებას.⁷⁷

მყარ და მოქნილ კონსტიტუციებს, ბუნებრივია, გააჩნიათ თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები. ბუნებრივია ისიც, რომ იდეალურ გამოსავალს წარმოადგენს ბალანსის დაცვა სიმყარესა და მოქნილობას შორის. ამ ბალანსის ძიებაში ხშირად კონსტიტუციები ასეთ რამეს სთავაზობენ: კონსტიტუციის სხვადასხვა ნაწილის გადასინჯვისათვის დგინდება განსხვავებული რეგულაციები.⁷⁸ აღნიშნულმა შესაძლოა უზრუნველყოს მეტი სტაბილურობა და მყარი გარანტიები კონსტიტუციის იმ ნაწილებისათვის, რომლებიც საჭიროებენ მეტ სიმყარეს, ხოლო მეორეს მხრივ მეტად მოქნილს ხდიან ნაწილებს, რომელთა ცვლილების საკითხიც შესაძლოა მეტად დადგეს დღის წესრიგში.⁷⁹ მაგალითისათვის, იამაიკის კონსტიტუცია შეიცავს რეგულაციებს, რომელთა გადასინჯვისთვისაც საჭიროა პარლამენტის ორივე პალატის აბსოლუტური უმრავლესობა, თუმცა ასევე შეიცავს რეგულაციებს, რომელთა ცვლილება ხორციელდება 2/3-ის უმრავლესობით და დანაწესებს, რომელთა გადახედვაც პარლამენტართა 2/3-ის თანხმობასთან ერთად რეფერენდუმის ჩატარებასაც მოითხოვს.⁸⁰

მიუხედავად იმისა, რომ ცვლილებების რაოდენობა არ წარმოადგენს კონსტიტუციის სიმყარის ერთადერთ საზომს, იგი მაინც გარკვეულ წარმოდგენას გვიქმნის კონსტიტუციის მოქნილობაზე. ზემოთ განხილული ინფორმაციის საფუძველზე თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ამ წლების განმავლობაში საქართველოს კონსტიტუცია საკმაოდ მოქნილ კონსტიტუციათა კატეგორიას

კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 116.

⁷⁷ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 116.

⁷⁸ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 21

⁷⁹ იქვე.

⁸⁰ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 21

განეკუთვნებოდა. შეუძლებელია ისეთი უნივერსალური ფორმულის შემოთავაზება, რომელიც დაიცავს ბალანსს მოქნილობასა და სიმყარეს შორის. გადასინჯვის ფორმულა უნდა ასახავდეს თითოეული იურისდიქციის კონკრეტულ საჭიროებებსა და გარემოებებს, თუმცა შეიძლება რომ გადასინჯვის მსგავსმა მოდელებმა სხვადასხვა შედეგები გამოიწვიოს განსხვავებული ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის, კულტურისა და ისტორიის მიხედვით.⁸¹

III. კონსტიტუციის გადასინჯვის როგორც სამართლებრივ-პოლიტიკური მექანიზმის ისტორიული განვითარება საქართველოში

თვალსაჩინოა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის შექმნის დღიდან (1995 წლის 24 აგვისტო) დოკუმენტში ერთმანეთის მიყოლებით შედიოდა ცვლილება-დამატებანი და უმთავრესი კანონის დღევანდელ მატერიალურ ვერსიას, დიდწილად აღარაფერი აქვს საერთო და იდენტური თავდაპირველ ტექსტთან.⁸² საქართველოში პოლიტიკური რეჟიმების სწრაფმა ცვლილებამ და თითოეულის სურვილმა „თავისი კვალი დაეტოვებინა“ კონსტიტუციაში, ხელი შეუწყო ცვლილებების განხორციელების გახშირებას.

3.1 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული გადასინჯვის მექანიზმები

1920 წელს დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო „წესი კონსტიტუციის განხილვისა“.⁸³ მოცემული წესის მიხედვით, კონსტიტუცია უნდა მიეღო თავად დამფუძნებელ კრებას (კონსტიტუციის პროექტის წარმდგენი სუბიექტი თავად დამფუძნებელი კრება იყო), პირველად განიხილებოდა კონსტიტუციის ძირითადი საფუძვლები, შემდგომ კრება გადავიდოდა თავობრივ განხილვაზე, რის წარმატებით გავლის

⁸¹ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 21

⁸² საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპარლამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 10

⁸³ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 89, იხ. ციტირება: „საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1920 წლის 16 ნოემბერს მიღებული წესი კონსტიტუციის განხილვისა“, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივის აქტების კრებული, 1918-1821.

შემდეგაც ხდებოდა მთლიანი კონსტიტუციისთვის კენჭისყრა.⁸⁴ 1921 წლის კონსტიტუციის მიღებისას აქტიურად იყო საუბარი პირველი კონსტიტუციის რეფერენდუმის გზით მიღების საკითხზე (მით უფრო, რომ თავად 1921 წლის კონსტიტუციის 147-ე მუხლი ითვალისწინებდა კონსტიტუციის გადასინჯვის რეფერენდალური წესით მიღებას), მაგრამ ეს სურვილები მოსალოდნელმა საბჭოთა ოკუპაციამ ჩაახშო, რადგანაც ლოგიკური იყო, რომ საომარ მდგომარეობაში მყოფ ქვეყანაში ვერანაირი რეფერენდუმი ვერ ჩატარდებოდა.⁸⁵

პირველი ძირითადი კანონი თავისი არსითა და ფორმით საქართველოში 1921 წლის 21 იანვარს მიიღეს. საბჭოთა ხელისუფლების მმართველობისაგან სამუდამოდ თავის დახსნის მიზნით კონსტიტუციის მიღებასთან დაკავშირებული პროცესები საკმაოდ ფორსირებულად განვითარდა. შესაბამისად, ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური მდგომარეობის, უშუალოდ კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში მონაწილე მხარეების უკიდურესი პოლარიზებიდან გამომდინარე მიღებულ დოკუმენტში არსებობდა გარკვეული ხარვეზები. მიუხედავად ამისა, არ შეიძლება არ აღინიშნოს 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის პროგრესულობა და დახვეწილობა.

აღნიშნული კონსტიტუციით გათვალისწინებული იყო კონსტიტუციის გადასინჯვის უფრო მეტად რთული პროცედურა, ვიდრე მარტივი. კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატორი შეიძლება ყოფილიყო მხოლოდ პარლამენტის წევრთა ნახევარი ან 50000 ამომრჩეველი.⁸⁶ კონსტიტუციით დაუშვებელი იყო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მმართველობის ცვლილება და დემოკრატიული პრინციპების უგულვებელყოფა.⁸⁷ პროექტის განხილვის დაწყება შეიძლებოდა მხოლოდ პარლამენტში მისი შესვლიდან 6 თვის შემდეგ.⁸⁸ ცვლილებების შესატანად საჭირო იყო საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა ხმებისა 2/3 და შემდგომ მისი ამოქმედებისათვის ცვლილებების რეფერენდუმით

⁸⁴ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 89, იხ. ციტირება: შარაშენიძის რედაქტორობით, გამომცემლობა თბილისი: ივერთა მხარე, თბილისი 1990, გვ. 442.

⁸⁵ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 89.

⁸⁶ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 145-ე მუხლი.

⁸⁷ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 148-ე მუხლი.

⁸⁸ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 146-ე მუხლი.

დამტკიცება.⁸⁹ 1921 წლის კონსტიტუციის რედაქცია არ ითვალისწინებდა ახალი კონსტიტუციის მიღების სპეციალურ წესს, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის ტექსტი იცნობდა „ზოგად და ნაწილობრივ გადასინჯვის ცნებებს.“⁹⁰

საინტერესოა დემოკრატიული რესპუბლიკის უცვლელად გამოცხადების საკითხიც, რომელსაც კომისიაში ბევრი მონაწილემდევე ჰყავდა, მაგ., ი. ბარათაშვილი აღნიშნავდა, რომ საკონსტიტუციო რეფერენდუმის დამკვიდრების პირობებში, რაიმეს გამოცხადება „მუდმივად და უცვლელად“ ეწინააღმდეგებოდა რეფერენდუმის პრინციპს.⁹¹ ს. დადიანის აზრით კი, მუდმივი და უცვლელი დებულებების არსებობა საყოველთაო განვითარების იდეას ეწინააღმდეგება.⁹² რაც შეეხება მომხრეების პოზიციას, ისინი, პირველ ყოვლისა, ისტორიულ მაგალითებს იშველიებდნენ: მიუთითებდნენ აშშ-ისა და შვეიცარიის კონსტიტუციებზე და აღნიშნავდნენ, რომ დემოკრატიული რესპუბლიკის მუდმივად და უცვლელად გამოცხადება აუცილებელია იმისთვის, რომ არ არსებობდეს სამართლებრივი საშუალება დემოკრატიული რეჟიმის შესაცვლელად.⁹³ საბოლოოდ, კონსტიტუციაში გაჩნდა 148-ე მუხლი, რომელიც საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმას დაკუთმებული აცხადებს: „დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის გაუქმება არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების საგნად“.⁹⁴

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით გადასინჯვის საკმაოდ რთული პროცედურა იყო დადგენილი, რაზეც მეტყველებს განხილვის ვადები და რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნა. ასევე საკმაოდ პროგრესულია მმართველობის ფორმის მუდმივობის შესახებ დებულება, განსაკუთრებით კი იმ მოცემულობისათვის, რა მოცემულობაშიც ხდებოდა ამ კონსტიტუციის მიღება და

⁸⁹ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 147-ე მუხლი.

⁹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 89, იხ. ციტირება: საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 145.

⁹¹ კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 17.

⁹² იქვე, გვ. 17.

⁹³ იქვე, გვ. 18, იხ. ციტირება: მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1997, 150-152.

⁹⁴ იქვე, იხ. ციტირება: საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 148-ე მუხლი.

იმის გათვალისწინებით, რომ დღევანდელი საქართველოს კონსტიტუციაც კი არ იცნობს მუდმივ დებულებებს.

3.2 1995-2014 წლებში განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმების შედეგად ჩამოყალიბებული კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმის მოდელები

1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციაში ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ პარლამენტისთვის ინიციატივის წესით მიმართვის უფლება მიენიჭა საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს. ცვლილებების პროცედურული მხარე ასეთი იყო: კანონპროექტი ჯერ ქვეყნდება საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის, პარლამენტი კი მის განხილვას პროექტის გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ შეუდგებოდა. ცვლილებები მიიღებოდა, თუ მას მხარს დაუჭერდა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. პარლამენტის მიერ უკვე მიღებულ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონს კი ხელს აწერდა და აქვეყნებდა საქართველოს პრეზიდენტი.⁹⁵

გემოხსენებულის გარდა, კანონმდებელმა 1995 წლის კონსტიტუციის გარდამავალ დებულებებში გაითვალისწინა კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შეცვლა საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის გამოქვეყნების გარეშე, გამონაკლისის წესით, მხოლოდ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენასთან დაკავშირებით.⁹⁶

პარლამენტს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარედგინა შერეული მართვის მოდელზე ორიენტირებული პროექტი, რომელიც საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის გამოქვეყნდა.⁹⁷ პარლამენტში განხილვისას შერეული მოდელი საპრეზიდენტოთი შეიცვალა, მაგრამ პრინციპულად განსხვავებული პროექტი განხილვისთვის აღარ გამოქვეყნებულა.⁹⁸ საყოველთაო-სახალხო განხილვაზე

⁹⁵ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, პირველი რედაქცია.

⁹⁶ კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 22

⁹⁷ იქვე.

⁹⁸ იქვე.

უარის თქმის არგუმენტი ის იყო, რომ იმ ეტაპზე სახელმწიფოს კონსტიტუცია არ ჰქონდა და ასეთი ნორმაც, შესაბამისად, არ არსებობდა.⁹⁹

1999 წლის 20 ივლისს პირველად შეცვალეს საქართველოს კონსტიტუცია.¹⁰⁰ საარჩევნო ბარიერი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ხდება მმართველი პარტიის ხელში პოლიტიკურ ოპოზიციასთან მანევრირებისას. უნდა ითქვას, რომ ამ მომენტისათვის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა მცდარი ნაბიჯი იყო, რადგან ეს ცვლილება, უპირველეს ყოვლისა, ძლიერ პარტიებს კიდევ უფრო გააძლიერებდა.¹⁰¹ შესაბამისად, როგორც მართებულად ასკვნის ცნობილი გერმანელი იურისტი ვოლფგანგ გაული: აღნიშნული კონსტიტუციური ცვლილება შეიძლება შევაფასოთ როგორც პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიების მიერ ძალაუფლების შესანარჩუნებლად განხორციელებული სტრატეგიული ღონისძიება.¹⁰² თუმცა 1999 წელს განხორციელებული ცვლილებით კანონმდებელი კონსტიტუციის გადასინჯვის ფორმას არც კი შეხება.

ცნობილი კონსტიტუციონალისტის ჯონ ელსტერის თქმით, მსოფლიოში არსებობს დემოკრატიული კონსტიტუციები, მიღებული არადემოკრატიული გზით, მაგრამ არ არსებობს დემოკრატიული გზით მიღებული არც ერთი ავტორიტარული კონსტიტუცია.¹⁰³ კონსტიტუციის მიღების პროცესში მნიშვნელოვანია ორი მომენტი: რამდენად დემოკრატიულია ეს პროცედურა და რამდენად ეფუძნება ახალი კონსტიტუციის მიღება (თუ არსებულ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა) ფართო და სრულფასოვან მსჯელობას.¹⁰⁴ ქართულ პოსტრევოლუციურ სინამდვილეში მოვლენები ისე განვითარდა, რომ არათუ

⁹⁹ იქვე, იხ. ციტირება: მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი, თბილისი, 2007, 97.

¹⁰⁰ საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპარლამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 16.

¹⁰¹ საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპარლამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 16. იხ. ციტირება: ვოლფგანგ გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბილისი 2002. გვ. 115

¹⁰² საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპარლამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 16.

¹⁰³ იქვე, გვ. 20.

¹⁰⁴ იქვე, გვ.15

ზემოთ ხსენებული ორი ძირითადი ფაქტორი, არამედ სამართლებრივი განხილვისა და პუბლიკაციის დანაწესიც სრულად იქნა ანულირებული.¹⁰⁵

ვარდების რევოლუციის შემდეგ დღის წესრიგში დადგა ახალი პოლიტიკური გამოწვევა, ეს იყო ე. წ. „ტრიუმვირატს“ (საკაკაშვილი, უვანია, ბურჯანაძე) შორის ძალაუფლების განაწილება.¹⁰⁶ მაშინ არსებული 1995 წლის მოდელი მორგებული იყო ერთი პირის, პრეზიდენტის ძალაუფლებას. ამასთან ერთად, 2001 წლიდან აქტიური საუბარი მიდიოდა კონსტიტუციურ რეფორმაზე, რომელსაც უფრო მეტად უნდა გაეძლიერებინა საკანონმდებლო ხელისუფლება.¹⁰⁷ მაშინდელი ხელისუფლება აცხადებდა, რომ რეალურად ეს იყო 2001 წელს გამოქვეყნებული მოდელის ინტერპრეტაცია და ხელახალი განხილვა მას არ სჭირდებოდა.¹⁰⁸ ამ ვითარებაში ცვლილებაზე საჯარო საუბარი იწყება საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ (2004 წლის 4 იანვარი), 19 იანვარს პროექტი იხილება სახელისუფლებლო ელიტის შეხვედრაზე, 1-2 თებერვალს მოდელი საბოლოოდ თანხმდება „ტრიუმვირატს“ შორის, 3 თებერვალს იხსენება პარლამენტის საგაზაფხულო სესია, 5 თებერვალს ხდება პროექტის საპარლამენტო განხილვა, ხოლო 6 თებერვალს ეს ყველაფერი სრულდება პროექტის დამტკიცებით.¹⁰⁹ შესაბამისად, განვითარებული მოვლენებიდან გამომდინარე დარღვეულ იქნა კონსტიტუციის ლეგიტიმურობის ძირითადი კრიტერიუმები, იგი მიღებულ იქნა კანონით დაწესებული მოთხოვნების უგულებელყოფით, კერძოდ დაირღვა ვადები და კონსტიტუციის პროექტის განხილვაში საზოგადოების ფართო მასებს მონაწილეობა არასდროს მიუღიათ.

2004 წლის თებერვალში, განხორციელდა კონსტიტუციის ფუნდამენტური ცვლილება, თანაც ისე, რომ დაირღვა კონსტიტუციური კანონის პროექტის

¹⁰⁵ იქვე, გვ. 21.

¹⁰⁶ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 129.

¹⁰⁷ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 129.

¹⁰⁸ იქვე.

¹⁰⁹ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 129.

პუბლიკაციისა და განხილვის ერთთვიანი პროცედურა,¹¹⁰ მიღებულ იქნა პრაქტიკულად ახალი კონსტიტუცია. კონსტიტუციის გადასინჯვის პოლიტიკურ-სამართლებრივ ბუნებაზე კიდევ ერთხელ მიუთითებს ის ფაქტი, რომ აღნიშნული პროცესის კანონიერება, გამჭვირვალობა და დემოკრატიულობა მეტწილად განაპირობებს არა მხოლოდ თავად ამ დოკუმენტის, არამედ თავად მმართველი ძალის ლეგიტიმურობასაც. სწორედ ამიტომაც, 2004 წლის ცვლილებების მიღების შედეგად, კოხვის ნიშნის ქვეშ დადგა არა მხოლოდ კონსტიტუციის, არამედ ხელისუფლების ლეგიტიმურობაც.¹¹¹ 2004 წლის რეფორმა კონსტიტუციის გადასინჯვის მუხლს არ შეხებია, სამაგიეროდ, შეეხო კონსტიტუციის შემდგომი ორი რეფორმა.¹¹²

„თითოეული ქვეყნის ცხოვრებაში დგება მომენტი, როცა საჭიროა სახელმწიფოს მონყობის ძირითადი პრინციპებისა თუ ნორმების ახლებურად გააზრების აუცილებლობა, ამგვარი მდგომარეობა შეიძლება გამოწვეული იყოს ქვეყანაში არსებული სიტუაციით.“¹¹³ „2009 წლის გაზაფხულზე ქვეყანა მოიცვა მასობრივმა ოპოზიციურმა გამოსვლებმა, დემონსტრანტებს რამდენიმე ათეული დღის განმავლობაში გადაკეტილი ჰქონდათ ქვეყნის მთავარი გამზირი და ცვლილებებს მოითხოვდნენ. აღსანიშნავია, რომ 2007 წლის 7 ნოემბრის შემდეგ ხელისუფლება მუდმივად იდგა დელეგატიმაციის საფრთხის წინაშე (მაშინ, სიტუაციის დროებითი განმუხტვა პრეზიდენტის გადადგომამ და რიგგარეშე არჩევნებმა უზრუნველყო). 2009 წლის ზაფხულის დასაწყისშიც ხელისუფლების ლეგიტიმაცია შერყეული იყო. ამიტომ, მაშინდელმა მმართველმა გუნდმა მიზნად დაისახა ახალი კონსტიტუციური რეფორმა, რომლის შედეგებიც საერთაშორისო

¹¹⁰ საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპარტამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 17.

¹¹¹ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 131.

¹¹² საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 90.

¹¹³ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, ავტორთა კოლექტივი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, გამოცემა №1, თბილისი, 2010, გვ. 17.

და ადგილობრივ საზოგადოებას აჩვენებდა, რომ ქვეყანა ევროპული დემოკრატიზაციის გზას ადგას.¹¹⁴

2010 წლის რეფორმის მიზანს წარმოადგენდა მმართველობის არსებული დეფორმაციის გამოსწორება და ისეთი დემოკრატიული საზოგადოებრივი კონსტრუქციის მშენებლობა, რომელიც დაეფუძნებოდა ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის, ზემოდან ქვემოთ გადანაწილების პრინციპს.¹¹⁵ თუმცა, აღნიშნული კონსტიტუციური რეფორმა გაცილებით უფრო ფართო მასშტაბის აღმოჩნდა და შეეხო არა მხოლოდ მმართველობის ფორმებს.

წარსულ წლებში კრიტიკის საგანი იყო ის, რომ კონსტიტუცია ზედმეტად ადვილად და ხშირად იცვლებოდა, თან ეს ხდებოდა მხოლოდ ერთი, დომინანტური პოლიტიკური ძალის ნებით და, უმეტეს შემთხვევაში, ეს ცვლილებები მიმდინარე პოლიტიკური კონიუნქტურით იყო გაპირობებული,¹¹⁶ თუმცა 2010 წლის ივნისში შექმნილ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წინაშე იდგა დილემა, გაემარტივებინათ, თუ პირიქით გაერთულებინათ კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი.¹¹⁷ საბოლოოდ, კომისიამ ამ უკანასკნელს მიანიჭა უპირატესობა და მიღებულ ვარიანტში, კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის საჭირო კვალიფიციური უმრავლესობის ზომა გაიზარდა ორი მესამედიდან სამ მეოთხედამდე; ამასთან, კონსტიტუციის შესწორების მომხრეებმა ორჯერ უნდა მიაღწიონ ამგვარ უმრავლესობას სულ მცირე სამთვიანი ინტერვალით.¹¹⁸

2010 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, როგორც უკვე აღვნიშნეთ შეიცვალა კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი: ახალი 102-ე მუხლის მე-

¹¹⁴ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 131.

¹¹⁵ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, ავტორთა კოლექტივი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, გამოცემა №1, თბილისი, 2010, გვ. 14-16.

¹¹⁶ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, შესავალი წერილი: კონსტიტუცია და კონსტიტუციონალიზმი საქართველოში, გ. ნოდია, დ. აფრასიძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 9.

¹¹⁷ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, ავტორთა კოლექტივი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, გამოცემა №1, თბილისი, 2010, გვ. 71 - 72.

¹¹⁸ იქვე.

3 პუნქტის მიხედვით, კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანასთან დაკავშირებით წინადადებას მხარი უნდა დაუჭიროს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის 2/3-მა, სამთვლიანი ინტერვალით ჩატარებულ ორ თანმიმდევრულ სესიაზე.¹¹⁹ აღნიშულთან დაკავშირებით ვენეციის კომისია მიიჩნევდა, რომ საჭირო იყო კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელების უფრო მყარი გზა, რომელიც ამავდროულად დაიცავდა ბალანსს საკონსტიტუციო სტაბილურობასა და საკმარის მოქნილობას შორის, რაც უზრუნველყოფდა საქართველოს კონსტიტუციის ადაპტირებას სამომავლო ახალ ღონისძიებებზე.¹²⁰

3.3 კონსტიტუციის გადასინჯვის გამოყენების პოლიტიკური და სამართლებრივი პროცესების ანალიზი

განხილული სამი ცვლილების ისტორიიდან შესაძლებელია შემდეგი დასკვნის გამოტანა: არსებობს ცვლილების ორი დონე, რომელიც ყველაზე მეტად განაპირობებს მისსავე ლეგიტიმურობას: ცვლილების საჭიროებასა და შინაარსზე მსჯელობის დონე და უკვე შემუშავებული ცვლილების პროექტის საერთო-სახალხო განხილვის დონე.¹²¹ ზემოთ განხილულ მოვლენათა განვითარების ისტორიული ექსკურსის შემდეგ შეიძლება ითქვას, რომ მიუხედავად იმისა, განვითარებადი საქართველო საჭიროებდა კონსტიტუციის ცვლილებას, მაგრამ, სამწუხაროდ, ყველა ზემოთ განხილულ შემთხვევაში დომინირებს პოლიტიკური ინტერესები. მოგეხსენებათ, საქართველო უმთავრესად პოლიტიკური ცხოვრებით ცხოვრობს, ამიტომაც არც არის გასაკვირი, რომ ყველა კონსტიტუციური ცვლილება მეტწილად პოლიტიკურ ასპექტებთან იყო კავშირში. თუმცა, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციური რეფორმების გატარებისას ხელისუფლებაში მყოფი დომინანტი ძალა ცდილობდა საკუთარი ინტერესებით ეხელმძღვანელა, საბოლოო ჯამში გატარებული რეფორმები მაინც წინსვლისა და პროგრესისაკენ იყო მიმართული, რამაც საბოლოო ჯამში დემოკრატიულ საპარლამენტო რესპუბლიკამდე მიგვიყვანა.

ქართველი კანონმდებელი თანდათან ათვისებს კონსტიტუციის მდგრადობისა და სტაბილურობის მნიშვნელობას და ეტაპობრივად უბრუნდება 1921 წლის

¹¹⁹ ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა კონსტიტუციის გადასინჯვაზე, სტრასბურგი, 2010 წლის 31 ივლისი, CDL(2010)062, მოსაზრება №543/2009, გვ. 21.

¹²⁰ იქვე.

¹²¹ იქვე, გვ. 133.

კონსტიტუციის მიმღები დამფუძნებელი კრების მიერ არჩეული გადასინჯვის ხისტი მოდელს.¹²² 2010 წლისა და 2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებები კონსტიტუციის გადასინჯვის წესზე მხოლოდ ამას მიუთითებენ. მივდივართ კონსტიტუციის გადასინჯვის უფრო მკაცრი პროცედურისკენ და ხალხის მაღალი ჩართულობისკენ.¹²³ ჩვენს მიზანს წარმოადგენს, გავაანალიზოთ ეს მიმართულებები და ახალი რეგულაციის მიერ შემოთავაზებული ნორმები.¹²⁴

IV. საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის გადასინჯვის მექანიზმები და მათი შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი

კონსტიტუციის გადასინჯვის მოდელზე მსჯელობისას ეტაპობრივად უნდა იქნეს გაანალიზებული მისი შემადგენელი თითოეული საფეხური. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის წესები გათვალისწინებულია საქართველოს კონსტიტუციის მეათე თავითა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით. შესაბამისად, ამ თავში საუბარი იქნება 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმების შედეგად მიღებული მოდელის სამართლებრივ ღირებულებაზე, მის დადებით და უარყოფით მხარეებზე, ასევე პარალელს გავავლებთ საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგულაციებთან.

4.1 კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლების მეორე სუბიექტები

2017 წლის კონსტიტუციის რეფორმის შედეგად კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიცირება შეუძლია პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს ან 200 000 ამომრჩეველს. კონსტიტუციის თავდაპირველი ვერსიით ამ ორ სუბიექტთან ერთად დადგენილი იყო ასევე პრეზიდენტიც, თუმცა 2010 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად კანონპროექტის ინიცირების შესაძლებლობა მხოლოდ პარლამენტის წევრებსა და ამომრჩევლებს დარჩათ.

¹²² საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 90, იხ. ციტირება: ბ. ქანთარია „კონსტიტუციის ფუნდამენტური პრინციპები და მართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში“, გამომცემლობა სამართალი, თბილისი, 2013 წ., გვ. 333.

¹²³ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 90.

¹²⁴ იქვე, გვ. 103

სკანდინავიური მოდელი ფაქტობრივად ნიშნავს საკონსტიტუციო ცვლილებებისთვის უფრო მაღალი პოლიტიკური ტემპერატურის მინიჭებას და გადასინჯვაში მეტი პოლიტიკის ჩართვას.¹²⁵

კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატორ სუბიექტებთან მიმართებით, მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში მრავალფეროვანი გამოცდილება არსებობს, მათ შორის არის მოდელები, რომელთა მიხედვითაც, ჩვეულებრივი კანონისა და კონსტიტუციური კანონის ინიციატორი სუბიექტები ერთმანეთისგან არ განირჩევიან (მაგალითად, იტალია, ესპანეთი, ფინეთი, ნორვეგია).¹²⁶

4.1.1 ხელისუფლების ორგანო, როგორც კონსტიტუციური ცვლილებების ინიციატორი

საფრანგეთის, კვიპროსის, პორტუგალიის, ბელგიისა და ნიდერლანდების კონსტიტუციები გადასინჯვის ინიცირების უფლებამოსილებას პარლამენტის ერთ წევრსაც კი ანიჭებენ.¹²⁷ თუმცა, კონსტიტუციური ცვლილებების ინიციატივით არ შეიძლება აღიჭურვონ ცალკეული მცირე სუბიექტები (მაგალითად, პარლამენტის წევრი ან პარლამენტის წევრთა მცირე რაოდენობა), კონსტიტუციური ცვლილების ინიციატივა თავიდანვე უნდა იყოს სიცოცხლისუნარიანი, სწორედ ამიტომ არის გავრცელებული ამ უფლებით პარლამენტის წევრთა მაღალი კვალიფიციური უმრავლესობის აღჭურვა (ალბანეთი - 1/5, ბულგარეთი - 1/4, თურქეთი - 1/3, არგენტინა - 2/3 ან კონკრეტული რაოდენობის დათქმა, სერბეთი - 20 დეპუტატი, აზერბაიჯანი - 63 დეპუტატი),¹²⁸ რომელთა რიცხვსაც, ჯერ კიდევ 1921 წლიდან მოყოლებული, განეკუთვნება საქართველო და ეს მიდგომა 2017 წლის რეფორმაშიც არ იქნა

¹²⁵ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 104.

¹²⁶ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 97, იხ. ციტირება: პაპაშვილი, გეგენავა, supra 6, გვ. 35.

¹²⁷ Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study no. 469 / 2008), p. 7, იხ. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e)

¹²⁸ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 97, იხ. ციტირება: პაპაშვილი, გეგენავა, supra 6, გვ. 35.

შენარჩუნებული.¹²⁹ პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა არის ის ოპტიმალური რაოდენობა, რომლის ინიციატივისა და ოპოზიციური ძალების კონსოლიდაციის შემთხვევაში ინიციატივა იქნება სიცოცხლისუნარიანი.¹³⁰

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები ინიციატორთა რიცხვში მთავრობასაც თვლიან.¹³¹ თუმცა საქართველომ უარი თქვა მთავრობის ამგვარი უფლებამოსილებით აღჭურვაზე. აღნიშნულის მიზეზი შესაძლოა ყოფილიყო აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლების შეზღუდვა და ერთმნიშვნელოვნად საპარლამენტო რესპუბლიკის დამკვიდრების სურვილი. საქართველოს მთავრობა სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით, რაც მას აძლევს საკმარის შესაძლებლობას კონკრეტული მოცულობით მიიღოს მონაწილეობა საკანონმდებლო საქმიანობაში. მაგრამ, ვინაიდან საქმე ქვეყნის უმნიშვნელოვანეს დოკუმენტს შეეხება, გამართლებულად მიმაჩნია, რომ ინიციატორთა წრე შემოიფარგლოს ხალხით და თავისუფალი არჩევნების გზით მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლებით.

საქართველოს სამართლებრივ წარსულში პრაქტიკულად არ მოიპოვება შემთხვევა, როდესაც კონსტიტუციური ცვლილებების ინიციატორი ყოფილიყოს ვინმე სხვა, გარდა პარლამენტისა (თუ არ ჩავთვლით საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ამ უფლებით სარგებლობის შემთხვევას, თუმცა როდესაც საქმე მასშტაბურ რეფორმებს ეხება, ამ შემთხვევაში აქტიური სუბიექტი ისევ და ისევ პარლამენტი). აღნიშნული საკითხი შესაძლოა აიხსნას რამდენიმე ფაქტორით, პირველ რიგში, ქართული პოლიტიკური ისტორიიდან გამომდინარე საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების წევრები ხშირ თუ არა ყველა შემთხვევაში არიან ერთი პოლიტიკური ჯგუფის წარმომადგენლები და კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელება მათ შეთანხმებულ პოზიციას წარმოადგენს. ვინაიდან და რადგანაც, საკანონმდებლო საქმიანობა მეტწილად პარლამენტის პრეროგატივაა, მიუხედავად იმისა რომ საკანონმდებლო ცვლილებათა ინიციატორთა დიდი

¹²⁹ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 97.

¹³⁰ იქვე.

¹³¹ ბელგიის, ხორვატიის, მონტენეგროს, ნიდერლანდების და ა.შ., იხ. Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study no. 469 / 2008), p. 8, იხ. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e)

წილი სწორედაც რომ მთავრობაზე მოდის, როდესაც საქმე ეხება ისეთი მნიშვნელობის დოკუმენტს როგორც არის კონსტიტუცია, სავარაუდოა, რომ აღნიშნული კანონის ცვლილების პროექტის ინიცირება პარლამენტისათვის იყოს მინდობილი. თუმცა საფრანგეთში, მაგალითისათვის, ხშირად აღნიშნული როლები გადანაწილებულია, მთავრობის მიერ ხდება კანონპროექტის შემუშავება და წარდგენა პარლამენტში, პარლამენტი კი განიხილავს და ამტკიცებს მას.¹³²

4.1.2 ამომრჩევლების მიერ ინიცირებული კონსტიტუციური ცვლილებები

საკმაოდ ბევრი ქვეყნის კონსტიტუცია¹³³ გადასინჯვის უფლებას ანიჭებს ამომრჩეველთა ჯგუფს, ეს გასაგებია, რადგან ხალხი ხელისუფლების წყაროა და ამგვარი უფლებამოსილებები ხალხის დემოკრატიულ პროცესებში ჩართულობის მექანიზმად მოიაზრება.¹³⁴ ხალხი, როგორც უმაღლესი სუვერენი აუცილებლად უნდა იყოს კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატორ სუბიექტთა შორის, განსაკუთრებით კი მაშინ, როდესაც კონსტიტუციის გადასინჯვა ხდება პარლამენტის შიგნით და არა რეფერენდუმის გზით.¹³⁵ უშუალოდ ამომრჩეველთა იმ რაოდენობის დადგენა, რომელსაც უნდა გააჩნდეს კონსტიტუციური ცვლილებების ინიცირების შესაძლებლობა ყველა ქვეყნისათვის ინდივიდუალური პროცესია. გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ქვეყნის იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომელსაც შეუძლია არჩევნებში მონაწილეობის მღება, ასევე, ვფიქრობ, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული საარჩევნო აქტივობის მაჩვენებლები და ამ სტატისტიკურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით იქნება შესაძლებელი ინიციატივის უფლების მქონე ამომრჩეველთა რიცხვის დადგენა. საქართველოში რეგისტრირებულია 3 700 000-მდე ამომრჩეველი, რომლის 5.4%-ია 200 000, ეს რაოდენობა გონივრულია

¹³² Sophie Boyron, *The Maastricht Treaty and the Revision of the French Constitution*, 16 *Holdsworth L. Rev.* 62 (1993), p. 62 - 84.

¹³³ ლატვია - არანაკლებ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ერთი მეათედისა, ლიეტუვა - 300 000 ამომრჩეველი, შვეიცარია - 100 000 ამომრჩეველი, იხ. *Report on Constitutional Amendment*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study no. 469 / 2008), p. 8, იხ. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e)

¹³⁴ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 97-98.

¹³⁵ იქვე, გვ. 98.

და სრულიად საკმარისი სიცოცხლისუნარიანი საკონსტიტუციო ინიციატივის წარმოსამობად, თანაც ყველაზე სიცოცხლისუნარიანის, რადგან 200 000 ამომრჩევლის კონსოლიდირება საკონსტიტუციო ცვლილების ინიციატივისთვის საკმაოდ სერიოზული ფაქტორია იმ პოლიტიკური ძალების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად, რომელთაც ხელისუფლების სადავეები უპყრიათ და ბევრი რამ ძალუძთ კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივისთვის სიცოცხლისუნარიანობის მისანიჭებლად.¹³⁶

შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი ინიციატორთა წრე საკმაოდ ამომწურავი და სრულყოფილია, დამატებით არ საჭიროებს სუბიექტების განსაზღვრას და არც არსებულთა ცვლილებას.

4.2 საყოველთაო სახალხო განხილვა, როგორც ცვლილებების ლეგიტიმაციის წყარო

საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლის მეორე ნაწილის შესაბამისად, კონსტიტუციური კანონის პროექტი წარედგინება პარლამენტს, რომელიც აქვეყნებს მას საყოველთაო სახალხო განხილვისათვის. საყოველთაო-სახალხო განხილვის წესები კი საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით არის დადგენილი. საყოველთაო-სახალხო განხილვის მიზნით, პარლამენტის დადგენილებით, იქმნება საორგანიზაციო კომისია.¹³⁷ საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისია 1 თვის ვადაში განიხილავს საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ მასალებს, მოსახლეობის მაქსიმალური ინფორმირებისა და ჩართულობის პრინციპის გათვალისწინებით, მართავს შეხვედრებს საქართველოს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ - ტერიტორიულ ერთეულში.¹³⁸ საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შეხვედრაზე მოქალაქეთა მოსაზრებების დაფიქსირება ხდება ზეპირად ან/და წერილობით. მოქალაქეთა ზეპირი მოსაზრებები აისახება შეხვედრის ოქმში და საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შემატყობველ ოქმში, ხოლო საყოველთაო-სახალხო

¹³⁶ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 98.

¹³⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, მუხლი 125.

¹³⁸ იქვე.

განხილვისას წერილობით ან/და ელექტრონულად წარდგენილი მოსაზრებები დაერთვის შემაჯამებელ ოქმს.¹³⁹

კონსტიტუციის გადასინჯვის ვადები მნიშვნელოვანი საკითხია გადასინჯვის მექანიზმის შემუშავებისას. ვადების არსებობა უნდა უზრუნველყოფდეს, ერთი მხრივ, კონსტიტუციის გადასინჯვის გონივრული ზღვრული ვადის დათქმას და, მეორე მხრივ, კონსტიტუციის გადასინჯვაში საყოველთაო ჩართულობის ეფექტურობას.¹⁴⁰ მიუხედავად ამ არგუმენტისა, მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში მსგავს პრაქტიკას დიდი მხარდაჭერა არ აქვს.¹⁴¹ დადგენილია მყარი ვადა, რომლის განმავლობაშიც საზოგადოების წევრებს გონივრული შესაძლებლობა მიეცემა, ჩართულიყვნენ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესებში, შეემუშავებინათ პროექტის კრიტიკული ანალიზი, განეხორციელებინათ საუკეთესო მსოფლიო პრაქტიკის შესწავლა.¹⁴²

კონსტიტუცია აუცილებლად ქმედითი აქტი უნდა იყოს და სრულდებოდეს არა მითითების, ძალის გამოყენების მუქარით, არამედ თავად ადამიანებს უნდა ჰქონდეთ საკონსტიტუციო ნორმების შესრულებისა და დაცვის საერთო მოტივაცია.¹⁴³ ასეთ მოტივაციას კი მხოლოდ ისეთი კონსტიტუცია ქმნის, რომელსაც აქვს სახალხო განპირობებულობა, რადგან მისი მამოძრავებელი ძალაა „ცოცხალი სამართლის“ იდეა, რომელიც საზოგადოებრივ ინტერესებს ეფუძნება და არა სახელმწიფო ძალაუფლებას.¹⁴⁴ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას ხშირად განიხილავენ, როგორც კონსტიტუციის ლეგიტიმაციის უმნიშვნელოვანეს

¹³⁹ იქვე.

¹⁴⁰ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 100.

¹⁴¹ იქვე, გვ. 101.

¹⁴² იქვე.

¹⁴³ კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 36, იხ. ციტირება: მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დისერტაცია პოლიტიკურ მეცნიერებათა დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად, თბილისი, 1997, 16.

¹⁴⁴ იქვე, გვ. 37, იხ. ციტირება: მაისურაძე ნ., სამართლებრივი შემოქმედება, სამართლებრივი კულტურისა და სამართლებრივი პლურალიზმის საკითხები, ადამიანი და კონსტიტუცია, 2006, №3, 93, ციტ.: ბრეგვაძე ლ., აუტოპოეტური სამართალი და საზოგადოებრივი კულტურ გლობალურ საზოგადოებაში, პოსტმოდერნისტული სამართლის სოციოლოგი, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის მაცნე, სამართლის სერია, №1, 2005, 30.

საფუძველს, თუმცა საზოგადოების მიერ საყოველთაო-სახალხო განხილვა ფორმალურად აღიქმება. უპირველეს ყოვლისა, ასეთ შთაბეჭდილებას ქმნის განხილვის ვადა – 1 თვე, რომლის განმავლობაშიც, მაქსიმალური ჩართულობის უზრუნველყოფა შეუძლებელია.¹⁴⁵ აღსანიშნავია, რომ 2017 წელს 1 მაისს განხორციელდა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის ინიცირება და მისი გამოქვეყნება, ხოლო საყოველთაო-სახალხო განხილვის შემაჯამებელი ოქმი კი გამოიცა ამავე წლის 5 ივნისს, რაც ნიშნავს, რომ საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის კონსტიტუციით დაწესებული ერთი თვის ვადა ზუსტად იქნა დაცული. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო ტერიტორიულად არ წარმოადგენს მსოფლიოში ყველაზე დიდ ქვეყანას, საყოველთაო-სახალხო განხილვის ლეგიტიმურობასთან დაკავშირებით ეჭვს აჩენს ასევე ისიც, არის თუ არა შესაძლებელი ერთი თვის ვადაში საქართველოს ყველა ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრები მოსახლეობის მოსაზრების მოსმენა ცვლილებების კანონპროექტთან დაკავშირებით.

ცვლილებების განხორციელებაში საზოგადოების ჩართვის ყველაზე პირდაპირი გზა, რა თქმა უნდა, რეფერენდუმი. ქვეყანათა 40% სწორედ რეფერენდუმის გზით ახორციელებს აღნიშულ ცვლილებებს, თუმცა განსხვავება მდგომარეობს იმ გარემოებებში, რომელთა გათვალისწინებითაც შესაძლებელია ან აუცილებელია რეფერენდუმის გამართვა.¹⁴⁶ მაგალითად, შესაძლოა რეფერენდუმი გაიმართოს ნებისმიერი ზომის (დიდ/პატარა) ცვლილებებთან დაკავშირებით, ზოგიერთი ქვეყანა რეფერენდუმის ჩატარებას უკავშირებს ფუნდამენტური პრინციპების ცვლილებას.¹⁴⁷ არსებობს ქვეყნები, სადაც პარლამენტართა კვალიფიციურ უმრავლესობას აქვს შესაძლებლობა გვერდი აუაროს რეფერენდუმის ჩატარებას.¹⁴⁸ ქვეყნების ნაწილში საპარლამენტო უმცირესობასაც კი შეუძლია მოითხოვოს რეფერენდუმზე აღნიშნული ცვლილებების განხილვა, მაგალითისათვის 25% ლუქსემბურგში და 33% შვედეთში. იტალიაში რეფერენდუმის ჩატარება შესაძლებელია, თუ ცვლილება მიღებულ იქნა ჩვეულებრივი და არა კვალიფიციური უმრავლესობით და რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნის უფლება აქვს პარლამენტართა 20%, 5

¹⁴⁵ კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 38-40.

¹⁴⁶ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 7-9.

¹⁴⁷ იქვე.

¹⁴⁸ იქვე.

რეგიონულ საბჭოს და 500,000 ამომრჩეველს.¹⁴⁹ არსებობს ქვეყნები, სადაც რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნის ექსკლუზიური უფლება პრეზიდენტს გააჩნია, თუმცა აღნიშნული მოდელი მეტწილად სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებშია გავრცელებული.¹⁵⁰ ასევე განსხვავებული მოთხოვნებია დანესებული რეფერენდუმზე მისაღებ ხმებთან დაკავშირებით აღნიშნულ ქვეყნებში და დადგენილია ამომრჩეველთა ის ზღვრული რაოდენობა, რომელმაც უნდა მიიღოს რეფერენდუმში მონაწილეობა, რათა მისი შედეგები ლეგიტიმურად ჩაითვალოს.¹⁵¹

თითოეულ ამ ქვეყანაში დადგენილი რეგულაციები მორგებულია ქვეყანაში არსებულ რეალობაზე, შესაბამისად არ შეიძლება განისაზღვროს ერთი კონკრეტული ფორმულა, აუცილებელია ქვეყნისა და მისი საზოგადოების მახასიათებლების გათვალისწინება. თუმცა რამდენად არის ქართული მოდელით გათვალისწინებული საზოგადოებრივი ჩართულობა დემოკრატიული სახელმწიფოს საპირწონე? მიუხედავად იმისა, რომ ქართველ ხალხს შესაძლებლობა ეძლევა ზეპირსიტყვიერად და წერილობითაც (პარლამენტისათვის მიმართვით ან შესაბამის ვებგვერდზე კომენტარების დატოვების გზით) გამოხატოს თავისი შეხედულება კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტთან დაკავშირებით, რამდენად არის უზრუნველყოფილი სამართლებრივად, რომ აღნიშნული მოსაზრებები აუცილებლად იქნეს გათვალისწინებული? მოგეხსენებათ, რეფერენდუმს პლებისციტისაგან სწორედ ის განასხვავებს, რომ მას შესასრულებლად სავალდებულო ძალა გააჩნია, აქედან გამომდინარე, უმჯობესი იქნება, საზოგადოებრივი აზრის გათვალისწინება მეტად, უფრო მყარი მექანიზმებით იქნეს გარანტირებული. თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ყოველგვარი ტექნიკური და ნაკლები შინაარსობრივი დატვირთვის მქონე ცვლილების განხორციელების შემთხვევაში რეფერენდუმის ჩატარება არამიზნობრივად მიმაჩნია, აღნიშნული დაკავშირებული უნდა იყოს მხოლოდ კონსტიტუციის სრულ გადასინჯვასთან და ადამიანის უფლებებთან განსაკუთრებული შემხებლობის მქონე რეგულაციების ცვლილების შემთხვევებთან.

¹⁴⁹ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 7-9.

¹⁵⁰ იქვე.

¹⁵¹ იქვე.

4.3 პლურალური ვოტუმის პრინციპი, როგორც ნოვაცია ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

კონსტიტუციის გადასინჯვის სკანდინავიური მოდელი გულისხმობს გადასინჯვის პროცესში არჩევნების ჩართვას, რაც გადასინჯვის პროცესს „კვაზირეფერენდალურ“ ხასიათს ანიჭებს და ფაქტობრივად საპარლამენტო არჩევნების დროს წყდება ცვლილების ბედი, თუ ამომრჩეველი მხარს დაუჭერს იმ პოლიტიკურ პარტიას, ვისი ინიციატივაც იყო ცვლილებების ინიცირება, ბუნებრივია, ინიცირებული საკონსტიტუციო ცვლილებები გარდაისახება კონსტიტუციურ ცვლილებად.¹⁵²

2018 წლამდე არსებული რეგულაციით გათვალისწინებული იყო კონსტიტუციური ცვლილებების დამტკიცება ორ თანმიმდევრულ სესიაზე სამთვიანი შუალედით. აღიშნული დანაწესის მიზანი საკამოდ ნათლად და ცხადად იკითხებოდა. კანონმდებელს სურდა ნაჩქარევი და გაუაზრებელი ცვლილებების თავიდან არიდება და დაანესა დროის შუალედი, რათა უშუალოდ პარლამენტის წევრებსა და საზოგადოებას ჰქონოდა მეტი დრო შემოთავაზებული ცვლილებების აკარგვიანობის შეფასებისათვის. აღნიშნული რეგულაცია შეიცვალა სამთვიანი შუალედით. ორ თანმიმდევრულ სესიაზე მიღების ნაცვლად საქართველოს კონსტიტუციამ და პარლამენტის რეგლამენტმა დაადგინა ორმაგი ვოტუმის პრინციპი: კონსტიტუციური კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას სამი მოსმენით მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი, თუმცა, საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა მხოლოდ მომდევნო მოწვევის პარლამენტის მიერ ერთი მოსმენით განხილვიდან და სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მიერ მისი უცვლელად დამტკიცებიდან 10 დღის ვადაში.¹⁵³

პლურალური ვოტუმი გულისხმობს სხვადასხვა შემაკავებელი ფაქტორების შემოტანას კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურაში, თუმცა ისინი ყოველთვის დაკავშირებულია მრავლობით კენჭისყრასთან. „ზოგი კონსტიტუცია მოითხოვს განსაზღვრული დროის გასვლას ინიციატივასა და პირველ დებატებს შორის

¹⁵² საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 103.

¹⁵³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, მუხლი 119.

პარლამენტში.¹⁵⁴ ეს მოთხოვნა კიდევ უფრო მკაცრდება და ორმაგი ვოტუმის დროს კენჭისყრებს შორის არჩევნების ჩართვა ხდება.¹⁵⁵ გარდა აღწერილისა, არსებობს ორმაგი ვოტუმის მრავალგვარი ინტერპრეტაცია, ნაწილი ერთპალატიან სისტემასაა მორგებული, ნაწილი - ორპალატიანს.¹⁵⁶

პლურალური ვოტუმის უპირატესობა ორ ფაქტორში მდგომარეობს, პირველი ეს არის მაღალი ლეგიტიმაცია, რაც მის კვაზირეფერენდუმულ ხასიათში დევს.¹⁵⁷ ფაქტობრივად, როდესაც კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტების პირველი მხარდაჭერის შემდეგ იმართება არჩევნები, რომლის შედეგად არჩეული პარლამენტი ასევე მხარს უჭერს წინა მონვევის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულ რედაქციას, ამით იგი იმ ამომრჩევლის ნებას გამოხატავს, რომელმაც არჩევნებში გამარჯვების შანსი მისცა პოლიტიკურ ძალებს, რომლებიც ნოვაციას მხარს უჭერდნენ.¹⁵⁸ მეორე ფაქტორი, ეს არის ცვლილებების განხორციელება მხოლოდ მწვავე აუცილებლობის შემთხვევაში. არც ერთი პოლიტიკოსი არ გაიტანს საკუთარ ნდობას ვადაზე ადრე ხალხის სამსჯავროზე, თუ მის წინაშე არ დგას სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი გამოწვევა, რომელზეც პასუხის გაცემა მხოლოდ არსებული დებულებების ცვლილებით არის შესაძლებელი.¹⁵⁹

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ორი მონვევის პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის მხარდაჭერა საკმაოდ მაღალ კვორუმს გულისხმობს. გადანყვეტილების მიღების მაღალი კვორუმი დაკავშირებულია უმცირესობის ინტერესების დაცვასთან, რათა მათ უმრავლესობის წევრებს არ

¹⁵⁴ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 125, იხ. ციტირება: ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა კონსტიტუციის გადასინჯვაზე, სტრასბურგი, 2009 წლის 4 დეკემბერი, CDL (2009) 168, Engl. only, Study no.469/2008, p.15.

¹⁵⁵ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 125.

¹⁵⁶ იქვე.

¹⁵⁷ იქვე, იხ. ციტირება: ანდრამ შაიო, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 51.

¹⁵⁸ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 126.

¹⁵⁹ იქვე.

მისცენ საშუალება პოლიტიკური მანიპულაციების, ან/და უმცირესობის ინტერესების შელახვის ხარჯზე არ გაიძლიერონ საკუთარი პოზიციები.¹⁶⁰ როგორც წესი, თუ კონსტიტუციის გადასინჯვის ექსკლუზივი პარლამენტის ხელშია, მაშინ მას ამ უფლებამოსილების განსახორციელებლად სჭირდება უფრო მეტი დეპუტატის მხარდაჭერა, ვიდრე ეს უბრალო ან თუნდაც აბსოლუტური უმრავლესობაა.¹⁶¹ ორმაგი ვოტუმის მექანიზმში ორი მონვევის პარლამენტის ჩართვა, მათ შორის, პასუხისმგებლობის გარკვეულ გადანაწილებასაც გულისხმობს.

შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის პლურალური ვოტუმის სისტემის შემოღება დადებითად უნდა იქნეს მიჩნეული. თუმცა, უნდა აღინიშნოს ის რისკები, რაც შესაძლოა თან ახლდეს ორმაგი ვოტუმის დამკვიდრებას ისეთ ქვეყანაში, როგორიც საქართველოა. როგორც აღინიშნა, კენჭისყრებს შორის არჩევნების ჩართვა, გარკვეულწილად, „კვაზირეფერენდალურ“ ხასიათს სძენს საკონსტიტუციო ცვლილებებს, ანუ მოსახლეობის მიერ ცვლილებების ინიციატორი პოლიტიკური ძალისათვის არჩევნების გზით მხარდაჭერის გამოცხადება ნიშნავს მათ მიერ შემოთავაზებული კონსტიტუციური ცვლილებების მხარდაჭერასაც. თუმცა, ნამდვილად ასე იქნება კი საქართველოში? საქართველოს პოლიტიკური სისტემა საკმაოდ პოლარიზებულია, ძირითადად არენაზე მხოლოდ ორი ან სამი მსხვილი პარტია ფიგურირებს, მოსახლეობის განწყობა და დამოკიდებულება კი მათ მიმართ რადიკალურია. ქართველ ამომრჩეველს ხშირად არჩევანის გაკეთება იმის მიხედვით კი არ უნევს, ვის პოლიტიკურ მოსაზრებებსა და პროგრამას ეთანხმება იგი, არამედ იმის მიხედვით, თუ რომელი პოლიტიკური ძალის მოსვლა არ სურს ხელისუფლების სათავეებში. აქედან გამომდინარე, იმ შემთხვევაშიც კი თუ მოსახლეობა არ ეთანხმება ერთ-ერთი პოლიტიკური ძალის მიერ შემოთავაზებულ ცვლილებებს, იგი შეიძლება იძულებული გახდეს მხარი მაინც ამ პარტიას დაუჭიროს, რადგან მონინალმდევე ძალები მისთვის ფუნდამენტურად მიუღებელი იყოს. თუ საქართველო მართლაც დადგა ასეთი რეალობის წინაშე, მივიღებთ ისედაც გაორებულ ამომრჩეველს, რომელიც ბოლომდე ვერ ჩამოყალიბებულა საკუთარ პოლიტიკურ პრეფერენციებში და ამ

¹⁶⁰ სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 126.

¹⁶¹ იქვე.

პოლიტიკური არჩევანის გაკეთებას კიდევ უფრო გაართულებს საბოლოო კენჭისყრის მოლოდინში მყოფი კონსტიტუციური კანონი.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულმა ერთმნიშვნელოვნად გაართულა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურა, იმ პირობებში, რომ საქართველოში ერთი მონვევის პარლამენტშია რთული პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა არა თუ ორი მონვევისაში, მაინც პოზიტიურად უნდა შეფასდეს ქართველი კანონმდებლის მცდელობა კონსტიტუციაზე პოლიტიკური ზეგავლენის შემცირებისა. იმედია, სამომავლოდ კონსტიტუციაში ცვლილებები მხოლოდ აუცილებლობის შემთხვევაში განხორციელდება და არა კონკრეტული სუბიექტების ინტერესების ასახვის მიზნით.

4.4 საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი განსაკუთრებული რეგულაციები

ზემოთ განხილულ სიახლეებთან ერთად, საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლში კიდევ ერთ ნოვაციას ვაწყდებით. კონსტიტუციის გადასინჯვის ძირითად წესთან ერთად დადგენილ იქნა მისი „გამარტივებული“ წესით განხორციელების შესაძლებლობა. უფრო კონკრეტულად: ორი მონვევის პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის მხარდაჭერის აუცილებლობა არ არსებობს, თუ კონსტიტუციურ ცვლილებებს მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შემთხვევაში აღარ არსებობს კონსტიტუციის წინა ვერსიით გათვალისწინებული მოთხოვნა, რომ კონსტიტუციური კანონი განხილულ უნდა იქნეს ორ თანმიმდევრულ სესიაზე სამი თვის შუალედით. ანუ, მივიღეთ მოცემულობა, როდესაც საქართველოს პარლამენტს კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელება შეუძლია ისეთივე წესით, როგორც იღებს ჩვეულებრივ კანონს, უბრალოდ მნიშვნელოვნად გაზრდილი კვორუმით.

ამ შემთხვევაში ჩნდება კითხვა, რა მიზანს ემსახურებოდა ორმაგი ვოტუმის პრინციპის შემოღება, თუ საქართველოს პარლამენტში ერთი პოლიტიკური ძალის მიერ საკონსტიტუციო უმრავლესობის მოპოვების შემთხვევაში, კვლავ შესაძლებელი ხდება კონსტიტუციის გადასინჯვა მარტივი მექანიზმით? ხომ ბუნებრივი და ნათელია, რომ ნებისმიერი პოლიტიკური პარტია, რომელსაც ამის შესაძლებლობა ექნება, ცვლილებებს განახორციელებს არა ორმაგი ვოტუმის წესის გამოყენებით, არამედ მარტივად, სამი მოსმენით, პარლამენტის წევრთა სამი მეოთხედის მხარდაჭერით.

„გამარტივებული“ წესით კონსტიტუციის გადასინჯვის შესაძლებლობის შენარჩუნება, აჩენს საფუძვლიან ეჭვს, რომ საკანონმდებლო ორგანომ უბრალოდ არ ჩაიხერგა ყველა გზა და დაიტოვა შესაძლებლობა, რომ პოლიტიკური აუცილებლობის შემთხვევაში კვლავ შესძლებოდა სასურველი ცვლილებების შეტანა ქვეყნის ძირითად კანონში. მითუმეტეს, იმ რეალობის გათვალისწინებით, რომ პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლა დაგეგმილი იყო მხოლოდ 2024 წლის არჩევნებისათვის.

ერთი შეხედვით, კანონმდებლის სურვილი იყო, რომ 2017 წელს მიღებული კონსტიტუციური კანონით კონსტიტუციის გადასინჯვის უფრო რთული მექანიზმი დაემკვიდრებინა, რითიც დაიცავდა ქვეყნის კონსტიტუციურ მართლწესრიგს და დემოკრატიულ საწყისებს, მაგრამ კონსტიტუციაში „გამარტივებული“ წესით ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობის შენარჩუნებით, მან ხაზი გადაუსვა იმ პროგრესულ ნოვაციებს, რაც თვითონვე დაამკვიდრა.

საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლი კიდევ ერთ საგამონაკლისო წესს ადგენს, კონსტიტუციური კანონი, რომელიც უკავშირდება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას, მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით. აღნიშნულის შემთხვევაში, „გამარტივებული“ პროცედურის შენარჩუნების არგუმენტის პოვნა შედარებით მარტივია. ვინაიდან საქმე ეხება საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას, რაც ჩვენი ქვეყნისათვის ძალიან სენსიტიური საკითხია, ვფიქრობ, შესაბამისი პირობების დადგენის შემთხვევაში ნამდვილად ტერიტორიულ მთლიანობასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური კანონის მიღება მაქსიმალურად შემოკლებულ ვადაში არ უნდა წარმოადგენდეს საფრთხის შემცველს.

4.5 მუდმივი დებულებები, როგორც კონსტიტუციური პრინციპების დაცვის გარანტი

4.5.1 საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა

ზემოთ განხილული პროცედურული შეზღუდვების გარდა, კონსტიტუციური ცვლილებების შეზღუდვის კიდევ ერთ გზას წარმოადგენს კონსტიტუციაში მუდმივი დებულებების შემოღება. დღეს, მსოფლიოს მასშტაბით, 70-მდე ქვეყნის კონსტიტუცია შეიცავს მსგავსს დებულებებს,¹⁶² შესაბამისად მსოფლიო

¹⁶² Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 6.

კონსტიტუციონალიზმში მუდმივი ნორმების არსებობა გავრცელებული პრაქტიკაა (იაპონია, გერმანია, საბერძნეთი, იტალია, სომხეთი).¹⁶³ ამის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია იაპონიის კონსტიტუცია, რომელშიც სახალხო სუვერენიტეტი, ძირითადი უფლებები და პაციფიზმი არ შეიძლება საკონსტიტუციო ცვლილებების გზით შეიცვალოს.¹⁶⁴ კიდევ უფრო გავრცელებულია დემოკრატიული სახელმწიფო მმართველობის ფორმისა და ადამიანის ღირსების დამცავი კონსტიტუციური ნორმებისთვის მუდმივობის იმუნიტეტის მინიჭება.¹⁶⁵ მათი შინაარსი განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით, ზოგიერთი შეეხება ეროვნულ ერთიანობას (ინდონეზია), რელიგიას (ტუნისი), მრავალპარტიულ სისტემას (რუმინეთი), ზოგი კი დემოკრატიასა და რესპუბლიკური მმართველობის ფორმას (საფრანგეთი), საარჩევნო უფლებებს (ბრაზილია) და ზოგადად ადამიანის ძირითად უფლებებს (გერმანია).¹⁶⁶

4.5.2 მუდმივი დებულებების შემოღების დადებითი და უარყოფითი მხარეები

მიუხედავად იმისა, რომ ამ გზით შესაძლებელი ხდება განსაკუთრებული მნიშვნელობის ღირებულებების ფუნდამენტურობის განმტკიცება, კონსტიტუციის გამდიდრება უცვლელი ნორმებით საკმაოდ სარისკოა და მას გარკვეული გვერდით მოვლენებიც სდევს ხშირად თან.¹⁶⁷

ერთ-ერთ ასეთ რისკად განიხილება, რომ გარკვეული პრინციპების უცვლელად გამოცხადების შედეგად წარმოიქმნება შიდაკონსტიტუციური იერარქია,

¹⁶³ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 90, იხ. ციტირება: პაპაშვილი, გეგენაუა, supra 6, გვ. 84.

¹⁶⁴ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 90, იხ. ციტირება: იაპონიის კონსტიტუცია The Constitution of Japan, https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html (13.03.2018 წლის მდგომარეობით).

¹⁶⁵ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 90, იხ. ციტირება: Y. Roznai "Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers", The London School of Economics and Political Science, LSE Press, London, 2014, გვ. 23.

¹⁶⁶ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 6.

¹⁶⁷ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 6.

იზრდება სასამართლო ხელისუფლების ძალა, რადგან თავად კონსტიტუციური ცვლილებების შესახებ კანონების გასაჩივრება ხდება შესაძლებელი მათი არაკონსტიტუციურობის მოტივით.¹⁶⁸ დემოკრატიულ გარემოში, მიჩნეულია, რომ დამდგენი ძალა ეკუთვნის ხალხს და მათ მიერ თავისუფალი არჩევნების გზით არჩეულ წარმომადგენლებს.¹⁶⁹ შესაბამისად, სხვა ინსტიტუტებისათვის კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების კონსტიტუციურობის შემოწმების (გარდა ფორმალური მოთხოვნების შემოწმებისა) უფლებამოსილების მინიჭებით, ამ დამდგენი ძალაუფლების დაკნინება ხდება და არაანგარიშვალდებული და არა არჩევნების გზით დაკომპლექტებული ორგანოს მოთავსება მისზე მაღლა.¹⁷⁰ ასევე ბევრ ქვეყანაში, საკონსტიტუციო ცვლილებების საპარლამენტო განხილვამდე, მას განიხილავს საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელიც ადგენს ცვლილებების შესაბამისობა დემოკრატიის პრინციპთან და კონსტიტუციის ზოგად სულისკვეთებასთან, თუმცა იქიდან გამომდინარე, რომ არ არსებობს ამ ორი კრიტერიუმის ზუსტი განმარტება, აღნიშნული საკმაოდ ვრცელ მოქმედების არეალს უტოვებს საკონსტიტუციო სასამართლოს.¹⁷¹ თუმცა, მუდმივი დებულებების უარყოფი ეს არგუმენტი არ მიიჩნევა საკმარისად ვალიდურად, პირიქით კონსტიტუციური ცვლილებების საკონსტიტუციო კონტროლის გზით შემოწმების იდეა, გაცილებით უფრო გაამყარებს დემოკრატიული საზოგადოების ნებას და არავითარ შემთხვევაში არ აკნინებს მას. „კლასიკური ნორმატივისტული არგუმენტი ერთი დონის ნორმათა სამართლებრივი თანასწორობისა და იერარქიის აკრძალვის თაობაზე, სერიოზულ საბუთად ვერ გამოდგება, რადგან კონსტიტუციის ყველა ნორმას თანაბარი შინაარსობრივი დატვირთვა არ გააჩნია.“¹⁷²

მუდმივი დებულებების საწინააღმდეგო კიდევ ერთ არგუმენტს წარმოადგენს, რომ მომავალი თაობები არ უნდა ვაიძულოთ რევილუციების განხორციელებისკენ, რომელიც მიმართული იქნება დამკვიდრებული, მუდმივი სამართლებრივი პრინციპების უარყოფისკენ.¹⁷³ კონსტიტუციამ შეიძლება

¹⁶⁸ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 6..

¹⁶⁹ იქვე

¹⁷⁰ იქვე.

¹⁷¹ იქვე.

¹⁷² კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. შაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ 62-63.

¹⁷³ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 92, იხ. ციტირება: პ., პაქტე, ფ. მელენ-სუკრამანიანი „კონსტიტუციური სამართალი“, 28-ე

გაითვალისწინოს კონსტიტუციის მუდმივი ნორმები, თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილებების მიმღებად მაინც ხალხი (მომავალი თაობა) რჩება.¹⁷⁴ რევოლუციური კონსტიტუციების მაგალითი ასევე გვიჩვენებს, რომ კონსტიტუციის შესაქმნელად წინასწარ დადგენილი სამართლებრივი წესებით ხალხის შეზღუდვა არ არის ეფექტური.¹⁷⁵ თუ მუდმივი დებულება მომავლში არასასურველი და მიუღებელი გახდება, მისი შეცვლა შეუძლებელია იქნება მთელი კონსტიტუციური წესრიგის ჩამოშლის გარეშე.¹⁷⁶ ქვეყნებმა, რომელთა კონსტიტუციაც არ შეიცავს მსგავს დებულებებს შეიმუშავეს სპეციალური დოქტრინები იმისათვის, რომ მსგავსი ეფექტი მიეღოთ.¹⁷⁷ მაგალითისათვის, ინდოეთის უზენაესმა სასამართლომ შეიმუშავა „ძირითადი სტრუქტურის“ დოქტრინა, რომელშიც დასაბუთებულია, რომ კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როდესაც ისინი სრულ თანხმობაშია კონსტიტუციის იმ ზოგად ჩარჩო-პრინციპებთან, რომლებიც თავდაპირველად იქნა დამკვიდრებული.¹⁷⁸

ისევე როგორც ყველაფერს, ამ მოვლენასაც უარყოფით მხარეებთან ერთად გააჩნია დადებითი მხარეებიც, მეტიც, ვიტყვოდი, რომ პოზიტიური შედეგების მატარებელი უფროა მუდმივი დებულებებით კონსტიტუციების უზრუნველყოფა, ვიდრე ნეგატიურის. შესაბამისად, რისკებთან ერთად აუცილებლად უნდა ვისაუბროთ მის უპირატესობებზეც.

მუდმივი ნორმების არსებობის მხარეს დგას შემდეგი ძირითადი არგუმენტები: 1. კონსტიტუციის ძირითადმა საწყისებმა (რომლებსაც, როგორც წესი ენიჭებათ ხოლმე მუდმივობის იმუნიტეტი) უნდა გაუძლონ თაობებს და მათი შეცვლის არანაირი საჭიროება არ იარსებებს; 2. უცვლელი დებულებები მიზნად ისახავენ „ჭერმეტულ დაცვას“, რითაც თავიდან აცილებულ იქნება „დროებითი“

გამოცემა, მთარგმნელი გ. კალატომიშვილი, სამეცნიერო რედაქტორი ა. დემეტრაშვილი, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა თბილისი, 2014 წ., გვ. 104.

¹⁷⁴ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 92.

¹⁷⁵ იქვე, იხ. ციტირება: András Sajó, Claude Klein, Constitution Making: Process and Substance, in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, András Sajó, Michel Rosenfeld (რედ.) Oxford University Press (2012).

¹⁷⁶ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 6.

¹⁷⁷ იქვე.

¹⁷⁸ Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm, 2017, p. 6.

უმრავლესობის მიერ გარკვეული ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპების დარღვევის შესაძლებლობა.¹⁷⁹ „ამგვარად, ისინი ასახავს იმ აზრს, რომ ერის იდენტურობა და კონსტიტუციური ნარატივი არ უნდა იყოს სუბიექტირებული უმრავლესობის კაპიტალზე“;¹⁸⁰ 3. კონსტიტუციის შემქმნელებმა უნდა შექმნან ისეთი კონსტიტუციური დებულებები, რომლებიც ზუსტად შეასრულებენ სახელმწიფო ტრადიციისა და კულტურის უწყვეტობის უზრუნველყოფას, რომელიც დაცული იქნება ჩვეულებრივი, ყოფიერი პოლიტიკური პროცესის შედეგად ზიანის მიყენებისგან.¹⁸¹ ამ არგუმენტების სასარგებლოდ აუცილებლად უნდა დავამატოთ, რომ კონსტიტუცია, როგორც საზოგადოების, ერის ღირებულებების მატარებელი მთავარი დოკუმენტი, აუცილებლად უნდა შეიცავდეს ისეთ ღირებულებებს, რომლის გადასინჯვა არასდროს არ მოხდება, იმიტომ, რომ საზოგადოება და სახელმწიფო შენდება მყარი ღირებულებების გარშემო.¹⁸² კონსტიტუციაში, ისევე როგორც ადამიანში, არსებობს გარკვეული ღირებულებითი ცნებები, რომლებიც უხსოვარი დროიდან დღემდე არ შეცვლილა და ალბათ არც შეიცვლება.¹⁸³ შესაბამისად, ასეთი მაღალი მუდმივობის ღირებულებებს აუცილებლად უნდა ჰქონდეს კონსტიტუციის დონეზე მინიჭებული მუდმივობის იმუნიტეტი, რომლის გადასინჯვაც არ მოხდება.¹⁸⁴ გარდა ამისა, აუცილებლად უნდა შევხებით ერთ ფაქტს - თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი გამოწვევაა ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, ოცდამეერთე საუკუნეში კი სამართლებრივი, დემოკრატიული (და ე.ი. თვითშეზღუდული) სახელმწიფოს ძირითადი მიზანი და ამოცანა

¹⁷⁹ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 91.

¹⁸⁰ იქვე, იხ. ციტირება: Sh Weintal, "Eternity Clauses' in a Constitution: The Strict Normative Standard in Operating the "Constituent Power" (LL.D Thesis, ხელმძღვანელი: Prof. Eyal Benvenisti, Faculty of Law, Tel-Aviv University. 2005), გვ. 28.

¹⁸¹ იქვე, იხ. ციტირება: Cass R. Sunstein, "Constitutionalism, Prosperity, Democracy", 2 *Constit. Pol. Economy*, გვ. 385.

¹⁸² საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 91.

¹⁸³ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 91.

¹⁸⁴ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 91.

უმრავლესობისგან უმცირესობის დაცვაა.¹⁸⁵ ასევე არსებობს არგუმენტი, რომლის მიხედვითაც მუდმივმა ნორმებმა და ხისტმა გადასინჯვამ უნდა დაიცვას კონსტიტუცია პოპულისტი პოლიტიკური ძალებისგან, ამის მაგალითი კი (გადასინჯვის სიხისტის კუთხით) ამერიკის შეერთებული შტატებია.¹⁸⁶

4.5.3 მუდმივი დებულებები ქართულ რეალობასა და პერსპექტივაში

ქართული კონსტიტუციონალიზმისთვის მუდმივი დებულებების არსებობა ქვეყნის უმთავრეს კანონში სულაც არ არის უცხო. 1921 წლის კონსტიტუცია შეიცავდა მმართველობის ფორმის მუდმივობის შესახებ დებულებას. გასაკვირი არ არის, რომ მაშინდელმა კანონმდებელმა ყურადღება მხოლოდ მმართველობის ფორმის მუდმივობაზე გააკეთა. იმ დროისათვის, საბჭოთა რეჟიმის პირობებში, დემოკრატიული რესპუბლიკა უდიდეს მონაპოვარს წარმოადგენდა საქართველოსთვის. კანონმდებელმაც, სწორედ ამიტომ სცადა მისი მაქსიმალურად დაცვა. თუმცა, 1995 წლიდან მოყოლებული, არც ერთ ხელისუფლებას აღარ გასჩენია სურვილი მუდმივობით დაეცვა კონსტიტუციით დადგენილი ღირებულებები. აღნიშნულის მიზეზი შესაძლოა მრავალი და სხვადასხვა იყოს. შესაძლოა, ისინი უბრალოდ ვერ ხედავდნენ ასეთ საჭიროებას დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ. შესაძლოა, ისევ და ისევ საკუთარი პოლიტიკური მისწრაფებებიდან გამომდინარე, აღარ შეიბოჭეს საკუთარი თავები მუდმივობის მოცემულობით. არ არის გამორიცხული, რომ მათ საუკეთესო ინტერესები ამოძრავებდათ და სულაც მომავალ თაობებზე ზრუნვის განზრახვით სრული თავისუფლება მოგვანიჭეს, რომ შემდგომში ჩვენ ნებისმიერი სახის ცვლილების განხორციელება შეგვძლებოდა. იმ დროისათვის, იქნებ ასეც იყო უმჯობესი. საქართველო მუდმივი სამართლებრივი, თუ პოლიტიკური განვითარების პროცესში იყო, შეიძლება ითქვას „საკუთარი თავის ძიებაში“. რთული იყო იმ დროისათვის რაიმე მუდმივი მოცემულობის განსაზღვრა. ამ წლების განმავლობაში, ქვეყანაში იცვლებოდა მმართველობის ფორმები, ძალთა ბალანსი და განწონასწორების მექანიზმები, თუმცა ვფიქრობ, დღესდღეობით დამკვიდრებული მართლწესრიგი, კერძოდ საპარლამენტო რესპუბლიკა, გამოკვეთილი საპარლამენტო უპირატესობით, წარმოადგენს საქართველოსთვის ოპტიმალურ მმართველობის ფორმას და უკვე

¹⁸⁵ იქვე.

¹⁸⁶ იქვე, გვ. 92, იხ. ციტირება: ა. ჰამილტონი „ფედერალისტის წერილები“, წერილი N15, ნიუიორკის შტატის ხალხს, 01.12.1787 წ., იხ. <http://federalistpapers.ge/index.php> (10.09.2018 მდგომარეობით)

შესაძლებელი გახდა სტაბილურობის შემოტანა ქვეყნის სამართლებრივ-პოლიტიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში.

მართლწესრიგის სტაბილურობისა და სიმყარისათვის კი კონსტიტუციის მუდმივი დებულებები აუცილებლობას წარმოადგენს. იმ კონსტიტუციური ცვლილებების გათვალისწინებით, რაც განხორციელებულა ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში. გასაკვირია, თუ რატომ არ გაკეთდა არჩევანი 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმისას მუდმივ დებულებებზე. ასეთ პირობებში, გაცილებით უფრო მარტივი იქნებოდა იმ თუნდამენტური ღირებულებების დაცვა, რომელთა ცვლილების გზითაც განსაკუთრებით არის შესაძლებელი პოლიტიკური მანიპულაციების განხორციელება. რა თქმა უნდა, არ იგულისხმება, რომ კონსტიტუციის ყველა ნორმა მისი შინაარსისა და ფასეულობის მიუხედავად მუდმივობით უნდა დავიცვათ. ეს პრინციპი უნდა გავრცელდეს იმ ნორმებზე, რომლებიც ასახავენ საზოგადოების ყველაზე მნიშვნელოვან ფასეულობებს და დემოკრატიულ ღირებულებებს. საქართველოს კონსტიტუციაში ასეთი შესაძლოა ყოფილიყო კონსტიტუციური პრინციპების დამდგენი ნორმები და ასევე აბსოლუტურ უფლებათა მარეგლამენტირებელი დებულებები.

აქვე უნდა გავითვალისწინოთ, რომ კონსტიტუციაში მუდმივი დებულებების განსაზღვრა ნიადაგს შეამზადებდა სამომავლოდ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესზე საკონსტიტუციო კონტროლის დასამკვიდრებლად.

V. კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელების პერსპექტივა საქართველოში

კონსტიტუციის გადასინჯვა, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, არა მხოლოდ სამართლებრივი, არამედ თანაბარ მნიშვნელოვნად პოლიტიკური მოვლენაა, შესაბამისად ამ მექანიზმის სამომავლოდ გამოყენების პერსპექტივის განხილვისას გასათვალისწინებელია არა მხოლოდ კონსტიტუციით დადგენილი რეგულაციები, არამედ პარლამენტის შემადგენლობა და სტრუქტურა.

5.1 საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა შერეული და პროპორციული საარჩევნო სისტემის პირობებში

საკონსტიტუციო რეფორმის განხორციელებამდე, მრავალი წლის განმავლობაში, საქართველოში მოქმედებდა შერეული საარჩევნო სისტემა.

კონსტიტუციით გათვალისწინებული პირობების შექმნამდე, საქართველოს პარლამენტი შედგებოდა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით, პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 73 წევრისგან. რეფორმების შემდგომ, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ერთმნიშვნელოვნად პროპორციულ სისტემაზე გადასვლასთან დაკავშირებით, თუმცა, ეს უნდა მომხდარიყო 2024 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე.

შერეული სისტემის პირობებში მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებში არჩეულად ითვლებოდა საქართველოს პარლამენტის წევრობის ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებდა ხმათა მეტ რაოდენობას, მაგრამ არანაკლებ შესაბამის მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 30%-ისა. ხოლო პროპორციული სისტემით ჩატარებული არჩევნების დროს კი მანდატები ნაწილდებოდა იმ პოლიტიკურ სუბიექტებს შორის, რომლებიც მიიღებდნენ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5%-ს მაინც. აქედან გამომდინარე, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 2024 წლამდე საქართველოს პარლამენტი უნდა დაკომპლექტებულიყო პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 73 პარლამენტის წევრისგან.¹⁸⁷

შერეული საარჩევნო სისტემის პირობებში ერთი პარტიის მიერ საპარლამენტო უმრავლესობის, ზოგიერთ შემთხვევაში კი საკონსტიტუციო უმრავლესობის მოპოვებაც კი შესაძლებელი და მოსალოდნელი იყო. აქედან გამომდინარე, 2017 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით დადგენილი მოთხოვნა, რომ კონსტიტუციური კანონისთვის მხარი უნდა დაეჭირა ორი მონწევის პარლამენტის წევრთა ორ მესამედს ან ერთი მონწევის პარლამენტის სრული შემადგენლობის სამ მეოთხედს არ წარმოადგენდა სურეალისტურს. 2016 წელს შერეული საარჩევნო სისტემის პირობებში ჩატარებული არჩევნების შედეგად პარლამენტის წევრთაგან 115 დეპუტატი სწორედ ერთი პოლიტიკური გაერთიანების წევრი იყო.¹⁸⁸ ამ მოცემულობის შემთხვევაში კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი, ერთი მხრივ, სულაც არ ადგენდა პრაქტიკულად განუხორციელებელ რეგულაციებს, თუმცა, მეორე მხრივ, მაინც იძლეოდა

¹⁸⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2017 წლის მდგომარეობით, 49-ე მუხლი.

¹⁸⁸ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 8 ოქტომბრის არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელი ოქმი, იხ: http://cesko.ge/res/docs/20161116144542ოქმი.pdf?fbclid=IwAR2ZSKtLp7Du_CtBmLgi4ZPxXzjyduR1tU31NZcfxyouOpdA4XtIzcczkgkA

პოლიტიკური მიზნით კონსტიტუციური ცვლილებების გატარების შესაძლებლობას.

ყურადღება გამახვილებულ უნდა იქნეს პროპორციული წესით ჩატარებული არჩევნების შედეგად დაკომპლექტებული საკანონმდებლო ორგანოს მიერ კონსტიტუციის ცვლილების შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღების შესაძლებლობაზე. 2018 წელს საბოლოოდ ჩამოყალიბდა საარჩევნო სისტემის საკითხი საქართველოში და გადაწყდა, რომ 2024 წელს პარლამენტი შედგებოდა ერთიან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პროპორციული წესით არჩეული 150 პარლამენტის წევრისგან. თუმცა, 2019 წლის 28 ივნისს ინიცირებულ იქნა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე კანონპროექტი. კონსტიტუციური კანონპროექტი ითვალისწინებს მომდევნო არჩევნების პროპორციული სისტემით ჩატარებას, კერძოდ, პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად, პარტიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა გამრავლდება 150-ზე და გაიყოფა არჩევნებში მონაწილე ყველა პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული ხმების ჯამზე.¹⁸⁹ გარდა ამისა, არჩევნები ჩატარდება ნულოვანი, ე.წ. ბუნებრივი ბარიერის პირობებში, რაც ნიშნავს, რომ მანდატს (მანდატებს) მიიღებს ყველა ის პოლიტიკური პარტია, რომელიც მიიღებს სულ მცირე ერთი მანდატის მისაღებად საკმარის ხმების რაოდენობას.¹⁹⁰

დაგეგმილი ცვლილებები დადებითად უნდა იქნეს შეფასებული საკანონმდებლო ორგანოში პარტიული პლურალიზმის ხელშეწყობის მიზნით. თუმცა, ნულოვანი ბარიერის გათვალისწინებით, ასევე საქართველოში არსებული პოლიტიკური კულტურის მხედველობაში მიღებით, პრაქტიკულად შეუძლებელი იქნება მრავალპარტიულ პარლამენტში იმ კვორუმის მოგროვება, რაც საჭიროა საკონსტიტუციო ცვლილებების განსახორციელებლად. ბუნებრივია, შეიძლება ვიფიქროთ, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვისას ერთ-ერთი მთავარი სწორედ პოლიტიკური კონსენსუსია, ასე არის კიდევ. თუმცა, როგორც ისტორია გვაჩვენებს, საქართველოში არსებობს პოლიტიკური დაპირისპირების მუდმივი რეჟიმი. პოლიტიკური სუბიექტების დესტრუქციული დამოკიდებულება ერთმანეთის მიმართ, ხშირ შემთხვევაში, წარმოადგენს მათ

¹⁸⁹ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/225442?>

¹⁹⁰ იქვე.

მიერ გადაწყვეტილების მიღების ერთადერთ ამოსავალ წერტილს. ამ პირობებში კი, ვფიქრობ, საჭიროების შემთხვევაშიც კი, ძალიან რთული, თუ არა შეუძლებელი, აღმოჩნდება კონსტიტუციაში ნებისმიერი სახის ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა.

5.2 საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა ბიკამერალიზმის დამკვიდრების პირობებში

საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი ნაწილით დადგენილია, რომ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან. სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი. საქართველოს კონსტიტუციით არ არის დადგენილი კონსტიტუციის გადასინჯვის განსხვავებული რეგულაცია 37-ე მუხლის დებულების ამოქმედებისათვის, ხოლო კონსტიტუციით განსაზღვრული ორგანული კანონი კი მხოლოდ პარლამენტის დაკომპლექტებასა და უფლებამოსილების ცნობას შეეხება. შესაბამისად, უნდა ვივარაუდოთ, რომ ორპალატიანი პარლამენტის წარმოქმნის შემთხვევაშიც კონსტიტუციის გადასინჯვა იგივე წესით უნდა მოხდეს.

ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ იმ სირთულის შესახებ, რაც შეიძლება თან ახლდეს პარლამენტის 150-ივე დეპუტატის პროპორციული წესით არჩევის შემთხვევაში კონსტიტუციის გადასინჯვის მცდელობას. თუმცა წარმოიდგინეთ, ბიკამერალიზმის შემთხვევაში, რესპუბლიკის საბჭო დაკომპლექტებულია სხვადასხვა პოლიტიკური ძალით, ხოლო სენატი კი ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლებისა და პრეზიდენტის მიერ დანიშნული წევრებისაგან. ამ რეალობაში, ჯერ ისიც კი არ არის ცნობილი, სულ რამდენი წევრი იქნება სენატში. აქედან გამომდინარე, ღიახ, შესაძლოა ჯერ-ჯერობით ძალიან ადრეც კი იყოს ამ თემაზე ჰიპოთეტურად საუბარი, მაგრამ საკითხის საფუძვლიანად გამოსაკვლევად საჭიროა შევხებით ყველა მოსალოდნელ რისკს.

პროპორციული წესით დაკომპლექტებულ რესპუბლიკის საბჭოში პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევის სირთულეს დაემატება სენატში გადანყვეტილების მიღების თავისებურებანი, რაც კიდევ უფრო შეუძლებელს გახდის კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელებას. კონსტიტუციით ასევე არ არის განსაზღვრული, კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობა ვრცელდება თითოეულ პალატაზე ცალ-ცალკე, თუ პარლამენტის სრულ შემადგენლობაზე, ბიკამერული პარლამენტის შემთხვევაში. კარგი იქნებოდა, კანონმდებელს გაეთვალისწინებინა ეს საკითხი და ჩამოეყალიბებინა ნორმა, რომელიც ამოქმედდებოდა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ ორპალატიანი პარლამენტის შექმნისთანავე და რომელიც დადგენდა განსხვავებულ რეგულაციას კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანასთან დაკავშირებით. აქვე, მისასალმებელი იქნებოდა, რომ კონსტიტუციური კანონის დამტკიცება მომხდარიყო პალატების მიერ ცალ-ცალკე თითოეულისათვის განსაზღვრული კვორუმის შესაბამისად.

თუმცა, როგორც ჩანს, საქართველოს ტერიტორიაზე სრული იურისდიქციის აღდგენის შემთხვევაში კიდევ ერთხელ იქნება გადასახედი კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი, თუნდაც სულ მცირე კონკრეტიზაციის მიზნით.

VI. საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში

კონსტიტუციის გადასინჯვაზე საკონსტიტუციო კონტროლის ორი ფორმა არსებობს: ფორმალური და შინაარსობრივი. პირველი მათგანი მოიაზრებს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის შემონმებას, ხოლო მეორე გულისხმობს კონკრეტულ შესწორებებზე კონსტიტუციასთან შინაარსობრივი შესაბამისობის დადგენას.¹⁹¹ ფორმალური შესაბამისობის დადგენა, როგორც წესი, კონსტიტუციის გადასინჯვის სავალდებულო კომპონენტია, შინაარსობრივი კი ფაკულტატური, რომელიც მხოლოდ მაშინ დაინყება, თუ სპეციალურმა

¹⁹¹ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 95.

სუბიექტმა სადავოდ გახადა კონსტიტუციის ცვლილების კონკრეტული დებულება.¹⁹²

6.1 სასამართლო კონტროლის სტანდარტი

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციური კანონის კონსტიტუციურობის შემოწმებაზე საუბრისას უნდა განვიხილოთ ის სტანდარტები, რისი დანესებაც შესაძლებელია აღნიშნულთან დაკავშირებით. პირველ ასეთ სტანდარტს წარმოადგენს „მინიმალური ეფექტის სტანდარტი“ და იგი კონსტიტუციაში მუდმივი დებულებების არსებობასთან არის დაკავშირებული.¹⁹³ იგი აღგენს, რომ მუდმივობის პრინციპის ნებისმიერი დარღვევა ან მასში ნებისმიერი ინტენსივობის ჩარევა აკრძალულია.¹⁹⁴

შემდეგ სტანდარტს წარმოადგენს „არაპროპორციული დარღვევის სტანდარტი“, რომელიც ჩარევის პროპორციულობაზე ფოკუსირებს.¹⁹⁵ შესაბამისად, ამ შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კონსტიტუციური კანონი უნდა შეაფასოს თანაზომიერების პრინციპის მიხედვით. უნდა დაადგინოს ცვლილებათა ლეგიტიმური მიზნები, გამოიკვლიოს გამოსადეგობა და აუცილებლობა დადგენილი მექანიზმებისა, ასევე შეაფასოს მათი პროპორციულობა. თუმცა ამ სტანდარტის გამოყენებას ყველა როდი ემხრობა. იანივ როზნაის მიაჩნია, რომ თანაზომიერების პრინციპი მხოლოდ ძირითად უფლებებს უკავშირდება, რადგან იგი ზომავს ინდივიდისათვის ან ინდივიდთა ჯგუფისათვის მიყენებული ზიანის მასშტაბებს, ხოლო ამ შემთხვევაში კი წარმოუდგენელია რა კონტექსტში უნდა მოხდეს აღნიშნული პრინციპის გამოყენება.¹⁹⁶

¹⁹² ისაქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 95.

¹⁹³ Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, Yaniv Roznai, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014, p. 203.

¹⁹⁴ იქვე.

¹⁹⁵ იქვე, გვ. 204.

¹⁹⁶ Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, Yaniv Roznai, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014, p. 205

მესამე სტანდარტს წარმოადგენს „ფუნდამენტური მივიწყების სტანდარტი“.¹⁹⁷ რომლის მიხედვით, მხოლოდ ექსტრაორდინალური დარღვევა, ანუ მუდმივი დებულებების ისეთი დარღვევა, რომელიც აბსოლუტურად ივიწყებს მათ ძირითად პრინციპებს, შეიძლება იყოს კონსტიტუციური ცვლილებების გაუქმების საფუძველი.¹⁹⁸ ვფიქრობ, აღნიშნული სტანდარტი ზედმეტად მკაცრ საზომს ადგენს, რომელიც გარკვეულწილად საფუძველს აცლის თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ცვლილებების განხილვის საჭიროებას. აქვე აღსანიშნავია, ამ სტანდარტის მიხედვით, თუ ცვლილება წინააღმდეგობაში მოვა ერთ მუდმივ დებულებასთან მაინც, არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ აღნიშნული ცვლილება უარყოფილ იქნეს, რაც *a-priori* არღვევს თავად კონსტიტუციით დადგენილ ფუნდამენტურ პრინციპებს.

კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლებში აუცილებელია ჩავრთოთ პრევენციული საკონსტიტუციო კონტროლი, რომლის ფარგლებშიც ფორმალური პრევენციული კონტროლი იქნება სავალდებულო, ხოლო მატერიალური ნიშნით საკონსტიტუციო კონტროლი კი - ფაკულტატური.¹⁹⁹ მატერიალური ნიშნით სავალდებულო საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელება რეფორმის მასიური ხასიათიდან გამომდინარე, შეუძლებელია, რადგანაც არაეფექტური იქნება რეფორმის მთლიანი ტექსტის „კონვეიერული“ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელება, არაეფექტურთან ერთად, საკონსტიტუციო კონტროლი დროშიც ძალიან გაიწვლება, რაც, თავის მხრივ, პრობლემას წარმოადგენს.²⁰⁰ ამიტომ უმჯობესი იქნება, თუ საკონსტიტუციო სარჩელის კონსტიტუციური წარდგინების უფლება ექნებათ სპეციალურ პოლიტიკურ სუბიექტებს - პრეზიდენტს, მთავრობას,

¹⁹⁷ იქვე.

¹⁹⁸ იქვე.

¹⁹⁹ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 96, იხ. ციტირება: გ. კახიანი, „საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი“, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2008 წ., გვ. 31.

²⁰⁰ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 96.

პარლამენტის წევრების ისეთ ოდენობას, რომელიც ოპოზიციურ ძალებს შესაძლებლობას მისცემს, რეალურად გამოიყენოს აღნიშნული მექანიზმი.²⁰¹

6.2 კონსტიტუციის გადასინჯვაზე სასამართლო კონტროლის ნაკლოვანებები და უპირატესობანი

საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც მაკონტროლებელი ორგანოს, ჩართვა გადასინჯვის პროცედურაში, უზრუნველყოფს კონსტიტუციური ცვლილებების დემოკრატიულობის ხარისხის ზრდას. მიუხედავად იმისა, რომ ღრმად ვარ დარწმუნებული, სასამართლო კონტროლის დაწესებას გაცილებით უფრო მეტი პოზიტიური შედეგი შეიძლება მოჰყვეს, ვიდრე ნეგატიური, მაინც უნდა გავაანალიზოთ ის რისკები, რომლებიც მას შესაძლოა თან ახლდეს.

ხშირად საკონსტიტუციო კონტროლის კონსტიტუციურ კანონზე განხორციელებისას აღნიშნავენ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ისეთ პოლიტიკურ პროცესებში ჩართვით, როგორიც არის კონსტიტუციის გადასინჯვა, ხდება ამ ორგანოს პოლიტიზირება, რომელიც თავისი საქმიანობის სფეროდან გამომდინარე მაქსიმალურად უნდა იყოს გარიდებული ყოველგვარი პოლიტიკისაგან. მიიჩნევენ, რომ შესაძლოა ამის შედეგად შემცირდეს ნდობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართ. თუმცა, საკონსტიტუციო ცვლილებების კონსტიტუციურობის შეფასებაც, უპირველეს ყოვლისა, თავად მოსახლეობის ინტერესებში შედის, ამიტომაც საკონსტიტუციო სასამართლოს ლეგიტიმაცია ამ უფლებამოსილების მინიჭებით არა თუ უნდა მცირდებოდეს, პირიქით ერთი ასად გაიზარდოს.

საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელება მეტწილად დაკავშირებულია კონსტიტუციაში მუდმივი დებულებების არსებობასთან. აღნიშნულის საფუძველს წარმოადგენს ის, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს კონსტიტუციური ცვლილებების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხს მათი მიღების შემდეგ. უნდა არსებობდეს ის მუდმივი და უცვლელი დებულებები, რომელთა მიმართებითაც იქნება შეფასებული კონსტიტუციური კანონი.

მეცნიერთა ნაწილის აზრით, კონსტიტუცია მხოლოდ ერთიან ჭრილში უნდა იქნეს განხილული, შესაბამისად, საკონსტიტუციო დონეზე არ შეიძლება

²⁰¹ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 96.

არსებობდეს აღმატებული, უპირატესი და რიგითი ნორმები,²⁰² ხოლო მუდმივი დებულებების არსებობა კი მათ იერარქიულად უფრო მაღალ დონეზე აყენებს, ვიდრე კონსტიტუციის სხვა დანაწესებს. აქედან გამომდინარე, მეცნიერთა წახილი კონსტიტუციის იერარქიულ დონეებად დაყოფასაც უკავშირდება.

თუმცა, „მუდმივი“ ნორმების არსებობა არ არის აუცილებელი წინაპირობა კონსტიტუციური კანონების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებული კომპეტენციისათვის.²⁰³ მაგ., ირლანდიის კონსტიტუციას არ გააჩნია „მუდმივი“ დებულებები, თუმცა მასში მოცემულია სპეციალური ნორმები კონსტიტუციის ცვლილებასთან და ამ ცვლილებების კონსტიტუციურობის შემოწმების თაობაზე.²⁰⁴ ირლანდიის მსგავსად, ინდოეთის კონსტიტუციაც არ მოიცავს ე.წ. „მუდმივ“ ნორმებს.²⁰⁵ მსგავსი ნორმების არარსებობის მიუხედავად, ორივე სახელმწიფოში აპრობირებულია საკონსტიტუციო ცვლილებების კონსტიტუციურობის კონტროლი.²⁰⁶

საკონსტიტუციო სასამართლო სწორედ ის ორგანოა, რომელსაც ყველაზე მეტად უნევს თავად კონსტიტუციასთან მუშაობა, მისი გამოყენება და განმარტება. აქედან გამომდინარე, არ შეიძლება ამ ორგანოს დავაკისროთ ვალდებულება განიხილოს ნორმების კონსტიტუციურობის საკითხი იმ დოკუმენტთან მიმართებით, რომელიც სასამართლოს მოსაზრებით შესაძლოა თავად ქმნიდეს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებზე არაპროპორციული ჩარევის საფრთხეს.

ამასთან დაკავშირებით, შეგვიძლია გავიხსენოთ უახლოეს წარსულში განვითარებული მოვლენები. საკონსტიტუციო სასამართლოს არა ერთხელ მოუწია ბოლო წლების განმავლობაში საკუთრების უფლებასა და მის სუბიექტთა წრეზე მსჯელობა, კერძოდ კი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირებზე გასხვისების საკითხთან

²⁰² კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 68-69.

²⁰³ კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 69.

²⁰⁴ იქვე, იხ. ციტირება: Barak A., Unconstitutional Constitutional Amendments, Israel Law Review, Vol.44, 2011, 329.

²⁰⁵ იქვე, იხ. ციტირება: Barak A., Unconstitutional Constitutional Amendments, Israel Law Review, Vol.44, 2011, 325.

²⁰⁶ კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015, გვ. 69.

დაკავშირებით.²⁰⁷ მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ ყოველ ჯერზე არაკონსტიტუციურად ცნო უცხოელთათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე საკუთრების უფლების მოპოვების ნებისმიერი შეზღუდვა, 2017 წელს განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებში, კონკრეტულად კი საკუთრების უფლების განმსაზღვრელ მუხლში, გაჩნდა საკმაოდ საინტერესო ჩანაწერი, რომლითაც თავად კონსტიტუციით დადგინდა, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა მხოლოდ საქართველოს მოქალაქის საკუთრებაში შეიძლება ყოფილიყო, ხოლო ამ წესის საგამონაკლისო შემთხვევების ორგანული კანონით დადგენის უფლებამოსილება ისევ საკანონმდებლო ორგანოს მიენიჭა.²⁰⁸ შესაბამისად, მომავალში საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საკუთრების უფლების განმარტებისას იგი იძულებული იქნება თავი შეიზღუდოს იმ დანაწესით, რომელიც კონსტიტუციურ დონეზე იქნა რეგლამენტირებული, მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით აბსოლუტურად საპირისპირო მოცემულობა იყო აღიარებული. შეიძლება თუ არა ვივარაუდოთ, ჰქონოდა რა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრევენციული კონტროლი საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ კონსტიტუციური კანონის პროექტზე, იგი მე-19 მუხლში განხორციელებულ ცვლილებას კონსტიტუციური მართლწესრიგის საწინააღმდეგოდ მიიჩნევდა? ბუნებრივია, აღნიშნულ კითხვას პასუხი ვერასოდეს გაეცემა ოფიციალურ დონეზე, თუმცა, ვფიქრობ, თითოეულმა ჩვენგანმა კარგად ვიცით, თუ რა არის ამ კითხვის ერთადერთი სწორი პასუხი.

6.3 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში

საქართველოში კონსტიტუციონალიზმის განვითარებასთან ერთად სამართლებრივ ლიტერატურაში ხშირად დასმულა რიტორიკული კითხვები უნდა ჰქონდეს თუ არა საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციის ნორმებზე

²⁰⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის № 3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონფელტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 19 ოქტომბრის გადაწყვეტილება № 3/1/1267,1268 გადაწყვეტილება საქმეზე საბერძნეთის რესპუბლიკის მოქალაქეები - პროკოპი სავვიდი და დიანა შამანიდი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 7 დეკემბრის განჩინება № 3/1/1267,1268 საქმეზე საბერძნეთის რესპუბლიკის მოქალაქეები - პროკოპი სავვიდი და დიანა შამანიდი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

²⁰⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2019 წლის მდგომარეობით, მუხლი 19.

კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა. ამ ნაშრომის მიზნებიდან გამომდინარე, უპრიანი იქნება მსჯელობა გაიმართოს არა ზოგადად კონსტიტუციის დებულებების კონსტიტუციურობის შემოწმებაზე, არამედ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ კონსტიტუციური კანონების კონსტიტუციურობის საკითხზე. თუმცა, ვინაიდან კონსტიტუციური კანონი კონსტიტუციის შემადგენელი ნაწილია მისი მიღებისთანავე²⁰⁹, წარმოიქმნება ვითარება, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციური ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმება უწევს. „კონსტიტუციური კანონის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმების საკითხი საკონსტიტუციო სასამართლოს განჯის საგანი ორჯერ გახდა: საქმეზე "არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი „კონსტიტუციის დაცვის ეროვნული ლიგა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ" და საქმეზე "საქართველოს მოქალაქე გერონტი აშორდია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ". აღნიშნული სარჩელები არ იქნა მიღებული არსებითად განსახილველად იმ საფუძველით, რომ დავის საგანს კონსტიტუციის ნორმების კონსტიტუციურობის შეფასება წარმოადგენდა, რაც სცილდება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების ფარგლებს“.²¹⁰

საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე იმსჯელა ამ საკითხთან დაკავშირებით და დაადგინა: „კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპების გამოყენების რესურსი კონსტიტუციურ მართლმსაჯულებაში მნიშვნელოვანია, თუმცა, იმავდროულად, საკონსტიტუციო სასამართლოს არა აქვს უფლება, კონსტიტუციის პრინციპებზე დაყრდნობით, მათი გამოყენებით ძალადაკარგულად კონსტიტუციის ნორმები გამოაცხადოს. ასეთი უფლებამოსილების ამოკითხვისთვის საქართველოს კონსტიტუციაში ნორმატიული საფუძველი არ არსებობს. საკონსტიტუციო სასამართლო ნორმატიული აქტების შესაბამისობას კონსტიტუციასთან, როგორც ერთიან, თანაბარი სამართლებრივი მნიშვნელობის მქონე ნორმების ერთობლიობასთან ახდენს. კონსტიტუციური კანონი, როგორც კონსტიტუციის განუყოფელი და ორგანული ნაწილი, თავად ქმნის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ წესრიგს, შესაბამისად, მას ისეთივე იურიდიული ძალა გააჩნია, როგორც ძირითადი კანონის სხვა ნორმებს. ამიტომ შინაარსობრივი

²⁰⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2019 წლის 29 მაისის მდგომარეობით, მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 თებერვლის №1/1/549 განჩინება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II - 3.

თვალსაზრისით ის ვერ იქნება საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასების საგანი.²¹¹

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, თავად საკონსტიტუციო სასამართლოც, დღევანდელი კონსტიტუციის პირობებში ასეთი კონტროლის განხორციელებას შეუძლებლად მიიჩნევს. თუმცა ეს შეეხება იმ შემთხვევებს, როდესაც კონტროლი ხორციელდება კონსტიტუციური კანონის მიღების შემდეგ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არ უმსჯელია და ვერც იმსჯელებდა (იქიდან გამომდინარე, რომ დღეს არსებული კონსტიტუციით პრევენციული კონტროლის განმახორციელებელი უფლებამოსილებები საკონსტიტუციო სასამართლოს არ გააჩნია) პრევენციული კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობაზე. პრევენციული კონტროლი გულისხმობს ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმებას საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მის მიღებამდე. პრევენციული საკონსტიტუციო კონტროლი დამკვიდრებულია და წარმატებით ხორციელდება ევროპის ბევრ ქვეყანაში. ქართული რეალობიდან, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადატვირთულობიდან გამომდინარე, რეალური კონტროლის მიღმა პრევენციული კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭება სასამართლოსთვის შეუძლებელი იქნებოდა.

თუმცა, მისი აღჭურვა ასეთი შესაძლებლობით მხოლოდ საგამონაკლისო შემთხვევაში, ანუ კონსტიტუციურ კანონებთან დაკავშირებით, პოზიტიური ნოვაცია იქნებოდა ქართულ კონსტიტუციურ სამართალში. „საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოსთვის მსგავსი უფლებამოსილების მინიჭება იქნება უმაღლესი ლეგიტიმაციის მქონე სამართლებრივი სტადია გადასინჯვის პროცედურაში, მართალია, აღნიშნული გადასინჯვას უფრო რთულ მექანიზმად აქცევს, მაგრამ კონსტიტუციის გადასინჯვის ესოდენ პოლიტიკურ პროცესში მოცემული სტადიის როგორც სამართლებრივი შემადგენლის დამკვიდრება გადასინჯვის პროცესს ჩააყენებს სამართლებრივი რაციონალურობის და კონსტიტუციურობის ფარგლებში, რაც ნამდვილად ბევრი სიკეთის მომცემი იქნება.“²¹² საკონსტიტუციო კონტროლი ხშირად განიხილება

²¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 თებერვლის №1/1/549 განჩინება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II - 9.

²¹² საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018, გვ. 94.

კონსტიტუციის ცვლილებების სამართლებრივ ლეგიტიმაციად (მორალური ან სოციოლოგიური ლეგიტიმაციისაგან განსხვავებით).²¹³

დასკვნა

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომის მიზანს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმის გამოკვლევა, მისი ხარვეზების დადგენა და შეფასება, სათანადო რეკომენდაციების წარმოდგენა არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების გაუმჯობესებისათვის.

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული კონსტიტუციის გადასინჯვის მოდელი თავის წინამორბედებთან შედარებით საუკეთესოა, თუმცა არა უნაკლო. საქართველოს უნდა გაეწეოს კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ის ისტორიული ეტაპები, რომლებიც მან განვლო, რათა სრულად შეეცნო კონსტიტუციის მნიშვნელობა და ეზრუნა ამ ფუნდამენტური აქტის მდგრადობაზე. აქედან გამომდინარე, შესაძლოა ის ხარვეზები, რაც კვლავ რჩება კონსტიტუციით დადგენილ რეგულაციებში, სამომავლოდ დაიხვეწოს და სულაც აღმოიფხვრას.

ძალიან რთული და პრაქტიკულად შეუძლებელია საუკეთესო და სრულყოფილი გადასინჯვის მოდელის განსაზღვრა. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურა არ არის იდეალური და იგი კვლავ საჭიროებს დახვეწას, აუცილებლად უნდა გამახვილდეს ყურადღება იმ პროგრესზე, რომელიც განიცადა მან დროთა განმავლობაში. ჩამოყალიბებულმა მოდელმა ერთმნიშვნელოვნად შეამცირა პოლიტიკური გავლენით ცვლილებების განხორციელების ალბათობა, რაც ერთ-ერთ ყველაზე დიდ გამოწვევას წარმოადგენდა ისეთი პოლიტიზირებული სახელმწიფოსათვის, როგორც საქართველოა. ქართველი კანონმდებლის მიერ კონსტიტუციის სიხისტისკენ გადადგმული ნაბიჯები, რაც სამომავლოდ ხელს შეუწყობს კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელების გართულებას, გაამყარებს

²¹³ იქვე, გვ. 95.

კონსტიტუციას, ეს კი თავის მხრივ გამოიწვევს კონსტიტუციური მართლწესრიგის მეტ სტაბილურობას.

შესაძლოა განხორციელებული ცვლილებების შემდეგაც კი არ იყოს მოპოვებული ის ოქროს შუალედი სიხისტესა და მოქნილობას შორის, რომელიც ესოდენ მნიშვნელოვანია დემოკრატიული კონსტიტუციებისათვის, თუმცა სადავოც არ არის, რომ ქართულმა კონსტიტუციამ არჩევანი სიმყარეზე გააკეთა და კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის გართულებით გადანყვითა აღნიშნულის მიღწევა.

პლურალური ვოტუმის დაწესებით პოლიტიკური კონსესუსის საჭიროება და აუცილებლობა გაჩნდა ქვეყანაში. ძალიან რთული, პრაქტიკულად შეუძლებელი იქნება მხოლოდ ერთი პოლიტიკური პარტიის სურვილით საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელება, ხოლო ორი მონვევის პარლამენტის მიერ ცვლილებების მხარდაჭერის ვალდებულებამ მოსახლეობას მისცა შესაძლებლობა თავისი არჩევანით გავლენა მოახდინოს კონსტიტუციის ცვლილების პროცესზე. თუ კონსტიტუციური კანონის წარმოდგენილი პროექტი მიუღებელი იქნება ქართველი ამომრჩევლისათვის, მას ექნება შესაძლებლობა მომდევნო არჩევნებში არ დაუჭიროს მხარი იმ პოლიტიკურ ძალას, რომელიც წარმოდგენს აღნიშნული კანონპროექტის ინიციატორს. თუმცა, ამ შემთხვევაში წარმოიქმნება გარკვეული რისკები, როგორც არის არჩევნებში ხმათა მოპოვების მიზნით პოლიტიკური ძალების მიერ საზოგადოების მანიპულირება.

ყურადღება უნდა იქნეს გამახვილებული კიდევ ერთ მნიშვნელოვან დეტალზე, რომელიც საკმაოდ შემამოფოთებელია და ქმნის პოლიტიკური მანიპულაციის შესაძლებლობას. კერძოდ, კონსტიტუციის გადასინჯვის „გამარტივებული“ პროცედურით განხორციელების შესაძლებლობა. მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის სრული შემადგენლობის სამი მეოთხედი, ანუ მინიმუმ 113 დეპუტატი საკმაოდ მაღალი კვორუმი, მათ მაინც არ უნდა მიეცეთ საშუალება განახორციელონ კონსტიტუციური ცვლილებები შედარებით მარტივი გზით. აღნიშნულმა, შეიძლება ითქვას, გამოაცალა საფუძველი ორმაგი ვოტუმის შემოღებით დამკვიდრებულ რთულ მოდელს და, მიუხედავად გაზრდილი კვორუმისა, კონსტიტუციაზე პოლიტიკური გავლენის გავრცელების შანსი პრაქტიკულად ისეთივე დარჩა, როგორც იყო 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმებამდე.

საქართველოს მოსახლეობის დაინტერესება და მზაობა აქტიურად ჩაერთოს სამართლებრივ-პოლიტიკურ პროცესებში დღითიდღე იზრდება. კარგი

იქნებოდა ამ პროცესის კონსტიტუციაში ასახვად გარკვეული ცვლილებები განხორციელებულიყო საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცედურასთან დაკავშირებით. თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის პირობებში, შესაძლებელი იყო რაიმე გამოსავლის მოძებნა, რომლიც საქართველოს მოქალაქეებს მისცემდა შესაძლებლობას არა მხოლოდ საკუთარი აზრი გამოეხატათ ცვლილებებთან დაკავშირებით, არამედ კანონმდებელს სავალდებულო წესით მოსთხოვდა გამოთქმული მოსაზრებებისთვის იურიდიული ძალა მიეცა. შესაძლოა, ასეთი გამოსავალი გადასინჯვის მექანიზმში რეფერენდუმის ინკორპორირებაც კი იყოს. თუმცა აღნიშნული საკითხი დამატებით მსჯელობას საჭიროებს.

ნაშრომში აღნიშნულია, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის ოპტიმალური მოდელის მისაღებად კარგი იქნებოდა თუ კანონმდებელი გაითვალისწინებდა კონსტიტუციონალიზმის ისეთ მონაპოვარს, როგორც არის მუდმივი დებულებები და საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესზე განხორციელების შესაძლებლობა. ეს ორი ურთიერთკავშირშია და მათი ერთად დანერგვა ხელს უწყობს დემოკრატიულობისა და სტაბილურობის გაზრდას სახელმწიფოში. სამართლებრივი სისტემა გაცილებით უფრო დაცული ხდება ასეთ შემთხვევაში. თავად კონსტიტუციისა და მასში განსახორციელებელი ცვლილებების ლეგიტიმაცია უფრო მაღლდება და მოსახლეობის ნდობაც იზრდება ქვეყნის ძირითადი კანონის მიმართ.

საკონსტიტუციო რეფორმების ლეგიტიმაციისა და სანდოობის ხარისხის გაზრდის მიზნით, შესაძლებელია საკონსტიტუციო კონტროლის დაწესება გადასინჯვის პროცედურაზე. ნაშრომში აღნიშნულია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ აქვს ნამსჯელი კონსტიტუციური კანონის ნორმების შეფასების საკითხზე და შეუძლებლად მიიჩნევს ასეთი კონსტორლის განხორციელებას კონსტიტუციური კანონის მიღების შემდგომ. სწორედ ამიტომ საქართველოს საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების განმახორციელებელ ორგანოს უნდა გააჩნდეს უფლებამოსილება „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის პროექტზე პრევენციული კონტროლისა.

წარმოდგენილი სამაგისტრო ნაშრომით შევეცადე მაქსიმალურად დეტალურად გამეანალიზებინა კონსტიტუციის გადასინჯვის საქართველოს კონსტიტუციის დამკვიდრებული მოდელის ავკარგიანობა, ძლიერი და სუსტი მხარეები და შემომეთავაზებინა მისი გაუმჯობესების ალტერნატიული მექანიზმები.

საქართველო მუდმივად ვითარდება, იზრდება ქვეყნის დემოკრატიულობის მაჩვენებელი და სწორედ ამიტომ, იმედს ვიტოვებ, რომ ახლო მომავალში შესაძლებელი იქნება გადასინჯვის ისეთი მოდელის ჩამოყალიბება, რომელიც ზუსტად მოერგება არა მხოლოდ საქართველოს პოლიტიკურ მდგომარეობას, არამედ მოსახლეობის მისწრაფებებსა და ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ ფაქტორებს.

ბიბლიოგრაფია

ლიტერატურა:

1. Revision of the Constitution of Ireland, 1 Irish Jurist (N.S.) 1 (1966).
2. Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, Yaniv Roznai, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014.
3. Constitutional Amendment Procedures, Markus Böckenförde, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm.
4. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), ანდრეაშ შაიო, თარგმანი - თევდორე ნინიძე, თილისი, 2003.
5. სუპერსაპრემიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, შესავალი წერილი: კონსტიტუცია და კონსტიტუციონალიზმი საქართველოში, გ. ნოდია, დ. აფრასიძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013.
6. The Revision of the Constitution of the United States, Walter Clark, 32 Am. L. Rev. 1 (1898).
7. „კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები“, ჰერმან შვარცი, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, 2009 წლის ნოემბერი, №1.
8. სუპერსაპრემიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა - რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, ვ. მენაბდე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013.
9. Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective, Rosalind Dixon, (University of Chicago Public Law Legal Theory Working Paper No. 347, 2011).

10. საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში - პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები (დეპლამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა), კარლო გოდოლაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013.
11. Sophie Boyron, The Maastricht Treaty and the Revision of the French Constitution, 16 *Holdsworth L. Rev.* 62 (1993).
12. საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, „მერიდიანის, თბილისი, 2017.
13. კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი - ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თ. პაპაშვილი, დ. გეგენავა, თბილისი, 2015.
14. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, გივი ლილუაშვილი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, მე-2 გამოცემა, 2018.
15. სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობის ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი, დ. ზედელაშვილი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013.
16. Amending the Constitution, Ian Cram, 36 *Legal Stud.* 75 (2016).
17. Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study no. 469/2008.
18. ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა კონსტიტუციის გადასინჯვაზე, სტრასბურგი, 2010 წლის 31 ივლისი, CDL(2010)062, მოსაზრება №543/2009
19. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები, ანა ფირცხალაიშვილის რედაქტორობით, კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციისა და დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით, მარი მარინაშვილი, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტის სახელობის გამომცემლობა, თბილისი, 2017.
20. საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, ავტორთა კოლექტივი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, გამოცემა №1, თბილისი, 2010.

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს 1921 წლის თებერვლის კონსტიტუცია.
2. საქართველოს ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“.
3. საქართველოს კონსტიტუცია.
4. ესპანეთის კონსტიტუცია.

სასამართლო გადაწყვეტილებები

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის № 3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ;
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 19 ოქტომბრის გადაწყვეტილება № 3/1/1267,1268 გადაწყვეტილება საქმეზე საბერძნეთის რესპუბლიკის მოქალაქეები - პროკოპი სავვიდი და დიანა შამანიდი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ;
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 7 დეკემბრის განჩინება № 3/1/1267,1268 საქმეზე საბერძნეთის რესპუბლიკის მოქალაქეები - პროკოპი სავვიდი და დიანა შამანიდი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.
4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 თებერვლის №1/1/549 განჩინება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.