

**დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი**

თამარ პაპაშვილი, დიპირი გეგენავა

**კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული  
მოდელი – ნორმატიული მოწმსრიბების  
სარვეზები და პერსკექტივა**

დავით ბატონიშვილის სამართლის  
ინსტიტუტის გამომცემლობა

თბილისი

2015

„კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი – ნორმატიული მოწესრიგების სარეგები და პერსპექტივა“ ერთგვარი მცდელობაა, გააერთიანოს ქართული სამართლებრივი სინამდვილისათვის რელევანტური ინფორმაცია. ნაშრომში წარმოდგენილია კონსტიტუციის გადასინჯვასთან დაკავშირებული საკითხები, გავრცელებული თეორიები და ქართული პრაქტიკა, ასევე, რეკომენდაციები და წინადადებები.

წიგნი თანაბრად საინტერესო იქნება იურისტების, პოლიტოლოგების, სოციოლოგების, სამართლის ფაკულტეტის სტუდენტებისა და კონსტიტუციის ცვლილებებით დაინტერესებული ნებისმიერი პირისათვის.

ყდის დიზაინი: დიმიტრი გეგენავა

გამოცემა მომზადებულია დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობის მიერ.

© თამარ პაპაშვილი, დიმიტრი გეგენავა, 2015

© დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2015

ISBN 978-9941-0-7380-9

## შინაარსი

შინაარსი.....	3
შემოკლებანი.....	5
წინათქმა.....	6
შესავალი.....	8
1. კონსტიტუციის გადასინჯვის მეთოდოლოგია საქართველოში .....	12
1.1. 1921 წლის კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვის მექანიზმი .....	12
1.1.1. 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება.....	12
1.1.2. 1921 წლის კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი.....	16
1.2. საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციები .....	18
1.3. გზა დამოუკიდებლობის აღდგენიდან დღემდე.....	19
1.3.1. პირველი ნაბიჯები.....	19
1.3.2. 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქცია .....	21
1.3.3. 1995 წლის კონსტიტუციის ცვლილებები და საკონსტიტუციო რეფორმები .....	22
2. კონსტიტუციის მოქმედი მოდელი – ნორმის კრიტიკული ანალიზი ....	29
2.1. გადასინჯვის ფორმები .....	29
2.1.1. ზღვარი ზოგად და ნაწილობრივ გადასინჯვას შორის .....	29
2.1.2. ახალი კონსტიტუციის მიღების პერსპექტივა მოქმედი რედაქციით .....	30
2.2. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ინიციატორთა საკითხი.....	33
2.3. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვა.....	36
2.3.1. მოქალაქეთა ჩართულობა საკონსტიტუციო ცვლილებებში – ლეგიტიმაციის საფუძველი? .....	36
2.3.2. საკონსტიტუციო ცვლილებათა საყოველთაო-სახალხო განხილვა.....	39
2.4. კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვა .....	42
2.4.1. განხილვის დაწყების შეუზღუდავი ვადების შესახებ .....	42
2.4.2. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის განხილვისა და მიღების წესი .....	44

2.4.3. საკონსტიტუციო ცვლილებების სამართლებრივი მექანიზმის სტატუსი .....	46
<b>3. ოპტიმალური მექანიზმის ძიების კვალდაკვალ .....</b>	<b>47</b>
3.1. დამფუძნებელი ძალაუფლება .....	47
3.2. როგორ უნდა იქნას მიღწეული ბალანსი კონსტიტუციის მოქნილობასა და სიმყარეს შორის? .....	51
3.3. დამატებითი დაბრკოლებები საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის .....	57
3.3.1. სკანდინავიური მოდელი საქართველოსთვის? .....	57
3.3.2. „მუდმიობა“ და საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში .....	61
3.3.2.1. „მუდმივი“ და „ჩვეულებრივი“ ნორმები .....	61
3.3.2.2. „მუდმივი“ ნორმები და საკონსტიტუციო ცვლილებები .....	63
3.3.2.2.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა .....	63
3.3.2.2.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება და საქართველოს კონსტიტუციის „მუდმივი“ ნორმები .....	65
3.3. ვკჭირდება თუ არა კონსტიტუციის ნორმათა „მუდმიობა“? .....	71
<b>დასკვნა .....</b>	<b>74</b>
<b>დანართი 1.....</b>	<b>82</b>
<b>ბიბლიოგრაფია.....</b>	<b>84</b>

## შემოკლებანი

ა.შ. - ასე შემდეგ

ე.წ. - ვერეთ წოდებული

იხ. - იხილეთ

შეად. – შეადარეთ

მით. – მითითება

მაგ. - მაგალითად

ციტ. – ციტირება

ვენეციის კომისია – ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით

სახელმწიფოთა დასახელებების მიმართ ნაშრომში შემდეგი სახის შემოკლებებია გამოყენებული: გერმანია – გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, აშშ – ამერიკის შეერთებული შტატები, შვეიცარია – შვეიცარიის კონფედერაცია, ლიტვა – ლიტვის რესპუბლიკა, სერბეთი – სერბეთის რესპუბლიკა და ა.შ.

## წინათქმა

„კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი – ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა“ ერთგვარი მცდელობაა, გააერთიანოს ქართული სამართლებრივი სინამდვილისათვის რელევანტური ინფორმაცია. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ საქართველომ საკონსტიტუციოსამართლებრივი ქარტეზილები გამოიარა და სამწუხაროდ, ეს პროცესი ჯერაც არ დასრულებულა. სხვადასხვა სუბიექტურმა თუ ობიექტურმა გარემოებამ ქართული კონსტიტუციონალიზმის მანკიერი მხარეები წინ წამოსწია და სახელმწიფოს ძირითადი კანონი კონკრეტული პოლიტიკური პარტიებისა და ლიდერების პირად ინტერესთა საექსპერიმენტო დოკუმენტად აქცია.

კონსტიტუცია პოლიტიკური თამაშის წესებს უნდა ადგენდეს, იმ ჩარჩოებსა და სამანებს, რომელიც წითელი ზოლის დანიშნულებას შეასრულებს და პოლიტიკოსებს აიძულებს, თავად მოერგონ არსებულ სამართლებრივ სინამდვილეს. საკონსტიტუციო რეფორმის ტალღა ჯერაც არ დასრულებულა. დღემდე მიმდინარეობს „უკეთესი მოწესრიგების“ გაპულმებული ძიება. ეს ნაშრომიც სწორედ ამ ყოველივეს ექოა. მასში წარმოდგენილია არა მხოლოდ ქართული გამოცდილება, არამედ სხვადასხვა სახელმწიფოს მიდგომა და დამოკიდებულება საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესისადმი, გაანალიზებულია კონსტიტუციის გადასინჯვის პრაქტიკული და თეორიული ასპექტები.

წიგნში მოცემული იდეები და შეფასებები ბევრისთვის შესაძლოა მწვავე კრიტიკის ელფერის მატარებელი იყოს, ან ბევრ იურისტს მათგან განსხვავებული შეხედულება ჰქონდეს. აღნიშნული კიდევ ერთხელ დაადასტურებს საკონსტიტუციო ცვლილებათა პროცესის მეტისმეტ დელიკატურობასა და საკითხის გამორჩეულ სიფაქიხეს. არცერთ წარმოდგენილ იდეასა თუ შეფასებას ერთადერთობასა და ჭეშმარიტებაზე ამბიცია არ გააჩნია, იმის გათვალისწინებით, რომ მეცნიერებაში, მით უმეტეს, იურისპრუდენციაში, ჭეშმარიტება საკმაოდ ილუზორული ცნებაა და ძირითადად, შეფასებით, გემოვნებით კატეგორიას განეკუთვნება.

ნაშრომის თითოეული თავი, მასში მოცემული თითოეული აზრი რამდენიმეთვიანი განსჯის შედეგია, მაქსიმალურად დაბალანსდა ორივე ჩვენგანის პოზიცია და შეხედულება. წიგნზე მუშაობის პროცესი სრული მოცულო-

ბით სამეცნიერო ხასიათს ატარებდა. ამ მხრივ, ერთგვარად, საინტერესო და სასარგებლო გამოცდილებაც გამოდგა ჩვენთვის.

გვინდა განსაკუთრებული მადლობა გადავუხადოთ პროფესორ გიორგი კვერენჩილაძეს, რომლის უშუალო „წაქეზებითაც“ შეიქმნა ნაშრომი და რომელიც, შესაძლოა, მოსაზრებათა ნაწილს სრულებით არ ეთანხმებოდეს, თუმცა წარმოუდგენელი აკადემიური ენთუზიაზმით ცდილობდა, კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი დაგვემუშავებინა და ამის თაობაზე ნაშრომს ქართულ ენაზეც ეხილა დღის სინათლე.

აღნიშვნის ღირსია დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამოცემლობა, რომლის ორგანიზებითაც უმოკლეს ვადებში დამუშავდა და გამზადდა წიგნი დასაბეჭდად.

ვიმედოვნებთ, ნაშრომი თავის, თუნდაც მოკრძალებულ წვლილს შეიტანს საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს შენების საქმეში.

თამარ პაპაშვილი  
სახელმწიფო საკონსტიტუციო  
კომისიის მკვლევარი

დიმიტრი გეგენავა  
დავით ბატონიშვილის სამართლის  
ინსტიტუტის დირექტორი,  
ასისტენტ-პროფესორი

2015 წლის აპრილი, თბილისი

## შესავალი

კონსტიტუცია სახელმწიფოებრიობის აუცილებელი ნიშანია. ის უდიდეს სოციალურ და პოლიტიკურ მნიშვნელობას ატარებს და საზოგადოების ერთიანობის ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს, თუმცა სრულყოფილ და უხარვეზო საკანონმდებლო აქტად არსებობაზე პრეტენზია არ გააჩნია.<sup>1</sup> კონსტიტუციას, როგორც სახელმწიფოს ძირითად კანონს, უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია საზოგადოებრივ ცნობიერებასა თუ მართლწესრიგში,<sup>2</sup> იგი სრულიად განსხვავებული მოვლენაა, რომელსაც თანაბრად შეუძლია იყოს უდიდესი სოციალური, სამართლებრივი, პოლიტიკური თუ ისტორიული ინსტიტუტი.<sup>3</sup>

ჰებერლე აღნიშნავს, რომ კონსტიტუცია დინამიკური კანონია, არ არსებობს დასრულებული კონსტიტუცია.<sup>4</sup> დროთა განმავლობაში, ერთი მხრივ, იცვლება ენა – გრამატიკა, პუნქტუაციის წესები, უფრო მეტიც, თავად სამყარო და ხალხის მიერ სამყაროს აღქმა იცვლება.<sup>5</sup> შესაბამისად, ძირითადად კანონმაც თანამედროვეობის გამოწვევებს მხარი უნდა აუბას. კონსტიტუცია, რომელიც არ შეესაბამება საზოგადოების მოთხოვნებს და არსებულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ სიტუაციას, ვერ შეასრულებს საკუთარ ფუნქციას. ისეთ სამართლებრივ სისტემებშიც კი, სადაც კონსტიტუციაში სიახლეების ასახვას მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო თუ პოლიტიკური წინააღმდეგობები ხვდება, აღიარებენ, რომ მისი შინაარსი უნდა იყოს ცვალებადი და არა დროსა და სივრ-

---

<sup>1</sup> ზუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 141.

<sup>2</sup> იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 26.

<sup>3</sup> Barak A., *Purposive Interpretation in Law*, translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005, 370.

<sup>4</sup> ბლანკენაგელი ა., გაული ვ., კონსტიტუციური მომენტები და საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ყოველდღიური ცხოვრება, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000, 254.

<sup>5</sup> Jackson C.V., Tushnet M., *Comparative Constitutional Law*, Second Edition, University Casebook Series, Foundation Press, 2006, 223.



ცემი უძრავად გაჩერებული. „ცოცხალი კონსტიტუციის“ კონცეფცია სწორედ ამ იდეის გამოძახილია.<sup>6</sup>

ეროვნულ-სამართლებრივ სისტემაში კონსტიტუციის რეალურ ადგილს მნიშვნელოვნად განაპირობებს მისი სტაბილურობა. ხელისუფლების სათავეში მოსულ გუნდს არ უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, კონსტიტუცია საკუთარ შეხედულებებსა და სურვილებზე მოირგოს.<sup>7</sup> კონსტიტუციის სამართლებრივი და პოლიტიკური ფუნქცია სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ იგი პოლიტიკური ცხოვრების, ურთიერთობების „თამაშის წესებს“ უნდა ადგენდეს<sup>8</sup>, შესაბამისად, მის ცვლილებებსაც საზოგადოებრივი დაკვეთა უნდა განაპირობებდეს და არა კონკრეტული პოლიტიკური გუნდის თუ დაჯგუფების ვიწრო პარტიული ინტერესები. ამიტომაც, კონსტიტუციის ცვლილების პროცესის წარმატებულობისათვის ერთ-ერთი გამოწვევაა მისი დაცვა პოლიტიკური ზეგავლენისგან, თუმცა აღნიშნულს მხოლოდ პოლიტიკოსთა მაღალ სამართლებრივ შეგნებას ვერ მივანდობთ. აუცილებელია, კონსტიტუცია თავად ითვალისწინებდეს მისი გადასინჯვის რაციონალურ მექანიზმს.

კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი საქართველოში უკვე დიდი ხანია აქტუალობას არ კარგავს. საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მიღებიდან მოყოლებული, საკონსტიტუციო ცვლილებებს განსაკუთრებული სამართლებრივი თუ სოციალური ელფერი დაკრავს, მნიშვნელობა არა აქვს იქნება ეს საბჭოთა სოციალისტური საქართველოს ფორმალური კონსტიტუციები, თუ დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი პერიოდის საკონსტიტუციო ქარტეხილები. სახელმწიფოს ძირითადი კანონის შემუშავება, მიღება და მასში ცვლილებების გან-

---

<sup>6</sup> იხ., Pollack Sh. D., *Constitutional Interpretation as Political Choice*, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 48, 1987, 1000.

<sup>7</sup> ბეროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ., დემოკრატია და მოქალაქეობა, თბილისი, 2011, 59.

<sup>8</sup> იხ., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 2; მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 21; ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 89; დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 40.

ხორციელება მარად აქტუალური და სამწუხაროდ, ხშირად პრობლემური საკითხია ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეში. 1921 წლის კონსტიტუცია ნაჩქარევად მიიღო დამფუძნებელმა კრებამ და არსებით დებულებებზე მსჯელობა რიგიანად ვერც მოასწრო.<sup>9</sup> სამწუხაროდ, მსგავსი ბედი ხვდა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციასაც, ოღონდ, ამჯერად, კარგად დამუშავებული და დახვეწილი ტექსტი კენჭისყრამდე რამდენიმე კვირით ადრე შეიცვალა. სწორედ ამიტომ, კონსტიტუციამ, რომელიც სოციალური ინტეგრაციის ფუნქციის რეალურ შემსრულებლად იყო დასახული, დაქსაქსული საზოგადოება ვერ გააერთიანა და უნდობლობის ობიექტად იქცა.

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია, კონსტიტუციონალიზმის ზოგადი პრაქტიკის თვალსაზრისით, ძალზე ახალგაზრდაა, თუმცა მასში იმდენჯერაა შესული ცვლილებები (ჯამში, 33 კონსტიტუციური კანონი), რომ ტრადიციულ, რამდენიმე ათწლეულოვან ძირითად კანონსაც კი შეშურდებოდა. მათგან 2004 და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა ცალკე აღნიშვნის ღირსია, რადგანაც ამ რეფორმათა თითოეულმა ტალღამ ძირითადი კანონი არსობრივად შეცვალა.<sup>10</sup> ორივე მათგანის ძირითად მიზანს ძალაუფლების გამიჯვნა და ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილების დაბალანსება წარმოადგენდა,<sup>11</sup> თუმცა ყოველი მომდევნო რეფორმის ამოცანა წინა რეფორმის მძიმე შედეგების აღმოფხვრა იყო.

---

<sup>9</sup> იხ., მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 36; ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 63.

<sup>10</sup> იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 72-81.

<sup>11</sup> იხ., საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი; საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი; საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულება „საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

საქართველოს პარლამენტმა კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის მომზადებისა და მისთვის წარდგენის მიზნით, 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილებით სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია შექმნა. სხვა ნორმებთან ერთად, კომისია კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმზეც მუშაობს. მიუხედავად იმისა, რომ სპეციალისტთა „გემოვნება“ ცვლილებათა განხორციელების წესთან დაკავშირებით განსხვავდება და ალბათ, ვერასდროს იარსებებს მოდელი, რომელსაც კრიტიკოსი არ გამოუჩნდება, საკონსტიტუციო კომისიამ ძალა არ უნდა დაიმუროს საქართველოს სინამდვილის შესაბამისი გადასინჯვის გზის ძიებისათვის.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია კონსტიტუციის მიღებისა და გადასინჯვის მეთოდოლოგიის განვლილი გზის მიმოხილვა და შეფასება, საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე; კონსტიტუციის გადასინჯვის მოქმედი მოდელის მახასიათებლების კრიტიკულად გაანალიზება; სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილებისა და სპეციალისტთა კვლევების საფუძველზე, საკონსტიტუციო ცვლილებების გავრცელებული მეთოდების დადებითი და უარყოფითი მხარეების განხილვა; შედეგად კი, საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელების ოპტიმალური მექანიზმის შესახებ რეკომენდაციების წარმოდგენა.

კვლევა დაფუძნებულია სტატისტიკურ ანალიზზე, ისტორიულ, შედარებითსამართლებრივ და ანალიტიკურ მეთოდებზე.

ნაშრომის სტრუქტურა შესავალს, 3 თავსა და დასკვნას მოიცავს. შესავალში გადმოცემულია საკითხის აქტუალობა, კვლევის მიზნები, ამოცანები და მეთოდები. ძირითადი ნაწილის პირველ თავში წარმოდგენილი იქნება მცირე ისტორიული ექსკურსი – საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მიღებისა და გადასინჯვის მექანიზმი, ასევე, საკონსტიტუციო ცვლილებების გზა 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე.

მეორე თავი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მოქმედი მოდელის გაანალიზებას ეთმობა. საუბარი იქნება გადასინჯვის ფორმებსა და მოქმედი რედაქციით ახალი კონსტიტუციის მიღების პერსპექტივაზე, გადასინჯვის კანონპროექტის ინიციატორთა საკითხზე, საყოველ-

თაო-სახალხო განხილვის იდეის კონსტიტუციის ლეგიტიმურობასთან კავშირსა და ამ პროცესის დახვეწის გზებზე, ყურადღება გამახვილდება საპარლამენტო განხილვის მახასიათებლებზე – განხილვის დაწყების შეუზღუდავ ვადებსა და კანონპროექტის მიღების საკითხებზე.

მესამე თავში, კონსტიტუციის გადასინჯვის ოპტიმალური მექანიზმის ძიების მიზნით, განიხილება საერთაშორისო მასშტაბით აქტუალური საკითხები – კონსტიტუციის მოქნილობასა და სიმყარეს შორის ბალანსის დამყარების პრობლემა, დამფუძნებლის დილემა და გადასინჯვის პროცესის ის დაბრკოლებები, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციისთვის მეტი სიმყარის შექმნის პერსპექტივით, ქართველ მკვლევართა მოწონებას იმსახურებს. ნაშრომში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა საკონსტიტუციო ცვლილებების კონსტიტუციურობის საკითხს, საკონსტიტუციო სასამართლოს როლს კონსტიტუციის არაკონსტიტუციური ცვლილებებისაგან დაცვაში. გაანალიზდება ამ მიმართულებით არებული პრაქტიკა და ის პრობლემები, რომელიც საკონსტიტუციო ცვლილებების მექანიზმს აქვს.

## **1. კონსტიტუციის გადასინჯვის მეთოდოლოგია საქართველოში**

### **1.1. 1921 წლის კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვის მექანიზმი**

#### **1.1.1. 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება**

ქართული კონსტიტუციონალიზმის დასაწყისად საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის მიღება მიიჩნევა, რომელმაც პირველად სახელმწიფოებრივ დონეზე ჩამოაყალიბა ის უმთავრესი პრინციპები და მმართველობის საფუძვლები, რაც ნებისმიერი ქვეყნისათვის აუცილებელი და მნიშვნელოვანია.<sup>12</sup> ამასთან, განსხვავებით სხვა დეკლარაციებისაგან, 1918 წლის 26 მაისის აქტს ნორმატიული სტატუსიც ჰქონდა:

---

<sup>12</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 43.

იგი დამფუძნებელი კრების გადაწყვეტილებით სამართლებრივი ძალით აღიჭურვა<sup>13</sup>.

საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში დამოუკიდებლობის პირველივე დღეებში საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ დაამტკიცა კომისია „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო საფუძვლების შესადგენად“.<sup>14</sup> დემოკრატიული რესპუბლიკის პოლიტიკური ძალები თავიდანვე შეთანხმდნენ და უარი თქვეს სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი დოკუმენტის შექმნა ერთი კონკრეტული პიროვნებისათვის მიენდოთ, ამიტომაც გადაწყდა, პროექტი შეემუშავებინა პროფესიონალთა ჯგუფს.<sup>15</sup> ეროვნული საბჭოს მიერ შექმნილი კომისია არაეფექტური გამოდგა და უკვე 1919 წელს დამფუძნებელი კრების გადაწყვეტილებით, ახალი კომისია შეიქმნა პავლე საყვარელიძის ხელმძღვანელობით.<sup>16</sup> ამ უკანასკნელის მოწადინებულობამ და ორგანიზებულობამ მნიშვნელოვანი წვლილი ითამაშა კონსტიტუციის პროექტის ჩამოყალიბებაში.

1920 წლიდან კონსტიტუციის პროექტი უკვე საგანგებო რეჟიმში განიხილებოდა,<sup>17</sup> კომისია ცდილობდა, მალე დაესრულებინა მუშაობა და დამფუძნებელი კრებისთვის პროექტის საბოლოო ვერსია წარედგინა. დამფუძნებელი კრების ერთ-ერთ სხდომაზე ა. ჩხენკელი აღნიშნავდა: „ჩვენ ყველანი დაინტერესებული ვართ, რაც შეიძლება ჩქარა მივცეთ

---

<sup>13</sup> გეგნავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2013, 55.

<sup>14</sup> მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 18.

<sup>15</sup> ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 50.

<sup>16</sup> მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 24-25.

<sup>17</sup> ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 61.

ხალხს კონსტიტუცია. ეს მისთვის საჭიროა. ეს არის ერთ-ერთი მძლავრი იარაღი მის ხელში, რომლის დახმარებითაც გაიკაფავს თავის გზას, რომლითაც ის უზრუნველყოფს თავის დამოუკიდებლობას და მომავალს“.<sup>18</sup> მიუხედავად მცდელობისა, სამწუხაროდ, პირველი კონსტიტუციის პროექტის ყველა ნაწილი დეტალურად ვერ იქნა განხილული<sup>19</sup> და ქართული სახელმწიფოებრიობისათვის გარდამტეხ პერიოდში, 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელმა კრებამ კონსტიტუცია დაჩქარებულ რეჟიმში მიიღო.

მართალია, პირველი კონსტიტუციის შემუშავების პერიოდში ქართულ პოლიტიკურ ელიტასა თუ საზოგადოებას დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრივი ცხოვრების ძალზე მწირი გამოცდილება ჰქონდა, თუმცა, შეიძლება ითქვას, რომ საზოგადოებაც და პოლიტიკური ლიდერებიც აანალიზებდნენ და ხვდებოდნენ კონსტიტუციის მნიშვნელობას. იქმნებოდა დოკუმენტი არა ფორმალური არსებობისათვის, არამედ სახელმწიფოს რეალური მართვა-გამგეობისა და სისტემის ჩამოყალიბებისათვის. უფრო მეტიც, პავლე საყვარელიძე არა მხოლოდ უშუალოდ კონსტიტუციის პროექტის მუხლებსა თუ ნორმატიულ მხარეზე მუშაობდა, არამედ სისტემატურად აქვეყნებდა პროექტის დებულებების კომენტარს,<sup>20</sup> განუმარტავდა რიგით მოქალაქეებს იმ ნორმათა მნიშვნელობასა და შინაარსს, რომლებიც შეიძლებოდა ქვეყნის ძირითად კანონში ყოფილიყო ასახული. მსგავსი განხილვა დღეისათვისაც კი შესაშურია საქართველოში, მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაცია მასობრივი გახდა, მისადმი წვდომა კი, ფაქტობრივად, – შეუზღუდავი.

---

<sup>18</sup> პაპაშვილი თ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სასამართლო სისტემა – ძირითადი სამართლებრივი ასპექტები, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, მოხსენებების კრებული, თბილისი, 2013, 95, იხ. ციტირება: ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2009, 98-99; კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 70; მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 10.

<sup>19</sup> მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 35.

<sup>20</sup> იხ., იქვე, 27.

მიუხედავად პარტიული იდეოლოგიებისა და პოლიტიკოსების აზრთა სხვადასხვაობისა, რომელიც დემოკრატიული რესპუბლიკის პლურალიზმის ერთ-ერთი გამოვლინება იყო, ქართულმა საზოგადოებამ მოახერხა ცივილიზებული, ევროპული კონსტიტუციის შექმნა, ამასთან, შეძლო დოქტრინა მაქსიმალურად გაემიჯნა ძირითადი კანონისგან.<sup>21</sup> ეს იმ მხრივაც იყო მნიშვნელოვანი, რომ საქართველომ დემოკრატიული არჩევანი მსოფლიოს და საერთაშორისო თანამეგობრობის წინაშე ნათლად გამოხატა.<sup>22</sup> 1921 წლის კონსტიტუციის პროგრესულობას არა მხოლოდ ქართველი, არამედ უცხოელი სპეციალისტებიც აღნიშნავენ.<sup>23</sup>

დამფუძნებელი კრების რეგლამენტით განსაზღვრული არ იყო კონსტიტუციის პროექტის განხილვის განსაკუთრებული წესი. თავიდანვე წამოიჭრა საკითხი, კონსტიტუციის კანონპროექტი ჩვეულებრივი კანონის მსგავსად უნდა განხილულიყო, თუ საჭირო იყო შეეძუშავებინათ რეგლამენტის ცალკე დამატება კონსტიტუციის პროექტის განხილვის თაობაზე.<sup>24</sup> 1920 წლის 16 ნოემბერს დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო „წესი კონსტიტუციის განხილვისა“, რომლითაც განისაზღვრა, რომ პირველად უნდა განხილულიყო კონსტიტუციის ძირითადი საფუძვლები, რის შემდეგაც, კენჭისყრით გადაწყვეტდნენ თავობრივ განხილვაზე გადასვლის საკითხს. კონსტიტუციას მთლიანად ეყრებოდა კენჭი მხოლოდ თითოეული თავის ცალ-ცალკე კენჭისყრის შემდეგ.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> იქვე, 37.

<sup>22</sup> დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედოდან, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 10.

<sup>23</sup> იხ., ბაბევი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 10; დემეტრაშვილი ა., ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 16.

<sup>24</sup> მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, შემუშავება და მიღება, ნაწილი 2, თბილისი, 1993, 3.

<sup>25</sup> საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1920 წლის 16 ნოემბერს მიღებული წესი კონსტიტუციის განხილვისა, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, ვ. შარაშენიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1990, 442.

პროექტის განხილვის დროს საკამათო გამხდარა კონსტიტუციის მიღების წესი. კერძოდ, აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია საკითხმა, კონსტიტუცია დამფუძნებელ კრებას უნდა მიეღო, თუ საჭირო იყო რეფერენდუმის მოწვობა. მაცაბერიძის აზრით, რეფერენდუმის მომხრეთა გამარჯვება შეიძლება საბედისწერო აღმოჩენილიყო, რადგან 1921 წლის თებერვალ-მარტის ომის პირობებში, საქართველო რეფერენდუმს ვერ ჩაატარებდა.<sup>26</sup> ამ მოსაზრების მომხრეები ასაბუთებდნენ, რომ კონსტიტუციის მიღება რეფერენდუმის გზით იქნებოდა უაღრესად დემოკრატიული ნაბიჯი და თუ კონსტიტუცია „ძალაში შედის მხოლოდ ხალხის უმრავლესობის მიერ დადასტურების შემდეგ“ (კონსტიტუციის 147-ე მუხლი), მაშინ თვით კონსტიტუციის მისაღებადაც აუცილებელი უნდა ყოფილიყო ხალხის დასტური. საპირისპიროდ, კომისიის თავმჯდომარე პავლე საყვარელიძე აღნიშნავდა, რომ დამფუძნებელი კრება მოწვეული იყო არა სათათბიროდ, არამედ კონსტიტუციის მიღების მიზნით. თუმცა ამ საკითხზე კამათისას, ალბათ, ვერავინ წარმოიდგენდა პირველი ქართული კონსტიტუციის ბედს. საქართველოს დამფუძნებელი კრება ამთავრებდა კონსტიტუციის შემუშავებას, როდესაც თებერვალ-მარტის ომი დაიწყო. თბილისთან მიმდინარე ბრძოლები კომისიის საქმიანობაზეც აისახა. დაჩქარდა პროექტის განხილვა. 1921 წლის 21 თებერვალს კი საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ საგანგებო სხდომაზე ერთხმად მიიღო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია ისე, რომ ზოგიერთი თავის მუხლობრივი განხილვაც ვერ მოასწრო.<sup>27</sup>

### 1.1.2. 1921 წლის კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი

1921 წლის კონსტიტუციაში გადასინჯვის მექანიზმს მე-17 თავი ეთმობა. ძირითადი კანონი ადგენს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების ინიციატორ სუბიექტთა წრეს. კერძოდ, კონსტიტუციის „სა-

---

<sup>26</sup> მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, შემუშავება და მიღება, ნაწილი 2, თბილისი, 1993, 33.

<sup>27</sup> იქვე, 33-35.



ზოგადო ან ნაწილობრივი“ გადასინჯვის ინიცირების უფლება ჰქონდა: „პარლამენტის წევრთა ნახევრის არა ნაკლებსა“ და „50 000 ამომრჩეველს“.<sup>28</sup>

კანონმდებელმა კონსტიტუციის გადასასინჯად ე.წ. „ხისტი“ მოდელი დაამკვიდრა. კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის პროექტი პარლამენტის წევრთა 2/3-ის უმრავლესობით მიიღება, მის ასამოქმედებლად კი საჭიროა ცვლილებების რეფერენდუმზე დამტკიცება. ამასთან, როგორც კონსტიტუციის 146-ე მუხლი განსაზღვრავს, გადასინჯვის პროექტის განხილვის დაწყება შეიძლება მხოლოდ პარლამენტში მისი შეტანიდან არაუადრეს 6 თვისა.<sup>29</sup> აღნიშნულიდან ირკვევა, რომ ეს ვადა არ მოიცავს განხილვის პროცედურებს, რაც მნიშვნელოვანია, რადგან ჩანს კანონმდებლის ნება – კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესი იყოს მაქსიმალურად გააზრებული მრავალფეროვანი სუბიექტების მიერ.

კანონმდებელმა დაადგინა, რომ „კონსტიტუცია ძალაშია მუდმივად და განუწყვეტლივ, გარდა იმ შემთხვევისა, რომელიც კონსტიტუციას აქვს გათვალისწინებული“,<sup>30</sup> მაგრამ კონსტიტუციის ტექსტში ვერ ვხვდებით ხსენებულ „შემთხვევას“. მე-17 თავში მოცემულია კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი, თუმცა არაფერია ნათქვამი თავად კონსტიტუციის შეცვლაზე. უნდა ვივარაუდოთ, რომ კანონმდებელმა კონსტიტუციის „საზოგადო გადასინჯვაში“ იგულისხმა ახალი კონსტიტუციის მიღებაც და ასეთი დათქმა ზოგად დებულებებშიც ამიტომ გაჩნდა.

საინტერესოა დემოკრატიული რესპუბლიკის უცვლელად გამოცხადების საკითხიც, რომელსაც კომისიაში ბევრი მოწინააღმდეგე ჰყავდა. მაგ., ი. ბარათაშვილი აღნიშნავდა, რომ საკონსტიტუციო რეფერენდუმის დამკვიდრების პირობებში, რაიმეს გამოცხადება „მუდმივად და უცვლელად“, ეწინააღმდეგებოდა რეფერენდუმის პრინციპს. ს. დადიანის აზრით კი, მუდმივი და უცვლელი დებულებების არსებობა საყოველთაო

<sup>28</sup> საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 145.

<sup>29</sup> იქვე, მუხლი 146, 147.

<sup>30</sup> იქვე, მუხლი 10.

განვითარების იდეას ეწინააღმდეგება. რაც შეეხება მომხრეების პოზიციას, ისინი, პირველ ყოვლისა, ისტორიულ მაგალითებს იშველიებდნენ: მიუთითებდნენ აშშ-ს და შვეიცარიის კონსტიტუციებზე და აღნიშნავდნენ, რომ დემოკრატიული რესპუბლიკის მუდმივად და უცვლელად გამოცხადება აუცილებელია იმისთვის, რომ არ არსებობდეს სამართლებრივი საშუალება დემოკრატიული რეჟიმის შესაცვლელად.<sup>31</sup> საბოლოოდ, კონსტიტუციაში გაჩნდა 148-ე მუხლი, რომელიც საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმას დაცულ ღირებულებად აცხადებს: „დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის გაუქმება არ შეიძლება განდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების საგნად“.<sup>32</sup>

1921 წლის კონსტიტუცია უდიდესი მნიშვნელობის აქტია საქართველოს ისტორიაში. რომ არა რთული პირობები და სამოქმედო ასპარეზი, შესაძლოა კანონმდებელს დაეხვეწა კიდევ პროექტში არსებული გადასინჯვის მექანიზმის დეტალები და აღმოეფხვრა გადასინჯვის მექანიზმის ბუნდოვანება. კონსტიტუციის გადასინჯვის იდეალური, ყველასათვის მოსაწონი მოდელი ჯერ არ შექმნილა. 1921 წლის კონსტიტუციით დადგენილ პროცედურასაც აქვს გარკვეული ხარვეზები, რაც კრიტიკის საფუძველს იძლევა, თუმცა კონსტიტუციაში ჩადებული გადასინჯვის მექანიზმი იმ დროისათვის ნამდვილად პროგრესული და ღირებული იყო.

## 1.2. საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციები

გასაბჭოებულ საქართველოში ოთხი კონსტიტუცია მიიღეს (1922, 1927, 1937 და 1978 წლებში). ოთხივე მათგანი შეიცავდა კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესს. 1922 წლის და 1927 წლის კონსტიტუციები აღნიშნულ უფლებამოსილებას სრულიად საქართველოს საბჭოთა ყრილობის განსაკუთრებულ გამგებლო-

---

<sup>31</sup> მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1997, 150-152.

<sup>32</sup> საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 148.

ბას მიაკუთვნებდნენ. 1937 წლის კონსტიტუცია ცვლილებების განხორციელების უფლებას საქართველოს ხელისუფლების და მმართველობის უმაღლეს ორგანოთა გამგეობას ანიჭებდა; 1978 წლის კონსტიტუციით დადგენილი წესით კი, სსსრ კონსტიტუციის შეცვლა საქართველოს სსრ უზენაესი საბჭოს გადაწყვეტილებით, საბჭოს დეკლარატა საერთო რაოდენობის სულ ცოტა ორი მესამედის უმრავლესობით იყო შესაძლებელი.<sup>33</sup> თუმცა, ვინაიდან საბჭოურ კონსტიტუციებს საერთო არაფერი ჰქონდათ კონსტიტუციონალიზმის მოთხოვნებთან, უფრო მეტიც, ეჭვქვეშაა, ისინი საერთოდ წარმოადგენდნენ თუ არა საკონსტიტუციო სამართლის, როგორც ძალაუფლების შეზღუდვის მომწესრიგებელ ნორმათა ერთობლიობის, შემადგენელ ინსტიტუტს, სრულიად უშედეგო, უნაყოფო იქნება მათში მოცემული საკონსტიტუციო ცვლილებების მექანიზმზე შეჩერება.

### **1.3. გზა დამოუკიდებლობის აღდგენიდან დღემდე**

#### **1.3.1. პირველი ნაბიჯები**

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ გარკვეული პერიოდი საბჭოთა საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუცია მოქმედებდა, რომელშიც მნიშვნელოვანი ცვლილებები იქნა შეტანილი. კანონიერი ხელისუფლების დამხობის შემდეგ, 1992 წლის 21 თებერვალს, სამხედრო საბჭომ მიიღო დეკლარაცია 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენის თაობაზე. საბჭო მიიჩნევდა, რომ 1921 წლის კონსტიტუციას მოქმედება არ შეუწყვეტია და არგუმენტად მოჰყავდა კონსტიტუციის მე-10 მუხლი, რომლის თანახმადაც, კონსტიტუცია ძალაშია „მუდმივად და შეუწყვეტელი“. აღდგენის მიუხედავად, მას რეალურად მაინც არ უმოქმედია, რადგან იმ პერიოდისთვის, 1921 წლის კონსტიტუცია უკვე ნაკლებად ასახავდა საქართველოს ფაქტობრივ პოლიტიკურ-სამართლებრივ მდგომარეობას. სამხედრო საბჭოს გადაწყვეტილება უფრო პოპულისტური

---

<sup>33</sup> იხ., საქართველოს სსრ კონსტიტუცია, სრულიად საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტის გამოცემა, თბილისი, 1922, მუხლი 63; უტაიაშვილი გ., საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური წყობა, 1921-1994, თბილისი, 1995, 24-25, 32, 57.

იყო, ვიდრე რეალურად ქმედითი ნაბიჯი, რომელიც ქაოსში მყოფი სახელმწიფოს სამართლებრივი საჭიროებისათვის იქნებოდა მიმართული. შესაბამისად, გარემოება მოითხოვდა ახალი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებას, რომელიც, არსებული ვითარების გათვალისწინებით, ახალ საკონსტიტუციო სივრცეს შექმნიდა.<sup>34</sup>

1921 წლის კონსტიტუციის პრინციპები შეიცვალა „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ 1992 წლის 10 ნოემბრის კანონით, რომლითაც „ახალი კონსტიტუციის ძალაში შესვლამდე უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებები, მათი სტრუქტურა და საქმიანობის წესი“<sup>35</sup> განისაზღვრა. აღნიშნული კანონით გათვალისწინებული იყო კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა, რომლისთვისაც პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობის მხარდაჭერა იყო საჭირო.<sup>36</sup>

1993 წლის 19 თებერვალს შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია. თავდაპირველად კომისიაში გაჩნდა იდეა, რომ ცვლილებები შეეტანათ 1921 წლის კონსტიტუციაში, თუმცა ეს იდეა მალევე უარყვეს და საკონსტიტუციო კომისია ახალი კონსტიტუციის შემუშავებას შეუდგა.<sup>37</sup>

კომისიის სამდივნოს მიერ მომზადებული ცვლილებათა პროექტი კონსტიტუციის შესაცვლელად პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის მხარდაჭერასა და რეფერენდუმს განსაზღვრავდა, რითაც პროექტში მქორდებოდა 1921 წლის კონსტიტუციის დებულებები. შვარცი დადგენილ მოთხოვნებს გართულბულად მიიჩნევდა. მან წამოაყენა წინადადება, დაეწიათ ბარიერი, რადგან გარდამავალ პერიოდში მიღებული კონსტიტუცია მალე ისევ შესაცვლელი და გადასამუშავებელი გახდე-

---

<sup>34</sup> პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, მე-2 გამოცემა, ბათუმი, 2013, 14.

<sup>35</sup> პაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 11.

<sup>36</sup> საქართველოს 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, მუხლი 13.

<sup>37</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ნ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2013, 71.

ბოდა. შვარცი გამოსავალს 7 ან 10 წლის შემდეგ კონსტიტუციის საკვლევლო გადახედვის შესახებ დებულების დამატებაში ხედავდა. რაც შეეხება რეფერენდუმს, მასზე უარი მხოლოდ საპარლამენტო განხილვის დროს ითქვა. კანონმდებელმა 1921 წლის კონსტიტუციით დადგენილი დებულება იმის შესახებ, რომ ცვლილებების პროექტი განხილვამდე 6 თვე უნდა გაჩერდეს პარლამენტში, ისევე არ გაითვალისწინა, როგორც დებულება დემოკრატიული რესპუბლიკის შეუცვლელი-ობის თაობაზე.<sup>38</sup>

### 1.3.2. 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქცია

კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციაში მე-8 თავით მოწესრიგდა. კონსტიტუციის 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 მექანიზმი შემდეგნაირად განისაზღვრა: კანონპროექტი ჯერ ქვეყნდება საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის, პარლამენტი კი მის განხილვას პროექტის გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ შეუდგება. ცვლილებები მიიღება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. პარლამენტის მიერ უკვე მიღებულ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონს კი ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პრეზიდენტი.<sup>39</sup>

ზემოხსენებულის 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

---

<sup>38</sup> ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 140-141.

<sup>39</sup> საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, თავდაპირველი რედაქცია, VIII თავი.

მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენასთან დაკავშირებული.<sup>40</sup>

1995 წლის კონსტიტუციის მიღების პროცესს კანონმდებლების მიერ კონსტიტუციისადმი არაკონსტიტუციურად მიდგომის ფაქტად აფასებს მელქაძე. მისი განმარტებით, პარლამენტს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარედგინა შერეული მართვის მოდელზე ორიენტირებული პროექტი, რომელიც საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის გამოქვეყნდა. პარლამენტში განხილვისას შერეული მოდელი საპრეზიდენტოთი შეიცვალა, მაგრამ პრინციპულად განსხვავებული პროექტი განხილვისთვის აღარ გამოქვეყნებულა. საყოველთაო-სახალხო განხილვაზე უარის თქმის არგუმენტი ის იყო, რომ იმ ეტაპზე სახელმწიფოს კონსტიტუცია არ ჰქონდა და ასეთი ნორმაც, შესაბამისად, არ არსებობდა.<sup>41</sup>

1995 წლის კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე მასში იმდენი ცვლილება შევიდა, შეიძლება ითქვას, რომ დღეს არსებული ვერსია 1995 წლის 24 აგვისტოს თავდაპირველი რედაქციისგან ბევრად განსხვავდება.

### **1.3.3. 1995 წლის კონსტიტუციის ცვლილებები და საკონსტიტუციო რეფორმები**

2001 წლის ზაფხულში პრეზიდენტმა ელუარდ შევარდნაძემ პარლამენტს წარუდგინა პროექტი, რომელიც ძირითად კანონში მნიშვნელოვან ცვლილებებს ითვალისწინებდა. საკონსტიტუციო ცვლილებები კრიტიკის საგნად იქცა. „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა საზოგადოება“ აცხადებდა, რომ არ შეიძლება კონსტიტუცია სათამაშო ბურთად იქცეს სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალთა შორის, ამიტომ, იმ ეტაპისთვის, საკონსტიტუციო ცვლილებები უარყოფილი უნდა ყოფილიყო.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> იქვე, მუხლი 108.

<sup>41</sup> მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი, თბილისი, 2007, 97.

<sup>42</sup> ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 303.

შეგარდნადის პროექტი პარლამენტმა უარყო, მაგრამ, რამდენად უცნაურიც უნდა იყოს, 2004 წელს პარლამენტმა სწორედ ამ პროექტით გათვალისწინებული დებულებები დაამტკიცა<sup>43</sup>.

2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმას ხელი შეუწყო ხელისუფლებაში ახალი ძალის მოსვლამ, რომელსაც ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხები ახლებურად ჰქონდა გააზრებული<sup>44</sup>, თუმცა პოლიტიკური ფონი აშკარა იყო. 2004 წლის რეფორმას მკვლევარები უარყოფითად აფასებენ: „ცვლილება-დამატებებს მიზნობრივი დატვირთვა ჰქონდა და კონსტიტუციის ტექსტის სრულყოფაზე კანონმდებელსა და ინიციატორთა ჯგუფს არც უფიქრიათ“<sup>45</sup>; „2004 წლის რეფორმა შეუსაბამო იყო როგორც ფორმით, ისე შინაარსით“<sup>46</sup>, „უზენაესი კანონის რეფორმა მხოლოდ რამდენიმე კაცზე მორგებისთვისაა გამიზნული“<sup>47</sup>. ცვლილებების პოლიტიკური ხასიათის გარდა, სპეციალისტები მიიჩნევენ, რომ დაირღვა კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, რის მიზეზადაც ცვლილებების ტექსტის საჯაროდ გამოუქვეყნებლობა სახელდება. შემჭიდროებულ ვადებში კონსტიტუციის მისაღებად საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის გამოუქვეყნებაზე უარის თქმის მთავრობისეული არგუმენტი ის იყო, რომ შესწორებები ეფუძნებოდა

---

<sup>43</sup> იხ., საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, 2004 წლის 6 თებერვლის რედაქცია.

<sup>44</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ნ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2013, 72.

<sup>45</sup> იხ., მელქაძე თ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 94.

<sup>46</sup> ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, ავთანდილ დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2013, 92.

<sup>47</sup> მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას?, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატეების კრებული, თბილისი, 2013, 130.

პროექტს, რომელიც უკვე გამოქვეყნდა ელჟარდ შევარდნაძის პრეზიდენტობის დროს.<sup>48</sup>

2008 წლის ბოლოს საქართველოში შექმნილი პოლიტიკური სიტუაციის გამო, საქართველოს პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა გააუქმრა ინიციატივა პრეზიდენტის უფლებამოსილების შემცირებისა და პარლამენტის უფლებამოსილების გაზრდის თაობაზე, რამაც ქვეყანა კიდევ ერთ რეფორმასთან მიიყვანა. 2009 წელს შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია. პრეზიდენტის ბრძანებულებით განისაზღვრა კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლებიც, თუმცა კომისიის მუშაობის პროცესში გამოიკვეთა საკითხთა უფრო დიდი წრე, რომელიც ცვლილებას საჭიროებდა. საბოლოოდ, ცვლილებები კონსტიტუციის დაახლოებით 40%-ს შეეხო.<sup>49</sup>

რეფორმის მოსამზადებელ ეტაპზე სამუშაო ჯგუფის წევრთა მიერ განიხილებოდა ახალი კონსტიტუციის მიღების საკითხიც, მაგრამ საკონსტიტუციო კომისიის ჯერ სარედაქციო საბჭოს, ხოლო შემდგომ კომისიის სრული შემადგენლობის სხდომებზე უარი ითქვა ახალი კონსტიტუციის შემუშავებაზე, რაც საქართველოს პრეზიდენტის №388 განკარგულებით განმტკიცდა. აქტით პირდაპირ განისაზღვრა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის მიზანი: „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება.<sup>50</sup>

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, საკონსტიტუციო კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება, შეეცავალათ კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმიც, რადგან კონსტიტუციის მე-8 თავით გათვალისწინებული კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი კონსტიტუციის მდგრადობას ვერ უზრუნველყოფდა. აღნიშნულს თვალსაჩინოს ხდის

---

<sup>48</sup> ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, ავთანდილ დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2013, 92.

<sup>49</sup> საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 19; საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №348.

<sup>50</sup> ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, ავთანდილ დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2013, 22; მით: საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება №388.



1995 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდეგ მასში შეტანილი ცვლილებების რაოდენობა.<sup>51</sup>

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მესამე პუნქტი ამგვარად ჩამოაყალიბა: „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი მიღებულად ჩათვლება, თუ მას საქართველოს პარლამენტის ორ თანმიმდევრულ სესიაზე, სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი“.<sup>52</sup> ვენეციის კომისიამ განაცხადა კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის უფრო მყარი გზით განხორციელების აუცილებლობაზე, ვიდრე ეს 2/3-ის უმრავლესობით მისი მიღება იქნებოდა, თუმცა კომისიის მიერ წარდგენილი პროექტი უდავოდ წინ გადადგმულ ნაბიჯად შეაფასა.<sup>53</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის საკუთარი კონცეფცია წარმოადგინა საზოგადოებრივმა საკონსტიტუციო კომისიამ, რომელსაც, კონსტიტუციის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, უფრო მართებულად ძირითადი კანონის ცვლილების პროცესის მკვეთრად გართულება მიაჩნდა. კომისიის აზრით, აუცილებელი იყო კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში საკონსტიტუციო კონტროლის შემოღება. მათი თვალთახედვით, საკონსტიტუციო კომისიას პროექტის მიღებიდან 5 დღის ვადაში იგი უნდა გადაეცა საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის, კონსტიტუციასთან საკანონმდებლო ინციტიატივის განხორციელების შესაბამისობის დადგენის მიზნით. საზოგადოებრივი კომისიის მიერ წარმოდგენილ კონცეფციაში ინტერესს იწვევს კონსტიტუციის მისაღებად საჭირო ხმათა უმრავლესობის საკითხი: კონსტიტუცია მიღებულად

---

<sup>51</sup> საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 70-71.

<sup>52</sup> იხ., Draft Constitutional law on the Changes and Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by The State Constitutional Commission at its Plenary Session of 19 July 2010, European Commission for Democracy Through law (Venice Commission), Op. no. 543/2009, CDL(2010)071, Strasbourg, 2010, 37.

<sup>53</sup> Draft Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Op. no.543/2009, CDL(2010)062, Strasbourg, 31.07.2010, 91-93; Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Op. no. 543/2009, CDL(2010)028, Strasbourg, 15.10.2010, 107-109.

ითვლება, თუ მას ორი მოსმენით მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედი, მაგრამ თუ საპარლამენტო უმრავლესობა ფლობს სრული შემადგენლობის ორ მესამედს, ცვლილებების მისაღებად მას მხარი უნდა დაუჭიროს საპარლამენტო ოპოზიციის აბსოლუტურმა უმრავლესობამაც. კონცეფციის ავტორთა განმარტებით, აღნიშნული წესი ვიწროპარტიული შეხედულებებით განხორციელებული ცვლილების პრევენციას მოახდენს და ძირითად კანონს მდგრადობას შესძენს. საბოლოოდ, ცვლილებები ძალაში შედის, თუ მას ერთი მოსმენით, უმრავლესობით მიიღებს მეორე მოწვევის პარლამენტი.<sup>54</sup>

საინტერესოა საერთაშორისო ექსპერტების აზრიც. ფიში კონსტიტუციის გადასინჯვის შემუშავებულ მექანიზმზე აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციაში ცვლილებების შესატანად, ორი კენჭისყრა მისასაღმებელი ცვლილებაა, თუმცა ეს ორი კენჭისყრა არ უნდა გაიყოს ორ პარლამენტზე. პროფესორი ოეტერი განმარტავდა, რომ, მართალია, ორი კენჭისყრა სუსტი დამცავია, თუმცა რეფერენდუმს ის მაინც აჯობებდა. ბლანკენაგელი კი აცხადებდა, რომ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის ბარიერები ძალზე მაღალი არ უნდა ყოფილიყო.<sup>55</sup>

საბოლოოდ, პარლამენტმა მიიღო ცვლილებები, რომლითაც კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ საკანონმდებლო ორგანოსთვის ინიციატივით მიმართვის უფლება ჩამოართვა საქართველოს პრეზიდენტს და მხოლოდ პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტსა და 200 000 მოქალაქეს მიანიჭა. პარლამენტი მისთვის წარდგენილ პროექტს აქვეყნებდა საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის და მხოლოდ ერთი თვის შემდეგ იწყებდა მის განხილვას. ცვლილებების პროექტის მისაღებად საჭირო იყო პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ 2/3-ის მხარდაჭერა, ორ თანმიმდევრულ სესიაზე, სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით. ამ გზით მიღებული კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონს ხელს აწერდა საქართველოს პრეზიდენტი. უცვლელი დარჩა გარდამავალ დებულებებში ჩადებული, საგამონაკლისო

<sup>54</sup> ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიკენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს ვზა ევროპისკენ, ავთანდილ დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2013, 344-345.

<sup>55</sup> იქვე, 175.

წესით ცვლილებების საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის გამოქვეყნების გარეშე მიღების მექანიზმი.<sup>56</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებით ძირითად კანონში ბევრი საკამათო ნორმა გაჩნდა, სპეციალისტთა დიდი ნაწილი და ვენეციის კომისიაც, განხორციელებულ ცვლილებებს წინ გადადგმულ ნაბიჯად მიიჩნევდნენ. კონსტიტუციაში შეტანილ ნორმათა კრიტიკასთან ერთად, მკვლევარები საუბრობენ შემუშავებული მოდელის ლეგიტიმაციის დაბალ ხარისხზეც, რაც, ერთი მხრივ, საკონსტიტუციო კომისიისთვის სათანადო ლეგიტიმურობის არქონას, მეორე მხრივ კი, საბოლოო პროექტის გენეზისის ბუნდოვანებას უკავშირდება.<sup>57</sup>

2011 წელს გადასინჯვისთვის საჭირო კვალიფიციური უმრავლესობის მოთხოვნა გადაიხედა და გაიზარდა სამ მეოთხედამდე. ამ ნორმის ამოქმედება უკავშირდებოდა 2013 წლის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტს.<sup>58</sup> 2012 წლის ოქტომბერში ხელისუფლების სათავეში ახალი პოლიტიკური ძალის მოსვლის შემდეგ, ცვლილებების საკითხი კვლავაც აქტუალური გახდა. 2013 წელს საპარლამენტო უმრავლესობამ ინიციატივის წესით წარადგინა პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, რომლის თანახმად, 2011 წლის 27 დეკემბრის კონსტიტუციური კანონიდან უნდა ამოღებულიყო პირველი მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტები და მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი. კანონპროექტის ინიციატორთა განმარტებით, აღნიშნულის შედეგად მოხდებოდა იმ დროისათვის მოქმედი წესის და შესაბამისად, პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად იმჟამად მოქმედი კვორუმის შენარჩუნება, რაც ხელს შეუწყობდა კონსტიტუციის ახალი რედაქციის

---

<sup>56</sup> საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, 2010 წლის ოქტომბრის რედაქცია, მუხლი 102.

<sup>57</sup> იხ., მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას?, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, თბილისი, 2013, 132.

<sup>58</sup> საქართველოს 2011 წლის 27 დეკემბრის კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, მუხლი 1.

დროულად მიღებას. კანონპროექტში აღნიშნულია, რომ 3/4-ის უმრავლესობა უჩვეულოდ მაღალია კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანისათვის და კონსტიტუციურ კანონზე პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევისათვის.<sup>59</sup>

2013 წლის 15 ოქტომბერს ვენეციის კომისიამ საკუთარი დასკვნა გამოაქვეყნა, რომელშიც თითქმის იმეორებს 2010 წელს მისთვის წარდგენილ პროექტზე ამ საკითხთან დაკავშირებით გამოთქმულ მოსაზრებას. კომისიის განმარტებით, ის ფაქტი, რომ კონსტიტუციის მნიშვნელოვანი დებულებები იცვლება, მათ შორის, თავად გადასინჯვის პროცედურა, რომელიც 2010 და 2011 წლებში შეიცვალა, კონსტიტუციის არასაკმარის სიმყარეზე მიუთითებს.<sup>60</sup>

ამ ეტაპზე საქართველოში კიდევ ერთი საკონსტიტუციო რეფორმა მზადდება. შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია,<sup>61</sup> რომელიც კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტზე მუშაობს. შესაძლებელია, მნიშვნელოვნად შეიცვალოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმიც. იმედია, საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა ნაყოფიერი იქნება და საქართველოს პარლამენტი ამჯერად მანც შეძლებს, მიიღოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მოდელი, რომელიც სათანადოდ უზრუნველყოფს კონსტიტუციის დაცვას გაუმართლებელი ცვლილებებისგან.

---

<sup>59</sup> საქართველოს 2013 წლის 13 ივნისის კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

<sup>60</sup> იხ., Opinion on Three Draft Constitutional Laws Amending Two Constitutional Laws Amending the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Op. no. 737/2013, CDL-AD(2013)029, Strasbourg, 15.09.2013, 28-40.

<sup>61</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“.

## 2. კონსტიტუციის მოქმედი მოდელი – ნორმის კრიტიკული ანალიზი

### 2.1. გადასინჯვის ფორმები

#### 2.1.1. ზღვარი ზოგად და ნაწილობრივ გადასინჯვას შორის

კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია განასხვავებს კონსტიტუციის „ზოგადი ან ნაწილობრივი“ გადასინჯვის ფორმებს. ქართველი კონსტიტუციონალისტების გარკვეული ნაწილი კონსტიტუციის ზოგად გადასინჯვას – ახალი კონსტიტუციის მიღებას უკავშირებდნენ, ხოლო ნაწილობრივს – არსებულ ტექსტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანას,<sup>62</sup> თუმცა აღნიშნული საკითხი გამოკვლევას საჭიროებს. არ არსებობს სამართლებრივი მოწესრიგება, რომელიც ამ საკითხთან დაკავშირებით ამომწურავ და საბოლოო პასუხს გასცემდა.

კონსტიტუციის „ზოგადი ან ნაწილობრივი“ გადასინჯვის ცნების ანალოგს ვერცერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში შევხვდებით. ესპანეთის კონსტიტუცია იცნობს კონსტიტუციის „მთლიანი ან ნაწილობრივი“ გადასინჯვის ცნებას, შვეიცარიის კონსტიტუცია კი – „სრულ ან ნაწილობრივ“ გადასინჯვას,<sup>63</sup> მაგრამ სახელმწიფოთა ნაწილი,<sup>64</sup> რომელიც კონსტიტუციაში შესწორებების შეტანას – გადასინჯვას უწოდებს, თავს იკავებს ასეთი სახის კონკრეტიკისგან.

ქართულ განმარტებით ლექსიკონში სიტყვა „ზოგადი“ ორგვარად არის განმარტებული: 1. „ცალკეულიდან, კერძოულიდან გამოყოფილი, საერთო, არსებითი“ და 2. „განყენებული, კონკრეტულობას მოკლებული“. საერთო და არსებითი გადასინჯვა იმავე შინაარსისაა, რაც ესპანეთისეული მთლიანი გადასინჯვა ან შვეიცარიის შემთხვევაში – სრული გადასინჯვა. სიტყვა „სრული“ ნიშნავს მთლიანს, ფართოს, აბსო-

---

<sup>62</sup> დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 65. კონსტიტუციური სამართალი, რედ: ავთანდილ დემეტრაშვილი, თბილისი, 2005, 93.

<sup>63</sup> Constitution of Spain, Art.168; Federal Constitution of the Swiss Confederation, Art.192.

<sup>64</sup> იხ., 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.

ლუტურს<sup>65</sup>, უნაკლულოს<sup>66</sup>. მსგავსადევა ამ სიტყვის ინგლისური ანალოგის, “total”-ის განმარტების შემთხვევაში.<sup>67</sup>

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. 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.

ზოგად და ნაწილობრივ გადასინჯვას შორის სხვაობა უფრო სოციოლოგიურია, ვიდრე – სამართლებრივი. რაც არ უნდა განსხვავებულ დატვირთვას ატარებდეს ეს ორი ინსტიტუტი, მათი სამართლებრივი მოწესრიგება და მათდამი წაყენებული სავალდებულო წინაპირობები ერთი და იგივეა, შესაბამისად, ეს განსხვავებები უფრო სამეცნიერო ხასიათისაა, ვიდრე – პრაქტიკული. თითოეული მათგანის საბოლოო დანიშნულება კონსტიტუციის ტექსტობრივი ქსოვილის მოცულობითი ან მცირე ხასიათის ცვლილებაა, თუმცა ესეც შეფასებითია, ვინაიდან ტექსტის ცვლილებათა მოცულობითობა მხოლოდ პროპორციაა და მეტი არაფერი. სრულიად შესაძლებელია კონსტიტუციის ერთი დებულების ცვლილებამ გაცილებით უფრო დიდი შედეგი გამოიწვიოს, ვიდრე რამდენიმე ათეულ მუხლში განხორციელებულმა შესწორებებმა.

## **2.1.2. ახალი კონსტიტუციის მიღების პერსპექტივა მოქმედი რედაქციით**

საკუთარ დასკვნაში კონსტიტუციის შესწორების თაობაზე ვენეციის კომისია გამიჯნავს კონსტიტუციის სრულ გადასინჯვასა და ახალი

---

<sup>65</sup> ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. VI, თბილისი, 1960, 1146-1147.

<sup>66</sup> სულხან-საბა ორბელიანი, ლექსიკონი ქართული, ტ. II, 109.

<sup>67</sup> Oxford Advanced Learner’s Dictionary, Sixth Edition, Oxford University Press, 2005, 1373.

კონსტიტუციის მიღებას, მაგრამ მათ შორის განსხვავებაზე არ მსჯელობს.<sup>68</sup> აღნიშნული საკითხის მიმართ კომისიის მიდგომა ჩანს სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითიდან, რომლითაც ირკვევა, რომ ის სრულ გადასინჯვას აიგივებს ახალი კონსტიტუციის მიღებასთან. კერძოდ, კომისია განმარტავს, რომ შვეიცარიაში, ხალხის მიერ ახალი კონსტიტუციის მიღების მოთხოვნის შემთხვევაში, ორივე პალატა დაიშლება, თუმცა კონსტიტუციაში აღნიშვნა ასეთია: „თუ ხალხი მხარს დაუჭერს კონსტიტუციის სრულ გადასინჯვას, ორივე პალატა ხელახლა აირჩევა“<sup>69</sup>.

საინტერესოა, რომ საკმაოდ ბევრ სახელმწიფოს უარი აქვს ნათქვამი გადასინჯვის ტერმინზე და იყენებს სიტყვებს – „კონსტიტუციაში დამატებების შეტანა“ (აზერბაიჯანი), „კონსტიტუციაში შესწორების შეტანა“ (სერბეთი, სლოვაკეთი, ესტონეთი), „ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა“ (ბულგარეთი, ბელარუსი, ისლანდია).<sup>70</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით ახალი კონსტიტუციის მიღების პერსპექტივის დადგენის მიზნით, უპირველეს ყოვლისა, თავად სიტყვა „გადასინჯვის“ არსი უნდა იქნას გამოკვლეული. ქართული ენის განმარტებით ლექსიკონში „გადასინჯვა“ განმარტებულია, როგორც გადახედვა, შემოწმება აზრის შეცვლის მიზნით.<sup>71</sup> აღნიშნული სიტყვის ინგლისური ანალოგი – “revision”, ერთი მხრივ, განიმარტება, როგორც ობიექტის (მაგ., წერილობითი ნაშუქების) გაუმჯობესების პროცესი, მასში ცვლილებების ან ახალი ინფორმაციისა თუ იდეების შეტანის გზით, მეორე მხრივ კი, ცვლილება ან ცვლილებათა კომპლექტი. ამასთან, “revision” წარმოადგება სიტყვიდან

---

<sup>68</sup> Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19.01.2010, 56.

<sup>69</sup> იქვე, Federal Constitution of the Swiss Confederation, Art.192-195.

<sup>70</sup> იხ., Constitution of the Azerbaijan Republic, Art. 156-158; Constitution of the Republic of Serbia, Art.203; Constitution of the Republic of Estonia, Art.161-168; The Constitution of Japan, Art.96; Constitution of the Republic of Bulgaria, Art.153-156; Constitution of the Republic of Belarus, Art.138-140; Constitution of the Republic of Iceland, Art. 79.

<sup>71</sup> ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. II, თბილისი, 1951, 299.

“revise”, რაც განმარტებულია, როგორც გარკვეული ობიექტის შეცვლა მისი შესწორების ან გაუმჯობესების მიზნით.<sup>72</sup>

კონსტიტუციის „საზოგადო გადასინჯვის“ ცნება საქართველოში ჯერ კიდევ 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით დამკვიდრდა.<sup>73</sup> პროფესორი მაცაბერიძე ნაშრომში „1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია“ განმარტავს: „გადასინჯვა გულისხმობდა კონსტიტუციის პროექტის უკვე შემუშავებული ნაწილების ხელახლა განხილვას ცალკეულ შესწორებათა შეტანის მიზნით“.<sup>74</sup> საკითხი იმის თაობაზე, გულისხმობს თუ არა კონსტიტუციის ზოგადი გადასინჯვა ახალი კონსტიტუციის მიღებას, განმარტების საგანია. ზოგადი ანუ საერთო, არსებითი გადასინჯვა თუ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანას ნიშნავს, მაშინ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა შეიძლება გულისხმობდეს მისი გაუქმების მიზნით ცვლილებების შეტანასაც. სახელმწიფოები, რომლებიც ასეთ ტერმინს იყენებენ, გულისხმობენ, როგორც კონსტიტუციის შინაარსის მთლიანად შეცვლას, ისე ახალი კონსტიტუციის მიღებასაც. შესაბამისად, ივარაუდება, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-8 თავში მოცემულ სიტყვებში – „ზოგადი გადასინჯვა“, კანონმდებელმა იგულისხმა, როგორც კონსტიტუციის ყველა დებულების შეცვლა, ასევე, ახალი კონსტიტუციის მიღებაც.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ძირითადი კანონის მოქმედ რედაქციაში არსებული ბუნდოვანი მოწესრიგების პირობებშიც კი, კონსტიტუციის „ზოგადი და ნაწილობრივი გადასინჯვის“ თაობაზე არსებული ჩანაწერი შესაძლებლობას იძლევა, საქართველომ ახალი კონსტიტუცია მიიღოს. თუმცა მომავლისთვის, ზოგად და ნაწილობრივ გადასინჯვას შორის ზღვრის ბუნდოვანებიდან გამომდინარე, უპრიანი იქნება, კანონმ-

---

<sup>72</sup> იხ., Longman Advanced American Dictionary, Barcelona, 2001, 60; Hornby S.A., Oxford Advanced Learner’s Dictionary, Sixth Edition, Oxford University Press, 2005, 533.

<sup>73</sup> იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 145-ე მუხლი.

<sup>74</sup> მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1997, 75.



დებელმა შეცვალოს დღეს არსებული ჩანაწერი და დატოვოს მხოლოდ „კონსტიტუციის გადასინჯვა“. ამასთან, გაურკვევლობის თავიდან ასაცილებლად, კონსტიტუციაში უნდა გაკეთდეს მითითება, რომ გადასინჯვა ხორციელდება არსებულ ტექსტში ცვლილებების შეტანის ან ახალი კონსტიტუციის მიღების მიზნით.

## 2.2. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ინიციატორთა საკითხი

2010 წლამდე პრეზიდენტს ჩვეულებრივი კანონის ინიცირების უფლება ჰქონდა მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში<sup>75</sup>, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტს კი უპირობოდ წარადგენდა.<sup>76</sup> 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, მას ჩამოერთვა, როგორც ჩვეულებრივი კანონის, ისე კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის პარლამენტისთვის წარდგენის უფლება, რაც მმართველობის ფორმის ცვლილებასთან დაკავშირებით, პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შემცირებიდან გამომდინარე, დადებითად იქნა შეფასებული. დღევანდელი რედაქციით, კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის შეტანის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს.<sup>77</sup>

ზოგადად, საკონსტიტუციო რეფორმის მოთხოვნა შეიძლება სხვადასხვა გზით წარმოიშვას. სახელმწიფოებრიობის განვითარების გარკ-

---

<sup>75</sup> მოცემული დათქმა: „მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში“, ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. მისი გამო, რომ არსად იყო განმარტებული, რა ივლისისხმებოდა განსაკუთრებულ შემთხვევაში, პრეზიდენტი აქტიურად იყენებდა ამ უფლებას ისე, რომ არასოდეს ასახულებდა მის განსაკუთრებულობას. ამ შემთხვევაში, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ პრეზიდენტი კონსტიტუციის უფლებამოსილ ინტერპრეტატორს წარმოადგენდა. დაწვრილებით იხ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის განმარტება და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი პოლიტიკურ-სამართლებრივი საკითხი, ჟურნ. „თანამედროვე სამართლის მიმოხილვა“, №1, 2013.

<sup>76</sup> საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, 2009 წლის 24 სექტემბრის რედაქცია, მუხლი 67, 102.

<sup>77</sup> საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 10 ოქტომბრის რედაქცია, მუხლი 102.

ვეულ ეტაპზე, შესაძლებელია, გამოჩნდეს ალტერნატიული პროცედურები ან შეზღუდვები, როგორც საჭიროება კონსტიტუციის დემოკრატიულობის მისაღწევად ან ინიციატივა მოდიოდეს დროებითი უმრავლესობისგან, რომელიც მიიჩნევს, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის გზით შეუძლია გაიუმჯობესოს საკუთარი მდგომარეობა ხელისუფლების სათავეში.<sup>78</sup>

საკონსტიტუციო ცვლილებების ინიციატორთა საკითხზე სახელმწიფოებს სხვადასხვაგვარი მიდგომა აქვთ. გარკვეული ნაწილი (იტალია, ესპანეთი, ფინეთი, ნორვეგია)<sup>79</sup> არ განარჩევს ჩვეულებრივი კანონისა და საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტის წარმდგენ სუბიექტებს, თუმცა, ძირითადად, ინიციატორთა წრე პირდაპირაა განსაზღვრული.

კონსტიტუციათა უმრავლესობა, პარლამენტს, როგორც კანონშემოქმედს, უფლებას აძლევს, შეიტანოს საკონსტიტუციო ცვლილებების კანონპროექტი. გამონაკლისს წარმოადგენს ბელორუსია, სადაც ეს უფლება პრეზიდენტსა და 150 000 მოქალაქეს აქვს მინიჭებული.<sup>80</sup>

სომხეთის, იაპონიის, ლუქსემბურგის კონსტიტუციები საკანონმდებლო ორგანოს ალტურავს ინიცირების უფლებამოსილებით, მაგრამ კონსტიტუციათა უმრავლესობა ითხოვს პარლამენტის წევრთა კვალიფიციურ უმრავლესობას – პარლამენტის წევრთა გარკვეული ოდენობის თანხმობას (ალბანეთში – 1/5, ბულგარეთში – 1/4, თურქეთში – 1/3, არგენტინაში – 2/3), სერბეთსა და აზერბაიჯანში კი დეპუტატთა კონკრეტული რაოდენობა განსაზღვრული (სერბეთი – 20 დეპუტატი, აზერბაიჯანი – 63 დეპუტატი). ცალკეული დეპუტატი შეიძლება იყოს ინიციატორი პორტუგალიასა და საფრანგეთში.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Rasch B. E., Congleton R. D., Fairfax GMU, Amendment procedures and Constitutional Stability, Democratic Constitutional Design and Public policy: Analysis and Evidence, Edited by Swedenborg B., Congleton R. D, The MIT Press, 2006, 539.

<sup>79</sup> იხ., Constitution of the Italian Republic, Art.138-139; Spanish Constitution, Art. 166-169; Constitution of Finland, Art. 73; The Constitution of the Kingdom of Norway, Art. 112.

<sup>80</sup> Constitution of the Republic of Belarus, Art 138-140.

<sup>81</sup> იხ., Constitution of the Republic of Armenia, Art. 111-114; Constitution of Japan, Art.196; Constitution of Luxembourg, Art.114-115; Constitution of the Republic of Albania, Art.177; Constitution of the republic of Bulgaria, Art.153-156; Constitution of the Republic of Turkey, Art.175; National Constitution of the Argentine Republic,

გარდა პარლამენტისა, საკონსტიტუციო ცვლილებების ინიციატივის წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტებად გვევლინებიან პრეზიდენტი – პოლონეთში, საფრანგეთში, ესტონეთში; მთავრობა – სლოვენიაში, რუსეთში; მოქალაქეთა გარკვეული რაოდენობა – შვეიცარიაში, სლოვენიაში, სერბეთში. ლიხტენშტეინში კი კანონპროექტის ინიცირება არაკლებ 4 კომუნის მიერ შეიძლება მოხდეს.<sup>82</sup>

სახელმწიფოთა გარკვეული ნაწილი ცვლილებების წარდგენის კომპეტენციით რამდენიმე სუბიექტს აღჭურავს. მაგ., სერბეთის კონსტიტუცია ინიცირების უფლებას აძლევს პარლამენტის წევრთა 1/3-ს, პრეზიდენტსა და 150 000 ამომრჩეველს, აზერბაიჯანის კონსტიტუცია კი – პრეზიდენტსა და მილი მეჯლისის 63 დეპუტატს<sup>83</sup>.

მკვლევართა მოსაზრებით, რაც უფრო დიდი უმრავლესობაა საჭირო კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ინიცირებისთვის, მით უფრო ნაკლებადაა ცვლილებები შემოთავაზებული.<sup>84</sup> ბევრი სახელმწიფოსგან განსხვავებით, საქართველოში პარლამენტის წევრთა საკმაოდ დიდი რაოდენობაა (76 დეპუტატი) მოთხოვნილი.<sup>85</sup>

საინტერესოა, უნდა დაემატოს თუ არა საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ინიციატორთა წრეს ავტონომიური ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო. როგორც სხვადასხვა სახელმწიფოს კონსტიტუციათა განხილვიდან ჩანს, მხოლოდ ლიხტენშტეინში ვხვდებით ადგილობრივი ორგანოების მიერ გადასინჯვის კანონ-

---

Art.30; Constitution of the Azerbaijan Republic, Art.156-158; Constitution of the Republic of Serbia, Art.203; Constitution of the Republic of Portugal, 284-289; Constitution of the French Republic, Art. 89.

<sup>82</sup> Constitution of the Republic of Poland, Art.235; Constitution of the French Republic, Art. 89; Constitution of the Republic of Estonia, Art.161-168; Constitution of the Republic of Slovenia, Art.168-170; Constitution of the Russian Federation, Art.134-137; Federal Constitution of the Swiss Republic, Art.192-195; Constitution of the Republic of Serbia, Art.203; Constitution of the Principality of Liechtenstein, Art.64, Art. 112.

<sup>83</sup> იხ. Constitution of the Republic of Serbia, Art. 203; Constitution of the Azerbaijan Republic, Art. 156-158.

<sup>84</sup> Lutz D. S., Toward the Theory of Constitutional Amendment, The American Political Science Review, Vol.88, №2, June 1994,363.

<sup>85</sup> საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 10 ოქტომბრის რედაქცია, მუხლი 102.

პროექტის ინიცირების შესაძლებლობას. ადგილობრივ ორგანოებს თითქმის ყველა სახელმწიფოში აქვთ პარლამენტისთვის საკანონმდებლო ინიციატივით მიმართვის უფლება ჩვეულებრივ კანონთან დაკავშირებით, მაგრამ სხვა საკითხია კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის წარდგენის უფლება. ავტონომიური ერთეულის მიერ საკონსტიტუციო ცვლილებათა ინიცირება უნიტარული სახელმწიფოს შემადგენელი ერთეულის უფლებამოსილებათა საზღვრებს სცდება. ეს უფრო ფედერალური მოწყობის პირობებში, ფედერაციის სუბიექტის შემთხვევაში შეიძლება დაიშვას,<sup>86</sup> თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, მსგავსი გადაწყვეტილება არა მხოლოდ უნიტარულ, არამედ ძალიან ბევრ ფედერალურ სახელმწიფოს არ მიუღია.

ზემოთ მოყვანილი მსჯელობის გათვალისწინებით, უპრიანი იქნება, კანონმდებელმა უარი თქვას ინიციატორ სუბიექტთა რაოდენობის გაზრდაზე და ის უცვლელი დატოვოს.

## **2.3. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვა**

### **2.3.1. მოქალაქეთა ჩართულობა საკონსტიტუციო ცვლილებებში – ლეგიტიმაციის საფუძველი?**

კონსტიტუცია აუცილებლად ქმედითი აქტი უნდა იყოს და სრულდებოდეს არა მითითების, ძალის გამოყენების მუქართ, არამედ თავად ადამიანებს უნდა ჰქონდეთ საკონსტიტუციო ნორმების შესრულებისა და დაცვის საერთო მოტივაცია.<sup>87</sup> ასეთ მოტივაციას კი მხოლოდ ისეთი კონსტიტუცია ქმნის, რომელსაც აქვს სახალხო განპირობებულობა, რადგან მისი მამოძრავებელი ძალაა „ცოცხალი სამართლის“ იდეა, რო-

---

<sup>86</sup> საინტერესოა, რომ აშშ-შიც კი, სადაც საკონსტიტუციო ცვლილებები შტატების საკანონმდებლო კრებების მიერ რატიფიცირების გარეშე ვერ მიიღება, შტატებს არ აქვთ კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიცირების უფლება.

<sup>87</sup> მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დისერტაცია პოლიტიკურ მეცნიერებათა დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად, თბილისი, 1997, 16.

მელიც საზოგადოებრივ ინტერესებს ეფუძნება და არა სახელმწიფო ძალაუფლებას.<sup>88</sup>

საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას ხშირად განიხილავენ, როგორც კონსტიტუციის ლეგიტიმაციის უმნიშვნელოვანეს საფუძველს.<sup>89</sup> თუმცა ლეგიტიმაციის არსთან დაკავშირებით ერთიანი აზრი არ არსებობს. ლეგიტიმურობის ცნება იმდენად რთული და მრავლისმომცველია, რომ მაგ., მაქს ვებერი უმჯობეს გზად მასზე საერთოდ უარის თქმას მიიჩნევდა.<sup>90</sup>

მკვლევართა ერთი ნაწილი კონსტიტუციის ლეგიტიმურობას უკავშირებს მისი განხილვისა და მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობას, რაც გამომდინარეობს ხალხის, როგორც ხელისუფლების წყაროს, როლიდან. მაგ., ემანუელ სიესი აღნიშნავდა, რომ ხალხი ყველაფერზე უპირატესია, ის არის ყველაფრის წყარო. მისი განმარტებით, დემოკრატია გულისხმობს მოქალაქეთა მონაწილეობას კანონის შემუშავებაში, თუნდაც პრაქტიკული მიზეზების გამო მათ რეალურად არ შეეძლოთ მონაწილეობა.<sup>91</sup> „ყოველდღიურ ცხოვრებაში შეუძლებელია და ალბათ, არასასურველიც იქნებოდა, სახელმწიფომ მოქალაქეებს შესთავაზოს ყოველი ჩვეულებრივი კანონის მიღებაში მონაწილეობა, მაგრამ ხალხი აუცილებლად უნდა იყოს ავტორი იმ რეჟიმისა, რომელშიც ცხოვრობს“.<sup>92</sup> კარლ შმიტის განმარტებით, დემოკრატიული ლეგიტიმაცია ეყრდნობა იდეას, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფო არის ხალხის პოლიტიკური ერთობა, შესაბამისად, სახელმწიფოს

---

<sup>88</sup> მაისურაძე ნ., სამართლებრივი შემოქმედება, სამართლებრივი კულტურისა და სამართლებრივი პლურალიზმის საკითხები, ადამიანი და კონსტიტუცია, 2006, №3, 93, ციტ.: ბრეგვაძე ლ., აუტოპოეტური სამართალი და საზოგადოებრივი კულტურა გლობალურ საზოგადოებაში, პოსტმოდერნისტული სამართლის სოციოლოგია, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის მაცნე, სამართლის სერია, №1, 2005, 30.

<sup>89</sup> <<http://ssrn.com/abstract=1567046>> [27.02.2015].

<sup>90</sup> ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 44; ვებერისეული ლეგიტიმაციის კონცეფციის თაობაზე დაწვრილებით იხ., უექსი რ., სამართლის ფილოსოფია, ძალიან მოკლე შესავალი, მ. ბაბუხაძის თარგმანი, თბილისი, 2012.

<sup>91</sup> Colon-Rids J., The Legitimacy of the Juridical: Constituent Power, Democracy and the Limits of Constitutional Reform, *Osgood Hall Law Journal*, Vol. 48, Issue 2 (2010), 206, 211-212.

<sup>92</sup> იქვე.

ფორმა განსაზღვრული უნდა იყოს დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პრინციპზე დაყრდნობით, ხალხის სურვილის გათვალისწინებით<sup>93</sup>.

არსებობს განსხვავებული მიდგომაც. ჯერ კიდევ მონტესკიე განმარტავდა, რომ „ხალხი, რომელსაც აქვს სუვერენული ხელისუფლება, თვითონ უნდა აკეთებდეს ყველაფერს, რისი გაკეთებაც კი მას კარგად შეუძლია, ხოლო იმას, რისი გაკეთებაც კარგად არ შეუძლია, თავისი მინისტრების (ნდობით აღჭურვილი პირების) მეშვეობით უნდა ახორციელებდეს“.<sup>94</sup> პროფესორი რიჩარდ ფალონი ლეგიტიმაციის სამ სახეს გამოყოფს: სამართლებრივს, სოციალურს და მორალურს. სოციალური ლეგიტიმურობის ცნებას მაქს ვებერამდე მივყავართ. მისი აზრით, ლეგიტიმურობა ნიშნავს მოქალაქეთა აქტიურ რწმენას იმისა, რომ მათი მოთხოვნები იმსახურებს ხელისუფლების პატივისცემას. ფალონი კი განმარტავს, რომ, რაოდენ გასაკვირიც არ უნდა იყოს, ზოგჯერ საკანონმდებლო ორგანოს აქტზე საზოგადოების უსიტყვო თანხმობაც სოციალური ლეგიტიმურობის გამომხატველია.<sup>95</sup>

დემოკრატია უმრავლესობის მმართველობაა, სადაც ძალაუფლებას ხალხის მიერ არჩეული პირები ახორციელებენ. საკანონმდებლო ორგანოს წევრი ხალხის სახელით იღებს კანონებს, მაგრამ „კონსტიტუცია არ არის ერთი ადამიანისა და ადამიანთა ჯგუფის მეცნიერული ნაშრომი“<sup>96</sup>. კანონმდებელი იმ საზოგადოების პირშმოა, რომელშიც მოღვაწეობს. ამიტომ მისი მსოფლმხედველობა, ასახული კანონში, მისივე საზოგადოების ხედვისგან რადიკალურად არ უნდა განსხვავდებოდეს.<sup>97</sup>

საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში ხალხის როლის თაობაზე განსხვავებული მიდგომები აქვთ სახელმწიფოებსაც. კონსტიტუციათა

---

<sup>93</sup> Schmitt C., *Constitutional Theory*, Translated by Jeffrey Seitzer, Duke University Press, Durham and London, 2008, 9.

<sup>94</sup> მონტესკიე შ. ლ., კანონთა გონი, დ. ლაბუჩადის თარგმანი, თბილისი, 1994, 38.

<sup>95</sup> Fallon R. H., *Legitimacy and the Constitution*, Harvard Law Review, Vol. 118, №6, April 2005, 1795-96.

<sup>96</sup> გულუა ბ., ფიქრები საქართველოს კონსტიტუციაზე, წიგნი I, თბილისი, 2003, 24.

<sup>97</sup> მაისურაძე ნ., სამართლებრივი შემოქმედება, სამართლებრივი კულტურისა და სამართლებრივი პლურალიზმის საკითხები, ადამიანი და კონსტიტუცია, 2006, №3, 91.

ნაწილი საჭიროდ მიიჩნევა კონსტიტუციის ლეგიტიმურობის უზრუნველყოფას გადასინჯვის პროცესში ხალხის პირდაპირი ჩართვით. მაგ., დანიასა და შვეიცარიაში ცვლილებები ძალაში შედის მხოლოდ ხალხის მიერ მისი დამტკიცების შემდეგ. სახელმწიფოთა ნაწილი განსაზღვრულ სუბიექტებს აძლევს უფლებას, მოითხოვონ პროექტის გატანა რეფერენდუმზე. ასეთი წესია დადგენილი შვედეთში, ესტონეთში, ავსტრიაში, ესპანეთში. სახელმწიფოთა საკმაოდ დიდი რაოდენობა კი საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესში ხალხს საერთოდ არ რთავს. ასეთია, მაგ., ნორვეგია, ფინეთი, ბელგია, გერმანია, საბერძნეთი, ლუქსემბურგი, პორტუგალია და ა.შ.<sup>98</sup>

მკვლევართა და სახელმწიფოთა მიდგომების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში ხალხის ჩართულობა უპირობოდ კონსტიტუციის ლეგიტიმურობის საფუძვლად არ აღიქმება. ლეგიტიმურობის ცნება უფრო მეტს მოიცავს, ვიდრე, მაგ., კონსტიტუციის შესწორების პროექტის ხალხისთვის წარდგენა. როგორც ვენეციის კომისია განმარტავს, იმ სისტემებში, რომლებიც არ იხსენიებენ რეფერენდუმს, კონსტიტუციის ლეგიტიმური კანონმდებელი პარლამენტია. წარმომადგენლობითი დემოკრატია ასეთ საკითხებზე ისეთივე ლეგიტიმურია, როგორც პირდაპირი დემოკრატია. მეტიც, შეიძლება უფრო შესაფერისი პროცედურაც კი იყოს სიღრმისეული განხილვისა და განვითარებისთვის.<sup>99</sup>

### **2.3.2. საკონსტიტუციო ცვლილებათა საყოველთაო-სახალხო განხილვა**

საქართველოში საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად დადგენილია კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვაზე გატანის სავალდებულო მოთხოვნა: კანონპროექტს პარლამენტი აქვეყნებს და მხოლოდ ერთი თვის შემდეგ

---

<sup>98</sup> იხ., დანართი 1.

<sup>99</sup> Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19.01.2010, 180.

იწყებს მის განხილვას.<sup>100</sup> საყოველთაო-სახალხო განხილვის მიზანი დისკუსიის გამართვაა, რათა მიღწეულ იქნეს კონსენსუსი ცვლილებებთან დაკავშირებით.

„სათანადოდ გამოყენებულმა გადასინჯვის პროცედურებმა, რომლებიც დროს უთმობენ სახალხო და ინსტიტუციურ განხილვას, შეიძლება მნიშვნელოვნად შეუწყონ ხელი კონსტიტუციის ლეგიტიმურობასა და კონსტიტუციისადმი საკუთრების გრძნობას“ – აღნიშნავს ვენეციის კომისია.<sup>101</sup> ალბათ, არავინ დაობს იმაზე, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებათა საყოველთაო-სახალხო განხილვის იდეა ეფექტიანია ფართო კონსენსუსის პერსპექტივით, თუმცა ხშირად ზდება საკამათო საქართველოში დანერგვით, მისი ჩატარების ფორმალური წესი.

საქართველოში აქამდე ჩატარებული საყოველთაო-სახალხო განხილვებიდან, სპეციალისტების მიერ შედარებით ლეგიტიმურადაა მიჩნეული უკანასკნელი, რომელიც ახალი მმართველი ელიტის ინიციატივას მოჰყვა. ერთი მხრივ, საკონსტიტუციო ცვლილებების შინაარსს ეთახმებოდა დისკუსიაში ჩართული საზოგადოების უდიდესი ნაწილი, მეორე მხრივ კი, ის მხარდაჭერილი იყო, როგორც საპარლამენტო უმრავლესობის, ისე საპარლამენტო უმცირესობის მიერ.<sup>102</sup>

საზოგადოების მიერ საყოველთაო-სახალხო განხილვა ფორმალურად აღიქმება. უპირველეს ყოვლისა, ასეთ შთაბეჭდილებას ქმნის განხილვის ვადა – 1 თვე, რომლის განმავლობაშიც, მაქსიმალური ჩართულობის უზრუნველყოფა შეუძლებელია. ხსენებული ვადა აუცილებლად უნდა გაიზარდოს მინიმუმ ორ ან სამ თვემდე. ამასთან, პრობლემას ქმნის საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცედურის ბუნდოვანებაც. პარლამენტის რეგლამენტი მის შესახებ საკმაოდ მწირ ინფორმაციას

---

<sup>100</sup> საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 10 ოქტომბრის რედაქცია მუხლი 102.

<sup>101</sup> Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19.01.2010, 199.

<sup>102</sup> მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას?, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატეების კრებული, თბილისი, 2013, 134.



შეიცავს. რეგლამენტის 176-ე მუხლით განსაზღვრულია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის უზრუნველყოფის მიზნით, პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე. ამავე მუხლით დადგენილია კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრასთან დაკავშირებული საკითხები,<sup>103</sup> მაგრამ არსადაა ნათქვამი თავად საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცედურაზე, რაც აუცილებლად საჭიროებს სათანადო მოწესრიგებას.

საყოველთაო-სახალხო განხილვა მხოლოდ ხალხისთვის ანგარიშის მოხსენებით არ შეიძლება დასრულდეს. განხილვა აუცილებლად ინკლუზიური უნდა იყოს, ყველას უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, დააფიქსიროს საკუთარი აზრი.<sup>104</sup> წინააღმდეგ შემთხვევაში, საყოველთაო-სახალხო განხილვის რეალური მიზანი ვერ მიიღწევა და საჭირო კონსენსუსიც ილუზიად დარჩება. ამასთან, აუცილებელია მოსახლეობისთვის ინფორმაციის სათანადოდ მიწოდება. ერთი შეხედვით, საქართველოში ინფორმაციის ნაკლებობის პრობლემა არ დგას, მაგრამ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში ჩატარებული კვლევის შედეგები, სამწუხაროდ, საპირისპიროზე მეტყველებს.<sup>105</sup>

ნაშრომის პირველ ნაწილში აღინიშნა, რომ 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, პროექტი მაშინდელი ხელისუფლების აბსოლუტურად მიუღებელი არგუმენტით, არ გამოქვეყნებულა. კანონმდებლობით დადგენილი წესით, პარლამენტი პროექტს საყოველთაო-სახალხო განხილვის დასრულების შემდგომ იხილავს. საპარლამენტო განხილვის პროცესში კანონპროექტი შეიძლება შეიცვალოს, თუმცა ხელახალი განხილვისთვის წარდგენის მოთხოვნა, დღევანდელი

---

<sup>103</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 176.

<sup>104</sup> იხ., Banks A. M., *Expanding Participation in Constitution Making: Challenges Opportunities*, Vol.49, *William & Mary Law Review*, № 4, 2008, 1043-1044.

<sup>105</sup> იხ., საზოგადოების ხედვა საქართველოს კონსტიტუციის რეფორმაზე, პოლანდიის მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტი (NIMD), 2010.

მოწესრიგებით, არ არსებობს.<sup>106</sup> აღნიშნული ხარვეზი, რომელიც 2004 წელს ხელისუფლებამ სათავისოდ გამოიყენა, აუცილებლად უნდა შეეცდოს და დადგინდეს კანონპროექტის არსებითად<sup>107</sup> შეცვლის შემთხვევაში მისი ხელშეორედ გამოქვეყნების ვალდებულება. ამასთან, სასურველია, საყოველთაო-სახალხო განხილვის ვადა არ შემცირდეს. ხელახალი საყოველთაო-სახალხო განხილვა იმართება იმის გამო, რომ კანონპროექტი არსებითად შეიცვალა, რაც საყოველთაო-სახალხო განხილვის იდეიდან და მიზნიდან გამომდინარე, ისეთივე საფუძვლიან განხილვას საჭიროებს, როგორც თავდაპირველი ვარიანტისთვის იყო გათვალისწინებული. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საყოველთაო-სახალხო განხილვას ისევ ფორმალური როლი ექნება კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში.

## **2.4. კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვა**

### **2.4.1. განხილვის დაწყების შეუზღუდავი ვადების შესახებ**

კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვა იწყება საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის პროექტის გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ, თუმცა კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის განხილვის დაწყების მაქსიმალური ვადა. შეიძლება პარლამენტმა პროექტის განხილვა დაიწყოს 6 თვის ან 1 წლის შემდეგ? – არსებული მოწესრიგება ამ კითხვას უპასუხოდ ტოვებს.

ვენეციის კომისია 2010 წელს, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე გაკეთებულ საბოლოო დასკვნაში, აღნიშნულ ვადაზე მითითებას არ აკეთებს. შესაძლოა, სპეციალისტთა გარკ-

---

<sup>106</sup> საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 10 ოქტომბრის რედაქცია.

<sup>107</sup> ის, თუ რამდენად არსებითია საკონსტიტუციო ცვლილები, უნდა შეაფასოს კონსტიტუციის ცვლილებაზე უფლებამოსილმა სახელმწიფო ორგანომ – პარლამენტმა. რომელიმე სხვა ორგანოსათვის მსგავსი უფლებამოსილების მინიჭება პროცედურას მნიშვნელოვნად გაართულებს, ამიტომაც ლოგიკურია „არსებითობის“ საკითხი იმან გადაწყვიტოს, ვინც თავად ცვლილებებს იღებს.

კეული ჯგუფისთვის, განხილვის დაწყებასთან დაკავშირებული ჩანაწერი სულაც არ იყოს პრობლემური იმ არგუმენტით, რომ რაც უფრო ხანგრძლივი იქნება წარმოდგენილი კანონპროექტის განხილვა, როგორც პარლამენტს გარეთ – საყოველთაო-სახალხო განხილვის დასრულების შემდგომ, ასევე, პარლამენტში, მით უფრო პროლექტიული გამოვა ცვლილებებზე მუშაობაც.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციათა მხოლოდ მცირე ნაწილი ადგენს განსაზღვრული დროის გასვლის მოთხოვნას ინიციატივიდან პარლამენტში კანონპროექტის პირველ განხილვამდე. მაგალითად, პოლონეთის კონსტიტუციით დადგენილია, რომ სეიმში ინიციატივის შესვლიდან მის პირველ მოსმენამდე უნდა გავიდეს არანაკლებ 30 დღე, თუმცა, საქართველოს მსგავსად, არ არის დადგენილი ის ვადა, რომელშიც სეიმმა განხილვა უნდა დაიწყოს.<sup>108</sup> საინტერესოა კორეის კონსტიტუცია, რომელიც პრეზიდენტს ავალდებულებს, ინიცირებული პროექტი ხალხს წარუდგინოს, ხოლო პარლამენტს – გადაწყვეტილება მიიღოს პროექტის საჯაროდ წარდგენიდან 60 დღის ვადაში.<sup>109</sup> ბულგარეთის კონსტიტუცია ადგენს საპარლამენტო განხილვის ვადის მინიმუმსა და მაქსიმუმს: პროექტი განიხილება მისი შეტანიდან არაუადრეს ერთი და არა უგვიანეს სამი თვისა.<sup>110</sup>

უპრიანი იქნება, თუ საქართველოს კონსტიტუცია, ბულგარეთის მსგავსად, განსაზღვრავს განხილვის დაწყების მინიმალურ და მაქსიმალურ ვადას. თუ კონსტიტუციით საყოველთაო-სახალხო განხილვის ვადა სამი თვით განისაზღვრება, ლოგიკურად, პარლამენტი კანონპროექტის განხილვას შეუდგება არაუადრეს სამი და არაუგვიანეს 4 თვისა.

---

<sup>108</sup> Constitution of the Republic of Poland, Art. 235.

<sup>109</sup> Constitution of the Republic of Korea, Art.129, 130.

<sup>110</sup> Constitution of the Republic of Bulgaria, Art. 154.

## 2.4.2. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის განხილვისა და მიღების წესი

დღესდღეობით ქართველ იურისტთა წრეებში აქტიურად განიხილება კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის განხილვისა და მიღების წესის შეცვლის საკითხი. იგულისხმება ორ თანმიმდევრულ სესიაზე სამთვიანი ინტერვალით პროექტის მიღების ჩანაწერი და კვორუმი, რომელიც 2011 წელს სრული შემადგენლობის 3/4-ით განისაზღვრა. როგორც პარლამენტის რეგლამენტი ადგენს, კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი განიხილება კანონპროექტის განხილვისა და მიღებისათვის დადგენილი წესით, თუმცა პირველი და მეორე მოსმენით ის განიხილება და მიიღება პარლამენტის ერთსა და იმავე სესიაზე, ხოლო მესამე მოსმენით – მომდევნო სესიაზე, მეორე მოსმენით მიღებიდან არანაკლებ 3 თვის შემდეგ.<sup>111</sup>

2010 წლის რეფორმის ფარგლებში, ვენეციის კომისიისთვის წარდგენილ პროექტზე კომისია აღნიშნავდა, რომ 2/3-ის უმრავლესობა ვერ უზრუნველყოფდა კონსტიტუციის სათანადო სიმყარეს.<sup>112</sup> ამავე საკითხზე წარმოდგენილ 2013 წლის დასკვნაში კი განმარტავს, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის საუკეთესო მოდელი არ არსებობს: სახელმწიფოთა ნაწილი ცვლილებათა შედარებით მოქნილ წესს ანიჭებს უპირატესობას, ნაწილი კი, პირიქით – ძალიან მყარს. ოპტიმალური ვარიანტია კვალიფიციური უმრავლესობა (ძირითადად, 2/3) და კიდევ ერთი ან მეტი დაბრკოლება, მაგალითად, დროში დაყოვნების სახით ან რეფერენდუმის მეშვეობით.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 176.

<sup>112</sup> იხ., საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), CDL(2010)028, სტრასბურგი, 15.10.2010, 108.

<sup>113</sup> Opinion on Three Draft Constitutional Laws Amending Two Constitutional Laws Amending the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Op. no. 737/2013, CDL-AD(2013)029, Strasbourg, 15.09.2013, 31.

სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში იშვიათად შევხვდებით 3/4-ის უმრავლესობას. ზოგადად, დიდ უმრავლესობას ის სახელმწიფოები ირჩევენ, სადაც საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღება მთლიანად პარლამენტის კომპეტენციაა. იქ, სადაც კონსტიტუციის ცვლილებისთვის რამდენიმე დაბრკოლება არსებობს, მაგალითად, გადასინჯვის პროცესში შუალედური რგოლის სახით ჩართულია არჩევნები, გვხვდება უცვლელი დებულებები ან მოთხოვნილია პროექტის რეფერენდუმზე დამტკიცება, კვორუმი 1/2-ით ან 2/3-ით განისაზღვრება.<sup>114</sup>

პროექტის მისაღებად სამთვიანი ინტერვალისა და კვორუმის სახით 3/4-ის უმრავლესობის დადგენის მიზანი კონსტიტუციისთვის სიმყარის შექმნა იყო, რადგან ხანგრძლივი პროცედურა საფუძვლიანი განხილვის წინაპირობაა, დიდი უმრავლესობა კი ფართო პოლიტიკურ კონსენსუსს მოითხოვს. კვორუმის 2/3-მდე დაწევამ, შესაძლოა კონსტიტუცია ისევ მმართველი ელიტის დოკუმენტად აქციოს, რაც საქართველოს სტაბილურ კონსტიტუციურ განვითარებას ისევ შეაფერხებს, თუკი მის საპირწონედ არ იქნება შემუშავებული ისეთი მყარი საკონსტიტუციო მექანიზმი, რომელიც კონსტიტუციის გაუმართლებელი ან შესაძლოა, სრულებით არაკონსტიტუციური ცვლილებებისგან დაცვას უზრუნველყოფს. ასეთ შემთხვევაში, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ სრული შემადგენლობის 2/3 სრულიად ადეკვატური და სამართლებრივად გამართლებული კვორუმი იქნება.

კანონმდებლის მიზანი უნდა იყოს ისეთი მექანიზმის შემუშავება, რომელიც კონსტიტუციას არამართლზომიერი ცვლილებებისგან დაცავს. კონსტიტუციის გადასინჯვის ზედმეტად მოქნილი წესი აღნიშნულს ვერ უზრუნველყოფს, მაგრამ იმდენად რთული პროცედურებიც არ უნდა განისაზღვროს, რომ კონსტიტუცია პრაქტიკულად შეუცვლელი გახდეს. კვორუმის მისაღები ოდენობის დადგენისათვის, უპირველეს ყოვლისა, უნდა გადაწყდეს დამფუძნებლის დილემა, გადასინჯვის პროცესში მონაწილე სუბიექტთა წრე, კონსტიტუციის მისაღებად დადგენილ დაბრკოლებათა სახეები. მას შემდეგ, რაც დადგინდება, როგორი

---

<sup>114</sup> იხ. დანართი 1.

უნდა იყოს საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი, უკვე შესაძლებელი იქნება კვორუმის საკითხზე მსჯელობაც.

### **2.4.3. საკონსტიტუციო ცვლილებების სამართლებრივი მექანიზმის სტატუსი**

საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ ყოველთვის განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი მოქმედებს, რადგანაც ამ მექანიზმით კონსტიტუციაში ცვლილებისა თუ დამატების განხორციელებაა შესაძლებელი. კონსტიტუციის ცვლილების შესაძლებლობასა და შესაბამის სამართლებრივ პროცედურებს თავად ძირითადი კანონი ადგენს, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის მე-8 თავში, რომელიც ამ საკითხს აწესრიგებს, არსადაა ნახსენები ის სამართლებრივი ფორმა, აქტი, რომლითაც უნდა შევიდეს ცვლილებები კონსტიტუციაში. საუბარია ზოგადად „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე“.<sup>115</sup> ამას დამატებით „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს, რომლის თანახმადაც, კონსტიტუციაში ცვლილებები ხორციელდება კონსტიტუციური კანონის საშუალებით<sup>116</sup>.

კონსტიტუციის თანახმად, კონსტიტუციური კანონი მიიღება ტერიტორიული მოწყობის საკითხებთან, ასევე, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსთან დაკავშირებით. უშუალოდ ძირითადი კანონი კონსტიტუციური კანონის გამოყენების სხვა შემთხვევაზე არ საუბრობს. კონსტიტუციური კანონი სამართლებრივი ძალით კონსტიტუციას გათანაბრებული ნორმატიული აქტია,<sup>117</sup> რადგა-

---

<sup>115</sup> კონსტიტუციის 102-ე მუხლში არსებული ჩანაწერი „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი“ უნდა შეიცვალოს „კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კონსტიტუციური კანონის პროექტით“, რადგან კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონი საქართველოში არ არსებობს და არსებული ჩანაწერიც მცდარია.

<sup>116</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>117</sup> იქვე, მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

ნაც მისი საშუალებით კონსტიტუციის ტექსტის შეცვლაა შესაძლებელი. იგი კონსტიტუციის განუყოფელ ნაწილადაა მიჩნეული<sup>118</sup>.

კონსტიტუციური კანონის სტატუსთან დაკავშირებული მთავარი პრობლემა ისაა, რომ მისი სტატუსი იერარქიულად მასზე გაცილებით დაბლა მდგომი სამართლებრივი აქტით განისაზღვრება და არა თავად კონსტიტუციით, რომელიც პირდაპირ დათქმას არ აკეთებს მისი გამოყენებით საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელების თაობაზე. პრაქტიკაში კი კონსტიტუციის ნაწილობრივი ან ზოგადი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტი კონსტიტუციური კანონის ფორმით მიიღება<sup>119</sup>. აუცილებელია ისეთი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო აქტის სტატუსი, როგორც კონსტიტუციის გადასინჯვის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტია, თავად ძირითადი კანონითვე განისაზღვროს. ეს ელემენტარული საკანონმდებლო ტექნიკის საკითხია. ამასთან, ამ საკითხის ღიად დატოვება და მისი მოწესრიგების ჩვეულებრივი კანონისათვის მიხედობა საკონსტიტუციო ცვლილებებით მანიპულირებისკენ ხსნის გზას.

### **3. ოპტიმალური მექანიზმის ძიების კვალდაკვალ**

#### **3.1. დამფუძნებელი ძალაუფლება**

დამფუძნებელი ძალაუფლების მფლობელის საკითხი დღემდე კამათს იწვევს. უცხოელ სპეციალისტებს შორის დიდი პოპულარობით სარგებლობს საკონსტიტუციო რეფერენდუმი, როგორც ხალხის დამფუძნებელი როლის გამოხატვის საშუალება – კონსტიტუციის ლეგიტიმურობის მაღალი საფეხურის მიღწევის პერსპექტივით. როგორც ემანუელ სიესი განმარტავდა, ნამდვილად დემოკრატიულია ის კონსტიტუცია, რომელიც ჩვეულებრივი კანონმდებლობისგან განსხვავებით, წარმოადგენს სახალხო მობილიზაციის შედეგს: ხალხი, როგორც ხელისუფლების წყარო, უნდა იყოს დემოკრატიული საკონსტიტუციო პროცესების

<sup>118</sup> იქვე, მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადება.

<sup>119</sup> იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2013, 44-45.

საფუძველი.<sup>120</sup> თუ ხალხს არ აქვს მინიჭებული იმის უფლება, რომ განსაზღვროს ხელისუფლების ბუნება და საზოგადოება, რომელშიც უნდა იცხოვროს, მაშინ ზედმეტია საუბარი სახალხო სუვერენიტეტზე.<sup>121</sup> ამავე იდეას ავითარებს საკუთარ ნაშრომი კარლ შმიტი, რომელიც აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციის სახალხო წესით მიღების უფლება ერთიანი და განუყოფელია, ის ყველა სხვა ძალაუფლების საფუძველია.<sup>122</sup>

საკონსტიტუციო რეფერენდუმს უნივერსალურ მიდგომად არ მიიჩნევს ჰერმან შვარცი.<sup>123</sup> მის უარყოფით მახასიათებლებზე საუბრობენ როგორც ცალკეული მკვლევარები, ასევე, ვენეციის კომისიაც. ერთ-ერთი მოსაზრებით, რეფერენდუმი სულაც არ არის ხალხის სუვერენიტეტის საბოლოო, მაქსიმალური გამოვლინება. როდესაც ხალხი მხარს უჭერს ან ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო ცვლილებებს, ეს უფრო მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებების გამომჟღავნებაა და არა დაფუძნების უფლების. მაგ., პედრო დე ვეგა განმარტავდა, რომ რეფერენდუმის მიზანს არ წარმოადგენს სუვერენული ხალხის მიერ კონსტიტუციის ცვლილებების ლეგიტიმაცია საკუთარი ძალაუფლების გამოხატვით, კონრად დიტრიხი კი ეჭვქვეშ აყენებდა საკონსტიტუციო რეფერენდუმის ღირებულებას, იქიდან გამომდინარე, რომ ის შეზღუდულია პასუხებით: დიახ ან არა, რაც არ იძლევა შესაძლებლობას, ხალხმა აქტიური მონაწილეობა მიიღოს კონსტიტუციის დეტალების გამოძერწვაში და ეს ყოველივე მხოლოდ საბოლოო ვეტოს უფლებას ემსგავსება. ამ თვალსაზრისით, რეფერენდუმი არ იძლევა იდეალური სახალხო მონაწილეობის გარანტიას, რადგან მოქალაქეები ვერ გახდენ-

---

<sup>120</sup> იხ., Partlett W., The Dangers of Popular Constitution-Making (September, 2011), Brooklyn Journal of International Law, 2012, 198.

<sup>121</sup> <<http://ssrn.com/abstract=1567046>> [1.02.2015].

<sup>122</sup> იხ., Schmitt C., Constitutional Theory, Translated by Jeffrey Seitzer, Duke University Press, Durham and London, 2008, 9.

<sup>123</sup> შვარცი ჰ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 2006, 11.



ბიან საკონსტიტუციო ცვლილებების ავტორები, მხოლოდ დაეთანხმებოდნენ შემოთავაზებულ პროექტს.<sup>124</sup>

გარდა ზემოაღნიშნულისა, გასათვალისწინებელია საკონსტიტუციო რეფერენდუმის ინსტიტუტის თანდაყოლილი საფრთხეებიც. ისტორიას ახსოვს პოლიტიკური ლიდერების მიერ რეფერენდუმის ავტორიტარული მიზნებისთვის გამოყენების მაგალითები.<sup>125</sup> ვენეციის კომისიამ უკანასკნელი 15 წლის განმავლობაში ჩატარებული არაერთი საკონსტიტუციო რეფერენდუმი გააკრიტიკა, რომლებსაც მიზნად სახელმწიფოს მეთაურის როლის გაძლიერება და პარლამენტის პოზიციის შესუსტება ჰქონდათ. ამასთან, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში, საკონსტიტუციო ცვლილებების მისაღებად საჭიროა ხმათა უბრალო უმრავლესობა,<sup>126</sup> რამაც, კომისიის განმარტებით, რეფორმის ოპონენტებს შეიძლება რეფერენდუმის შედეგებზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა მისცეს, მარტივად – სახლში დარჩენით.<sup>127</sup>

სპეციალისტთა გარკვეული წრე პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის მიღებასა და შესწორებას, თანაბრად ლეგიტიმურად მიიჩნევს.<sup>128</sup> მათი განმარტებით, დემოკრატია უფლებამოსილი ორგანოს მიერ კანონის შესაბამისად გადაწყვეტილების მიღებას და ყველას მიერ აღიარებას გულისხმობს.<sup>129</sup>

---

<sup>124</sup> Colon-Rids J., *The Legitimacy of the Juridical: Constituent Power, Democracy and the Limits of Constitutional Reform*, *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 48, Issue 2 (2010), 235-236.

<sup>125</sup> იხ., Partlett W., *The Dangers of Popular Constitution-Making* (September, 2011), *Brooklyn Journal of International Law*, 2012, 193.

<sup>126</sup> იხ., დანართი 1.

<sup>127</sup> *Report on Constitutional Amendment*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19.01.2010, 185, 188.

<sup>128</sup> დასკვნაში კონსტიტუციის გადასინჯვის თაობაზე ვენეციის კომისიაც აღნიშნავს, რომ ხალხის პირდაპირი ჩარევის გამოყენება ან გამოუყენებლობა თანაბრად ლეგიტიმურია. იხ., *Report on Constitutional Amendment*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19.01.2010, 179.

<sup>129</sup> იხ., ბლანკენაგელი ა., გაული ვ., კონსტიტუციური მომენტები და საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ყოველდღიური ცხოვრება, ადამიანი და კონსტიტუცია, 2000, №4, 254.

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში, პარლამენტი, როგორც ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო, კონსტიტუციურ კანონმდებლად ცვეკვლინება, თუმცა ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია ითვალისწინებს ზემოთ ხსენებული მიზნით, სპეციალური ორგანოს არჩევასა და მოწვევას.<sup>130</sup> მაგ., რუსეთში მოიწვევა კონსტიტუციური კრება, რომელიც ან ადასტურებს რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის შეუცვლელობას, ან შეიმუშავებს კონსტიტუციის ახალ პროექტს.<sup>131</sup> აღნიშნული კრებები განსაზღვრული მიზნით მოქმედი ორგანოები არიან, რომლებიც თავიანთი ფუნქციის შესრულების შემდეგ იშლებიან. მკვლევართა გარკვეული ნაწილი ასეთი კრებების მიერ კონსტიტუციის დაფუძნებას ერთ-ერთ ყველაზე მისაღებ ფორმად მიიჩნევს, რადგან კონსტიტუცია პოლიტიკური ვაჭრობისგან დაცულია.<sup>132</sup> ვენეციის კომისიას კი, თანამედროვე დემოკრატიული იდეის შესაბამისად, კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის ყველაზე შესაფერის არენად პარლამენტი ესახება.<sup>133</sup>

საქართველოში 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში დადგა დამფუძნებლის განსაზღვრის საკითხი. კონსტიტუციის რეფერენდუმზე, ხალხის მიერ დამტკიცების მოწინააღმდეგეები მიუთითებდნენ, რომ საკონსტიტუციო რეფერენდუმი არ გამოხატავს ხალხის ნამდვილ ნებას, ამასთან, ფართო შესაძლებლობები იქმნება დემაგოგიისა და პოლიტიკური ავანტიურიზმისთვის.<sup>134</sup> პარლამენტის მიერ მიღებული კონსტიტუციის ლეგიტიმურობა არანაირად ჩა-

---

<sup>130</sup> იხ., დანართი 1.

<sup>131</sup> Constitution of the Russian Federation, Art. 135.

<sup>132</sup> იხ., Jackson C.V., Tushnet M., Comparative Constitutional Law, Second Edition, University Casebook Series, Foundation Press, 2006, 276; Partlett W., The Dangers of Popular Constitution-Making (September, 2011), Brooklyn Journal of International Law, 193, 2012, 203; Blount J, Elkins Z., Ginsburg T., Does the Process of Constitution-Making Matter?, Comparative Constitutional Design, Edited by Tom Ginsburg, Cambridge University Press, 2012, 44; შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 24.

<sup>133</sup> Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19.01.2010, 178.

<sup>134</sup> მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1997, 142.

მოუვარდება რეფერენდუმზე მიღებულის ლეგიტიმურობას, რადგან პარლამენტი თავად წარმოადგენს ხალხის მიერ, კანონშემოქმედების მიზნით არჩეულ ლეგიტიმურ ორგანოს. დღემდე, ქართველი კანონმდებელი იმ აზრზე რჩება, რომ პარლამენტი საკონსტიტუციო ცვლილებების გასახორციელებლად ყველაზე შესაფერისი სუბიექტია, თუმცა, ამავე დროს, საჭიროდ მიიჩნევს ფართო კონსენსუსს, რისთვისაც ადგენს კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის წარდგენის სავალდებულობას. იმ შემთხვევაში, თუ საყოველთაო-სახალხო განხილვა მისი რეალური დანიშნულებისამებრ ჩატარდება, პარლამენტის, როგორც დამფუძნებლისა და ხალხის, როგორც საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესის მონაწილის, კომბინაცია ნამდვილად შექმნის კონსტიტუციის ლეგიტიმურობის პერსპექტივას.

### **3.2. როგორ უნდა იქნას მიღწეული ბალანსი კონსტიტუციის მოქნილობასა და სიმყარეს შორის?**

საზოგადოებრივ მოთხოვნებთან შესაბამისობის მიზნით, კონსტიტუცია დროდადრო საჭიროებს ცვლილებების შეტანას. შეხედულებები იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად ხშირად უნდა იცვლებოდეს ძირითადი კანონი, განსხვავებულია. ბევრი მკვლევარი აკრიტიკებს კონსტიტუციის ხშირ ცვლილებას, თუმცა, გამონაკლისებიც არსებობს. მაგ., ალბერტ სტარმის განმარტებით, კონსტიტუციონალიზმი და სახალხო სუვერენიტეტის ლოგიკა მეტ სიმარტივეს ეფუძნება. ნებისმიერი ხალხი, რომელსაც კონსტიტუციონალიზმი გააზრებული აქვს, კონსტიტუციას მაშინ შეცვლის, როცა ეს საჭირო იქნება. ამდენად, ცვლილებების ზომიერი ტემპი ხალხის მიერ კონსტიტუციის სერიოზულად აღქმავ მიუთითებს.<sup>135</sup>

კონსტიტუციის სიმყარესა და მოქნილობას შორის ბალანსის ძიება არა მხოლოდ საქართველოს, არამედ ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოს საფიქრალია. ჯერჯერობით, არ შექმნილა კონსტიტუციის გა-

---

<sup>135</sup> Lutz S. D., Toward a Theory of Constitutional Amendment, *The American Political Science Review*, Vol. 88, No.2, June, 1994, 357.

დასინჯვის უნივერსალური მოდელი, რომელიც ყველასთვის მისაღები იქნებოდა.<sup>136</sup> როგორია კონსტიტუციის სინისტესა და მოქნილობას შორის საუკეთესო ბალანსი? ვენეციის კომისიის პასუხი ამ კითხვაზე ასეთია: „იდეალურ შემთხვევაში, ეს ბალანსი შესაძლებელს უნდა ხდიდეს აუცილებელ საკონსტიტუციო რეფორმას და უზრუნველყოფდეს კონსტიტუციის დაცვას“<sup>137</sup>.

ცვლილებების პროცესში ორი მნიშვნელოვანი საკითხია გასათვალისწინებელი: 1. რამდენად დემოკრატიულია ცვლილებების განხორციელების პროცედურა და 2. რამდენად ეფუძნება ის ფართო, სრულფასოვან მსჯელობას.<sup>138</sup> გავრცელებული მოსაზრებით, რაც უფრო იზრდება კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურაში მონაწილეთა რიცხვი და შესაბამისად, კონსენსუსის ხარისხი, მით უფრო რთული ხდება კონსტიტუციის გადასინჯვაც.<sup>139</sup> ამ მოსაზრების დასაბუთებისთვის, უპრიანი იქნება, მიმოვიხილოთ სხვადასხვა ქვეყნის მექანიზმები.

იქიდან გამომდინარე, რომ ყოველი ქვეყნის სამართალი „მისი ხალხის ყოფა-ცხოვრებიდან აღმოცენდება“<sup>140</sup> და კონსტიტუციაში ჩადებული მექანიზმებიც, მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული თითოეული სახელმწიფოს ეროვნულ, კულტურულ თუ სხვა მახასიათებლებთან, არ მოიძებნება საკონსტიტუციო ცვლილებათა იდენტური მექანიზმების მქონე, თუნდაც ორი კონსტიტუცია.

სახელმწიფოთა ძირითადი კანონების მხოლოდ მცირე ნაწილი ითვალისწინებს ცვლილებათა განხორციელების განსაკუთრებულად რთულ წესებს. ასეთია, მაგ., აშშ-ს კონსტიტუცია, სადაც შესწორებებს იურიდიული ძალა მხოლოდ შტატების საკანონმდებლო კრებების სამი

---

<sup>136</sup> იქვე, 62.

<sup>137</sup> Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19.01.2010, 104.

<sup>138</sup> მუსხელიშვილი მ., კონსტიტუციის დისკურსული ლეგიტიმაცია, თბილისი, 2006, 15.

<sup>139</sup> Rasch B. E., Congleton R. D., Fairfax GMU, Amendment procedures and Constitutional Stability, Democratic Constitutional Design and Public policy: Analysis and Evidence, Edited by Swedenborg B., Congleton R. D., The MIT Press, 2006, 540.

<sup>140</sup> ელინკი გ., ძველი სამართლის ბრძოლა ახალ სამართალთან, ზ. ნანობაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2006, 27.

მეოთხედის მიერ მისი რატიფიცირების შემდეგ აქვს. სიმყარეზე მიუთითებს მასში შეტანილ ცვლილებათა სიმცირეც – 1787 წლიდან დღემდე სულ 27 შესწორებაა შეტანილი.<sup>141</sup> გადასინჯვის რთული წესია დადგენილი შვეიცარიაშიც: მიუხედავად იმისა, კონსტიტუცია სრულად იცვლება თუ ნაწილობრივ, ის ძალაში შედის მხოლოდ ხალხისა და კანტონების მიერ დამტკიცების შემდეგ. შვეიცარიის გარდა, რეფერენდუმს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში იყენებს დანია, ისლანდია, ესტონეთი, ავსტრალია, საფრანგეთი, იაპონია და სხვა ქვეყნები. გერმანიის ძირითადი კანონი რეფერენდუმს არ ითვალისწინებს. აქ გადაწყვეტილება მხოლოდ პარლამენტის ორივე პალატის 2/3-ის მიერ მიიღება, თუმცა კონსტიტუციის გადასინჯვას უცვლელი დებულებები ართულებს. გერმანიის გარდა, უცვლელი დებულებები გვხვდება საბერძნეთის, იტალიის, სომხეთის, აზერბაიჯანის კონსტიტუციებშიც.<sup>142</sup>

კონსტიტუციის სიხისტის გაზრდის თვალსაზრისით, დადებითად არის შეფასებული გადასინჯვის პროცესში შუალედური რგოლის სახით არჩევნების ჩართვის მოდელი. აქ სირთულეს ქმნის ხალხის არაპირდაპირი ჩართვა ცვლილებების საკითხის გადაწყვეტაში. პლურალური ვოტუმი დამკვიდრებულია სკანდინავიის ქვეყნებში, ასევე, ბელგიაში, საბერძნეთში, ლუქსემბურგსა და ნიდერლანდში. უკრაინასა და ლიტვაში პარლამენტის ორ სესიაზე ხდება გადაწყვეტილების მიღება, გარკვეული შუალედით. თუმცა, ორივე ქვეყნის შემთხვევაში, დამატებით ბარიერად გვხვდება რეფერენდუმი, რომელიც ტარდება კონსტიტუციით განსაზღვრულ ნორმათა ცვლილებებთან დაკავშირებით.<sup>143</sup>

ვენეციის კომისია „საუკეთესო მოდელის“ არარსებობის პირობებში, ასახელებს სულ მცირე საკმაოდ გავრცელებულ მოდელს, რომელიც მოითხოვს: 1. პარლამენტის წევრთა გარკვეულ კვალიფიციურ უმრავლესობას (უმეტეს შემთხვევაში 2/3-ს) და 2. ერთ ან მეტ დაბრკოლებას: გადაწყვეტილების რამდენიმეჯერ მიღების (დროის დაყოვნებით) ან ამ პროცესში სხვა მოთამაშეების ჩართვის სახით (უფრო მეტად, რე-

---

<sup>141</sup> იხ., Constitution of the United States, Art. 5.

<sup>142</sup> იხ., დანართი 1.

<sup>143</sup> იხ., იქვე.

ფერენდუმის ფორმით).<sup>144</sup> შესწავლილი 36 სახელმწიფოს კონსტიტუციიდან 17 ითვალისწინებს 2/3-ის უმრავლესობას, 6 – უბრალო უმრავლესობას, 1 – 3/4-ის უმრავლესობას, დანარჩენ ორპალატიან პარლამენტებში კი, ქვედა და ზედა პალატისთვის განსხვავებული კვორუმი დადგენილი. აღნიშნული 17 სახელმწიფოდან, 10 შემდგომი დაბრკოლების სახით იყენებს შუალედურ არჩევნებს ან რეფერენდუმს (მათგან რამდენიმე, მხოლოდ განსაზღვრულ ნორმათა შესწორებაზე), 4 – კონსტიტუციით განსაზღვრულ სუბიექტთა მოთხოვნის შემთხვევაში ითვალისწინებს რეფერენდუმის ჩატარებას, ორ კონსტიტუციას დამცავ მექანიზმად შემოაქვს უცვლელი დებულებები, ერთი კი, მსგავს დამატებით დაბრკოლებას საერთოდ არ შეიცავს.<sup>145</sup>

იმ სახელმწიფოებში, რომელთა ძირითადი კანონიც კვორუმიდ უბრალო უმრავლესობას, შემდგომი ეტაპის სახით კი შუალედურ არჩევნებს ან რეფერენდუმს ადგენს. ბულგარეთში კი, სადაც კვორუმი 3/4-ია, დამატებითი მექანიზმები გათვალისწინებული არ არის, თუმცა ახალი კონსტიტუციის მიღებას ან განსაკუთრებული დებულებების შეცვლას კონსტიტუცია განსხვავებულ სუბიექტს – დიდ ეროვნულ კრებას უქვემდებარებს.<sup>146</sup>

კონსტიტუციის სიხისტესა და მოქნილობას შორის ბალანსის საკითხზე რამდენიმე კვლევა არსებობს. მათ შორის საინტერესოა ფორჯონის, რაშისა და კონგლეტონის, ასევე, ლუთცის კვლევები.

ფორჯონის დასკვნით, ცვლილებათა ტემპზე გავლენას ახდენს, ერთი მხრივ, მაღალი კვორუმი, ხოლო, მეორე მხრივ, პარლამენტის ორი პალატის მიერ გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღების ფაქტორი.<sup>147</sup> ბიორნ რაში და როჯერ კონგლეტონი კი კონსტიტუციის ზედ-

---

<sup>144</sup> Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19.01.2010, 104, 62.

<sup>145</sup> იხ., დანართი I.

<sup>146</sup> იქვე.

<sup>147</sup> Dixon R., Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective, Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper no. 347, The University of Chicago, May, 2011, 11.

მეტი მოქნილობის დაბალანსებას ცვლილებათა პროცესში ჩართულ სუბიექტთა რიცხვს და კონსენსუსის ხარისხს უკავშირებენ.<sup>148</sup>

ღონაღდ ლუთციის მოსაზრებით, რაც უფრო მოცულობითია კონსტიტუცია, მით მეტია მასში ცვლილებათა განხორციელების ტემპი. აშშ-ს იურიდიულ ლიტერატურაში ხშირად აღნიშნავენ, რომ თუ კონსტიტუცია მოაწესრიგებდა ისეთ თემებს, როგორცაა განათლება, სისხლის სამართლის, ადგილობრივი თვითმმართველობის, ფინანსების საკითხები და ა.შ., ის ხშირად მოითხოვდა ცვლილებებს. ამის საუკეთესო მაგალითია ახალი ზელანდია, რომლის ძირითადი კანონიც 180 000 სიტყვისგან შედგება და კვლევის თანახმად, ცვლილებათა სიხშირის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი აქვს.<sup>149</sup>

ლუთციის განმარტებით, ცვლილებების განხორციელების დროს არსებობს პოლიტიზების დიდი საფრთხე. იმისათვის, რომ ეს საფრთხე მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი, ცვლილებების განხორციელების პროცედურა უნდა იყოს რთული, სირთულეს კი პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მრავალჯერ განხილვა ვერ უზრუნველყოფს იმ შემთხვევაში, თუ გადაწყვეტილება მიიღება 50%-ს + 1 ხმით. ოპტიმალურ გზად ის სთავაზობს 2/3-ის უმრავლესობით, ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ ცვლილებათა განხილვასა და მიღებას, რადგან ამ დროს საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი კიდევ უფრო სათათბირო ხასიათს იძენს, ნათელი ხდება განსხვავება ჩვეულებრივ კანონმდებლობასა და საკონსტიტუციო საკითხებს შორის. ამასთან, ხალხს ეძლევა საშუალება, არჩევნების გზით ზეგავლენა მოახდინოს ცვლილებათა პროცესზე.<sup>150</sup>

ღონაღდ ლუთცმა კონსტიტუციის ცვლილებათა სიხშირისა და გადასინჯვის მექანიზმის სირთულის მაჩვენებელი კონსტიტუციის ასაკსა და მოცულობასთან კავშირში გამოიანგარიშა.<sup>151</sup> კვლევის მონაცემებით,

---

<sup>148</sup> Rasch B. E., Congleton R. D., Fairfax GMU, Amendment procedures and Constitutional Stability, Democratic Constitutional Design and Public policy: Analysis and Evidence, The MIT Press, 2006, 540.

<sup>149</sup> Lutz D. S., Toward the Theory of Constitutional Amendment, The American Political Science Review, Vol.88, №2, June 1994, 357, 369.

<sup>150</sup> იქვე, 357, 369.

<sup>151</sup> მიღებული შედეგები, ნაწილობრივ, კრიტიკის ობიექტი გახდა. იხ., Dixon R., Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective, Chicago Public Law

მექანიზმის სირთულის ყველაზე დაბალი და ცვლილებათა სიხშირის ყველაზე მაღალი მაჩვენებლები აქვს ავსტრიას, ახალ ზელანდიას, პორტუგალიას, შვედეთს, გერმანიას, საბერძნეთს, ინდოეთსა და ლუქსემბურგს.<sup>152</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ დასახელებულ სახელმწიფოთაგან უმრავლესობა, ცვლილებებს 2/3-ით იღებს. მათ შორის, შვედეთი გადასინჯვის პროცედურაში არჩევნებს რთავს და შესაძლებელია რეფერენდუმის ჩატარებაც. საბერძნეთში გადასინჯვის აუცილებლობა ჯერ ორი კენჭისყრით, 3/5-ის უმრავლესობით დგინდება, შემდეგ კი, შუალედური რგოლის სახით არჩევნებია ჩართული. გარდა ამისა, უცვლელი დებულებებიც აქვთ, დამატებითი დამცავის სახით.<sup>153</sup> ეს ყოველივე თეორიულად არ იძლევა იმის თქმის საფუძველს, რომ საბერძნეთში გადასინჯვის პროცედურა მარტივია, თუმცა კვლევა სხვას ამბობს.

სირთულის საშუალო მაჩვენებელი აქვს მინიჭებული არგენტინას, ფინეთს, საფრანგეთს, ისლანდიას, იაპონიას, დანიას, ბელგიას, ირლანდიას, ნორვეგიას,<sup>154</sup> იტალიასა და ესპანეთს.<sup>155</sup> ჩამოთვლილთაგან ოთხი სახელმწიფო გადასინჯვის პროცესში არჩევნებს რთავს, დანარჩენები კი, დაბრკოლების სახით, რეფერენდუმს ითვალისწინებენ.<sup>156</sup>

საინტერესოა ცვლილებათა საშუალო სირთულის მაჩვენებლების მქონე სახელმწიფოთა რიცხვში დანიის მოქცევა. სავარაუდოდ, სპეციალისტები დანიის კონსტიტუციის გადასინჯვის წესს რთულად შეაფასებენ, რადგან, ერთი მხრივ, ცვლილებების პროცედურაში არაპირდა-

---

and Legal Theory Working Paper no. 347, The University of Chicago, May, 2011; Rasch B. E., Congleton R. D., Fairfax GMU, Amendment procedures and Constitutional Stability, Democratic Constitutional Design and Public policy: Analysis and Evidence, Edited by Swedenborg B., Congleton R. D., The MIT Press, 2006, 540.

<sup>152</sup> Lutz D. S., Toward the Theory of Constitutional Amendment, The American Political Science Review, Vol.88, №2, June 1994, 369.

<sup>153</sup> იხ., დანართი 1.

<sup>154</sup> საინტერესოა, რომ ლუთცის კვლევით, ნორვეგიას მექანიზმის სირთულის მაჩვენებელი უფრო მაღალი აქვს, ვიდრე დანიას, რომელიც, განსხვავებით პირველისგან, დამატებითი დაბრკოლების სახით ითვალისწინებს სავალდებულო რეფერენდუმსაც; იხ., დანართი 1.

<sup>155</sup> Lutz D. S., Toward the Theory of Constitutional Amendment, The American Political Science Review, Vol.88, №2, June 1994, 369.

<sup>156</sup> იხ., დანართი 1.



პირი წესით ჩართულია ხალხი (არჩევნების გზით), მეორე მხრივ კი, დადგენილია სავალდებულო რეფერენდუმი. ლუთცის კვლევით, დანიის კონსტიტუციის ცვლილებათა სიხშირის მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალია, ამიტომ ის საშუალო სირთულის კონსტიტუციათა შორის მოხვდა.<sup>157</sup>

სიმყარის ყველაზე მაღალი ზღვარი აქვს აშშ-ს, შვეიცარიასა და ავსტრალიას, მაგრამ, ამ უკანასკნელის კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი დანიის მექანიზმზე რთული არ უნდა იყოს.<sup>158</sup>

როგორც ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, კონსტიტუციის ცვლილების სიხშირე ყოველთვის არ არის მექანიზმის სირთულის დონის შესაბამისი. მოქნილობასა და სიმყარეს შორის ბალანსზე სპეციალისტთა რჩევების სიმრავლის მიუხედავად, რომელიმე მათგანის „რეცეპტად“ მიღება, ალბათ, მართებული არ იქნებოდა. თითოეულმა სახელმწიფომ თავად უნდა გადაწყვიტოს, ძირითადი კანონის შეცვლა შედარებით მარტივი პროცედურებით ურჩევნია თუ პირიქით, – რთულით. თუმცა, განხილულიდან მაინც ჩანს, რომ მაღალი კვორუმი, დროში დაყოვნება და განსხვავებული სუბიექტების ჩართვა კონსტიტუციის დაცვას ყველაზე უკეთ უზრუნველყოფს.

### **3.3. დამატებითი დაბრკოლებები საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის**

#### **3.3.1. საკანდინავიური მოდელი საქართველოსთვის?**

ქართველი მკვლევარების მიერ აქტიურად განიხილება კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში არჩევნების ჩართვის, უცვლელი დებულებების დამკვიდრებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის

---

<sup>157</sup> შეად., Rasch B. E., Congleton R. D., Amendment procedures and Constitutional Stability, Fairfax GMU, Amendment procedures and Constitutional Stability, Democratic Constitutional Design and Public policy: Analysis and Evidence, Edited by Swendenborg B., Congleton R. D., The MIT Press, 2006, 555.

<sup>158</sup> Lutz D. S., Toward the Theory of Constitutional Amendment, The American Political Science Review, Vol. 88, №2, June 1994, 369; The Constitution of Australia, Art. 128; შეად., The Constitutional Act of Denmark, Art. 88.

სავალდებულობის, როგორც დამატებითი დაბრკოლების, დანერგვის საკითხი.<sup>159</sup>

სახელმწიფოებში ორმაგი ვოტუმის ორ სახე არსებობს: შედარებით მარტივი და რთული. პირველი მათგანი გულისხმობს ცვლილებების მიღებას ორ კენჭისყრაზე, გარკვეული ინტერვალით, ხოლო მისი შედარებით რთული სახე უკავშირდება კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში, შუალედური რგოლის სახით, არჩევნების ჩართვას. სპეციალისტთა გარკვეული წრე მეორე ნაირსახეობის, ე.წ. პლურალური ვოტუმის საქართველოში დამკვიდრებას უჭერს მხარს, მაღალი ლეგიტიმაციის და „კვაზირეფერენდუმი“ ხასიათის მომხიბვლელი იდეით.<sup>160</sup>

პლურალური ვოტუმი, ძირითადად, სკანდინავიის ქვეყნებშია გავრცელებული, გარკვეული ვარიაციებით. უმეტესად, საჭიროა კენჭისყრა როგორც არჩევნებამდე, ისე არჩევნების შემდეგ<sup>161</sup> და კვორუმიც, არ განსხვავდება. გამონაკლისს წარმოადგენს, ერთი მხრივ, ნიდერლანდები და ფინეთი, რომლებიც არჩევნების შემდეგ კენჭისყრაზე უფრო დიდ უმრავლესობას ითვალისწინებენ და საბერძნეთი, რომელიც საპირისპიროს განსაზღვრავს – არჩევნებამდე უფრო მაღალი კვორუმი დადგენილი, ვიდრე არჩევნების შემდეგ.<sup>162</sup> ზემოაღნიშნულ სახელმწიფოთაგან, ბელგიის, ფინეთისა და ლუქსემბურგის გარდა, ყველა დამატებით ითვალისწინებს რეფერენდუმს, მიუხედავად იმისა, რომ პლურალური ვო-

---

<sup>159</sup> იხ., ერქვანია თ., საკონსტიტუციო ცვლილებების მეორე ეტაპი, ივლისი, 2013, 6, ხელმისაწვდომია: [www.constitution.ge](http://www.constitution.ge) [30.06.2014]; მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპრეზიდენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, თბილისი, 2013, 125-125; ზედელაშვილი დ., კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობის ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპრეზიდენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებების საქართველოში, სტატიების კრებული, თბილისი, 2013, 169-178.

<sup>160</sup> მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპრეზიდენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, თბილისი, 2013, 125, იხ. ციტირება: შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თ. ნინიძის თარგმანი, თბილისი, 2003, 51.

<sup>161</sup> შვედეთი, დანია, ფინეთი, ისლანდია, საბერძნეთი, ნიდერლანდი, იხ., დანართი 1.

<sup>162</sup> იქვე, ნიდერლანდი, ფინეთი, საბერძნეთი.

ტუმი კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში ხალხის არაპირდაპირ ჩართვას ისედაც გულისხმობს. როგორც ჩანს, პრობლემა იმაშია, რომ შუალედური რგოლის სახით არჩევნების ჩართვა დამოუკიდებლად, დამატებითი დაბრკოლების გარეშე, ვერ უზრუნველყოფს ხშირი ცვლილებებისგან კონსტიტუციის დაცვას. რეფერენდუმი კი, როგორც ლუტცის, კონგლეთონისა და სხვათა კვლევებიდან ირკვევა, ერთ-ერთი ძლიერი დამცავია. ლუტცის კვლევით, პლურალური ვოტუმი ხშირი ცვლილებებისგან ვერ იცავს შვედეთის კონსტიტუციას. სირთულის საშუალო და ხშირად, საშუალოზე დაბალი მაჩვენებელი აქვთ დანარჩენ ქვეყნებსაც. მაგ., ნორვეგიის კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმს ლუტცი საშუალოზე მაღალი სირთულის მქონედ მიიჩნევს,<sup>163</sup> თუმცა 1905 წლიდან 2001 წლამდე, ნორვეგიის კონსტიტუციაში ცვლილება თითქმის ყველა მოწვევის პარლამენტმა შეიტანა.<sup>164</sup>

პლურალური ვოტუმის დადებით მახასიათებლად ის მიიჩნევა, რომ განხორციელება მხოლოდ სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რადგან ვადაზე ადრე არც ერთი პოლიტიკოსი გაიტანს საკუთარ ნდობას ხალხის სამსჯავროზე, თუ არ დგას განსაკუთრებული საჭიროება.<sup>165</sup> მეორე მხრივ, ეს დადებითი მახასიათებელი შესაძლოა უარყოფითად გადაიქცეს, თუ საპარლამენტო უმრავლესობა საკონსტიტუციო ცვლილებებით და შუალედური არჩევნებით ეცდება უფრო მეტი მანდატის მოპოვებას და პარლამენტში ყოფნის ვადის გახანგრძლივებას.

საინტერესოა, რომ სახელმწიფოებში, სადაც პლურალურ ვოტუმი მოქმედებს, საკონსტიტუციო ცვლილებათა ინიცირების უფლება ხალხს

---

<sup>163</sup> Lutz D. S., Toward the Theory of Constitutional Amendment, The American Political Science Review, Vol.88, №2, June 1994, 369.

<sup>164</sup> Rasch B. E., Congleton R. D., Fairfax GMU, Amendment procedures and Constitutional Stability, Democratic Constitutional Design and Public policy: Analysis and Evidence, Edited by Swedenborg B., Congleton R. D., The MIT Press, 2006, 556.

<sup>165</sup> მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზუნაესი კანონის ლეგიტიმურობას, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპრეზიდენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, თბილისი, 2013, 125.

არ აქვს.<sup>166</sup> იმ ქვეყნებში, სადაც ინიცირების უფლებით მოქალაქეთა გარკვეული რაოდენობაა აღჭურვილი, პლურალური ვოტუმი, შესაძლოა, არაეფექტიანი აღმოჩნდეს. როდესაც პარლამენტი კონსტიტუციის გადასინჯვის გადაწყვეტილებას იღებს ან არასწორი, პოლიტიკური მოტივით, ან ცვლილებების რეალური საჭიროებიდან გამომდინარე, დეპუტატებს გააზრებული აქვთ, რომ გარკვეული მიზნით, უფლებამოსილება ვადაზე ადრე უწყდებათ. როდესაც ინიციატივა ხალხისგან მოდის და არა პარლამენტისგან, უკვე არსებობს იმის საფრთხე, რომ პარლამენტის წევრები საკუთარ მანდატს გაუფრთხილდებიან. ამ შემთხვევაში, ინიციატივის რეგისტრაციაზე უარის თქმის სასამართლო წესით გასაჩივრების უფლება გამოსავალი ვერ იქნება, რადგან პარლამენტმა, შესაძლოა, მიიღოს კანონპროექტი, თუმცა პირველ ეტაპზე ის საჭირო უმრავლესობას ვერ მოაგროვებს და არჩევნებიც თავიდან იქნება აცილებული.

გარდა აღნიშნულისა, პლურალური ვოტუმი მოქალაქეებით მანიპულირების შესაძლებლობას იძლევა. ამომრჩევლები, შესაძლოა, ეთანხმებოდნენ საკონსტიტუციო ცვლილებებს, თუმცა სულაც არ სურდეთ იმავე შემადგენლობის მოსვლა ხელისუფლების სათავეში.

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია ორმაგი ვოტუმის შედარებით მარტივ ფორმას აწესებს. აღნიშნულ საკითხს საქართველოს მსგავსად აწესრიგებს ლიტვა, ბელორუსია და აზერბაიჯანი. ლიტვის კონსტიტუციას სპეციალისტები მყარ კონსტიტუციათა რიცხვს მიაკუთვნებენ.<sup>167</sup> ბელორუსიისა და აზერბაიჯანის კონსტიტუციაში შესულ ცვლილებათა რაოდენობის გათვალისწინებით, ორმაგი ვოტუმი ამ ორ სახელმწიფოში საკმაოდ წარმატებულად მოქმედებს.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> იხ., The Constitution of Luxembourg; The Constitution of the Kingdom of Netherlands; The Constitution of Finland; The Constitution of the Kingdom of Norway; The Constitution of the Kingdom of Sweden; The Constitutional Act of Denmark; Constitution of the Republic of Iceland; The Belgian Constitution; The Constitution of Greece.

<sup>167</sup> იხ., Constitutional Law of 10 EU Member States, The 2004 Enlargement, Kortmann C., Fleuren J., Voermans W. eds., The Netherlands, 2006, 21-22.

<sup>168</sup> The Constitution of the Republic of Azerbaijan; The Constitution of the Republic of Belarus.

პლურალური ვოტუმის განხილული საშიშროებებიდან გამომდინარე, უპრიანი იქნება, თუ საქართველო მასზე უარს იტყვის და დასჯერდება მოქმედ მოდელს, გარკვეული ცვლილებებით.

### **3.3.2. „მუდმივობა“ და საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში**

#### **3.3.2.1. „მუდმივი“ და „ჩვეულებრივი“ ნორმები**

საკონსტიტუციო ცვლილებების არაკონსტიტუციურად გამოცხადების უფლებამოსილებას ხშირად უკავშირებენ კონსტიტუციაში ფუძემდებლური, ე.წ. „მუდმივი“, „უცვლელი“ ნორმების არსებობას, რომლებიც თავად ძირითადი კანონისათვის ერთგვარი წითელი ზოლის, სამანის ფუნქციასაც ასრულებს. ზოგჯერ მსგავსი დებულებები განსაკუთრებულადაა გამორჩეული კონსტიტუციის ტექსტიდან, რაც აადვილებს მათი სამართლებრივი სტატუსის და რაც მთავარია, მნიშვნელობის დადგენას. მუდმივი ნორმები კონსტიტუციას გაუმართლებელი ცვლილებებისაგან იცავს, ამ შემთხვევაში სასამართლო კონტროლი მსგავსი ნორმების დაცვის ბუნებრივი მექანიზმია.<sup>169</sup> სწორედ მათი არსებობის გამო, საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები, შესაძლებელია, კონსტიტუციაში პირდაპირ, ექსპლიციტურად იყოს მოცემული<sup>170</sup>.

ხშირ შემთხვევაში კონსტიტუცია იმპლიციტურად მოიაზრებს ფუძემდებლურ ნორმებს, „მუდმივ“, „უცვლელ“ დებულებებს, რომლებიც ძირითადი კანონის საზღვს შორის იკითხება.<sup>171</sup> მაგ., თუკი კონსტიტუციაში განსაზღვრულია ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების გამიჯვნა და თითოეული მათგანის დამოუკიდებლობა, უზრუნველყოფილია და აღიარებულია ადამიანის ძირითადი უფლებები, თავისუფლად

---

<sup>169</sup> Barak A., Unconstitutional Constitutional Amendments, Israel Law Review, Vol.44, 2011, 333.

<sup>170</sup> Gatmaytan D.B., Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change?, Northwestern Interdisciplinary Law Review, Vol.3, No.1, 2010, 25.

<sup>171</sup> Barak A., Unconstitutional Constitutional Amendments, Israel Law Review, Vol.44, 2011, 337.

შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუცია იმპლიციტურად ადგენს ძალაუფლების გამიჯვნის, სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს.<sup>172</sup> ბევრი მეცნიერის აზრით, იაპონიის კონსტიტუციაში მოცემული რამდენიმე უმნიშვნელოვანესი პრინციპი, როგორცაა სახალხო სუვერენიტეტი, ძირითადი უფლებები და პაციფიზმი, არ შეიძლება საკონსტიტუციო ცვლილებების გზით შეიცვალოს. მსგავსი აზრია შვეიცარიის კონსტიტუციაში არსებულ შიდა შეზღუდვებთან დაკავშირებითაც.<sup>173</sup>

ბარაკი უფრო შორსაც კი მიდის და არა მხოლოდ საკონსტიტუციო ცვლილებებზე, არამედ თავად კონსტიტუციის დებულებების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებითაც კი საკონსტიტუციო კონტროლის შესაძლებლობას დასაშვებად მიიჩნევს. მისი მოსაზრებით, კონსტიტუციის ნორმათა გაუქმებას იმიტომ არ უნდა მოერიდონ, რომ ისინი კონსტიტუციის ნაწილია, ვინაიდან კონსტიტუციაში არსებობს დებულებები, რომლებიც იმდენად ფუძემდებელია და ზესაკონსტიტუციო ხასიათს ატარებს, რომ თავად კონსტიტუციაში ცვლილებების განმახორციელებელ პირებსაც ბოჭავს.<sup>174</sup> მაგ., გერმანიის ძირითადი კანონის ავტორებს სწამდათ, რომ ადამიანის ღირსება და დემოკრატია ისეთი ფასეულობებია, რომელთაც განსაკუთრებული ადგილი უნდათ ჰქონოდათ კონსტიტუციაში,<sup>175</sup> შესაბამისად, მათი მომწესრიგებელი ნორმების სტატუსი გერმანიის ძირითად კანონში ყველასგან განსხვავებული და გამორჩეულია, რის გამოც თავისუფლად შესაძლებელი, მათთან შესაბამისობის კუთხით ნებისმიერი საჯარო აქტის, მათ შორის, საკონსტიტუციო ცვლილებების კონსტიტუციურობაზე დავა.

კლასიკური ნორმატივისტული არგუმენტი ერთი დონის ნორმათა სამართლებრივი თანასწორობისა და იერარქიის აკრძალვის თაობაზე, სერიოზულ საბუთად ვერ გამოდგება, რადგან კონსტიტუციის ყველა

---

<sup>172</sup> იქვე.

<sup>173</sup> Gatmaytan D.B., Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change?, *Northwestern Interdisciplinary Law Review*, Vol.3, No.1, 2010, 26.

<sup>174</sup> Barak A., Unconstitutional Constitutional Amendments, *Israel Law Review*, Vol.44, 2011, 329.

<sup>175</sup> Gatmaytan D.B., Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change?, *Northwestern Interdisciplinary Law Review*, Vol.3, No.1, 2010, 28.

ნორმას თანაბარი შინაარსობრივი დატვირთვა არ გააჩნია. იმის მიუხედავად, არის თუ არა სახელმწიფოს ძირითად კანონში ზუსტად განსაზღვრული, მკაფიოდ მოცემული „მუდმივი“ ნორმები და მათი უცვლელობის შესახებ რაიმე დებულება, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციაში მინც გამოიკვეთება ის ფუძემდებლური პრინციპები და სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონე ნორმები, რომელთა შინაარსიც არა ფორმალური, არამედ მატერიალური დატვირთვით აღემატება ნებისმიერ სხვა დებულებას.

### **3.3.2.2. „მუდმივი“ ნორმები და საკონსტიტუციო ცვლილებები**

#### **3.3.2.2.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა**

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ „მუდმივი“ ნორმებთან დაკავშირებით რამდენიმე განმარტება გააკეთა საქმეებზე, რომლებიც კონსტიტუციური კანონის კონსტიტუციურობას ეხებოდა. საკონსტიტუციო სასამართლომ მეტად ფრთხილი მიდგომა აირჩია. სამივე შემთხვევაში სასამართლომ საკუთარი კომპეტენციის საკმაოდ ვიწრო, შეზღუდული ინტერპრეტაცია არჩია და არგუმენტაცია რამდენიმე ძირითადი მიმართულებით განავითარა: კონსტიტუციური კანონის არსი და სტატუსი, საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება, კონსტიტუციის ნორმების სამართლებრივი სტატუსი და მათი ურთიერთმიმართება.

საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ „კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შემტანი კონსტიტუციური კანონი, თავად კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია“<sup>176</sup> და რომ, შესაბამისად, მოსარჩელემ დააყენა არა კონსტიტუციური კანონის, არამედ თავად კონსტიტუციის, კერძოდ, 70-ე მუხლის მე-9 პუნქტის კონსტიტუციურობის საკითხი.<sup>177</sup> „კონსტიტუციური კანონი, როგორც კონსტიტუციის განუყოფელი და ორგანული ნაწილი, თავად ქმნის კონსტიტუ-

<sup>176</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 24 ოქტომბრის №1/3/523 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გერონტი აშორდია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 3.

<sup>177</sup> იქვე.

ციურ-სამართლებრივ წესრიგს და იგი შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ვერ იქნება საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასების ობიექტი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საქმე გვექნებოდა კონსტიტუციის ნორმების კონსტიტუციურობის შემოწმებასთან.<sup>178</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციური კანონის სამართლებრივი ბუნების უკეთ წარმოსაჩენად „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი მოიყვანა, რომლის მიხედვითაც, კონსტიტუციური კანონი საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს<sup>179</sup>.

სასამართლომ ნორმატიკონტროლის სფეროში საკუთარი უფლებამოსილება იმგვარად განმარტა, რომ კონსტიტუციური კანონის კონსტიტუციურობაზე დავა კომპეტენციაში არ შეიტანა.<sup>180</sup> „საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია შემოიფარგლება საქართველოს კონსტიტუციაზე იერარქიულად ქვემოთ მდგომი ნორმატიული აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმებით.“<sup>181</sup> მისი მოსაზრებით, ვინაიდან კონსტიტუციური კანონი ძალაში შესვლის მომენტიდან „კარგავს დამოუკიდებელ ნორმატიულ შინაარსს და კონსტიტუციის შემად-

---

<sup>178</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 12 ივლისის №2/2/486 განჩინება საქმეზე, „არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი „კონსტიტუციის დაცვის ეროვნული ლიგა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 2.

<sup>179</sup> იქვე.

<sup>180</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 24 ოქტომბრის №1/3/523 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გერონტი აშორდია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 12 ივლისის №2/2/486 განჩინება საქმეზე, „არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი „კონსტიტუციის დაცვის ეროვნული ლიგა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 თებერვლის №1/1/549 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

<sup>181</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 24 ოქტომბრის №1/3/523 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გერონტი აშორდია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 4.



გენელი ნაწილი ხდება“<sup>182</sup>, მოსარჩელე, ფაქტობრივად, კონსტიტუციის ერთი მუხლის სხვა მუხლებთან კონსტიტუციურობის შემოწმებას ითხოვდა (საქართველოს კონსტიტუციის 70-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მიმართება კონსტიტუციის მე-17 და 28-ე მუხლებთან), რაც სცდება საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას.

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციის ყველა ნორმა თანაბარმნიშვნელოვანია და ისინი კონსტიტუციის, როგორც ერთიანი დოკუმენტის ჭრილში უნდა იქნას განხილული.<sup>183</sup> კოლეგიამ საკონსტიტუციო ცვლილებების თაობაზე დავა განიხილა კონსტიტუციის ნორმების ურთიერთმიმართების კუთხით, რითაც გაამყარა პოზიცია საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვის უფლებამოსილების არქონის თაობაზე.

### **3.3.2.2.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება და საქართველოს კონსტიტუციის „მუდმივი“ ნორმები**

საკონსტიტუციო სასამართლო სამართლებრივი ჰერმენევტიკის მნიშვნელოვანი შემუშავებელია, რადგანაც იგი ნორმატიულ აქტს ინტერპრეტაციის სხვადასხვა მეთოდით, ყველა შესაძლო მექანიზმის გამოყენებით განმარტავს.<sup>184</sup> კონსტიტუციის თუ სხვა სამართლებრივი ტექსტის მნიშვნელობა თავისთავად ცხადი არაა, ამისათვის აუცილებელია შესაბამისი განმარტება, უფრო მეტიც, ტექსტის გაგება სწორედ მის ინტერპრეტაციას გულისხმობს.<sup>185</sup> საკონსტიტუციო სასამართლო ძირითადად კაზუალურად და ზოგადად განმარტავს კონსტიტუციას, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ზოგადი ინტერპრეტაციის დადგენის უფლე-

---

<sup>182</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 თებერვლის №1/1/549 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 2.

<sup>183</sup> იქვე, II, 9.

<sup>184</sup> Сергевнин С., Конституционно-Правовое Истолкование как Особый Вид Юридической Герменевтики (Некоторые Общие Соображения), Конституционное Правосудие, №1(59), 2013, 39.

<sup>185</sup> Барак А., Судейское усмотрение, Москва, 1999, 66.

ბამოსილებით ყველა ქვეყნის სასამართლო არაა აღჭურვილი.<sup>186</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არაა უფლებამოსილი, ცალკე განსაზღვროს კონსტიტუციის ზოგადი განმარტება, იგი ინციდენტურად, კონკრეტული საქმის გარემოებების ჭრილში ადგენს კონსტიტუციის ნორმის შინაარსობრივ ასპექტებს.

კონსტიტუციისა და ნებისმიერი სამართლებრივი აქტის ნორმა უნდა განიმარტოს კონსტიტუციის პრინციპების ჭრილში, სწორედ კონსტიტუციის სულისკვეთებიდან გამომდინარე, მისით დადგენილი ღირებულებათა წესრიგის გათვალისწინებით. მხოლოდ მსგავსი მიდგომითაა შესაძლებელი კონსტიტუციის ნორმა სრულყოფილად განიმარტოს.<sup>187</sup> ინტერპრეტატორი კონსტიტუციის ფუძემდებლურ პრინციპებს განმარტავს, რის შედეგადაც იგებს კონსტიტუციის ძირითად სტრუქტურას. მსგავსი განმარტების გაკეთება კი კონსტიტუციის ისტორიის, ღირებულებების, სუპრასაკონსტიტუციო პრინციპებისა და ფუნდამენტური სოციალური ფასეულობების ჭრილშია შესაძლებელი<sup>188</sup>.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება, განიხილოს ნორმატიული აქტების შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავთან მიმართებით, მოცემულია საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტში. კონსტიტუციური კანონი, რომლითაც კონსტიტუციაში შედის ცვლილებები, არის ნორმატიული აქტი, რომელიც ხსენებული ნორმის სამართლებრივ მოწესრიგებაში თავსდება. კონსტიტუციური კანონის სტატუსს ადგენს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, თუმცა მის თაობაზე დეტალური ინფორმაცია არ არის მოცემული კონსტიტუციაში, შესაბამისად, ჩვეულებრივ კანონში მოცემული

---

<sup>186</sup> Сергевнин С., Конституционно-Правовое Истолкование как Особый Вид Юридической Герменевтики (Некоторые Общие Соображения), Конституционное Правосудие, №1(59), 2013, 39.

<sup>187</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა ოურისთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, I.

<sup>188</sup> Barak A., Unconstitutional Constitutional Amendments, Israel Law Review, Vol.44, 2011, 338.

სამართლებრივი სტატუსის შესაბამისად იმის დადგენა, რომ კონსტიტუციური კანონი ავტომატურად კონსტიტუციის ნაწილია, სამართლებრივად გაუმართლებელია. საკონსტიტუციო სასამართლომ არ უნდა შეზღუდოს თავი შიდა კანონმდებლობით. კანონმდებლის ნება რომ ყოფილიყო, შეეზღუდა საკონსტიტუციო კონტროლის შესაძლებლობა კონკრეტული ტიპის ნორმატიულ აქტებზე, კონსტიტუციაში პირდაპირ იქნებოდა ამის თაობაზე აღნიშნული. ვინაიდან კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი ზოგადად ნორმატიული აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თაობაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებას ადგენს, გაუმართლებელია კონკრეტულად კანონის ერთ-ერთი სახის (კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის სამართლებრივი მექანიზმის) სამართლებრივი მოწესრიგებიდან გამორიცხვა. ამასთან, სასამართლო ერთმანეთისგან არ განასხვავებს სხვადასხვა მიზნით მიღებულ კონსტიტუციურ კანონებს და ზოგადად, ყველა კონსტიტუციური კანონის კონტროლზე ამბობს უარს. რა მოხდება მაშინ, თუკი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის, ან მომავალში საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის დამდგენი კონსტიტუციური კანონის რომელიმე ნორმის კონსტიტუციურობა დადგება კითხვის ნიშნის ქვეშ? რა იქნება ამ შემთხვევაში კრიზისის დაძლევის სამართლებრივი მექანიზმი? სასამართლო თავად იჭრის უმნიშვნელოვანეს სახელმწიფო ორგანოდ რეალურად ჩამოყალიბების გზას.

მართალია, ძირითად შემთხვევებში სასამართლოები არ განმარტავენ კონსტიტუციის „დუმილს“ და არ აღიარებენ კონსტიტუციის ცვლილებებზე საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილების ქონას,<sup>189</sup> თუმცა, როდესაც ძირითადი კანონის ნორმა გაძლევს სამართლებრივ საფუძველს, შეაფასო საკონსტიტუციო ცვლილების კონსტიტუციურობა და აღასრულო ჭეშმარიტი დანიშნულება – საკონსტიტუციო კონტროლი, კომპეტენციის მსგავსი აღქმა სრულიად ალოგიკურია. მაშინ, როდესაც კონსტიტუციონალისტთა ნაწილი უფრო შორს მიდის და მიიჩნევს, რომ კონსტიტუციის ნორმა, რომელსაც ფუძემდებლური ხა-

---

<sup>189</sup> იქვე, 332.

სიათი არ გააჩნია და ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს, უნდა გაუქმდეს,<sup>190</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან მსგავსი ინტერპრეტაციის დადგენა სრულიად გაუპართლებელია. მის მიერ საკუთარი კომპეტენციისა და კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების ასე შეზღუდული განმარტება და საკუთარი თავის ვიწრო ნორმატიულ ჩარჩოებში მოქცევა, ზედმეტად ნორმატივისტული მიდგომაა, რაც პასუხისმგებლობის თავიდან არიდებას უფრო ემსახურება, ვიდრე ნორმის ადეკვატურ და შინაარსობრივ გაგებას.

ყოვლად წარმოუდგენელია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საკუთარი დანიშნულების და იდეის ისეთი გაგება, რომელიც სასამართლოსათვის ქვეყნის ძირითადი კანონის შეფასებისა და უკეთესი მოწესრიგების განსაზღვრის ფუნქციის ჩამოცილებას გულისხმობს. იბადება სრულიად ლეგიტიმური კითხვა: მაშინ რა არის საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქცია?

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ კონსტიტუციური კანონის დებულება ამოქმედებისთანავე ხდება კონსტიტუციის ნაწილი. შესაბამისად, მის კონსტიტუციურობაზე მსჯელობა კონსტიტუციის ნორმათა ურთიერთმიმართებისა და შიდა იერარქიის დაწესება გამოდის. არცერთ შემთხვევაში კონსტიტუციური კანონის ნორმის კონსტიტუციის ნორმად ტრანსფორმაცია არ უნდა იქნას განხილული, როგორც შეუქცევადი პროცესი, მარადიულ მოქმედებაზე გათვლილი შედეგით. მსგავსი მიდგომით, მსოფლიოს იმ სახელმწიფოებშიც კი, სადაც მოქმედებს კონსტიტუციურ კანონებზე საკონსტიტუციო კონტროლის მექანიზმი, არ უნდა არსებობდეს მათი უფლებამოსილების რაიმე ლეგიტიმური საფუძვლები, გამოდის, კონსტიტუციის ნორმას აუქმებენ. რაც შეეხება უშუალოდ კონსტიტუციის ნორმათა ურთიერთმიმართების საკითხს, ამ შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიცია ნამდვილად არაა ახალი, რადგან მეცნიერთა ნაწილის აზრით, კონსტიტუცია მხოლოდ ერთიან ჭრილში უნდა იქნას განხილული, შესაბამისად, საკონსტიტუციო დონეზე არ შეიძლება არ-

---

<sup>190</sup> იქვე, 329.

სებობდეს ადმატებული, უპირატესი და რიგითი ნორმები, თუმცა აღნიშნული არ უარყოფს ზოგიერთი ნორმის განსაკუთრებულ მნიშვნელობასა და გავლენას.<sup>191</sup> იმის თქმა, რომ ძირითადი კანონის ყველა დებულება თანაბარმნიშვნელოვანია, სამართლის ფორმალიზაციაა, რომელიც თანამედროვე სამართლის განვითარებასა და მის ღინამიზმთან სრულიად შეუსაბამოა.

საკონსტიტუციო სასამართლო უარყოფს „მუდმივი“ ნორმების არსებობას საქართველოს კონსტიტუციაში, რითაც ამყარებს საკუთარ პოზიციას, რომ კონსტიტუციის ცვლილებების განხილვაზე არაა უფლებამოსილი. აუცილებელი არაა კონსტიტუცია პირდაპირ ადგენდეს საკონსტიტუციო ცვლილებების თემატიკის შეზღუდვას („მუდმივი“ ნორმებს), რადგან ძირითად კანონში იმპლიციტურად, შინაარსობრივად მოცემული ზღვარი ექსპლიციტური შეზღუდვის თანაბარია.<sup>192</sup> „მუდმივი“ ნორმების არსებობა არ არის აუცილებელი წინაპირობა კონსტიტუციური კანონების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებული კომპეტენციისათვის. მაგ., ირლანდიის კონსტიტუციას არ გააჩნია „მუდმივი“ დებულებები, თუმცა მასში მოცემულია სპეციალური ნორმები კონსტიტუციის ცვლილებასთან და ამ ცვლილებების კონსტიტუციურობის შემოწმების თაობაზე.<sup>193</sup> ირლანდიის მსგავსად, ინდოეთის კონსტიტუციაც არ მოიცავს ე.წ. „მუდმივი“ ნორმებს.<sup>194</sup> მსგავსი ნორმების არარსებობის მიუხედავად, ორივე სახელმწიფოში აპრობირებულია საკონსტიტუციო ცვლილებების კონსტიტუციურობის კონტროლი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ზოგადად, „კონსტიტუციის გადასინჯვა პოლიტიკური პროცესის ნაწილია, რომელიც ხალხის ნების შესაბამისად, ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლე-

---

<sup>191</sup> Dietze G., Unconstitutional Constitutional Norms? Constitutional Development In Postwar Germany, Virginia Law Review, Vol.42, No.1, 1956, 18.

<sup>192</sup> იხ., Gatmaytan D.B., Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change?, Northwestern Interdisciplinary Law Review, Vol.3, No.1, 2010, 25.

<sup>193</sup> Barak A., Unconstitutional Constitutional Amendments, Israel Law Review, Vol.44, 2011, 329.

<sup>194</sup> იქვე, 325.

ბის მეშვეობით ხორციელდება<sup>195</sup>. სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს აზრით, მისი საქმიანობა სრულიად თავისუფალია პოლიტიკისაგან, რაც 21-ე საუკუნეში არასერიოზულად ჟღერს. წარმოუდგენელია სახელმწიფოში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესებისგან იმ ორგანოს კომპეტენციური აბსტრაქცირება, რომელსაც ნორმატიული აქტების, მათ შორის, კანონების, გაუქმება და ხელისუფლების შტოებს შორის კონფლიქტის გადაწყვეტის საკონსტიტუციო მისია აქვს. აღნიშნული მოსაზრება სამოსამართლო თვითბოჭვის პრინციპის<sup>196</sup> სრული პრიმატის შემთხვევაშიც კი არარეალური იქნებოდა.

საკონსტიტუციო სასამართლო არ უნდა იბოჭებოდეს კანონმდებლობით, მისი საზღვრები კონსტიტუცია და კონსტიტუციის ფუძემდებლური პრინციპებია, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს. საქართველოს ერთიანობა და განუყოფლობა<sup>197</sup>, სახელმწიფო ტერიტორიის გასწვების აკრძალვა<sup>198</sup>, ხალხი, როგორც ხელისუფლების წყარო<sup>199</sup>, სახალხო წარმომადგენლობითობა<sup>200</sup>, ხელისუფლების უზურპაციის აკრძალვა<sup>201</sup>, ხელისუფლების დანაწილება<sup>202</sup>, კონსტიტუციის უზენაესობა<sup>203</sup>, ადამიანის ძირითადი უფლებები, როგორც წარუვალი ფასეულობა და ხელისუფლების ძირითადი უფლებებით ბოჭვა<sup>204</sup>, რომლებიც მოცემულია საქართველოს კონსტიტუციაში ვერანაირად იქნება „ჩვეულებრივ“, რიგით ნორმებად მიჩნეული. შესაბამისად, ძირითადი კანონი იძლევა შესაძლებლობას, საკონსტიტუციო სასამართლომ შეაფასოს საკონსტიტუციო ცვლილებების კონსტიტუციურობა

---

<sup>195</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 თებერვლის №1/1/549 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 20.

<sup>196</sup> ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 106.

<sup>197</sup> საქართველოს კონსტიტუციის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>198</sup> იქვე, მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>199</sup> იქვე, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>200</sup> იქვე, მე-2 პუნქტი.

<sup>201</sup> იქვე, მე-3 პუნქტი.

<sup>202</sup> იქვე, მე-4 პუნქტი.

<sup>203</sup> იქვე, მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>204</sup> იქვე, მე-7 მუხლი.

სწორედ კონსტიტუციის ერთიანი ნორმატიული ქსოვილის, ფუძემდებლური პრინციპების გათვალისწინებით. ამასთან, ფორმალური თვალსაზრისითაც, საკონსტიტუციო სასამართლოს არ გააჩნია რაიმე სახის აკრძალვა, რომლითაც იგი მსგავს უფლებამოსილებას საკუთარ კომპეტენციურ არსენალს ვერ მიაკუთვნებს, მით უმეტეს, როცა კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი ზოგად მოწესრიგებას ადგენს, რომლის ინტერპრეტაციაც თავად სასამართლოს უფლებამოსილებაა.

### 3.3. გეჭირდება თუ არა კონსტიტუციის ნორმათა „მუდმივობა“?

კონსტიტუციური კანონი, როგორც კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების განხორციელების მექანიზმი მნიშვნელოვან სამართლებრივ რეფორმას საჭიროებს. საქართველოს კონსტიტუციის სერიოზული ნაკლია კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი მექანიზმის განუსაზღვრელობა, რაც საბოლოო ჯამში, პრობლემებს წარმოშობს. საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომელთა კონსტიტუციურობაც შეიძლება ეჭვის ქვეშ დადგეს, ძირითადად, ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის არსს, მმართველობის დემოკრატიულ ხასიათს და შეიძლება გულისხმობდეს ძალაუფლების გამიჯვნის, სამართლებრივი სახელმწიფოს, სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და ადამიანის ძირითადი უფლებების დარღვევას.<sup>205</sup> ამ პრინციპთა უდიდესი ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის მიერაა აღიარებული და სახელმწიფო მმართველობის საფუძველს წარმოადგენს. შესაბამისად, მათი შეცვლა უბრალოდ ნორმის შეცვლა არ იქნება, არამედ მნიშვნელოვნად იმოქმედებს სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს იდეის პრაქტიკულ რეალიზაციაზე.

გერმანიის ძირითადი კანონის თანახმად, ფედერალური სისტემის, ადამიანის ღირსების ან საკონსტიტუციო წესრიგის წინააღმდეგ მიმართული საკონსტიტუციო ცვლილებები არაკონსტიტუციურად უნდა იქ-

---

<sup>205</sup> Barak A., Unconstitutional Constitutional Amendments, *Israel Law Review*, Vol.44, 2011, 338.

ნას ცნობილი.<sup>206</sup> მერფის შეხედულებით, საკონსტიტუციო დემოკრატიის წინააღმდეგ მიმართული ცვლილებები ვერ იქნება მოქმედი და ისინი აუცილებლად უნდა გაუქმდეს, როულში კი თანასწორობისა და ძირითადი უფლებების საწინააღმდეგო ნებისმიერ საკონსტიტუციო ცვლილებას არაკონსტიტუციურად მიიჩნევდა.<sup>207</sup> ბარაკის აზრით, კონსტიტუციის საწინააღმდეგო ჩვეულებრივ ნორმატიულ აქტსა და კონსტიტუციის ფუძემდებლური პრინციპების დამრღვევ კონსტიტუციურ კანონს შორის არავითარი სხვაობაა, შესაბამისად, საკონსტიტუციო კონტროლი ორივე მათგანზე თანაბრად უნდა გავრცელდეს.<sup>208</sup>

ზოგადად, მუდმივობის გარანტიები სახელმწიფოებში არც თუ ისე დიდი პოპულარობით სარგებლობს. შესწავლილი ქვეყნებიდან მხოლოდ ექვსი აცხადებს გარკვეულ დებულებებს უცვლელად.<sup>209</sup> ძირითადად, უცვლელობა ვრცელდება ისეთ პრინციპებზე, რომლებიც ეხება ძირითად უფლებებს, მმართველობის ფორმას, სახალხო სუვერენიტეტს და ა.შ.<sup>210</sup>

უცვლელობის დადებით და უარყოფით მახასიათებლებზე საკუთარ დასკვნაში ყურადღებას ვენეციის კომისია ამხევილებს. ის აღნიშნავს, რომ „აბსოლუტური შეუვალობა არასოდეს იქნება პრაქტიკაში აბსოლუტური“. მაგ., თუ პოლიტიკური ზეწოლა გაძლიერდება, „შეუცვლელი“ წესებიც კი შეიძლება შეიცვალოს. ასეთ შემთხვევაში, საჭირო რეფორმა ისევ ხალხს დააწვება ტვირთად. ამასთან, კომისია მსჯელობს კონსტიტუციური წესრიგის ყველა ელემენტის ცვლილებისკენ მიდრეკილებაზე. „სუვერენიტეტი, დემოკრატია, რესპუბლიკანიზმი, ძირითადი უფლებები – ეს ის ცნებებია, რომლებიც წლების განმავლობაში იყვნენ განუწყვეტელი განვითარების საგნები, როგორც საერთაშორისო, ასევე ეროვნულ დონეზე“. დღეს, მათ განსხვავებული მნიშვნე-

<sup>206</sup> იხ., Basic Law of Germany, Art. 2, Art. 20.

<sup>207</sup> იხ., Gatmaytan D.B., Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change?, Northwestern Interdisciplinary Law Review, Vol.3, No.1, 2010, 26.

<sup>208</sup> Barak A., Unconstitutional Constitutional Amendments, Israel Law Review, Vol.44, 2011, 333.

<sup>209</sup> საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, იტალია, აზერბაიჯანი, სომხეთი; იხ., დანართი 1.

<sup>210</sup> იქვე.



ნელობა აქვთ იმისგან, რაც რამდენიმე ათეული წლის წინ ჰქონდათ – აღნიშნავს კომისია.<sup>211</sup>

ვენეციის კომისიის შეხედულებაზე ქართველი სპეციალისტების არგუმენტი ისაა, რომ ძალიან დიდი დრო, შეიძლება საუკუნეებიც კი სჭირდებოდეს ისეთ ცვლილებებს, რომლებიც ძირითადი პრინციპების შეცვლას მოითხოვს.<sup>212</sup> რევოლუციას, რომელიც ახალი წესრიგის შექმნას ითვალისწინებს, მუდმივობის ნორმები ვერ შეაჩერებს, თუმცა ის ე.წ. „კონსტიტუციური რევოლუციის“ სცენარს გამორიცხავს.<sup>213</sup> მუდმივობის ნორმების არსებობა საკონსტიტუციო სასამართლოს შემოწმებული მექანიზმის ფუნქციის შესრულების შესაძლებლობას აძლევს. კერძოდ, ის შეძლებს საკონსტიტუციო კანონმდებელს მიუთითოს მისი მოქმედების კონსტიტუციურ წესრიგთან შეუსაბამობაზე.<sup>214</sup>

უცვლელობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას აუცილებელია იმის გათავისება, რომ კონსტიტუცია, უმთავრესად, ხალხის აქტია. საზოგადოება მუდმივ ვითარდება. არ შეიძლება ხალხს წაართვან უფლება, მოახდინოს იმ ნორმის ცვლილების ინიცირება, რომელიც, მისი აზრით, ცვლილებას საჭიროებს და შესაბამისად, ხალხის მიერ არჩეულ, ლეგიტიმურ ორგანოს არ უნდა წაერთვას შესაძლებლობა, რაციონალური პროცედურებით მიიღოს შესწორების გადაწყვეტილება მაშინ, როცა ამას საჭიროდ ჩათვლის.<sup>215</sup>

---

<sup>211</sup> Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19.01.2010, 214, 216.

<sup>212</sup> მენაბდე ე., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპრეზიდენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, თბილისი, 2013, 128

<sup>213</sup> ზედელაშვილი დ., კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობის ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპრეზიდენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებების საქართველოში, სტატიების კრებული, თბილისი, 2013, 175.

<sup>214</sup> იქვე, 176.

<sup>215</sup> ამავე არგუმენტით არ უნდა დაწესდეს დროის შეზღუდვა კონსტიტუციის წინა გადასინჯვიდან შემდეგ გადასინჯვამდე, როგორც ამას, მაგალითად, საბერძნეთის კონსტიტუცია ითვალისწინებს.

## დასკვნა

კონსტიტუციის მოქნილობასა და სიმყარეს შორის ოქროს შუალედის ძიება საერთაშორისო მასშტაბით აქტუალურია, რადგან ვერცერთი მკვლევარი ასახელებს გადაჭრით, თუ რა არის საუკეთესო მოდელი იმისათვის, რომ, ერთი მხრივ, კონსტიტუციის სიცოცხლისუნარიანობა იქნას უზრუნველყოფილი, მეორე მხრივ კი, მოხერხდეს მისი დაცვა ხშირი და პოლიტიკური მოტივით განპირობებული ცვლილებებისგან.

სათანადო ბალანსის პოვნა უჭირს ქართველ კანონმდებელსაც. საქართველოში კონსტიტუციის გადასინჯვის არც თუ ისე საამაყო პრაქტიკა დამკვიდრდა. სპეციალისტები 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე განხორციელებულ ორივე ფართომასშტაბიან საკონსტიტუციო რეფორმას უაწყოფითად აფასებენ, იმ მიზეზით, რომ ისინი მმართველი გუნდის პოლიტიკურ ამბიციებზე იყო მორგებული. ახალი საკონსტიტუციო რეფორმის მზადების პირობებში, მნიშვნელოვანია, შეიქმნას ისეთი მექანიზმი, რომელიც მომავალში კონსტიტუციას გაუმართლებელი ცვლილებებისგან დაიცავს. ოპტიმალური წესის განსაზღვრა საკითხის საფუძვლიან შესწავლას მოითხოვს.

კონსტიტუციის გადასინჯვის მოქმედი მოდელის შესწავლის საფუძველზე ბევრი თეორიული პრობლემა გამოვლინდა. პირველი მათგანი კონსტიტუციაში ცვლილებების განმსხორციელებელი აქტის განუსაზღვრელობას უკავშირდება. დღემდე ამის შესახებ ინფორმაციას მხოლოდ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონშია მოცემული. კონსტიტუციური კანონის სტატუსიდან გამომდინარე, არ შეიძლება ეს საკითხი კონსტიტუციაზე დაბლა მდგომი აქტით განისაზღვროს. შესაბამისად, ხარვეზი აუცილებლად მოითხოვს გამოსწორებას.

განხორციელებული კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ კონსტიტუციით განსაზღვრულ გადასინჯვის ფორმებს – „ზოგად და ნაწილობრივ“ გადასინჯვას შორის ზღვარი ბუნდოვანია, რადგან რეალურად, შესაძლოა, განსაზღვრული კატეგორიის მხოლოდ რამდენიმე ნორმის ცვლილებამაც კი გამოიწვიოს მთელი კონსტიტუციის შინაარ-

სის არსებითად შეცვლა. სიტყვა „ზოგადის“ ეტიმოლოგიური მნიშვნელობის გამოკვლევისა და სხვა სახელმწიფოთა პრაქტიკის განხილვის შედეგი იმის თქმის საფუძველს იძლევა, რომ ზოგადი გადასინჯვის ფორმაში იგულისხმება სრული გადასინჯვა. თუმცა, იძლევა თუ არა არსებული ჩანაწერი ახალი კონსტიტუციის მიღების საშუალებას, განმარტების საგანია. თუ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა განმარტება, როგორც მისი გაუქმების მიზნით ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობაც, მაშინ საკითხი დადებითად გადაწყდება. ბუნდოვანების თავიდან ასაცილებლად, სასურველია, კანონმდებელმა თავი შეიკავოს ზოგადი (სრული) და ნაწილობრივი გადასინჯვის ფორმების განსაზღვრისგან. ამასთან, საჭიროა მითითება, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვა შეიძლება განხორციელდეს მასში ცვლილებების შეტანის ან ახალი კონსტიტუციის მიღების მიზნით.

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ინიციატორთა საკითხის შედარებითსამართლებრივმა ანალიზმა აჩვენა, რომ სახელმწიფოთა უმრავლესობა ინიცირების უფლებას პარლამენტს, პარლამენტის წევრს, სახელმწიფოს მეთაურს ან ხალხს ანიჭებს. მმართველობის ფორმის შეცვლის პირობებში, უპრიანი იქნება, თუ ინიციატორ სუბიექტთა წრის გაზრდაზე კანონმდებელი უარს იტყვის და არსებულ ჩანაწერს უცვლელად დატოვებს.

მოქმედი მოწესრიგების კიდევ ერთი პრობლემა საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცედურის ფორმალურობასა და სათანადოდ მოუწესრიგებლობას უკავშირდება. სახალხო მონაწილეობა კონსტიტუციის ლეგიტიმაციის განმაპირობებელი მნიშვნელოვანი, მაგრამ არა განმსაზღვრელი ელემენტია. იმ თვალსაზრისით, რომ კონსტიტუცია სახალხო დოკუმენტია და მოქალაქეთა მონაწილეობა მისი დებულებების შემუშავებაში მნიშვნელოვნად აამაღლებს კონსტიტუციისადმი მათ დამოკიდებულებას, საყოველთაო-სახალხო განხილვის შენარჩუნება, შესაძლოა, პერსპექტიული იყოს.

საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცედურას, რაც ამ ინსტიტუტს ერთობ გაურკვეველ სახეს სძენს. ფორმალურობის შთაბეჭდილებას ტოვებს

განხილვის ერთოვანი ვადა, რომელიც, აუცილებლად უნდა გაიზარდოს მინიმუმ 2 თვემდე, რათა პროექტის საფუძვლიანი განხილვის შესაძლებლობა არსებობდეს. ამასთან, საქართველოს უახლეს ისტორიაში არსებული, საყოველთაო-სახალხო განხილვისადმი უპასუხისმგებლო დამოკიდებულების მომავალში თავიდან ასაცილებლად, უნდა განისაზღვროს საპარლამენტო განხილვისას კანონპროექტის არსებითად ცვლილების შემთხვევაში, მისი სახალხო განხილვისთვის ხელმეორედ წარდგენის ვალდებულება. კანონპროექტის ხელმეორედ წარდგენის შემთხვევაში, სასურველია, ვადა არ შემცირდეს, რადგან არსებითად განსხვავებული ტექსტი მოითხოვს ისეთივე საფუძვლიან განხილვას, როგორსაც თავდაპირველი ვარიანტი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საყოველთაო-სახალხო განხილვა კვლავაც ფორმალურ სახეს შეინარჩუნებს.

ბუნდოვანია პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვის დაწყების ვადის საკითხიც. მოქმედი რედაქცია პარლამენტს არ ზღუდავს, საყოველთაო-სახალხო განხილვის დასრულების შემდგომ, მაგ., 6 თვის ან 1 წლის შემდეგ დაიწყოს კანონპროექტის განხილვა. იმ შემთხვევაში, თუ განხილვა 2 თვის განმავლობაში გაგრძელდება, უპრიანია, განისაზღვროს პარლამენტის ვალდებულება, კანონპროექტის განხილვა დაიწყოს მისი საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის გამოქვეყნებიდან არაუადრეს 2 და არაუგვიანეს 3 თვისა.

ნაშრომში გამოყენებულია შედარებით-სამართლებრივი, სტატისტიკური და ანალიტიკური კვლევა, განხილულია სპეციალისტთა განსხვავებული მიდგომები კონსტიტუციის მოქნილობასა და სიმყარეს შორის ბალანსის დამყარების საკითხზე. ჩატარებული კვლევები აჩვენებს, რომ თეორეტიკოსების მიერ შემოთავაზებული კონსტიტუციის გადასინჯვის რთული და მრავალსუბიექტიანი პროცედურის არსებობის პირობებშიც კი, ზოგიერთ სახელმწიფოში კონსტიტუცია მაინც ხშირად იცვლება.

სახელმწიფოთა დიდი ნაწილი არასავალდებულო წესით მაინც ითვალისწინებს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში ხალხის მონაწილეობას. კონსტიტუციის ლეგიტიმაციისთვის ამას არსებითი მნიშვნელობა არა აქვს, მის სიმყარეზე კი გარკვეულ გავლენას ახდენს. რეფერენდუმის მიმზიდველი მახასიათებლების გარდა, ნაშრომში საუბარია

მის თანდაყოლილ საფრთხეებზეც. საკითხის ანალიტიკური კვლევა საშუალებას გვაძლევს ვთქვათ, რომ კონსტიტუციის მიღებისა და გადასინჯვისთვის ყველაზე შესაფერისი სუბიექტი პარლამენტია. მისი მიღებული კონსტიტუცია ისეთივე ლეგიტიმურია, როგორც რეფერენდუმზე მიღებული, რადგან თავად პარლამენტია ხალხის მიერ არჩეული ლეგიტიმური ორგანო, რომლის ძირითადი ფუნქცია კანონშემოქმედებაა. თუმცა საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელების დროს ფართო კონსენსუსის მიღწევის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საყოველთაო-სახალხო განხილვის რეალური დანიშნულების განხორციელების პირობებში, პარლამენტის, როგორც დამფუძნებლისა და ხალხის, როგორც ცვლილებების განხილვაში ჩართული სუბიექტის, კომბინაცია, საკმაოდ ეფექტიანი იქნებოდა.

კვლევის შედეგად პლურალურ ვოლუმსა და უცვლელ ნორმებზე უარი ითქვა. პირველ მათგანს არასასურველს ხდის, ერთი მხრივ, იმის შესაძლებლობა, რომ სახალხო ინიციატივის შემთხვევაში, დეპუტატები საკუთარ მანდატს გაუფრთხილდნენ და კანონპროექტი პირველივე კენჭისყრაზე უარყონ, მეორე მხრივ კი, ამომრჩეველზე ზემოქმედების ელემენტი. მოქალაქე შეიძლება ეთანხმებოდეს საკონსტიტუციო ცვლილებებს, მაგრამ არ სურდეს იმავე გუნდის ხელისუფლების სათავეში მოსვლა. საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ ხალხის დამოკიდებულების არჩევნებთან დაკავშირება, პოლიტიკოსებს ხალხზე მანიპულირების შესაძლებლობას აძლევს.

ორმაგი ვოლუმის შედარებით მარტივი, საქართველოს მსგავსი მოდელის მქონე სახელმწიფოების კონსტიტუციებში შეტანილი ცვლილებების სინშირზე დაკვირვებით, მათი კონსტიტუციების სიმყარე არ განსხვავდება იმ ქვეყნების კონსტიტუციების სიმყარისგან, რომლებიც პლურალურ ვოლუმს ამკვიდრებენ, იმ შემთხვევაში, თუ განსაზღვრულია რომელიმე დამატებითი დაბრკოლება. აქედან გამომდინარე, უპრიანი იქნება, დარჩეს სამთვიანი შუალედით კანონპროექტის განხილვისა და მიღების მოთხოვნა. ამასთან, ასეთი ფორმა იმ შემთხვევაში შექმნის სტაბილურობის პერსპექტივას, თუ დამკვიდრდება სხვა დამატებითი დამცავი მექანიზმიც. კანონპროექტის მიღებისთვის საჭირო 3/4-ის

უმრავლესობას ბევრი მოწინააღმდეგე ჰყავს, მაგრამ დამატებითი დაბრკოლების დამკვიდრების გარეშე კვორუმის 2/3-მდე დაწევამ საპარლამენტო უმრავლესობას, შესაძლოა, ისევ საკუთარი პოლიტიკური სურვილების კონსტიტუციაში ასახვის გზა გაუხსნას, რაც კონსტიტუციის დაცვას, წარსულის მსგავსად, კვლავაც შეუძლებელს გახდის. ამასთან, ხსენებული დამატებითი დაბრკოლება არ უნდა იყოს უცვლელი დებულებები. დემოკრატიული მმართველობის, რესპუბლიკანიზმის და სხვა მსგავსი პრინციპების „უცვლელობაზე“ უარის თქმის მთავარი მოტივი ხალხის განვითარების უფლებაა. ნებისმიერი პრინციპი, დროთა განმავლობაში, შეიძლება სხვაგვარად განიმარტოს. მუდმივი დებულებების პირობებში კი ხალხს შესაძლებლობა ერთმევა, აუცილებლობის შემთხვევაში, კანონიერი გზებით შეცვალოს კონსტიტუცია. თუმცა არსებობს საკონსტიტუციო დონეზე უზრუნველყოფილი რამდენიმე პრინციპი, რომელიც მისი ფორმალური „მუდმივობის“ არარსებობის მიუხედავად, კონსტიტუციაში „სამუდამოდ“ არსებობისთვისაა განწირული. ძნელი წარმოსადგენია, ისეთი დებულებები, რომლებიც დემოკრატიული მმართველობის, ძალაუფლების გამიჯვნის (ხელისუფლების დანაწილების) და სხვათა უზრუნველყოფის საფუძველს წარმოადგენს, სამართლებრივი გზით დემოკრატიულ სახელმწიფოში ოდესმე შეიცვალოს. შესაბამისად, მათ ცვალებადობაზე საუბარი მხოლოდ და მხოლოდ საკონსტიტუციო თეორიის დონეზე არსებული სპეკულაციაა და არა ჯანსაღი სამართლებრივი, რაც მთავარია სინამდვილის ადეკვატური აღქმით განპირობებული, შინაარსობრივი მსჯელობა.

საკონსტიტუციო ცვლილებები, მათი შინაარსობრივი დატვირთვიდან გამომდინარე, მომეტებული საზოგადოებრივი და სამართლებრივი ინტერესის საგანია, შესაბამისად, გასაკვირი არცაა მათ მიმართ განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმის არსებობა. ის ფაქტი, რომ კონსტიტუციური კანონით ცვლილება შედის კონსტიტუციაში, არ უნდა იყოს თავად ამ კანონის დაცვის საფუძველი, რადგანაც კონსტიტუციის ცვლილება, თავისი შინაარსით, ისევე შეიძლება არღვევდეს ქვეყნის ძირითად კანონს, როგორც ნებისმიერი სხვა ნორმატიული აქტი.

საკონსტიტუციო ცვლილებების არაკონსტიტუციურად გამოცხადება, უმრავლეს შემთხვევაში, ეფუძნება კონსტიტუციაში „ფუძემდებლური“, „მუდმივი“, „აუცილებელი“ ნორმის ცნებასა და არსს.<sup>216</sup> ეს სტატუსი კი თავად კონსტიტუციით ან საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების მიერ შეფასებით განისაზღვრება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უარი თქვა მსგავს უფლებამოსილებაზე, მან თავიდან აიცილა კონსტიტუციური კანონების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით სამართლებრივი კომპეტენცია, რითაც ვერ გამოიყენა ისტორიული შანსი, გამხდარიყო სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი პროცესების რეალური გამაწონასწორებელი ინსტიტუცია. ამ შემთხვევაში, მეორეხარისხოვანია, რითი დასრულდებოდა ამ საკითხთან დაკავშირებული სამივე საქმე, რადგანაც ეს უკვე შინაარსობრივი საკითხია. სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ უარი განაცხადა საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვაზე, რაც სამართლებრივად სრულყოფილად ვერ დაასაბუთა.

პოსტკომუნისტურ სახელმწიფოებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებათ საკონსტიტუციო სასამართლოებს, რომელთაც შეუძლიათ გარდამტეხი როლი შეასრულონ დემოკრატიზაციის პროცესში, თუმცა ამისათვის აუცილებელია პასუხისმგებლობის საკუთარ თავზე აღება, სამართლის სიღრმისეული ანალიზი და სამართლებრივი რისკი, რომელიც განვითარების ეტაპზე ყოველთვის გამართლებულია. სტატუს კვოს შენარჩუნების მცდელობა და სტატიკური მდგომარეობა, რომელიც ამჟამად უჭირავს სასამართლოს, ვერ უბამს მხარს თანამედროვე სამართლის განვითარებასა და დინამიკურობას.

ამ ყოველივესთან ერთად, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის წარმატება დამოკიდებული არ არის მხოლოდ ნორმატიულ მოწესრიგებაზე. მასზე მნიშვნელოვნად მოქმედებს ქვეყნის ეკონომიკა, საგარეო ურთიერთობები და სხვა ფაქტორები, რაზეც კონსტიტუციის შემქმნელების კონტროლი არ ვრცელდება.<sup>217</sup> მიუხედავად ამისა, კა-

<sup>216</sup> Dixon R., Transnational Constitutionalism and Unconstitutional Constitutional Amendments, University of Chicago, Public Law Working Paper, No.349, 2011, 5.

<sup>217</sup> შვარცი პ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სასამართლის მიმოხილვა, №1, 2006, 11.

ნონმდებელმა, თავის მხრივ, აუცილებლად უნდა დაადგინოს ეფექტიანი წესები, რომელიც ძირითად კანონს დაიცავს იმ ფარგლებში, რაც მის მიერ კონტროლებადია.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, ნაშრომში კონსტიტუციის გადასინჯვის ოპტიმალური მექანიზმის შემუშავებასთან დაკავშირებით გაკეთებულია შემდეგი ძირითადი დასკვნები:

- კონსტიტუციის მიღების უფლებით აღჭურვილი უნდა იყოს პარლამენტი;
- კონსტიტუციაში უნდა ჩაიწეროს, რომ გადასინჯვა ხდება კონსტიტუციური კანონით, შესაბამისად, 102-ე მუხლში არსებული ჩანაწერი: „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი“ უნდა შეიცვალოს შემდეგნაირად: „კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კონსტიტუციური კანონის პროექტი“;
- ბუნდოვანების აღმოსაფხვრელად, უარი უნდა ითქვას კონსტიტუციის გადასინჯვის ფორმების გამოყოფაზე, თუმცა დაკონკრეტდეს, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვა შეიძლება განხორციელდეს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის ან ახალი კონსტიტუციის მიღების მიზნით;
- ინიციატორ სუბიექტთა წრე, სასურველია, უცვლელი დარჩეს;
- საყოველთაო-სახალხო განხილვის რეალური მიზნის მისაღწევად, ვადა უნდა გაიზარდოს მინიმუმ 2 თვემდე; კანონმდებლობით უნდა გაიწეროს საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცედურა; უნდა განისაზღვროს პარლამენტის ვალდებულება, საპარლამენტო განხილვის დროს მისი არსებითად ცვლილებების შემთხვევაში, საყოველთაო-სახალხო განხილვაზე ხელახლა წარდგენის შესახებ;
- სასურველია, კონსტიტუციით განისაზღვროს კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვის დაწყების მინიმალური და მაქსიმალური ვადა;
- კანონპროექტის განხილვისა და მიღების წესი უნდა დაიხვეწოს. კერძოდ, შეიძლება შენარჩუნდეს ორმაგი ვოტუმი, მაგრამ კვორუმის 2/3-მდე დაწვევის პირობებში, აუცილებლად უნდა დამკ-



*ვიდრღეს არამართლზომიერი ცვლილებებისგან კონსტიტუციის დამატებითი დამცავი მექანიზმი;*

- *მეტი დაცულობის უზრუნველსაყოფად, საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა მიენიჭოს საკონსტიტუციო ცვლილებების კონსტიტუციურობის შემოწმების უფლებამოსილება.*

წარმოდგენილი რეკომენდაციები სპეციალისტთა გარკვეული წრისთვის, შესაძლოა, არ წარმოადგენდეს საკითხის საუკეთესო გადაწყვეტას. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ის გახდება მსჯელობისა და კრიტიკის საგანი, კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმის ძიება კიდევ ერთი ნაბიჯით წაიწევს წინ, რადგან საკითხის მრავალმხრივი შესწავლა და განხილვა ქმნის იმის პერსპექტივას, რომ საბოლოოდ, შემუშავდება და მიიღება საქართველოს სინამდვილეზე მორგებული კონსტიტუციის გადასინჯვის ეფექტიანი მექანიზმი.

კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმები საზღვარგარეთის ქვეყნებში<sup>1</sup>

სახელმწიფო	ინიცირება/ კვორუმი	მიღება ან/და რატიფიცირება	სხვა მახასიათებლები
ნორვეგია	ინიცირება არჩევნებაშემდეგ, მიღება არჩევნების შემდეგ - 2/3		ცვლილებებს პარლამენტი იღებს, დამოუკიდებლად.
შვედეთი	ორი იდენტური გადაწყვეტილება. მეორე – არჩევნების შემდეგ	რეფერენდუმი – რიქსდაგის წევრთა 1/10-ის მოთხოვნით	რეფერენდუმის მოთხოვნას მხარი უნდა დაუჭიროს წევრთა 1/3- მა.
დანია	არჩევნებაშემდეგ – 1/2 არჩევნების შემდეგ – 1/2	რეფერენდუმი	რეფერენდუმზე საჭიროა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 40 %-ის მხარდაჭერა.
ფინეთი	არჩევნებაშემდეგ – 1/2 არჩევნების შემდეგ – 2/3		დაჩქარებული წესით – 5/6.

<sup>1</sup> <<http://www.codices.coe.int>> [04.04.2015]  
<<http://confinder.richmond.edu>> [04.04.2015].

ისლანდია	არჩევნებამდე – 1/2 არჩევნების შემდეგ – 1/2 იწონებს პრეზიდენტი.	რეფერენდუმი – მხოლოდ განს. ნორმებზე	რეფერენდუმის ჩატარება მოთხოვნილია მხოლოდ შესწორებებზე ეკლესიის სტატუსის შესახებ.
ესტონეთი	პირველი კენჭისყრა – 1/2 მეორე კენჭისყრა – 3/5	რეფერენდუმი - სახელმწიფო კრების 3/5 მოთხოვნით	დაჩქარებული წესით განხილვა – 4/5.
ლატვია	ხმათა 2/3, სამი მოსმენით	რეფერენდუმი – განს. ნორმების შესწორებაზე	რეფერენდუმზე წარდგენილია, მაგალითად, შესწორებები ზოგად დებულებებში.
ლიტვა	პირველი კენჭისყრა – 2/3 მეორე კენჭისყრა – 2/3	რეფერენდუმი – განს. ნორმების შესწორებაზე	პირველ და მეორე კენჭისყრებს შორის უნდა იყოს 3-თვიანი ინტერვალი. რეფერენდუმზე წადგენილი შესწორებები მიიღება მოქალაქეთა 3/4-ის მხარდაჭერით.
ავსტრალია	ქვედა პალატა – 1/2 ზედა პალატა – 1/2	რეფერენდუმი - 1/2	პროექტი ორივე პალატის მიერ მიღებიდან 6 თვის განმ. გადაეცემა თითოეული შტატის ან ტერიტორიის მოქალაქეებს.

ავსტრია	ქვედა პალატა – 2/3	რეფერენდუმი - წევრთა 1/3-ის მოთხოვნით	სრული გადასინჯვა უნდა წარედგინოს სახალხო კენჭისყრაზე.
ბელგია	არჩევნებამდე – განაცხადი; არჩევნების შემდეგ - ქვედა პალატა – 2/3; ზედა პალატა – 2/3.		პალატები მეფესთან ერთობლივი შეთანხმებით იღებენ გადაწყვეტილებას გადასასინჯი მუხლების შესახებ.
საფრანგეთ ი	(1) ქვედა პალატა – 1/2 ზედა პალატა – 1/2 (2) პარლამენტი – 3/5	რეფერენდუმი	რეფერენდუმი არ ტარდება, თუ პრეზიდენტი გადაწყვეტს პროექტის გადაცემას კონგრესის სახით მოწვეული პარლამენტისთვის. მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა არ გადაისინჯება.
გერმანია	ქვედა პალატა – 2/3 ზედა პალატა – 2/3		უცვლელი დებულებები: ფედერაციის მიწებამ დაყოფა, ადამიანის ღირსება და ა.შ.

საბერძნეთი	არჩევნებამდე – 3/5 (ორჯერ) არჩევნების შემდეგ – 1/2		გადასინჯვის აუცილებლობა დგინდება პარლამენტის მიერ, 1 თვის ინტერვალით ჩატარებული 2 კენჭისყრით. აქვთ უცვლელი დებულებებიც. მაგ: ღირსების დაცვა, რელიგიის თავისუფლება.
ირლანდია	ქვედა პალატა – 1/2 ზედა პალატა – 1/2	რეფერენდუმი – 1/2	
იტალია	(1) ქვედა პალატა – 1/2 (ორჯერ) ზედა პალატა – 1/2 (ორჯერ) (2) ქვედა პალატა – 1/2 და 2/3 ზედა პალატა – 1/2 და 2/3	რეფერენდუმი – მხოლოდ პირველ შემთხვევაში	რეფერენდუმი ტარდება ერთ-ერთი პალატის წევრთა 1/5-ის, 50000 ამომრჩევლის ან ხუთი რეგიონული საბჭოს მოთხოვნით და მიიღება ხალხის ხმათა უმრავლესობით. მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა არ გადასინჯება.

იაპონია	ქვედა პალატა – 2/3 ზედა პალატა – 2/3	რეფერენდუმი – 1/2	შესწორება დამტკიცებულად ითვლება, თუ მას რეფერენდუმზე ან არჩევნებზე – როგორც ამას პარლამენტი გადაწყვეტს, ხმას მისცემს კენჭისყრაში მონაწილეთა უმრავლესობა.
ლუქსემბურგი	არჩევნებამდე – 1/2 არჩევნების შემდეგ – 2/3		ახლარჩეული პალატა პალატა დიდ ჰერცოგან შეთანხმებით წყვეტს გადასასინჯვ საკითხთა წრეს.
ნიდერლანდი	არჩევნები – 1/2 (ორივე პალატა) არჩევნების შემდეგ – 2/3 (ორივე პალატა)		ცვლილებებს ამტკიცებს მეფე.
პორტუგალია	პარლამენტი – 2/3		დადგენილია გარკვეული შეზღუდვები. მაგ: გადასინჯვის შესახებ კანონები პატივს უნდა სცემდეს სახელმწიფოს ეროვნულ დამოუკიდებლობას და ერთიანობას, მმართ. რესპუბლიკურ ფორმას და ა.შ.

ესპანეთი	(1) ქვედა პალატა – 3/5 ზედა პალატა – 3/5 (2) ქვედა პალატა – 2/3 ზედა პალატა – 1/2	რეფერენდუმი – 1/10-ის მოთხოვნით	მეორე შემთხვევაში საჭიროა აბსოლუტური უმრავლესობა. განსხვავებული წესია მთლიანი გადასინჯვისა და განს. დებულებების გადასინჯვისათვის.
შვეიცარია	ქვედა პალატა – 1/2; ზედა პალატა – 1/2	რეფერენდუმი	სრულად ან ნაწილობრივ გადასინჯული კონსტიტუცია ძალაში შედის ხალხისა და კანტონების მიერ მისი დამტკიცებისთანავე.
აშშ	(1) ქვედა პალატა – 2/3 ზედა პალატა – 2/3 (2) კონვენტის მოწვევა – 2/3-ის მოთხოვნით	რატიფიცირება – 3/4	
არგენტინა	ქვედა პალატა – 2/3 ზედა პალატა – 2/3		ცვლილებები ხორციელდება მხოლოდ ამ მიზნით მოწვეული კონვენტის მიერ.

სერბეთი	პარლამენტი – 2/3	რეფერენდუმი - 1/2	ეროვნული კრება ვალდებულია გაიტანოს რეფერენდუმზე ცვლილებები, რომელიც ეხება მაგ: პრეამბულას, ადამიანის და უმცირესობის უფლებებს და ა.შ.
სლოვენია	პარლამენტი – 2/3	რეფერენდუმი – 1/2	რეფერენდუმზე შესწორება გაიტანება 30 დეპუტატის მოთხოვნით.
პოლონეთი	სეიმი – 2/3 სენატი – 1/2	რეფერენდუმი – 1/2	დამდგენი რეფერენდუმი ტარდება I, II, ან XII თავების შესწორების შემთხვევაში, ინიციატორთა მოთხოვნით.
ბელარუსი	(1) ქვედა პალატა – 2/3 (ორჯერ) ზედა პალატა – 2/3(ორჯერ) (2)რეფერენდუმი	რეფერენდუმი – 1/2	პარლამენტი პროექტს განიხილავს და ამტკიცებს ორჯერ სამი თვის შუალედით. I, II, IV და VIII თავები გადაისინჯება მხოლოდ რეფერენდუმით.



აზერბაიჯანი	მილი მეჯლისი – 95 ხმა		პროექტს კენჭი ეყრება 2-ჯერ. მეორე კენჭისყრა იმართება პირველი კენჭისყრიდან თვის შემდეგ. ზოგად დებულებებთან დაკავშირებით ცვლილებების შეტანა დაუშვებელია.
სომხეთი	ეროვნული კრება – 1/2	რეფერენდუმი- 1/2	რეფერენდუმი პრეზიდენტის მიერ ინიშნება ეროვნული კრების წევრთა უმრავლესობის წინადადებით ან თანხმობით. აქვთ უცვლელი დებულებებიც.
ალბანეთი	კუვენდი - 2/3	რეფერენდუმი	კუვენდის წევრთა 2/3-ის მოთხოვნით პროექტი გადის რეფერენდუმზე. დამტკიცებული შესწორება რეფერენდუმზე წარედგინება კუვენდის წევრთა 1/5-ის მოთხოვნით.

ბულგარეთი	ეროვნული კრება – 3/4, სამი კენჭისყრით		პროექტი განიხილება შეტანიდან არაუადრეს 1 და არაუგვიანეს 3 თვისა. ახალი კონსტიტუცია, ასევე ცვლილებები განს. საკითხებზე მიიღება დიდი ეროვნული კრების მიერ.
მოლდავეთი	პარლამენტი – 2/3	რეფერენდუმი – განს. მუხლების შესწორებაზე	პროექტები პარლამენტს წარედგინება არანაკლებ 4 მოსამართლის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებასთან ერთად.
უკრაინა	უმაღლესი რადა – 2/3 მორიგ სესიაზე	რეფერენდუმი – განს. ნორმათა ცვლილებაზე	პროექტი უმაღლესი რადას მიერ განიხილება საკონსტ. სასამართლოს დასკვნის არსებობისას, განს. მუხლების მოთხოვნებთან პროექტის შესაბამისობაზე.
თურქეთი	დიდი ეროვნული კრება – 3/5	რეფერენდუმი – 1/2	
რუსეთი	ფედერაციის საბჭო – 3/5 სახელმწიფო სათათბირო – 2/3	რეფერენდუმი – 1/2	კონსტიტუციის ახალი პროექტი მიიღება კონსტ. კრების ხმათა 2/3-ით ან გაიტანება რეფერენდუმზე.

# ბიბლიოგრაფია

## სამეცნიერო ლიტერატურა

1. ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შექმნა და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002
2. ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჭერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, ავთანდილ დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2013
3. ბეროუი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ., დემოკრატია და მოქალაქეობა, თბილისი, 2011
4. ბლანკენაგელი ა., გაული ვ., კონსტიტუციური მომენტები და საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ყოველდღიური ცხოვრება, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000
5. გეგენავა დ., კონსტიტუციის განმარტება და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი პოლიტიკურ-სამართლებრივი საკითხი, ჟურნ. „თანამედროვე სამართლის მიმოხილვა“, №1, 2013
6. გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014
7. გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2013
8. გულუა ბ., ფიქრები საქართველოს კონსტიტუციაზე, წიგნი I, თბილისი, 2003
9. დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, წიგნი: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011
10. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011
11. ზედელაშვილი დ., კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობის ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპრეზიდენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებების საქართველოში, სტატიების კრებული, თბილისი, 2013
12. კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011
13. კონსტიტუციური სამართალი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005

14. მაისურაძე ნ., სამართლებრივი შემოქმედება, სამართლებრივი კულტურისა და სამართლებრივი პლურალიზმის საკითხები, ადამიანი და კონსტიტუცია, 2006, №3
15. მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008
16. მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1997
17. მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, შემუშავება და მიღება, ნაწილი 2, საქართველოს პოლიტიკური განათლების ასოციაცია, თბილისი, 1993
18. მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011
19. მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006
20. მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008
21. მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი, თბილისი, 2007
22. მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას?, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, თბილისი, 2013
23. მონტესკიე შ. ლ., კანონთა გონი, დ. ლაბუჩადის თარგმანი, თბილისი, 1994
24. მუსხელიშვილი მ., კონსტიტუციის დისკურსული ლეგიტიმაცია, თბილისი, 2006
25. ელინეკი გ., ძველი სამართლის ბრძოლა ახალ სამართალთან, ზ. ნანობაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2006
26. პაპაშვილი თ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სასამართლო სისტემა – ძირითადი სამართლებრივი ასპექტები, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, მოხსენებების კრებული, თბილისი, 2013
27. პაპაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, მე-2 გამოცემა, ბათუმი, 2013
28. საზოგადოების ხედვა საქართველოს კონსტიტუციის რეფორმაზე, ჰოლანდიის მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტი (NIMD), 2010
29. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, ვ. შარაშენიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1990
30. საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010

31. სულხან-საბა ორბელიანი, ლექსიკონი ქართული, ტ. II
32. უექსი რ., სამართლის ფილოსოფია, ძალიან მოკლე შესავალი, მ. ბაბუხადას თარგმანი, თბილისი, 2012
33. უტიაშვილი გ., საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური წყობა, 1921-1994, თბილისი, 1995
34. ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013
35. ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. II, თბილისი, 1951
36. ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. VI, თბილისი, 1960
37. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003
38. შვარცი პ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 2006
39. ცნობილამე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005
40. ზუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004
41. Banks A. M., Expanding Participation in Constitution Making: Challenges Opportunities, Vol.49, William & Mary Law Review, № 4, 2008
42. Barak A., Purposive Interpretation in Law, translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005
43. Barak A., Unconstitutional Constitutional Amendments, Israel Law Review, Vol.44, 2011
44. Blount J, Elkins Z., Ginsburg T., Does the Process of Constitution-Making Matter?, Comparative Constitutional Design, Edited by Tom Ginsburg, Cambridge University Press, 2012
45. Colon-Rids J., The Legitimacy of the Juridical: Constituent Power, Democracy and the Limits of Constitutional Reform, Osgood Hall Law Journal, Vol. 48, Issue 2 (2010)
46. Constitutional Law of 10 EU Member States, The 2004 Enlargement, Kortmann C., Fleuren J., Voermans W. eds., The Netherlands, 2006
47. Dietze G., Unconstitutional Constitutional Norms? Constitutional Development In Postwar Germany, Virginia Law Review, Vol.42, No.1, 1956
48. Dixon R., Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective, Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper no. 347, The University of Chicago, May, 2011

49. Fallon R. H., Legitimacy and the Constitution, Harvard Law Review, Vol.118, №6, April 2005
50. Gatmaytan D.B., Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change?, Northwestern Interdisciplinary Law Review, Vol.3, No.1, 2010
51. Hornby S.A., Oxford Advanced Learner's Dictionary, Sixth Edition, Oxford University Press, 2005
52. Jackson C.V., Tushnet M., Comparative Constitutional Law, Second Edition, University Casebook Series, Foundation Press, 2006
53. Longman Advanced American Dictionary, Barcelona, 2001
54. Lutz D. S., Toward the Theory of Constitutional Amendment, The American Political Science Review, Vol.88, №2, June 1994
55. Oxford Advanced Learner's Dictionary, Sixth Edition, Oxford University Press, 2005
56. Partlett W., The Dangers of Popular Constitution-Making (September, 2011), Brooklyn Journal of International Law, 193, 2012
57. Pollack Sh. D., Constitutional Interpretation as Political Choice, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 48, 1987
58. Rasch B. E., Congleton R. D., Fairfax GMU, Amendment procedures and Constitutional Stability, Democratic Constitutional Design and Public policy: Analysis and Evidence, Edited by Swedenborg B., Congleton R. D., The MIT Press, 2006
59. Schmitt C., Constitutional Theory, Translated by Jeffrey Seitzer, Duke University Press, Durham and London, 2008
60. Барак А., Судейское усмотрение, Москва, 1999
61. Сергеев С., Конституционно-Правовое Истолкование как Особый Вид Юридической Герменевтики (Некоторые Общие Соображения), Конституционное Правосудие, №1(59), 2013

### **სამართლებრივი აქტები და განმარტებითი ბარათები**

1. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 10 ოქტომბრის რედაქცია
2. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, 2010 წლის ოქტომბრის რედაქცია
3. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, 2009 წლის 24 სექტემბრის რედაქცია
4. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, 2004 წლის 6 თებერვლის რედაქცია

5. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, თავდაპირველი რედაქცია
6. საქართველოს 2013 წლის 13 ივნისის კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე
7. საქართველოს 2011 წლის 27 დეკემბრის კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“
8. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი
9. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი
10. საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულება „საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“
11. საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“
12. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია
13. საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1920 წლის 16 ნოემბერს მიღებული წესი კონსტიტუციის განხილვისა
14. საქართველოს სსრ კონსტიტუცია, სრულიად საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტის გამოცემა, თბილისი, 1922
15. საქართველოს 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“
16. საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი
17. საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი
18. Basic Law of Germany
19. Constitution of Finland
20. Constitution of Greece
21. Constitution of Japan
22. Constitution of Luxembourg
23. Constitution of Spain
24. Constitution of the Azerbaijan Republic
25. Constitution of the French Republic
26. Constitution of the Italian Republic
27. The Constitution of the Kingdom of Netherlands

28. The Constitution of the Kingdom of Sweden
29. Constitution of the Principality of Liechtenstein
30. Constitution of the Russian Federation
31. Constitution of the Kingdom of Norway
32. Constitution of the Republic of Albania
33. Constitution of the Republic of Armenia
34. Constitution of the Republic of Belarus
35. Constitution of the Republic of Bulgaria
36. Constitution of the Republic of Estonia
37. Constitution of the Republic of Iceland
38. Constitution of the Republic of Korea
39. Constitution of the Republic of Lithuania
40. Constitution of the Republic of Poland
41. Constitution of the Republic of Portugal
42. Constitution of the Republic of Serbia
43. Constitution of the Republic of Slovenia
44. Constitution of the Republic of Turkey
45. Constitution of the United States
46. National Constitution of the Argentine Republic
47. Federal Constitution of the Swiss Confederation
48. The Belgian Constitution
49. The Constitutional Act of Denmark

### **ვენეციის კომისიის დასკვნები და მოხსენებები**

1. საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), CDL(2010)028, სტრასბურგი, 15.10.2010
2. Draft Constitutional law on the Changes and Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by The State Constitutional Commission at its Plenary Session of 19 July 2010, European Commission for Democracy Through law (Venice Commission), Op. no. 543/2009, CDL(2010)071, Strasbourg, 2010



3. Draft Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Op. no.543/2009, CDL(2010)062, Strasbourg, 31.07.2010
4. Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Op. no. 543/2009, CDL(2010)028, Strasbourg, 15.10.2010
5. Opinion on Three Draft Constitutional Laws Amending Two Constitutional Laws Amending the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Op. no. 737/2013, CDL-AD(2013)029, Strasbourg, 15.09.2013
6. Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19.01.2010

### **საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტები**

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 თებერვლის №1/1/549 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 24 ოქტომბრის №1/3/523 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გერონტი აშორდია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 12 ივლისის №2/2/486 განჩინება საქმეზე, „არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი „კონსტიტუციის დაცვის ეროვნული ლიგა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

## ელექტრონული წყაროები

ერქვანია თ., საკონსტიტუციო ცვლილებების მეორე ეტაპი, ივლისი, 2013,  
6, ხელმისაწვდომია: [www.constitution.ge](http://www.constitution.ge) [30.06.2014]  
<<http://ssrn.com/abstract=1567046>> [1.02.2015]  
<<http://ssrn.com/abstract=1567046>> [27.02.2015].