

რეფერენდუმი საქართველოს პანონმდებლობასა და პრაქტიკაში

I. შესავლის ნაცვლად

საიუბილეო კრებულისთვის დაკვირვების თემის შერჩევისას, **ბატონო გიორგი (კვერენჩილაძე)**, შევეცადე, იგი თქვენი პროფესიული მოღვაწეობის პრინციპებსა და ზოგადად, მსოფლმხედველობასთან ახლო ყოფილიყო. შესაბამისად, **ძვირფასო კოლეგა**, დარწმუნებული ვარ, გაგჩენიათ თითქოსდა მარტივი კითხვა – რამდენად ალალი და მართალია¹ საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის სიტყვები – „სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით“. სწორედ ამ კითხვაზე პასუხით მინდა მოგილოცოთ დაბადების საიუბილეო დღე და გაგიზიაროთ ჩემი მოსაზრებანი ამ ორ წინადადებასთან დაკავშირებით, თუმცა ძირითადი ყურადღება, ცხადია, დაეთმოთ სტატიის თემის მთავარ საკითხს, უშუალო დემოკრატიის ერთ-ერთ ფორმას, რეფერენდუმს.

დავინყებ მესამე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადებით („სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი“). წინადადების პირველ, მეორე და მეოთხე სიტყვებზე დროსა და სტატიის ნაწილს არ დავკარგავ და პირდაპირ „წყაროს“ ცნებას, მის ფუნქციასა და

* სამართლის დოქტორი, სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის პროფესორი.

¹ მაპატიეთ, კოლეგა პროფესორებო. აქაც და მომდევნო ტექსტშიც ხშირად გამოვიყენებ აკადემიური კვლევისათვის უჩვეულო სტილსა და ლექსიკას. საიუბილეო კრებულისთვის, ჩემი აზრით, ეს არ უნდა იყოს მიუღებელი.

შინაარსს მივადგები. ქართულ ენაში ტერმინი „წყარო“ ფართო და ვიწრო გაგებით განიმარტება, მაგრამ მისი დედააზრი იაკობ გოგებაშვილს თუ დავესესხებით, მოკლედ ასე შეიძლება ჩამოყალიბდეს: წყარო არის ის, საიდანაც რაიმე გამომდინარეობს, წარმოიქმნება. ვფიქრობ, თუ გადავიტანთ ამ აზრს კონსტიტუციურსამართლებრივ ველზე, დიდი შეცდომა არ იქნება დავასკვნათ, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება (ვიწრო გაგებით ის, რომელიც დღეს მმართველია, ფართო გაგებით, ღრმა გაგებით – სახელმწიფო, როგორც საჯარო მმართველობის ინსტრუმენტი) ხალხისგან მომდინარეობს, ხალხი ან უშუალოდ ირჩევს საჯარო ხელისუფლების სუბიექტებს ან მის მიერ არჩეულნი ახორციელებენ ამას.

საქართველოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა,² დემოკრატიული, რაც ხალხის (δημος) მმართველობას (κρατος) გულისხმობს, ხოლო რესპუბლიკა მონარქიის ანტიპოზია, აქ სახელმწიფო ხელისუფლება არც ღვთაებრივი წარმოშობისაა და არც მემკვიდრეობით გადაეცემა ერთმანეთს.

ბატონო გიორგი, საქართველოს კონსტიტუციის ზემოთ მოცანილი ფრაგმენტით³ ერის, ხალხის, საქართველოს მოქალაქეთა მისია მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების გაჩენამდე ხომ არ არის დაყვანილი? სად არის აქ **δημος κρατος**? დღეს, პირადად ჩემთვის მიუღებელია, თუნდაც საპარლამენტო რეჟიმის პირობებში, თუნდაც გონივრულ ვადებში პერიოდულად პატიოსანი არჩევნების ჩატარება იყოს აღქმული როგორც ნაღდი, სრულფასოვანი დემოკრატიის სინონიმი.

საქართველოს კონსტიტუციის ავტორები⁴ იზიარებენ ამ მოსაზრებას და მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტით ხალხი თავის ძალაუფლებას თავის მიერ არჩეული წარმომადგენლების გარდა სხვა საშუალებებით, სახელდობრ, რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებით ახორციელებს.

² საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 3, პუნქტი 1.

³ იხ., იქვე, მე-2 პუნქტის პირველი წინადადება.

⁴ მათ შორის მეც და თქვენც, ბატონო გიორგი, რომლებმაც ამ ტექსტს მხარი 2009-2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის დროს დაუჭირეთ.

ამ დიდი შესავლით რომ არ ამოვწურო თქვენი მოთმინება, **ბატონო გიორგი**, თუ შევძელი, შევეცდები განვიხილო სტატიის სათაურში დაანონსებული უშუალო დემოკრატიის ერთ-ერთი ფორმის, რეფერენდუმის პრობლემატიკა.

II. რეფერენდუმი – ასახვა სამართლებრივ წყაროებში

ხანგრძლივი ისტორიის განვითარების შედეგად სახელმწიფო საქმეთა მართვაში ხალხის მონაწილეობის შესახებ მოსაზრებამ საყოველთაო აღიარება ჰპოვა და აისახა საერთაშორისო თანამეგობრობის არაერთ დოკუმენტში, რომელთა შორის, როგორც უნივერსალურს, უნინარესად ასახელებენ გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ მიღებულ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტს, ევროსაბჭოს არაერთ დოკუმენტსა და რა თქმა უნდა, ეროვნულ კონსტიტუციებს, რომელთაგან, ალბათ, ვერცერთს დავასახელებთ, რომელშიც ხალხის მონაწილეობა სახელმწიფო მართვაში რაიმე ფორმით არ იყოს გათვალისწინებული.

უშუალო დემოკრატიის ინსტრუმენტების, მათ შორის, რეფერენდუმის, მაღალი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მსოფლიოს სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ხდება მათი კონსტიტუციური ლეგიტიმაცია. ამ მხრივ, საქართველო გამონაკლისი არ არის და პირველი რესპუბლიკიდან მოყოლებული საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის ამსახველ უკლებლივ ყველა კონსტიტუციასა და კვაზიკონსტიტუციურ აქტში⁵ რეფერენდუმის ჩატარების შესაძლებლობა არის გათვალისწინებული. 1921 წლის კონსტიტუციის 64-ე მუხლი ადგენს ე.წ. ანულირების რეფერენდუმის მოწყობას, რომელსაც ახლად მიღებულ და ძალაში შესულ კანონზე 30 000 ამომრჩევლის მოთხოვნით ნიშნავს პარლამენტი. 1978 წლის „ზვიადისდროინდელი“ რედაქციის კონსტიტუციის მე-5 მუხლი გვაძლევს სარეფერე-

⁵ კონსტიტუციების და კვაზიკონსტიტუციური აქტების ტექსტები იხ., დემეტრაშვილი ა., კლდიაშვილი დ., მაცაბერიძე მ., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები (1918-2022), მე-2 ნიგნი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2022, 255-565.

ნდუმო საკითხების ზოგად განმარტებას⁶. რეფერენდუმს ნიშნავს საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო. 1992 წლის 1 აპრილის „სახელმწიფო საბჭოს დებულების“ მიხედვით,⁷ საყოველთაო-სახალხო კენჭისყრის (რეფერენდუმის) მოწყობის გადაწყვეტილებას იღებს სახელმწიფო საბჭო. ასეთივე გადაწყვეტილების მიღების უფლება 1992 წლის 6 ნოემბრის „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის საფუძველზე ჰქონდა საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტს.⁸ რეფერენდუმის ინსტიტუტის უფრო ვრცელ რეგულირებას ვხვდებით 1995 წლის კონსტიტუციის როგორც პირვანდელ, ასევე მომდევნო და დღეს მოქმედ რედაქციებში.

ცხადია, ზემოხსენებული აქტები რეფერენდუმთან დაკავშირებულ ზოგად რეგულაციებსა და პრინციპებს ადგენენ, ხოლო ვრცელ რეგულირებას კანონმდებლობას აკისრებენ. 2022 წლის აგვისტოში საქართველოში მოქმედებს 2002 წლის 19 ნოემბრის საქართველოს ორგანული კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“.⁹

ვინაიდან ვრცლად თანამედროვე საქართველოში რეფერენდუმის პრობლემატიკას მომდევნო ტექსტში განვიხილავ, აქ, ბატონო გიორგი, მსურს თქვენი და ჩემი ყურადღება 1995 წლის პირვანდელი რედაქციის, აგრეთვე ზემოთ გამოყენებული კონსტიტუციებისა და კონსტიტუციის დღეს მოქმედი რედაქციების ერთ პასაჟზე გავამახვილო. პირვანდელ ტექსტებში ხალხის მმართველობის (**δημοσκρατία**) სისტემაში რეფერენდუმს თითქოს წამყვანი ადგილი უკავია. მაგალითად, 1995 წლის კონსტიტუციის პირვანდელი ტექსტის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით „2. ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით“, ხოლო დღეს მოქმედი

⁶ „სახელმწიფო ცხოვრების უმნიშვნელოვანესი საკითხები“.

⁷ სახელმწიფო საბჭოს დებულება, პირველი მუხლის მე-12 პუნქტი.

⁸ „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონის მე-7 მუხლის მე-18 პუნქტი.

⁹ ორგანული კანონის ზოგადი სტრუქტურა: 3 თავი (თავი I. ზოგადი დებულებანი; თავი II პლებისციტი; თავი II. რეფერენდუმის მომზადება და დანიშვნა; თავი III. რეფერენდუმის მოწყობის წესი) და 31 მუხლი.

რედაქციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, „2. სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლებისა, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით“.

შემთხვევითია წინა პლანზე „წარმომადგენლების“ წამოწევა და თითქოს მეორეხარისხოვანი, დამატებითი („აგრეთვე“) საშუალების რეფერენდუმის მეორე ადგილზე გადანაცვლება? შეიძლება ჩემი ეჭვები უსაფუძვლოა, კოლეგა, მაგრამ კონსტიტუციის მოქმედი სხვა ნორმები, „რეფერენდუმის შესახებ“ ორგანული კანონის რეგულაციები და რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოებრივი პრაქტიკა მაფიქრებინებს, რომ ტექსტობრივი ცვლილების მიღმა კონცეპტუალური მოსაზრებები არსებობს.

III. რეფერენდუმი – ინსტიტუციური დახასიათება

როგორც კანონმდებლობაში,¹⁰ ასევე დოქტრინაში,¹¹ რეფერენდუმი განიმარტება, როგორც საერთო-სახალხო გამოკითხვა კენჭისყრით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხების საბოლოოდ გადასაწყვეტად. ამ დეფინიციაში მე (ვინც მიიჩნევს, რომ უშუალო დემოკრატია საქართველოში მეტ პატივისცემას იმსახურებს სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან) ყურადღებას ვამახვილებ სიტყვათწყობაზე – „საბოლოოდ გადასაწყვეტად“. რა გამოდის? ხალხი, როგორც ხელისუფლების წყარო, გადანაცვეტილებას კი არ იღებს, არამედ მხოლოდ თავის აზრს გამოთქვამს, ხოლო საბოლოო გადანაცვეტილებას იღებენ ის პოლიტიკური აქტორები, რომლებიც გამოდიან რა ხალხის წარმომადგენელთა სახელით, გადამწყვეტ როლს ასრულებენ რეფერენდუმის ორგანიზაციასა და ჩატარებაში. რეფერენდუმის მართე-

¹⁰ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლი.

¹¹ კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, სახელმწიფო მონეების სამართალი, თბილისი, 2019, 80.

ბული გაგებისა და მისი კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ სივრცეში ნამდვილი ადგილის გაგებისათვის პასუხი უნდა გავცეთ რამდენიმე ძირითად კითხვას.

კითხვა პირველი. ვინ იღებს გადაწყვეტილებას რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ?

თანამედროვე საქართველოში რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ სამართლებრივ აქტს გამოსცემს საქართველოს პრეზიდენტი.¹² მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია მას აძლევს საშუალებას¹³ პარლამენტის, მთავრობის და მით უმეტეს, არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მოთხოვნის საფუძველზე დანიშნოს ან არ დანიშნოს რეფერენდუმი, ეს არ არის მისი ექსკლუზიური უფლებამოსილება, დანიშვნის აქტს სჭირდება პრემიერ-მინისტრის თანახელმონერა (კონტრასიგნაცია).¹⁴ ამ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრს პრეზიდენტის აქტის მიმართ აბსოლუტური ვეტოს უფლება აქვს, ვინაიდან სახელმწიფოს მეთაურის გამოქვეყნებული აქტი სამართლებრივ შედეგს წარმოშობს (ანუ რეფერენდუმი დაინიშნება) მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის თანახელმონერის შემდეგ და ამ აქტზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მთავრობას¹⁵ ეკისრება.

კითხვა მეორე. სავალდებულოა თუ არასავალდებულო (ფაკულტატური) რეფერენდუმის მოწყობა?

თუ კონსტიტუციის ან სპეციალური კანონის მიღება ან გადასინჯვა მხოლოდ რეფერენდუმის გზით არის დადგენილი, ეს სავალდებულო რეფერენდუმია, ხოლო თუ რეფერენდუმის ჩატარება დამოკიდებულია კონკრეტულ სუბიექტთა ინიციატივაზე ან/და ხე-

¹² საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹³ „საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია... დანიშნოს რეფერენდუმი“.

¹⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 53-ე მუხლი.

¹⁵ იხ., იქვე, 53-ე მუხლი პირველი პუნქტი. რატომ მთავრობას და არა პრემიერ-მინისტრს?

ლისუფლების გადაწყვეტილებაზე, მაშინ რეფერენდუმი ფაკულტატურია. სავალდებულო რეფერენდუმების ჩატარება ხელს უწყობს ხელისუფლებაზე ხალხის მხრიდან კონტროლის ქმედითობის ზრდას, ეს რეფერენდუმები, როგორც ნესი, ისეთ განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხებზე იმართება როგორიცაა, მაგალითად, კონსტიტუციის მიღება ან გადასინჯვა,¹⁶ საერთაშორისო ხელშეკრულებაზე მიერთება ან ხელშეკრულებიდან გასვლა.¹⁷

მიუხედავად სავალდებულო რეფერენდუმის მსოფლიო სახელმწიფოთა ფართო გამოყენების პრაქტიკისა, საქართველოში კანონმდებლობა, გარდა ერთი შემთხვევისა, მხოლოდ ფაკულტატური რეფერენდუმების მოწყობას ითვალისწინებს. სავალდებულო რეფერენდუმად საქართველოში განიხილება ის შემთხვევა, როდესაც საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებულია საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება ან მისი განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა და ამ საკითხების გადაწყვეტა 2017 წლიდან 2029 წლის პერიოდში (ანუ 12 წლის განმავლობაში) მხოლოდ რეფერენდუმით დაიშვება.¹⁸ მიუხედავად იმისა, რომ მხარი დავუჭირე საკონსტიტუციო კომისიაში ამ კონსტიტუციურ კანონპროექტს, დღემდე ვერ გამირკვევია, საერთოდ რატომ გახდა საჭირო ვადის დადგენა და რატომ თორმეტწლიანი და არა ვთქვათ 10, 100 ან სხვა ვადა?

კითხვა მესამე. რა საკითხებზე შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა, როგორი არის ან როგორი უნდა იყოს რეფერენდუმის ფორმულა საქართველოში?

ზემოთ აღვნიშნე და გავიმეორე – სახელმწიფოთა უმრავლესობაში სავალდებულო რეფერენდუმი ტარდება განსაკუთრებით მნიშ-

¹⁶ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციის 147-ე მუხლი.

¹⁷ დიდ ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის სამეფოში ჩატარებული რეფერენდუმი ევროკავშირიდან გასვლის შესახებ, ე.წ. „ბრექსიტი“.

¹⁸ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტი.

ენელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე, იშვიათია, თუმცა რეფერენდუმზე შეიძლება იყოს საკითხი კანონის მიღებაზე (აშშ-ის 21 შტატში). საქართველოს კანონმდებლობაში (2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციურ კანონში) სავალდებულო სარეფერენდუმო საკითხად დაკონკრეტებულია საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება და მისი განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა. მრავალი პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოს მსგავსად (მაგალითად, რუსეთის ფედერაცია), დადგენილია საკითხები, რომელთა გადაწყვეტა რეფერენდუმის გზით დაუშვებელია.¹⁹ ასეთებად საქართველოში მიჩნეულია კანონის მიღება ან გაუქმება, ამნისტია და შეწყალება, საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება ან დენონსირება, საკითხები, რომლებიც ითვალისწინებს ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვას. სკეპტიკურად ვარ განწყობილი ამ ჩამონათვალის პირველ და მეორე საკითხზე რეფერენდუმის ჩატარების აკძალვის მიმართ, ქართული საზოგადოება („სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი“) იმსახურებს და აქვს უნარი, მიიღოს კომპეტენტური გადაწყვეტილება. ამავე მოსაზრებით არ შემოიძლია კრიტიკული არ ვიყო აგრეთვე რეფერენდუმის ფორმულის მიმართ. ორგანული კანონი რეფერენდუმის კითხვაზე ამომრჩეველს ავალდებულებს მხოლოდ დადებითი ან მხოლოდ უარყოფითი პასუხი გაცეს.²⁰ სამწუხაროდ, არც კონსტიტუცია და არც ორგანული კანონი არ ითვალისწინებს რეფერენდუმზე ე.წ. პრეფერენციულ კენჭისყრას, რომ რამდენიმე (3, 4) შემოთავაზებული პასუხიდან ადამიანიმ ერთ-ერთი ამოირჩიოს ან უფრო მეტიც, დაადგინოს ამ პასუხებს შორის პრიორიტეტები.

ბატონო გიორგი, გავითვალისწინე რა, რომ წინამდებარე ნაშრომი საიუბილეო კრებულისთვის მზადდება და შესაბამისად, მისი მკითხველი ძირითადად უკვე საკონსტიტუციო სამართლის საფუძვლებში გაცნობიერებული ადამიანია, თავი ავარიდე რეფერენდუმის

¹⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. იხ., აგრეთვე, „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁰ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

პროცედურული თუ სხვა ასპექტების განხილვას, მაგრამ შეუძლებელია ბოლო, როგორც აღმოჩნდა, ყველაზე მნიშვნელოვან კითხვას არ გავცე პასუხი.

კითხვა მეოთხე და ბოლო – ვინ არის ხალხი, რომელიც თავის ძალაუფლებას რეფერენდუმის მეშვეობით ახორციელებს?

პასუხი თითქოს მარტივია. საქართველოში, მაგალითად, გარდა იმ პირებისა, ვინც სასამართლოს განაჩენით განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულისთვის იმყოფება სასჯელალსრულების დაწესებულებაში და იმ პირებისა, ვინც სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდამჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება აქვს საქართველოს ყველა იმ მოქალაქეს, ვისაც რეფერენდუმის გამართვის დღისათვის 18 წელი შეუსრულდა. იგივე საცენზო მოთხოვნები დადგენილია ესპანეთში, მაგრამ, როდესაც წამოიჭრა კატალონიაში თვითგამორკვევის შესახებ რეფერენდუმის ჩატარების საკითხი, ესპანეთის მთავრობა აცხადებდა, რომ ყველა ესპანელს აქვს უფლება, მიიღოს გადაწყვეტილება ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობასთან დაკავშირებულ საკითხზე. კატალონიის მთავრობა კი მიიჩნევდა, რომ კატალონიელები ერია და მან თავად უნდა გადაწყვიტოს თავისი ბედი. პოზიციათა ასეთი სხვაობა არ ყოფილა არც დიდ ბრიტანეთში 2014 წელს შოტლანდიაში ჩასატარებელი რეფერენდუმის შესახებ (მხოლოდ შოტლანდიელები მონაწილეობდნენ), არც კვებეკში 1995 წელს, როდესაც რეფერენდუმი მხოლოდ მის ტერიტორიაზე ჩატარდა. ამ პრობლემამ საქართველოში მოულოდნელი შედეგები მოიტანა. არც კონსტიტუცია, არც ორგანული კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“, არც სხვა რომელიმე სამართლებრივი წყარო ადგილობრივი რეფერენდუმების მოწყობას არ ითვალისწინებს და ორგანული კანონი პირველსავე მუხლში ადგენს, რომ „რეფერენდუმი იმართება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე“, ²¹ ანუ რეფერენდუმ-

²¹ იხ., იქვე, პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი.

ში მონაწილეობა უნდა მიიღოს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მცხოვრებმა იმ პირებმა, ვისი მონაწილეობაც არ არის გამორიცხული კონსტიტუციით. საქართველოს ტერიტორია განსაზღვრულია 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით და მის შემადგენლობაში იმპერატიულად სხვა ტერიტორიულ ერთეულებთან ერთად გათვალისწინებულია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ყოფილი ავტონომიური ოლქის ტერიტორია.

2016 წელს საქართველოს პრეზიდენტმა გიორგი მარგველაშვილმა უარი თქვა რეფერენდუმის დანიშვნაზე (საკითხი – „თანახმა ხართ თუ არა, რომ სამოქალაქო ქორწინება განისაზღვროს, როგორც ოჯახის შექმნის მიზნით კავშირი მამაკაცსა და ქალს შორის“?). არდანიშვნის ერთ-ერთ²² სამართლებრივ არგუმენტად პრეზიდენტის ბრძანებულებაში სწორედ აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში რეფერენდუმის ჩატარების შეუძლებლობაა. კონსტიტუციონალისტთა ნაწილმა, მათ შორის მეც, გავიზიარეთ პრეზიდენტის მოტივაცია, ხოლო ირაკლი კობახიძემ საკამათოდ მიიჩნია ორგანული კანონის ხსენებული ნორმის პრეზიდენტისეული ინტერპრეტაცია.²³

IV. დასკვნის ნაცვლად

ბატონო გიორგი, ნაშრომის პირველივე გვერდზე დასმული კითხვის დედააზრს შეგახსენებთ – რამდენად გამოადგება ხალხს რეფერენდუმი თავისი ძალაუფლების განხორციელებისათვის?

ევროპაში და არა მარტო აქ, უშუალო დემოკრატიის ინსტრუმენტები, სახელდობრ, რეფერენდუმი სულ უფრო აქტუალური ხდება,

²² მეორე საფუძველი ისაა, რომ რეფერენდუმის კითხვაზე დადებითი პასუხის შემთხვევაში საჭირო გახდება მისი შედეგების აღსრულება ერთ თვეში („რეფერენდუმის შესახებ“ ორგანული კანონის 28-ე მუხლის მე-3 პუნქტი), რაც შეუძლებელია, ვინაიდან კონსტიტუციის იმდროინდელი 102-ე და დღევანდელი 77-ე მუხლების მოთხოვნაა კონსტიტუციური კანონპროექტის განხილვა პარლამენტში დაიწყოს საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის მისი გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ.

²³ კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, სახელმწიფო მოწყობის სამართალი, თბილისი, 2020, 83.

ისინი ხელს უწყობენ ახალ-ახალ კონსტიტუციულ დიალოგებს და დიდ აუდიტორიას მოიცავენ. სხვა სურათია საქართველოში. მიუხედავად იმისა, რომ სიტყვა „რეფერენდუმი“ საქართველოს კონსტიტუციასა და კონსტიტუციურ კანონში (რომელიც კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია) 11-ჯერ არის მოხსენიებული,²⁴ ძირითადი კანონის დამფუძნებლები მას დიდ მნიშვნელობას არ ანიჭებენ, უფრო მეტიც, თითქოს უფროთხილდებოდნენ კიდეც მისი ხშირი გამოყენების შესაძლებლობას და ხელს უწყობდნენ სარეფერენდუმო საკითხების მნიშვნელოვან შეზღუდვას. ამას ისიც ადასტურებს, რომ მეოცე საუკუნის 90-იანი წლებიდან დღემდე ორად ორი რეფერენდუმი ჩატარდა – 1991 წლის 31 მარტს კითხვაზე „თანახმა ხართ თუ არა აღდგეს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტის საფუძველზე“ და 2003 წლის 2 ნოემბერს 218 000 ამომრჩევლის ინიციატივით საკითხზე – „თანახმა ხართ თუ არა, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობა შემცირდეს და განისაზღვროს არა უმეტეს 150 დეპუტატით?“.

რეფერენდუმის დემოკრატიულობა თუ არადემოკრატიულობა ბევრადაა დაკავშირებული იმ რეალურ პოლიტიკურ და გეოპოლიტიკურ გარემოებებთან და პირობებთან, რომელშიც და რაზეც იგი ტარდება. ეს ასეა, მაგრამ მისი შეფასება არანაკლებ მიბმულია კონსტიტუციურსამართლებრივ რეგულაციებზე, აქ კი პარადოქსული მდგომარეობაა. პარადოქსი N1 – რეფერენდუმის შედეგებიდან გამომდინარე შეიძლება საჭირო გახდეს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანა,²⁵ რაც ორგანული კანონის შესაბამისად²⁶, ერთ თვეში უნდა განხორციელდეს. ეს შეუძლებელია, ვინაიდან ბაკალავრიატის სტუდენტმაც კი იცის, რომ კონსტიტუციური კანონპროექტი უნდა გა-

²⁴ საქართველოს კონსტიტუციის პირველი, მე-3, 24-ე (ორჯერ), 52-ე (სამჯერ), მე-60 (ორჯერ) მუხლები; „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტი (ორჯერ).

²⁵ რაც, დიდი ალბათობით, მოხდებოდა პრეზიდენტ მარგველაშვილს კონტრასიგნირებული ბრძანებულებით 2016 წელს რომ დაენიშნა რეფერენდუმი.

²⁶ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 28-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

მოქვეყნდეს ერთთვიანი საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის²⁷ და მხოლოდ ამის შემდეგ იწყება მისი განხილვა და მეორე-მესამე მოსმენით მიღება პარლამენტში.

პარადოქსი N2 – თანამედროვე საქართველოში ხალხის ძალაუფლების განხორციელების ერთ-ერთი ფორმისა და კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთი პრინციპის, კონსტიტუციის დებულებებით დეკლარირებული რეფერენდუმის, მონაცობა ლეგიტიმურად შეუძლებელია, ვინაიდან კანონმდებლობა,²⁸ ითხოვს მის ჩატარებას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის, განდგომილ აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და ცხინვალის რეგიონში, რაც საქართველოს იურისდიქციის აღდგენამდე ამ ტერიტორიულ ერთეულებში პრაქტიკულად განუხორციელებელია.

ბატონო გიორგი, არ ვიცი დამეთანხმებით თუ არა, მაგრამ მიმაჩნია, რომ საკანონმდებლო ხარვეზების გამო, რომელთა გამოსწორება ხელისუფლებას არ უნდა უჭირდეს, რეფერენდუმი დღევანდელ საქართველოში არ არის ხალხის ძალაუფლების რეალიზაციის ერთ-ერთი ფორმა, ანუ კონსტიტუციის დამფუძნებლები, სამართლებრივი რეალობის (რეფერენდუმის ლეგიტიმურად ჩატარება შეუძლებელია) სანინაღმდეგოდ, იმპერატიული ფორმით გვეუბნებიან, რომ რეფერენდუმი არის ხალხის ძალაუფლების რეალიზაციის ერთ-ერთი ინსტრუმენტი. გავკადნიერდები და კიდევ ერთ კითხვას დავსვამ – საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის ის ჩანაწერი, რომელიც რეფერენდუმს ეხება, ხომ არ არის იურიდიული ფიქცია?

²⁷ საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლი.

²⁸ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი.