

ორმაგი პოტუმი – ზღვარი კონსტიტუციის მოქნილობასა და სტაბილურობას შორის

პაატა ჯავახიშვილი*

I. შესავალი

კონსტიტუციის გადასინჯვა კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ ფუნდამენტურად მნიშვნელოვან საკითხთა ჯგუფს მიეკუთვნება. იგი გარკვეულწილად განაპირობებს იმ საზოგადოების დემოკრატიულ სიმწიფეს, რომლის კონსტიტუციაც იცვლება. ელსტერის აზრით, მსოფლიოში არსებობს დემოკრატიული კონსტიტუციები, მიღებული არადემოკრატიული გზით, მაგრამ არ არსებობს დემოკრატიული გზით მიღებული არცერთი ავტორიტარული კონსტიტუცია.¹ ამდენად, კონსტიტუციის მიღების პროცესში მნიშვნელოვანია ორი ძირითადი მომენტი: რამდენად დემოკრატიულია კონსტიტუციის მიღების პროცედურა და რამდენად ეფუძნება ეს ფართო და სრულფასოვან მსჯელობას².

დემოკრატიული სახელმწიფოების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელების პროცესში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა სამართლებრივი პროცესის პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დაცვაა. საკონსტიტუციო ცვლილებების მიზანი ხშირად პოლიტიკური მიზნებითაა შებურვილი და საკანონმდებლო ორგანოში არსებული პარტიების მიერ ძალაუფლების შესანარჩუნებლად განხორციელებულ სტრატეგიულ ღონისძიებას წარმოადგენს.³ მიუხედავად იმისა,

* სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ), საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის აპატარის წამყვანი სპეციალისტი.

¹ იხ., მუსხელიშვილი მ., კონსტიტუციის დისკურსული ლეგიტიმაცია, თბილისი, 2006, 15; Elster J., Ways of Constitution-making, in: Democracy's Victory and Crisis, Edited by A. Hadenius, Cambridge University Press, 1997, 125.

² იხ., მუსხელიშვილი მ., კონსტიტუციის დისკურსული ლეგიტიმაცია, თბილისი, 2006, 15.

³ შეად., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 113.

რომ კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა არა მხოლოდ წმინდა სამართლებრივი, არამედ პოლიტიკური პროცესიცაა, კონსტიტუციის გადასინჯვა დისტანცირებული უნდა იყოს ვიწრო პოლიტიკური ინტერესების ზეგავლენისაგან. მიუხედავად ამისა, „სამართალსა და პოლიტიკას შორის არსებული ერთგვარი ართიმია მაინც განაპირობებს კონსტიტუციური დინამიკის თავისებურებებს“⁴.

პოლიტიკისგან კონსტიტუციის ინსტრუმენტალიზაციის საფრთხის თავიდან აცილების ერთ-ერთი საშუალება არის ხელისუფლების პოლიტიკური ნება, იმოქმედოს მხოლოდ კონსტიტუციის ფარგლებში, ხოლო ახალი კონსტიტუციის შექმნის ან მასში არსებითი ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში, დემოკრატიული კონსტიტუციის იდეის შესაბამისად, რომელიც თავის გამოხატულებას ხელისუფლების შეზღუდვაში ჰპოვებს.⁵ თუმცა მხოლოდ ხელისუფლების მაღალი სამართლებრივი იდეალებით ნაკარნახევი პოლიტიკური ნების დეკლარირება ვერ გახდება კონსტიტუციის დაცვის გარანტი იმგვარი ზემოქმედებისაგან, რომლის მიზანსაც კონსტიტუციის სამართლებრივი სრულყოფა არ წარმოადგენს. კონსტიტუციონალიზმი მოითხოვს, რომ სახელმწიფოს უფლებამოსილებების ეფექტური განხორციელების ძირითადი წესები და ადამიანის უფლებათა დაცვა იყოს სტაბილური, წინასწარ განჭვრეტადი და არ ექვემდებარებოდეს ადვილად შეცვლას. აღნიშნული საკონსტიტუციო სისტემის ლეგიტიმაციისთვისაა აუცილებელი⁶.

კონსტიტუციის დაცვის სამართლებრივი გარანტიის მთავარ წინაპირობებს თავად უმაღლესი კანონი უნდა აღგენდეს. ყველაზე ნათლად კი გარანტიების კონკრეტული საშუალებები კონსტიტუციაში ცვლილების სირთულესა თუ სიმარტივეში ჩანს. თუმცა სტაბილურობის მიზნის რეალიზაცია კონსტიტუციის გადასინჯვის აბსოლუტურ შეუძლებლობას არ უნდა იწვევდეს. საკონსტიტუციო სამართლის მიმართულებით შექმნილ სამეცნიერო კვლევებსა და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებში მუდმივად ხაზგასმულია კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმის იმგვარი იმპლე-

⁴ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 34.

⁵ იხ., იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისაკენ, თბილისი, 2010, 11-12.

⁶ Report on Constitutional Amendment, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Cdl-AD(2010)001, Strasbourg, 2010, 3.

მენტაციის შესახებ, რომელიც კონსტიტუციის მოქნილობასა და სტაბილურობას (სიმყარეს) შორის ზომიერების ზღვარის დაცვას უზრუნველყოფს⁷. ამგვარი მიდგომა ნაკარნახევია თავად კონსტიტუციის ბუნებით: „კონსტიტუცია ექსპერიმენტია, გამოცდა, რომლის შედეგი ყოველთვის იქნება განსხვავებული იმისაგან, რაც იყო გათვალისწინებული და რისი მოლოდინიც არსებობდა“⁸.

საკონსტიტუციო ცვლილებების დემოკრატიულ, სამართლებრივ ჩარჩოებში წარმართვის მიზნით სხვადასხვა საშუალება გამოიყენება. მათ შორის, აღსანიშნავია ორმაგი ვოტუმი, რომელიც სწრაფი და გაუაზრებელი ცვლილებებისგან კონსტიტუციის დაცვის ერთ-ერთი ეფექტური მექანიზმია. საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად დამკვიდრებული კონსტიტუციის გადასინჯვის ორმაგი ვოტუმის იდეა არსებით განარტყას ქმნის კონსტიტუციური სტაბილურობისთვის, თუმცა მის განხორციელებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ასპექტის გააზრებაც მნიშვნელოვანია.

ნაშრომის მიზანია, კონსტიტუციის გადასინჯვისას ორმაგი ვოტუმის მოდელის განხილვა და მისი, როგორც კონსტიტუციის სტაბილურობის ერთ-ერთი ძირითადი საშუალების, ეფექტურობის წარმოდგენა, იმ სახელმწიფოთა პრაქტიკისა და საკონსტიტუციო სამართლის თეორიის გააზრება, რომელთა კონსტიტუციებშიც დამკვიდრებულია ორმაგი ვოტუმის მოდელი. კვლევის დროს ცალკე განიხილება საქართველოს კონსტიტუციაში შესული ცვლილებების საკითხი კონსტიტუციის გადასინჯვისას ორმაგი ვოტუმის გამოყენების შესახებ, საკანონმდებლო და პროცესუალური მოწესრიგების თავისებურებები. კვლევისას გამოყენებული იქნება შედარებით სამართლებრივი და ანალიტიკური მეთოდები.

II. ორმაგი ვოტუმის მოდელის დაზუსტება

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში კონსტიტუციების გადასინჯვის მრავალი მოდელი მოქმედებს. ყოველი მათგანის მიზანი იმ „ოქროს

⁷ ნაშრომში გამოყენებული სიტყვათა კავშირი „საკონსტიტუციო სტაბილურობის გარანტიები“ თავის თავში მოიცავს ასევე კონსტიტუციის მოქნილობის უზრუნველყოფი მექანიზმების ცნებასაც.

⁸ შვარცი პ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №1, 2010, 11.

შუალედის“ მოძებნაა, რომელიც უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელებას ფართო საზოგადოებრივი განხილვებისა და კონსენსუსის შედეგად და მეორე მხრივ, ამ პროცესის სირთულე საკანონმდებლო ორგანოსა თუ საზოგადოების მცირე ნაწილს არ მისცემს შესაძლებლობას, ხელი შეუშალოს კონსტიტუციის „გაჯანსაღების“ პროცესს. აღნიშნული მიზნის მიღწევა საკონსტიტუციო სამართლის განვითარებას განაპირობებს. სხვაგვარად, არ არსებობს საკონსტიტუციო ცვლილებების საერთო ევროპული „საუკეთესო მოდელი“, უფრო მცირე რაიმე საერთო სავალდებულო სამართლებრივი მოთხოვნა. როდესაც ვაღგენტ და ვიყენებთ საკონსტიტუციო ცვლილებების წესებს, ძირითადი მოთხოვნა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის მოქნილობასა და სიმყარეს შორის სათანადო ბალანსის დადგენაა.⁹

კონსტიტუციის სტაბილურობის ერთ-ერთი გავრცელებული მოდელია ორმაგი ვოტუმის მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც, საკონსტიტუციო ცვლილების მიღებისათვის დადგენილია სტაბილურობის მინიმალური სტანდარტი: კონსტიტუციური კანონპროექტი იურიდიულად სავალდებულო ძალას შეიძენს ორ კენჭისყრისყრაზე საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა ხმათა გარკვეული რაოდენობის მიღების შემდეგ. ამ საკონსტიტუციო მექანიზმის მიზანს კი წარმოადგენს კონსტიტუციაში მხოლოდ ისეთი ცვლილებისა და დამატების შეტანა, რომელიც საზოგადოებასა და საკანონმდებლო ორგანოში ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში განიხილებოდა და ფართო კონსენსუსის შედეგია.

ორმაგი ვოტუმის დამკვიდრებით დემოკრატიული საზოგადოება თავს იზღუდავს, იმ გაგებით, რომ აყალიბებს საკონსტიტუციო წესებს, რომელიც არ შეიძლება შეიცვალოს, როცა უმრავლესობის ნებაა ასეთი. მაშინაც კი, როცა მას მოსდევს დემოკრატიული პროცედურები. ეს წარმოადგენს წინასწარი შეზღუდვის საშუალებას, რომელიც პოლიტიკური ორგანოს მიერ იმისთვის იქმნება, რათა დაიცვას საკუთარი თავი არაგონივრული გადაწყვეტილებების მიღებისგან.¹⁰

ერთმანეთისგან განასხვავებენ ორმაგი ვოტუმის მოქნილ (ჩვეულებრივ) და რთულ (ხისტ) სახესხვაობას: მარტივი ორმაგი ვოტუმის შემთხვევაში

⁹ Report on Constitutional Amendment, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 2010, 4.

¹⁰ შეად., იქვე, 16.

მთავარი მოთხოვნა მდგომარეობს იმაში, რომ კენჭისყრა განხორციელდეს ორჯერ, გარკვეული პერიოდების ინტერვალით. ეს მოდელი გავრცელებულია იტალიაში, სადაც კონსტიტუციის გადასინჯვა საჭიროებს კენჭისყრის ორ პროცედურას შორის არსებობდეს არანაკლებ სამი თვის ინტერვალი. დროის ეს მონაკვეთი საჭიროა იმისთვის, რომ საკანონმდებლო ორგანოს წევრები კიდევ ერთხელ დარწმუნდნენ საკუთარი გადაწყვეტილების სისწორეში.

ხისტი ორმაგი ვოტუმის მექანიზმი კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის უფრო მეტ სირთულესთან არის დაკავშირებული. პირველ ჯერზე გადაწყვეტილება მიიღება კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ, ხოლო მეორე ეტაპზე კენჭისყრა ტარდება არჩევნების შედეგად საკანონმდებლო ორგანოს ახალი შემადგენლობით დაკომპლექტების შემდეგ. ორმაგი ვოტუმის აღნიშნული ფორმა ძირითადად გავრცელებულია სკანდინავიის ქვეყნებში, თუმცა აღნიშნულ სახელმწიფოებში კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის ზემოაღნიშნული საერთო ნიშანი ამ ქვეყნებში დამკვიდრებული კონსტიტუციის გადასინჯვის საკანონმდებლო ტრადიციის იდენტურობას სულაც არ განაპირობებს.

კონსტიტუციის გადასინჯვისას ორმაგი ვოტუმის მექანიზმის გამოყენება იძლევა იმის დამატებით გარანტიას, რომ საკანონმდებლო ორგანოს ის შემადგენლობა, რომელიც განსაზღვრული მომენტისათვის უმრავლესობას შეადგენს, ვერ შეძლებს მხოლოდ საკუთარი პოლიტიკური ამბიციების დასაკმაყოფილებლად შეცვალოს კონსტიტუცია. უფრო მეტიც, არსებობს იმის ალბათობაც, რომ ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა შესაძლებელი გახდეს ახლადარჩეული პარლამენტის ფორმირების შემდეგ, სადაც შეიძლება ვერ მოხვდნენ პარლამენტის წევრები ძველი შემადგენლობიდან („სკანდინავიური მოდელი“). ერთი შეხედვით, ამ მექანიზმის პირობებში კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესი საკმაოდ ხანგრძლივია, თუმცა კონსტიტუცია სახელმწიფოსთვის იმდენად „საბედისწერო“ დოკუმენტია, რომ დროის ფაქტორმა გადამწყვეტი როლი არ შეიძლება ითამაშოს¹¹. ასეთ შემთხვევებში, კონსტიტუციის სიხისტეს შეიძლება საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილების შედარებით მოკლე ვადა აბალანსებდეს.

¹¹ <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42589.pdf>> [18.09.2015]

III. ორმაგი ვოტუმის ადგილი კონსტიტუციის სტაბილურობის გარანტიებს შორის

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში კონსტიტუციის გადასინჯვა იმავე პროცედურული წესების შესაბამისად ხორციელდება, რომლებიც კონსტიტუციის მიღებისთვისაა დადგენილი. თუმცა კონსტიტუციის გადასინჯვის მოდელი ყველა სახელმწიფოში ინდივიდუალური თავისებურებებით ხასიათდება. მოქმედებს სპეციალური პროცედურები, რომელთა მეშვეობითაც კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა გართულებულია.

კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის სიმარტივის მიხედვით, ერთმანეთისგან განსხვავდება მოქნილი და მყარი კონსტიტუციები. კონსტიტუციის გადასინჯვის ამგვარი დაყოფა პირდაპირ კავშირშია დაწერილ და დაუწერელ კონსტიტუციებად კლასიფიკაციასთან. ზოგიერთი მეცნიერი კონსტიტუციების გადასინჯვის ორ მოდელს გამოყოფს: ჩვეულებრივსა და საგანგებოს.¹² აღნიშნული პირდაპირ იმეორებს ხისტი და მოქნილი კონსტიტუციების დაყოფის ძირითად ნიშნებს. ხისტი კონსტიტუციას მიეკუთვნება ყველა დაწერილი კონსტიტუცია, იმ ნიშნით, რომ გადასინჯვის პროცედურა, ჩვეულებრივი კანონისაგან განსხვავებით, უფრო მაღალი სტანდარტითაა დაწესებული, ხოლო მოქნილ კონსტიტუციებად ძირითადად დაუწერელი კონსტიტუციები გვევლინება.¹³ ორმაგი ვოტუმის მექანიზმი გავრცელებულია სწორედ იმ სახელმწიფოებში, სადაც დაწერილი კონსტიტუციები მოქმედებს.

ორმაგი ვოტუმის მექანიზმი დამკვიდრებულია ევროპულ სახელმწიფოთა დიდ უმრავლესობაში,¹⁴ თუმცა გარკვეული თავისებურებებით, რასაც კონკრეტული სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სამართლის ტრადიცია, სა-

¹² <<http://stud-baza.ru/vidyi-zarubejnyih-konstitutsiy-po-poryadku-izmeneniya-i-otmenyi-referat-pravo>> [18.09.2015]

¹³ იხ., იქვე.

¹⁴ ორმაგი ვოტუმის მოდელი გავრცელებულია შემდეგ სახელმწიფოებში: დანია, ესტონეთი, ლუქსემბურგი, ესპანეთი, შვედეთი, ფინეთში, ნორვეგიაში, ისლანდიაში, ბელგიაში და ჰოლანდიაში. იხ., Report on Constitutional Amendment, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 2010, 10.

მართლებრივი კულტურა, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ხარისხი, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა, სახელმწიფო ხელისუფლების აპარატის საჯაროობა და საკონსტიტუციო დემოკრატიის იდეის მიმართ მისი ერთგულება განაპირობებს. სწორედ აღნიშნული გარემოებები და სხვა ფაქტორები განაპირობებენ თითოეულ სახელმწიფოში ორმაგი ვოტუმის მექანიზმის ინდივიდუალურ სახეს.

ევროპულ სახელმწიფოთა უმრავლესობა ორმაგი ვოტუმის მექანიზმთან ერთად ამკვიდრებს კონსტიტუციის დამცავ მრავალ საშუალებას, მათ შორის, რეფერენდუმს, მუდმივ ნორმებს, განსხვავებულ კვორუმებს (რომლებიც ჩვეულებრივ კანონების მიღებასთან შედარებით უფრო მაღალ სტანდარტს აწესებს). თუმცა ორმაგი ვოტუმის მექანიზმს განსაკუთრებული ადგილი უკავია სტაბილურობისა და მოქნილობის ამ მოდელებთან შედარებით. ამ უპირატესობის უმთავრესად განმაპირობებელი ფაქტორი კანონშემოქმედებითი პროცესის საკანონმდებლო ორგანოში წარმართვაა.

კონსტიტუციის გადასინჯვა, პირველ ყოვლისა, სამართლებრივი პროცესია. კონსტიტუციური კანონპროექტის კვალიფიციურად მომზადება და სრულყოფილი პროცედურული წარმართვის ინტერესები მოითხოვს, რომ იგი დარგის შესაბამისი ექსპერტების ჩართულობით განხორციელდეს. სახალხო სუვერენიტეტის თეორიის მიხედვით, კონსტიტუციის, როგორც უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე აქტის, მიღების, ისევე როგორც მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის უფლება ეკუთვნის ხალხს ან მის მიერ უფლებამოსილ შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს¹⁵. თუმცა აღნიშნული გულისხმობს ხალხის სიმბოლურ მონაწილეობას (მაგალითად, რეფერენდუმზე კონსტიტუციის მიღება), ხოლო თავად კანონპროექტის მომზადება კვალიფიციურ პირთა მიერ უნდა მოხდეს და საკანონმდებლო ორგანო – პარლამენტი, სწორედ ის ორგანოა, რომელიც ყველაზე უკეთ უზრუნველყოფს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესის წარმართვას დადგენილი დემოკრატიული საკონსტიტუციო სტანდარტების შესაბამისად.

¹⁵ Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 28.

IV. კონსტიტუციის გადასინჯვისას ორმაგი ვოტუმის მოდელის თავისებურებანი

ევროპულ სახელმწიფოებში გავრცელებულია ორმაგი ვოტუმის რამდენიმე მოდელი: სახელმწიფოთა ნაწილი არ ადგენს განსაკუთრებულ მოთხოვნებს და კენჭისყრის პროცედურებს შორის გარკვეული პერიოდის გასვლის აუცილებლობით შემოიფარგლება. კენჭისყრის პროცედურებს შორის დროის ხანგრძლივობა სხვადასხვა სახელმწიფოში სხვადასხვაგვარია. მაგალითად, ესტონეთის კონსტიტუციის 163-ე მუხლის შესაბამისად, კენჭისყრის პროცედურებს შორის დროის ხანგრძლივობა არ შეიძლება იყოს სამ თვეზე ნაკლები¹⁶. იგივე ვადა არის დადგენილი ლიტვისა¹⁷ და იტალიის¹⁸ კონსტიტუციებით. აზერბაიჯანის კონსტიტუციით კი ეს ვადა 6 თვეს შეადგენს¹⁹.

ორმაგი ვოტუმის სამართლებრივი ანალიზისას, ასევე, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრთა ხმათა იმ რაოდენობის შესახებ, რომელიც კონსტიტუციის გადასინჯვას სჭირდება. დაწერილი კონსტიტუციების მქონე სახელმწიფოებში ყველაზე გავრცელებული პრაქტიკაა კონსტიტუციის გადასინჯვისას საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობის ჩვეულებრივი კანონებისგან განსხვავებული უმრავლესობით მიღება. ამ მოდელის მიხედვით, კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრთა ხმების კვალიფიციურ უმრავლესობას საჭიროებს. ხმათა საჭირო რაოდენობები განსხვავებულია და შეადგენს 2/3-ს, 3/4-ს, 4/5-ს და ა.შ. მაგალითად, აშშ-ში კონსტიტუციის გადასინჯვის ორი მოდელი მოქმედებს: საკონსტიტუციო ცვლილება მიიღება საკანონმდებლო ორგანოს ორივე პალატის მიერ წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერით ან საკონსტიტუციო კონვენტის მიერ – შტატების 2/3-ის მონაწილეობით. ორივე შემთხვევაში საკონსტიტუციო შესწორების კანონპროექტი იურიდიული ძალისთვის შტატების საერთო რაოდენობის 3/4-ის მხრიდან რატიფიცირებას საჭიროებს. ამასთან, კენჭისყრის პროცედურები შეიძლება საკანონმდებლო

¹⁶ Constitution of the Republic of Estonia, 1992, Art.167.

¹⁷ Constitution of the Republic of Lithuania, 1992, Art.148.

¹⁸ Constitution of the Italian Republic, 1947, Art.138.

¹⁹ Constitution of the Azerbaijan Respublic, 1995, Art.156.

ორგანოს წევრების ხმათა თანაბარ (შვედეთში, ისლანდიაში და დანიაში არჩევნებამდე და არჩევნების შემდეგ კენჭისყრაში მონაწილეთა რაოდენობა თანაბარია და შეადგენს 1/2-ს) ან განსხვავებულ რაოდენობას (ფინეთში არჩევნებამდე კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მიღებისათვის საჭიროა საკანონმდებლო ორგანოს 1/2, ხოლო არჩევნების შემდეგ 2/3-ის მხარდაჭერა) ითვალისწინებდეს.²⁰

საერთო ნიშანი, რომელიც ე.წ. „სკანდინავიური“ მოდელისთვისაა დამახასიათებელი, არჩევნების პროცედურის სავალდებულობაში მდგომარეობს. კერძოდ, კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის მიზნით ინიცირებული კანონპროექტის პირველი და მეორე კენჭისყრები სხვადასხვა მოწვევის პარლამენტების მიერ ხორციელდება. კენჭისყრის პროცედურებს შორის არჩევნების სავალდებულო ჩართვის მოთხოვნა მოქმედებს ბელგიაში, დანიაში, ესტონეთში, ფინეთში, ისლანდიაში, პოლანდიაში, ნორვეგიასა და რამდენიმე სხვა სახელმწიფოში.²¹

გავრცელებული მოდელების მიხედვით, კონსტიტუციის გადასინჯვა ორმაგი ვოტუმის საშუალებით შეიძლება რეფერენდუმის ჩატარებას ითვალისწინებდეს. მაგალითად, შვედეთში საკონსტიტუციო ცვლილების მიღებისათვის რეფერენდუმის ჩატარება ხდება საკანონმდებლო ორგანოს სრული შემადგენლობის 1/10-ის მოთხოვნით, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის 1/3, ისლანდიაში – იმ შემთხვევაში, თუ საკონსტიტუციო ცვლილების კანონპროექტი ცვლის ეკლესიის სტატუსს, ესტონეთსა და ლიტვაში – თუ იცვლება კონსტიტუციის ძირითადი დებულებანი.²² სავალდებულო საფუძვლით რეფერენდუმის ჩატარებას ითვალისწინებს აზერბაიჯანისა და დანიის კონსტიტუციები.

სახელმწიფოთა ნაწილში საკონსტიტუციო ცვლილების იდეა ჯერ რეფერენდუმზე განიხილება და შემდეგ პარლამენტში, თუმცა ზოგიერთ სახელმწიფოში ეს თანმიმდევრობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ ვინ არის საკანონმდებლო ინიციატივის ავტორი. მაგ., თუ ინიციატორი პარლამენტია – საჭიროა საკონსტიტუციო კანონპროექტის რეფერენდუმზეც

²⁰ <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42589.pdf>> [18.09.2015]

²¹ იხ., Report on Constitutional Amendment, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2010) 001, Strasbourg, 2010, 10.

²² <[http://rdcl.net/forthcoming/DCD%20\(Chap%2012,%20Amendment%20Procedures,%20Congleton%20and%20Rausch\).pdf](http://rdcl.net/forthcoming/DCD%20(Chap%2012,%20Amendment%20Procedures,%20Congleton%20and%20Rausch).pdf)> [20.09.2015]

გატანა, თუ ინიციატორი ხელისუფლება ან სახელმწიფოს მეთაურია – საკმარისია პარლამენტის თანხმობა. განსხვავებულ პირობებს ადგენს იტალიის კონსტიტუცია: კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის მიზნით რეფერენდუმი ტარდება, თუ მეორე კენჭისყრის დროს კანონპროექტს მხარს დაუჭერს საკანონმდებლო ორგანოს სრული შემადგენლობის 2/3-ზე ნაკლები, მაგრამ პარლამენტის შემადგენლობის აბსოლუტური უმრავლესობა, ორივე პალატის 1/5-ის ინიციატივით, 500 000 ამომრჩევლის ან ხუთი რეგიონის საბჭოთა მოთხოვნით²³.

უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი ევროპული სახელმწიფოს კონსტიტუცია ალტერნატიული გადასინჯვის წესით ორმაგი ვოტუმის პროცედურის ჩანაცვლებას ითვალისწინებს. ასეთ შემთხვევებში, გადასინჯვისთვის კონსტიტუცია ითვალისწინებს როგორც ჩვეულებრივ პროცედურას, ისე განსაკუთრებულ, საგანგებო შემთხვევებში ცვლილების განხორციელების შესაძლებლობას. მაგალითად, ფინეთის კონსტიტუცია ითვალისწინებს დადგენილი პროცედურის შესაბამისად, ორმაგი ვოტუმის გარეშე, საგანგებო შემთხვევაში წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობის ხმათა 5/6-ით მიღების შესაძლებლობას.²⁴ საგანგებო შემთხვევაში, ორმაგი ვოტუმის გარეშე შესაძლებელია ესტონეთის კონსტიტუციის გადასინჯვა, წარმომადგენლობითი ორგანოს 4/5-ის მხარდაჭერით.²⁵

კონსტიტუციის გადასინჯვაზე არსებით გავლენას ახდენს სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა. ფედერაციულ სახელმწიფოებში კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში მონაწილეობენ ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლები. გარდა ამისა, ფედერაციულ სახელმწიფოებში პროცედურას ართულებს საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობაში ორი პალატის არსებობა. ორმაგი ვოტუმის მექანიზმი ორიგინალური ფორმით არის ჩამოყალიბებული ბელგიის კონსტიტუციაში, სადაც კონსტიტუციის გადასინჯვის დეკლარირების შემდეგ, არჩევნების შედეგად ჩამოყალიბებული საკანონმდებლო ორგანო ქვედა და ზედა პალატის წევრთა ხმათა 2/3-ის უმრავლესობით ახდენს კონსტიტუციის გადასინჯვას.²⁶

²³ Constitution of the Italian Republic, 1947, Art.138.

²⁴ Constitution of Finland, 1999, Art.73.

²⁵ Constitution of the Republic of Estonia, 1992, Art.167.

²⁶ <<http://www.fas.org/sdp/crs/misc/R42589.pdf>> [18.09.2015]

V. ორმაგი ვოტუმის სამართლებრივი რეგულირება საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით

კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი ასევე აქტუალურია საქართველოში. 2011 წლის 27 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კონსტიტუციური კანონით ცვლილება შევიდა კონსტიტუციის 102-ე მუხლში.²⁷ ცვლილების შესაბამისად შეიცვალა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მიღების პროცედურა და ნაცვლად აქამდე მოქმედი პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3-სა, კონსტიტუციური კანონის მიღებისათვის პარლამენტის ორ თანმიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედის მხარდაჭერა გახდა საჭირო. აღნიშნულ გადაწყვეტილებას მხარს უჭერდა ვენეციის კომისია, რომელიც მიესალმა საქართველოს კონსტიტუციაში სტაბილურობის ისეთი მექანიზმის შემოღებას, რომელიც უზრუნველყოფდა საქართველოს კონსტიტუციის ადაპტირებას სამომავლო, ახალ ღონისძიებებთან.²⁸ თუმცა გაურკვეველი დარჩა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის ცალკეული საკითხები, კერძოდ, თითოეული კენჭისყრის დროს რამდენი მოსმენის შედეგად უნდა მიღებულიყო კონსტიტუციური კანონი. კონსტიტუციით ეს პროცედურა არ განსაზღვრულა და ეს არც არის დამახასიათებელი იმ ევროპული სახელმწიფოებისათვის, სადაც ორმაგი ვოტუმის მექანიზმი მოქმედებს. ერთადერთი საკანონმდებლო ნორმატიული აქტი, სადაც ამ პროცედურის გათვალისწინება შეიძლებოდა, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი იყო.

საქართველოს პარლამენტმა 2013 წლის 10 დეკემბერს ცვლილება შეიტანა რეგლამენტში და დააზუსტა კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესი.²⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 176-ე მუხლის მე-8 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციაში

²⁷ საქართველოს 2011 წლის 27 დეკემბრის კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, №5630.

²⁸ იხ., ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაინჰერბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბილისი, 2012, 275.

²⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 177-ე მუხლი.

ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ კონსტიტუციურ კანონპროექტს პარლამენტი განიხილავს და იღებს სამი მოსმენით. ამასთან, კანონპროექტი პირველი და მეორე მოსმენით განიხილება და მიიღება ერთსა და იმავე სესიაზე, ხოლო მესამე მოსმენით განიხილება და მიიღება მხოლოდ პარლამენტის მომდევნო სესიაზე, მეორე მოსმენიდან არანაკლებ 3 თვის შემდეგ. აღნიშნული მოწესრიგებით პარლამენტმა კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვისა და მიღებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი სამი მოსმენა გადაანაწილა ორმაგი ვოტუმის ორ კენჭისყრაზე, რაც უცხოა ორმაგი ვოტუმის ევროპული მოდელისათვის: ორმაგი ვოტუმის მოდელის მქონე სახელმწიფოებში კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა პირველივე კენჭისყრაზე ხდება, ხოლო მეორე კენჭისყრა მხოლოდ პარლამენტის ნების დადასტურებას წარმოადგენს. უფრო მეტიც, იმ სახელმწიფოებში, სადაც კონსტიტუციის გადასინჯვის ერთ-ერთი აუცილებელი ეტაპი რეფერენდუმის ჩატარებაა, კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებისათვის დადგენილ ყველა პროცედურას გადის საკანონმდებლო ორგანოში და შემდეგ ხდება უშუალო დემოკრატიის გამოხატვის გზით მისი მიღება. აღნიშნული მექანიზმი პრაქტიკული თვალსაზრისით ბუნდოვანია, რასაც შეუძლია მნიშვნელოვანი სირთულეები წარმოშვას საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში.

VI. დასკვნა

ევროპულ სახელმწიფოებში გავრცელებული ორმაგი ვოტუმის სხვადასხვა მოდელი, ევროპული კონსტიტუციონალიზმის მდიდარი სამართლებრივი ტრადიციის კიდევ ერთი გამოხატულებაა. მიუხედავად მოდელებს შორის არსებული მრავალფეროვნებისა, ყოველი მათგანი მიზნად ისახავს კელზენისეული იდეის ხორცშესხმას – სათანადო სამართლებრივი საშუალებების გამოყენებით დაიცვას კონსტიტუცია, ყოველგვარი, წმინდა სამართლებრივი სრულყოფის საფუძვლის გარეშე ჩარევისაგან. მეორე მხრივ, ეს მოდელი ადგენს ზომიერების ზღვარს კონსტიტუციის სტაბილურობასა და მოქნილობას შორის. კონსტიტუციის სტაბილურობა წარმოადგენს საზოგადოებრივი უსაფრთხოების გარანტიას, გაუაზრებელი და ავანტიურული ჩარევებისგან სახელმწიფოს საკონსტიტუციო წესრიგში. თუმცა, მეორე მხრივ, არ შეიძლება არსებობდეს კანონი განუსაზღვრელი

დროით, რადგან „კანონი, რომელიც საკუთარ აბსოლუტურ უცვლელობაზეა ორიენტირებული, განწირულია როდესმე დარღვევის ან დაღწევისათვის“³⁰.

კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა არა ტექნიკური, არამედ, უპირველესად, პოლიტიკური საკითხია, რამდენადაც ის განსაზღვრავს კონსტიტუციის თვისებებს,³¹ თუმცა კონსტიტუციის გადასინჯვა თავისუფალი უნდა იყოს ვიწრო პოლიტიკური ინტერესების ჩარევისაგან. ამგვარი ზემოქმედებისაგან პრევენციის სამართლებრივ გარანტიას კონსტიტუციის სტაბილურობის გავრცელებულ მექანიზმებს შორის სწორედ ორმაგი ვოტუმი ქმნის. კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში ორმაგი ვოტუმისა და ზოგადად კონსტიტუციის სტაბილურობის განმაპირობებელი მოდელების სიუხვე ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციური დემოკრატიის პირმშოა.³²

ევროპის სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში ორმაგი ვოტუმის დამკვიდრებული მრავალფეროვანი მოდელები კარგი მაგალითი შეიძლება გახდეს საქართველოს კონსტიტუციის მდგრადი განვითარების უზრუნველსაყოფად. ორმაგი ვოტუმით გარანტირებული საკონსტიტუციო განვითარების შესაძლებლობათა ფართო წრე საქართველოს კონსტიტუციის სტაბილურ სამართლებრივ გარემოში დაბრუნების კარგ შესაძლებლობას იძლევა. სამომავლოდ, ორმაგი ვოტუმის საქართველოში დღეს დამკვიდრებული მოდელი შეიძლება სრულიად შეიცვალოს და გათვალისწინებულ იქნას კონსტიტუციის გადასინჯვის კუთხით ევროპის მდიდარი საკონსტიტუციო გამოცდილება.

³⁰ იხ., Клепицкая Т.А., Порядок Пересмотра Конституции Российской Федерации и Принятия Конституционных Поправок, Москваб 1997.

³¹ Мишин А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 28.

³² შვარცი პ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 42.