

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის გადასინჯვის მიქანიზმი – საკონსტიტუციო რეზორმის პერსპექტივა

შესავალი

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია წარმოადგენს სახელმწიფოს სამწლიანი დამოუკიდებლობის გვირგვინს, რომელშიც გამოხატულია იმდროინდელი საზოგადოების ღირებულებები და ძირითადი მიმართულებები. იგი ეფუძნება დოქტრინას სახალხო სუვერენიტეტისა და ადამიანის უფლებათა შესახებ და რიგი თავისებურებების გათვალისწინებით, იზიარებს თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ძირითად პრინციპებს. 21-ე საუკუნის გადასახედიან, არაერთი პროგრესული დებულების გამო ის ბევრად ღირებულია, ვიდრე უბრალოდ უახლესი წარსულის ისტორიული მეგვიდრობა. ამგვარ დებულებათა რიცხვს ნამდვილად მიეკუთვნება ძირითადი კანონის მე-17 თავში ჩამოყალიბებული კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურა.¹

ზოგადი შეფასებით, აღნიშნული პროცედურა განიხილება, როგორც კონსტიტუციური შესწორების მიღების „ხისტი“ მექანიზმი, რაც პროცედურული ეტაპების სიმრავლეში, დროის სავალდებულო შეაღწევაში, დაცულ ნორმებსა და ხალხის უშუალო ჩართულობაში ვლინდება.² ნაშრომის მიზანს სწორედ ისტორიულ წყაროების შედარებითსამართლებრივი და ინტერდისციპლინური მეთოდოლოგიის გამოყენებით ანალიზი და გადასინჯვის მექანიზმისთვის დადგენილი პროცედურის სტრუქ-

¹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ბათუმი 2009, 54.

² საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ბათუმი 2013, II გამოცემა, 16.

ტურულ მიმოხილვა წარმოადგენს. თავდაპირველად, ვისაუბრებთ ინიციატორი სუბიექტების შესახებ. შემდგომ ინიციატივის განხილვის კონკრეტულ ასპექტებზე, აგრეთვე შევხებით გადასინჯვის პროცედურის იმ განსაკუთრებულ დებულებებს, რომლებიც წითელ ხაზად გასდევ გადასინჯვის პირველ ორ საფეხურს და გათვალისწინებულია პროცედურის დასკვნით ეტაპზე.

როგორც უკვე აღინიშნა, დღევანდელ რეალობაში საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციის მნიშვნელობა არ ამოიწურება მისი ისტორიული ღირებულებით, ვფიქრობთ, გამოწვევები, რომელსაც კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი უნდა პასუხობდეს ბევრად უკეთ არის გადაწყვეტილი ამ უკანასკნელში ვიდრე მის მოქმედ ანალოგში. არსებული რეალობის ფონზე კიდევ ერთი ფართომასშტაბიანი საკონსტიტუციო რეფორმა წარმოადგენს რეალურ პერსპექტივას, რომლის განხორციელების შემთხვევაში მოხდება კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის მექანიზმის გადახედვა. შესაბამისად, ნაშრომის ძირითადი ნაწილის დასასრულს ვეცდებით ვუპასუხოთ კითხვას თუ რამდენად შეიძლება იტვირთოს საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციამ რეფორმის ამ ნაწილის სახელმძღვანელო მიმართულებების ფუნქცია. დასასრულს, დასკვნის სახით შევაჯამებთ წარმოდგენილ მიმოხილვას და ვუპასუხებთ შესავალ ნაწილში დასმულ პრობლემურ საკითხებს.

1. კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადება: ინიციატორი სუბიექტები

კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინა სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ერთადერთ გზად კონსტიტუციურ წესწვობილებას მიიჩნევს. კონსტიტუცია, როგორც პოლიტიკურსამართლებრივი დოკუმენტი წარმოადგენს სახელმწიფოს ძირითად კანონს და მმართველობის უმაღლესი ორგანოების ლეგიტიმაციის საშუალებას. მცირე ტექსტური მოცულობის მიღმა საკმაოდ ღრმა შინაარსია თეორიული სა-

ფუძვლებისა და კანონზომიერების სახით, რომლებიც თავიანთ გამოხატულებას კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებში პოვენენ. ინდივიდუალური თავისებურებებისა და მიუხედავად ნებისმიერ კონსტიტუციას მოეთხოვება გაიზიაროს აღნიშნული პრინციპები, ყოველივე კი ზრდის ძირითადი კანონის სისტემურობის ხარისხს და ამყარებს განსხვავებული დებულებების ურთიერთკავშირს. აღნიშნულ კანონზომიერების ქვეშ ექცევა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია (შემდეგში: 1921 წლის კონსტიტუცია) კერძოდ კი მისი მე-17 თავი, რომელიშიც ნათლად იგრძნობა სულისკვეთება, რომელზეც კონსტიტუციაა აგებული. აღნიშნული პირველ რიგში კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების ინიციატივის თავისებურებებში ვლინდება. 1921 წლის კონსტიტუციის 145-ე მუხლი შემდეგნაირად განსაზღვრავს ინიციატორ სუბიექტებს:³

- „პარლამენტის წევრთა ნახევრის არანაკლებისა“
- „50 000 ამომრჩეველი“

სანამ შევხებოდეთ საკითხს, თუ რა იყო კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატორად აღნიშნულ ძალთა განსაზღვრის კონკრეტული საფუძვლები, მიმოვიხილოთ, ზოგადად ვინ შეიძლება სარგებლობდეს ამგვარი უფლებამოსილებით, აგრეთვე ხაზი გაუვსვათ არგუმენტებს, რომლებიც 1921 წლის კონსტიტუციაში ამგვარი სუბიექტების, როგორც კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატორების არსებობას გამორიცხავდა.

სახელმწიფოს მეთაური: როულია მსოფლიოს პოლიტიკურ რუკაზე იპოვო უმეთაურო სახელმწიფო, უმრავლესობა არჩევანს აკეთებს პიროვნებაზე, იქნება ეს მონარქი თუ პრეზიდენტი, რომელიც სხვა ფუქციებთან ერთად განასახიერებს სახელისუფლებო ერთიანობის სიმბოლოს, თუმცა მათი კონსტიტუციური სტატუსი და უფლებამოსილებები მეტად განსხვავდება ერთმანეთისაგან პოლიტიკური ძალაუფლების ხარისხით, რასაც მიეკუთვნება ზოგადად საკანონმდებლო, განსაკუთრების

³ იქვე. 60.

კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივა, თუმცა 1921 წლის კონსტიტუციასთან კავშირში ეს საკითხი საკმაოდ მარტივად დგას. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკისთვის „დემოკრატიის განსახიერებას წარმოადგენდა, ერთის მხრივ ხელისუფლების მაქსიმალური თავმოყრა არჩევითი ორგანოს – პარლამენტის ხელში და, მეორეს მხრივ აღმასრულებელი ხელისუფლების კოლეგიურობის უზრუნველყოფა... დემოკრატიულობის ამგვარ გაგებას კი მრავალი სოციალისტის აზრით ვერ უთავსებოდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობა“⁴ სხვაგვარად, საქართველომ უარი თქვა რესპუბლიკის პრეზიდენტის და ზოგადად სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტზე, რაც ბუნებრივად გამორიცხავდა კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატორად მის არსებობას.

ტერიტორიული ორგანიზაცია: კონსტიტუცია ახდენს ძალაუფლების არამხოლოდ ჰორიზონტალურ არამედ ვერტიკალურ ბალანსსაც. ეს განსაკუთრებით თვალშისაცემია ფედერაციულ სახელმწიფოებში, სადაც კონსტიტუცია ხშირად ტერიტორიულ ერთეულებს შორის დადებულ ერთგვარ ხელშეკრულებად არის მიხნეული,⁵ ბუნებრივია ამგვარი „ხელშეკრულების“ გადასინჯვის პროცესში ჩართულობის გარკვეული ხარისხით მონაწილეობენ „მხარეები.“ 1921 წლის კონსტიტუცია ვრცლად აწესრიგებს ეროვნული უფლებამოსილების უფლებებს და ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხებს.⁶ კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში, სპეციალურადაც კი ეთხოვათ ეთნიკურ უმცირესობებს მიეწოდებინათ საკუთარი მოსაზრებანი დამფუძნებელი კრებისთვის,⁷ თუმცა ყველივე აღნიშნული არ აქცევდა საქართველოს ფედერაციულ „სახელმწიფოდ“ განსა-

⁴ მაცაბერიძე მ., პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921), თბილისი 2011, 6.

⁵ Martin F. F., *The Constitution as Treaty – The International Legal Constitutional-ist Approach to the U.S. Constitution*, Cambridge University Press 2007, 4.

⁶ იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, მე-10 და მე-11 თავები, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ბათუმი 2009, 43-44.

⁷ მაცაბერიძე მ., კონსტიტუციის საკითხების განხილვა საქართველოს ეროვნულ საბჭოში, თბილისი 2011, 34-100.

კუთრებით კი კონსტიტუციას ტერიტორიულ ერთეულებს შორის ხელშეკრულებად, შესაბამისად, 1921 წლის კონსტიტუციის მე-17 თავი დუმს ტერიტორიული ერთეულების უფლებამოსილებებზე კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხებში.

სახალხო ინიციატივა: თანამედროვე რესპუბლიკური მმართველობა ერთის მხრივ აღიარებს სახალხო სუვერენიტეტის იდეას, მეორეს მხრივ კი დემოკრატიული წარმომადგენლობითობის პრინციპით ახდენს მის რელატივირებას, სხვაგვარად, ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხს თუმცა მისი პრაგმატული განხორციელების მიზნებისთვის წარმომადგენლებით არის გამოიჯნული ამგვარი ძალაუფლებისგან, ამ უკანსკნელთა ღეგოტიმაციის ერთადერთ წყაროს კი წარმოადგენს კონსტიტუცია, რომელიც იმავდროულად ხალხის მიერ დელეგატებისთვის დადგენილი საქმიანობის ჩარჩოა, შესაბამისად, საზოგადოებას გარკვეული ხარისხით მაინც უნდა მონაწილეობდეს სახელმწიფოს ძირითადი კანონის ცვლილების პროცესში. ბუნებრივია, ამ იდეას იზიარებდნენ დემოკრატიული პათოსით გამსჭვალული დამფუძნებელი კრების წევრები, ამიტომაც არანაკლებ 50 000 ამომრჩეველს მიენიჭა კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიცირების უფლება. მეტი სიცხადისთვის აქვე უნდა განვმარტოთ ტერმინი „ამომრჩეველი“. ძიებას მივყავართ კონსტიტუციის 46-ე მუხლადე, რომელიც შემდგენაირად აყალიბებს ამომრჩეველისთვის წაყენებულ კრიტერიუმებს - „არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს სქესის განურჩევლად ყოველ სრულუფლებიან მოქალაქეს, რომელსაც ოცი წელი შესრულებია“.⁸ ვფიქრობთ, აღნიშნული ციფრი იმ დროის დემოგრაფიული მდგომარეობის გათვალისწინებით სრულიად აკმაყოფილებს გონივრულობის მოთხოვნას.

საპარლამენტო ინიციატივა: პარლამენტი, რომლის ძირითად ფუნქცია კანონშემოქმედებითობაა იმავდროულად განსახიერებს სახელმწიფოს უმაღლეს წამომომადგენლობით ორგანოს, რომელიც სარგებლობს უშუალოდ ღეგოტიმაციას პრივილეგიით.

⁸ ის., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკი 1921 წლის კონსტიტუცია, 46-ე მუხლი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ბათუმი 2009, 31.

აღნიშნული გათვალისწინებით, მას ნამდვილად გააჩნია დასაბუთებული პრეტენზია სარგებლობდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივის უფლებამოსილებით. 1921 წლის კონსტიტუციაში ღვეისლატურა წარმოდგენილია, როგორც სახელისუფლებო ძალუფლების ბირთვი, ამავდროულად არის პირდაპირი ლეგიტიმაციის მქონე ერთადერთი ორგანო. ბუნებრივი და აუცილებელიც კი არის ამგვარი ორგანოსთვის შესაბამისი უფლებამოსილების მინიჭება, რაც გაითვალისწინეს კონსტიტუციის შემქმნელებმა და სახელმწიფოს საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა არანაკლებ ნახევარს მიენიჭა კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიცირების უფლება.

შეჯამებისთვის, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული გადასინჯვის ინიციატორი სუბიექტების შესაბამის უფლებამოსილებას ახასიათებს ლოგიკური ბმა ზოგადად კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებთან, კონკრეტულად კი ძირითადი კანონის შინაარსით მოცულ ინდივიდუალურ ნიშნებთან.

2. გადასინჯვის განხილვის პროცესი

კონსტიტუციის გადასინჯვის სტრუქტურაში შემდგომ საფეხურს წარმოადგენს ინიცირებული წინადადების შინაარსობრივი განხილვა. თანამედროვე გაგებით, ამგვარი პროცესისთვის მოითხოვება მაქსიმალური კონსენსუსი ერთის მხრივ საპარლამენტო თუ არასაპარლამენტო პოლიტიკურ ძალებსა და მეორეს მხრივ აქტიურ სამოქალაქო სექტორს შორის. ამგვარი საკითხები ხშირად დეტალურ რეგულირებას მოითხოვს, რაც შეიძლება სცდებოდეს კონსტიტუციით მოწესრიგებად ურთიერთობათა ჩარჩოს, თუმცა მნიშვნელოვანია მასში არსებული ბიბდეს ერთგვარი გარანტია, რომელიც უზრუნველყოფს ხსენებულ სუბიექტთა მაქსიმალურ ჩართულობას საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვის პროცესში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული გაუაზრებელი თუ კონკრეტულ პოლიტიკურ ძალაზე მორგებული საკონსტიტუციო ცვლილება. 1921 წლის კონსტიტუციის 146-ე მუხლის მიხედვით „წინადადება კონსტი-

ტუციის საზოგადო ან ნაწილობრივი გადასინჯვისა პარლამენტის დღის წესრიგში დაისმის გასახილველად არაუადრეს 6 თვისა შეტანიდან“. ვფიქრობთ სწორედ აღნიშნული დებულება უნდა მივიჩნიოთ სხენებული გარანტიად, ვინაიდან ციტირებული ნორმა ცხადყოფს, რომ შუალედური ვადის დენა იწყება ინიცირების მომენტიდან და გრძელდება დღის წესრიგში დასამადე, სხვაგვარად იგი არ მოიცავს საპარლამენტო განხილვებს. აგრეთვე ექვესთვიანი ვადა წარმოადგენს მინიმუმს და საჭიროების შემთხვევაში იძლევა გახანგრძლივების შესაძლებლობას, ყოველივე კი ცალსახად მიუთითებს დამფუძნებელი კრების ნებაზე - კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესი ყოფილიყო მაქსიმალურად ინკლუზიური.

1921 წლის კონსტიტუციის შემქმნელებმა მიიჩნიეს, რომ ზოგადად საკანონმდებლო პროცედურები მოწესრიგებულიყო კონსტიტუციური რეგულირების მიღმა და არც კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვისთვის დაუდგენიათ შესაბამისი პროცედურა, გამომდინარე, ჩვენთვის უცნობია თუ რა სახით მოხდებოდა შიდასაპარლამენტო დისკუსიის წარმართვა და იქნებოდა თუ არა იგი განსხვავებული ორდინალური საკანონმდებლო პროცესისგან. ნებისმიერ შემთხვევაში, ამგვარი საკითხის კონსტიტუციის დონეზე მოუწესრიგებლობა მიაჩნიათ, რომ ინიციატივის შინაარსობრივი მხარის არსებითი განხილვა უნდა მომხდარიყო დადგენილი შუალედური ვადის ფარგლებში და არა შიდასაპარლამენტო ორგანოებში.

3. კონსტიტუციის გადასინჯვის ფორმები

1921 წლის კონსტიტუციის მე-17 თავი ერთმანეთისგან გამოჯნავს კონსტიტუციის გადასინჯვი ორ ფორმას, კერძოდ, კონსტიტუციის საზოგადო და ნაწილობრივ გადასინჯვას. თუმცა ამგვარი დაყოფა მხოლოდ მაშინ იძენს რეალურ შინაარსს, როდესაც მისი მნიშვნელობა უბრალოდ ლექსიკურ სხვაობას სცილდება. 1921 წლის კონსტიტუციითან კავშირში ცალსახად შეგვიძლია თქმა, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის

პროცესის არცერთ ეტაპზე, იქნება ეს ინიციატივის, განხილვისა თუ მიღების საფეხური არ არის დადგენილი განსაკუთრებული დებულებები, შესაბამისად ამგვარი გამოიწვევს პრაქტიკულ მნიშვნელობას მოკლებულია. თუმცა საკითხი თუ რა გახდა აღნიშნული გამომწვევი მიზეზი რჩება კითხვის ნიშნის ქვეშ. ჩვენთვის ცნობილია, რომ დამფუძნებელი კრება კონსტიტუციის შემუშავებისას აქტიურად იყენებდა მსოფლიო კონსტიტუციურ გამოცდილებას. იმდროინდელ ქართულ კონსტიტუციურ პროცესზე კი დიდი გავლენა იქონია შვეიცარიის კონსტიტუციამ, რაც ნათლად იჩენს თავს საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციისა და შვეიცარიის კონსტიტუციის შესაბამისი რედაქციის შედარებისას. ეს უკანასკნელი გამოიწვევს გადასინჯვის ორ ფორმას, რომელთათვისაც ადგენს არაერთგვაროვან პროცედურას, განსხვავება კი ძირითადად ხალხის, როგორც სუბიექტის ჩართულობის ხარისხში ვლინდება. ვფიქრობთ, ეს შეიძლებოდა ყოფილიყო ქართველი დამფუძნებლების მიზანიც, თუმცა ან საჭიროდ არ ჩათვალეს ამ საკითხის კონსტიტუციურ დონეზე მოწესრიგება ან უბრალოდ ვერ მოხერხდა ბოლომდე დამუშავება იმ განსაკუთრებული ვითარების გამო რა პირობებშიც მოხდა კონსტიტუციის მიღება.

მსოფლიო კონსტიტუციური პრაქტიკის გადასახედიდან, სახელმწიფო რომელიც გამოიწვევს კონსტიტუციის გადასინჯვის ორ ფორმას ადგენს კიდევაც შესაბამის განსხვავებას მაგალითად, ბულგარეთი, ზერბაიჯანი, აგრეთვე ჩვენს მიერ ნახსენები შვეიცარია. თუმცა ჩვენი რეალობა ცხადყოფს, რომ საქართველომ, როგორც 1921 წლის ისევე 1995 წლის კონსტიტუციაში უარი თქვა ამგვარ მიდგომაზე, რითაც ძირითადი კანონის ტექსტში შექმნა ერთგვარი გაურკვევლობა.

კონსტიტუციის შეცვლა: გადასინჯვის ფორმებზე მსჯელობისას უნდა შევხებით საკითხს იყო თუ არა შესაძლებელი კონსტიტუციის შეცვლა 1921 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრებული მართლწესრიგის ფარგლებში. დასაწყისში უნდა აღინიშნოს, რომ ეს საკითხი ვერ იქნება მოცულია მე-17 თავით იმდენად რამდენადაც ეს თავი არეგულირებს მხოლოდ „კონსტიტუციის გადასინჯვასთან“ დაკავშირებულ პროცედურას, „გა-

დასინჯვა“ კი ყველაზე მეტი კონსტიტუციის ყველა ნორმის შეცვლას შეიძლება მოიცავდეს, თუმცა არა კონსტიტუციის. მსმენელს შეიძლება გაუჩნდეს კითხვა – მაშინ რა განასხვავებს აღნიშნულს კონსტიტუციი შეცვლისგან? აქ მითითება უნდა გაკეთდეს კონსტიტუციის დაცულ ნორმებზე, კერძოდ ნორმებზე, რომელთა შეცვლა არსებულ კონსტიტუციურ წესრიგში დაუშვებლად არის მიჩნეული და მათთვის გვერდის ასავლელად აუცილებელია ახალი კონსტიტუციის მიღება.

პრობლემას მიეყავართ 1921 წლის კონსტიტუციის მე-10 მუხლამდე, რომელის მიხედვით „ეს კონსტიტუცია ძალაშია მუდმივად და შეუწყვეტლივ, გარდა იმ შემთხვევისა, რომელიც კონსტიტუციას აქვს გათვალისწინებული“. ციტირებული დებულება ერთის მხრივ ადგენს აკრძალვას, მეორეს მხრივ კი უშვებს გამონაკლისს, კონსტიტუციის სხვა ნორმებზე მითითებით. ძირითადი კანონის ტექსტში კი ერთადერთ ადრესატს მე-17 თავი (კონსტიტუციის გადასინჯვა) წარმოადგენს, რომელიც როგორც უკვე აღვნიშნეთ მხოლოდ კონსტიტუციური ცვლილებით ან დამატებით შემოიფარგლება და არ მოიცავს კონსტიტუციის შეცვლას.

დასკენის სახით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ განხილულ ბუნდოვან საკითხებს შეიძლება გარკვეული სირთულეებიც კი შეექმნა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში. აღსანიშნავია, რომ ისტორიული მემკვიდრეობა თითქმის უცვლელად არის ასახული საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში, ხოლო ჩვენს სახელმწიფოში მიმდინარე დინამიური კონსტიტუციური პროცესის გათვალისწინებით, მარტივად არის შესაძლებელი ამგვარი პრობლემური საკითხი დადგეს დღის წესრიგში, განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც მმართველი პოლიტიკური ძალის გარკვეული ნაწილი აქტიურად განიხილავს მოქმედი ძირითადი კანონის შეცვლის პერსპექტივას.

4. დემოკრატიული წესწყობილება: 1921 წლის კონსტიტუციით დაცული ღირებულება

კონსტიტუცია წარმოადგენს კონკრეტული საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი ღირებულებითი იდეების გამოხატულებას, რომლებიც პრინციპების სახით ვლინდება კონსტიტუციაში და ამ უკანასკნელი მიზანს სწორედ მათი დაცვა და უზრუნველყოფა წარმოადგენს. არც თუ ხშირად კონსტიტუციის შემქმნელები ამგვარ ღირებულებათა წესრიგში გამოარჩევენ დებულებას, რომელიც წარსული გამოცდილების საფუძველზე საზოგადოების მომავალი განვითარებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვნად ესახებათ და ანიჭებენ მას დაცული ნორმის სტატუსს, რაც კონკრეტული კონსტიტუციური წესრიგის ფარგლებში მისი გადასინჯვის შეუძლებლობას გულისხმობს.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის მეორე ნაწილი⁹ დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური მოწყობის ფორმად აცხადებს დემოკრატიულ რესპუბლიკას, ამგვარი მიდგომა არამხოლოდ გაიზიარა არამედ დამატებითი მნიშვნელობა მიაანიჭა 1921 წლის კონსტიტუციის პირველმა მუხლმა, რომილს მიხედვითაც „მუდმივი და უცვლელი ფორმა პოლიტიკური წყობილებისა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“, ყოველივე ბუნებრივად აისახა გადასინჯვის პროცედურაზეც და 148 მუხლმა დაუშვებლა მიიჩნია დემოკრატიული მართვა გამგეობის გაუქმების შესახებ კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივის არამხოლოდ მიღება ან განხილვა, არამედ ინიცირებაც კი. ყოველივეს გათვალისწინებით 1921 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრებული წესრიგის ფარგლებში დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ მიიღო მუდმივობის მნიშვნელოვანი გარანტია.

რამდენიმე წინადადებით უნდა შევეხოთ აღნიშნულ განმარტებულ ფაქტორებს, რომელიც წითელ ხაზად გასდევდა კონსტიტუციის შემუშავები მთელ პროცესს. დასაბუთებისთვის კონსტიტუციის შემქმნელები იშველიებდნენ იმდროინდელი

⁹ იხ., 1918 წლის 26 მაისს მიღებული საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი მე-2 ნაწილი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ბათუმი 2009, 22.

ერების პრაქტიკას და სამაგალითოდ, საფრანგეთის 1875 წლის კონსტიტუციასა და პორტუგალიის 1917 წლის ძირითად კანონზე უთითებდნენ.¹⁰

ყოველივე ერთის მხრივ ქმნიდა მყარ საფუძველს დემოკრატიული საზოგადოების განვითარებისთვის თუმცა, მეორეს მხრივ რესპუბლიკური ღირებულებების გადაჭარბებულ შეფასებას თუ მონარქიული მმართველობის შიშს, შეეწირა ბევრი არანაკლებ მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური პრინციპი, რასაც შეიძლება საფრთხე შეექმნა მომავალი სახელისუფლებო სტაბილურობისთვის, რაშიც პირველ რიგში სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტზე უარის თქმა იგულისხმება, რომლის არსებობაშიც დამფუძნებელი კრების წევრები ხედავდნენ აბსტრაქტულ საფრთხეს დემოკრატიული ღირებულებებისთვის.¹¹

5. ინიცირებული ცვლილებების მიღება

კონსტიტუციის გადასინჯვის დასკვნით ეტაპს წარმოადგენს ინიცირებული ცვლილებების მიღება რის შემდგომაც იგი წყვეტს ინიციატივის სახით არსებობას ხდება კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილი. მსოფლიოს კონსტიტუციური პრაქტიკისთვის ცნობილია კონსტიტუციური შესწორების მიღების განსხვავებული მიდგომები, რომლებიც პირობითად შეიძლება დაიყოს, როგორც მარტივი და რთული. სიმარტივის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს ისრაელი სადაც კონსტიტუციური კანონის მიღება ფაქტობრივად ორდინალურ კანონთანაა გათანაბრებული, ხოლო სახელმწიფოები, რომლებიც უპრატესობას მყარ კონსტიტუციებს ანიჭებენ, სხვადასხვა ფორმით ცდილობენ კონსტიტუციური ცვლილების მიღების გართულებას. აღნიშნულს ყველაზე პრიმიტიულ პრაქტიკას წარმოადგენს საპარლამენტო ქვორუმის გაზრდა, პრეზიდენტის შემაყოვნებელი ვეტო. მეტი კომპლექსურობით ხასიათდება პრუდარული ვოტუ-

¹⁰ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ბათუმი 2013, II გამოცემა, 16.

¹¹ იქვე 24.

მის სისტემები და რეფერენდუმის ჩართვა პროცესში, თუმცა ყოველივე არ უნდა გავიგოთ თითქოსდა გადასინჯვის გართულება წარმოადგენდეს კონკრეტული ინსტიტუტის თვითმიზანს, მის უკან შესაბამისი დასაბუთებაა რაზეც ვრცლად 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებულ პროცედურის განხილვისას მოგახსენებთ.

საკონსტიტუციო კომისია შეიმუშავა კონსტიტუციური ცვლილების მიღების ორდონიანი კუმულაციური პროცედურა. პირველ ეტაპის წარმმართველ სუბიექტს წარმოადგენს პარლამენტი, რომელიც ყველა წევრის (თანამედროვე ტერმინოლოგიის გამოყენებით „სიითი შემადგენლობის“) 2/3-ის უმრავლესობით იღებს კონსტიტუციური შესწორების კანონპროექტს. პარლამენტი ყოველთვის აქტიურად არის ჩართული ფუნდამენტური კანონის გადასინჯვის პროცესში, იმდენად რამდენადაც კონსტიტუცია წარმოადგენს საკანონმდებლო აქტს, პარლამენტის უმთავრესი ფუნქცია კი კანონშემოქმედებითობაა, შესაბამისად ამ პროცესში მისი როლი არის არამცთუ სასურველი, არამედ აუცილებელიც კი.

კონსტიტუციის შემქნელებმა გარდაუვლად მიიჩნიეს, მეორე დონის დამატებით მოეხდინათ საპარლამენტო მონოპოლიის ერთგვარი რელატივირება, შესაბამისად იგი არ სარგებლობდა კონსტიტუციური ცვლილების ერთპიროვნული მიმღების პრივილეგიით. გადასინჯვის პროცედურაში წარმომადგენლებთან ერთად ჩაერთვნენ წარმოდგენილებიც – ხალხი, რომელსაც რეფერენდუმის საშუალებით უნდა გამოეთქვა თანხმობა შესაბამისი ცვლილების მიღებასთან დაკავშირებით.

რეფერენდუმის მიზანშეწონილობის შეფასებამდე, რამდენიმე წინადადებით უნდა შეეცხოთ ხსენებული ეტაპების კოროლაცია. მათ შორის არსებობს სუბსიდიური დამოკიდებულება, კერძოდ, თუ პარლამენტმა ვერ მოახერხა კონსტიტუციის გადასინჯვის კონკრეტულ კანონპროექტთან დაკავშირებით სათანადო ქვორუმის შეკვრა, მისი რეფერენდუმზე წარდგენა დაუშვებელია. ამგვარი შეზღუდვის მიზანი პოპულისტური საფრთხის პრევენციაა, რასაც უშუალო დემოკრატიის ყოველი ფორმა შეიცავს, სწორედ ამიტომ ემყარება თანამედროვე დემოკრატია

წარმომადგენლობითობის პრინციპს და აღიარებს კიდევაც მის უპირატესობას. ბუნებრივია, აღნიშნული არ გულისხმობს უშუალო დემოკრატიის სრულ უგულებელყოფას, შესაბამისად, ჩნდება კითხვა მის დასაშვებ თუ აუცილებელ მოცულობასთან დაკავშირებით. ვფიქრობთ, იგი მისაღებია ყოველთვის, როდესაც მისი განხორციელება პირობადადებულია წარმომადგენლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით. გადასინჯვის მექანიზმთან კავშირში, დაუშვებელია ხალხს ვანდოთ კონსტიტუციური ცვლილების შინაარსის განსაზღვრა.¹² 1921 წლის კონსტიტუციის 147-ე მუხლით დადგენილი პროცედურა ერთის მხრივ აღიარებს სუბსიდიურობის პრინციპს, მეორეს მხრივ კი რეფერენდუმს ითვალისწინებს, როგორც პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტის „დადასტურების“ საშუალებას, რითაც აკმაყოფილებს წარმომადგენლობითი და უშუალო დემოკრატიის გონივრული ბალანსის კრიტერიუმს.

ყოველივე ზემოთაღნიშნულმა ხელი არ უნდა შეგვიშალოს დავინახოთ რეფერენდუმის უდიდესი მნიშვნელობა, კერძოდ, სახელმწიფოს უწევს კონსტიტუციური კანონპროექტი ჩამოყალიბების პროცესი გახადოს მაქსიმალურად ინკლუზიური, რათა მოიპოვოს საზოგადოების მეტი წევრის მხარდაჭერა. იგი გამორიცხავს დაბალი ლეგიტიმაციის მქონე პოლიტიკური ძალის მიერ ძირითადი კანონის პარტიულ დოკუმენტად ქცევას. უზრუნველყოფს კონსტიტუციისადმი საზოგადოების ნდობას და აღიარებას (კონსტიტუციის ლეგიტიმურობას). მთლიანობაში კი კონსტიტუციას მატებს სიმყარეს, ვინაიდან, რეფერენდუმის ჩატარება მოითხოვს დროს და მნიშვნელოვან ფინანსურ დანახარჯს, რაც, ვფიქრობთ, საუკეთესო შემთავსებელია ხელისუფლებისთვის თავი შეიკავოს ღირებულების არმქონე კონსტიტუციური ცვლილებისაგან. რეფერენდუმის მოწინააღმდეგენი აქცენტს, ხალხის არაგონივრულობაზე აკეთებენ, თუმცა 1921 წლის კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმების ანალიზის საფუძველზე წარმოჩინდა, რომ რეფერენდუმის ჩართვის ყველაზე არასასურველი შედეგს პარლამენტის არაგონივრული გადაწყ-

¹² არ ვგულისხმობთ კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივის უფლებამოსილებას

ვეტილების გაზიარება შეიძლება წარმოადგენდეს, რაც რეზულტატის თვალსაზრისით არაფერს ცვლის. სხვა ყველა შემთხვევაში რეფერენდუმს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესზე გააჩნია დადებითი, ეფექტი.

რეფერენდუმზე საუბრისას საინტერესოა ფაქტი, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის გადასინჯვა უნდა მომხდარიყო რეფერენდუმით, ხოლო უშუალოდ კონსტიტუცია დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო. აღსანიშნავია, რომ რეფერენდუმზე მიღების იდეას კომისიის შიგნით ბევრი უჭერდა მხარს, თუმცა უფრო მეტი აღმოჩნდა მოწინააღმდეგე რომელთა მთავარი არგუმენტ გახლდათ ისე, რომ დამფუძნებელი კრება სპეციალურად კონსტიტუციის შემუშავებისთვის იქნა არჩეული, შესაბამისად აღარ იყო საჭირო სახალხო კენჭისყრის ჩატარება.¹³

წარმოდგენილი მიმოხილვის შეჯამებისას ცხადი ხდება, რომ 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული, კონსტიტუციური შესწორების მიღების ორდონიანი მექანიზმი, უზრუნველყოფდა კონსტიტუციის სიმყარეს, შესაბამისად მთელი სამართლებრივი სისტემის სტაბილურობას, მეორეს მხრივ კი მაქსიმალური გონივრულობით ინარჩუნებდა ბალანსს მონაწილე სუბიექტების ჩართულობის ხარისხს შორის.

6. საქართველოს მოქმედი (1995 წლის) კონსტიტუციის გადასინჯვა: ისტორიული ექსკურსი და პერსპექტივები

1995 წლის კონსტიტუციის მიღება უდავოდ მნიშვნელოვანი ფაქტი გახლავთ, საქართველოს თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში, თუმცა განვლილი ორი ათწლეულის შეჯამებისას თვალში გვხვდება იმ ცვლილებათა სიმრავლე, რომელიც მან განიცადა, კერძოდ, ორი ფართომასშტაბიანი საკონსტიტუციო რეფორმა, რომელმაც ძირეულად შეცვალა სახელესუფლებო შტოთა პორიზონტალური ბალანსი, დამატებით სვლასხვა დროს განხორციელებული 29 კონსტიტუციური

¹³ მაცაბერიძე მ., 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, თბილისი, 2011, 35-36.

ცვლილება და ეს ყველაფერი იმ ფონზე, როდესაც პირველი 4 წელი იგი ორიგინალური სახით მოქმედებდა. იმის გათვალისწინებით, რომ კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია, თითოეული ცვლილება ასახვას პოვნებდა შესაბამის ნორმატიულ აქტებზეც, რაც ერთის მხრივ ქმნიდა საეროოზულ საფრთხეს სამართლებრივი სტაბილურობის თვალსაზრისით,¹⁴ მეორეს მხრივ კი აკნინებდა კონსტიტუციის უზენაესობას. ამ პერიოდის განმავლობაში, სახელმწიფოს ფუნდამენტურმა კანონმა მორიგო პარტიული დოკუმენტის როლი, რომელიც უნდა მორგებოდა ყოველ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებასა თუ ამბიციას და არა პირიქით. ვფიქრობთ, აღნიშნული გამომწვევ უმთავრეს მიზეზად გადასინჯვის მარტივი წესი უნდა დასახელდეს, რომელიც საკონსტიტუციო უმრავლესობის მქონე პოლიტიკურ ძალას საშუალებას აძლევს საკმაოდ მოკლე პერიოდში წარმატებით დაასრულოს კონსტიტუციური ცვლილების მიღების პროცედურა.

პარალელურად, გადასინჯვის მექანიზმის ნაკლოვანება შეიცავს სხვა საფრთხესაც, კერძოდ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ არ წარმოადგენს კომპეტენტურ ორგანოს იმსჯელოს თუ რამდენად შეესაბამება კონსტიტუციური ცვლილება იმ ღირებულებებს, რომელიც ძირითადი კანონის პრემბულასა და ზოგად დებულებებშია გაბნეული.¹⁵ ამგვარი განმარტებით საკანონმდებლო ორგანომ მოიპოვე სრული მონოპოლია, ხოლო კონსტიტუციის დაცული ნორმების არარსებობის ფონზე კონსტიტუციის ინსტრუმენტალიზაციის ერთადერთ შემთხვევებლად სამოქალაქო სექტორის აქტიურობა იქცა, რომელსაც სამართლებრივი ეფექტურობის ხარისხი არ გააჩნია.

2010 წლის რეფორმის მიმდინარეობისას დღის წესრიგში დადგა კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმის შეცვლის სა-

¹⁴ მაგ., 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებების ამოქმედების შემდგომ საჭირო გახდება 200-მდე ნორმატიული აქტის შეცვლა.

¹⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, განჩინება № 1/1/549, 2013 წლის 5 თებერვალი, „საქართველოს მოქალაქეები - ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

კითხი. გაიზარდა ქვორუმი და დაწესდა სავალდებულო დროითი შუალედი პარლამენტის თანმიმდევრული სესიების სახით.¹⁶ აღნიშნული ცვლილება ჯერ არ ამოქმედებულა და შედეგებზე საუბარი აზრს მოკლებულია, თუმცა უდავოდ შეგვიძლია თქმა, რომ საკონსტიტუციო უმრავლესობის საფრთხე კვლავაც დიარჩება.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ აქტიურად მიმდინარეობს მსჯელობა ფართომასშტაბიანი საკონსტიტუციო რეფორმის შესახებ, რომელიც გადასინჯვის მექანიზმსაც შეეხება. ვფიქრობთ, აღნიშნული ინსტიტუტის მთავარი ნაკლის გამოსწორების ერთ-ერთი რეფერენდუმი გზა პროცესში ხალხის ჩართვაა, რომელიც რეფერენდუმის ან საპარლამენტო მანდატის განახლების გზით დაადასტურებს ცვლილების მისაღებობას. შედეგად, უზრუნველყოფილი იქნება კონსტიტუციის ლეგიტიმურობა და დაცული იქნება არაფრის მომტანი ან გაუაზრებელი ცვლილებებისგან იმდენად, რამდენადაც სახელმწიფო, ყველაზე ცოტა ეკონომიკური თვალსაზრისით შეიკავებს თავს მსგავსი ქმედებისაგან.

დასკვნა

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის დამფუძნებლების სურვილი შეექმნათ მსოფლიოში ყველაზე დემოკრატიული კონსტიტუცია წითელ ხაზად გასდევს 1921 წლის კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმს, რომელიც გაუდენთილია სახალხო სუვერენიტეტის სულისკვეთებით, რაც კონსტიტუციას ანიჭებს უფრო მაღალ სტატუსს ვიდრე უბრალოდ საპარლამენტო აქტს, ამასთან დაცულია გონივრული ბალანსი კონსტიტუციის პრაგმატულობასა და იმ პოპულისტურ საფრთხეს შორის, რასაც ზოგადად რეფერენდუმი შეიცავს. ყოველივე სახელმწიფოს ძირითად კანონს მატებს, სტაბილურობას, უზრუნველყოფს

¹⁶ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ [https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1080890&lang=ge] 15/10.2010, პირველი მუხლის 44-პუნქტი.

მაქსიმალურ ინკლუზიურობას, შესაბამისად სახალხო ნდობისა და აღიარების მაღალ ხარისხს და დაცული ნორმებთან ერთად მინიმუმამდე ამცირებს კონსტიტუციის ინსტრუმენტალიზაციის საფრთხეს. შეიძლება ითქვას, რომ იგი პასუხობს ყველა იმ გამოწვევას, რომელშიც წინაშეც კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი დგას, ხოლო კრიტიკის ობიექტს გადასინჯვის ფორმების გაუმიჯნაობის გარდა, მხოლოდ კონსტიტუციური გემოვნება შეიძლება წარმოადგენდეს. სამწუხაროდ, იმავეს ვერ ვიტყვით საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციასთან დაკავშირებით, რაზეც ცხადად მეტყველებს განხორციელებული ცვლილებების ოდენობა, რომ აღარაფერი ეთქვათ მათ შინაარსობრივ მხარეზე. ვფიქრობთ, 2010 წელს გადასინჯვის მექანიზმის მოდიფიკაციისთვის გადადგმული ნაბიჯი არის არასაკმარისი და აუცილებელია უფრო ქმედითი ბერკეტების გამოძებნა ვიდრე ეს ქვორუმის გაზრდაა. ეფექტური მექანიზმის ძიებაში შეგვიძლია მოვიშველიოთ მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება, თუმცა არ უნდა დაგვაიწყდეს ჩვენი ისტორიული მემკვიდრეობაც, რომელსაც ნამდვილად გააჩნია რესურსი განსაზღვროს მოქმედი კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები.

ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა

1. საქართველოს კონსტიტუცია 24/08/1995,
[\[https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch-&view=docView&id=30346&lang=ge\]](https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch-&view=docView&id=30346&lang=ge).
2. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“
[\[https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1080890&lang=ge\]](https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1080890&lang=ge) 15/10.2010.

სასამართლოს გადაწყვეტილებები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, განჩინება № 1/1/549, 2013 წლის 5 თებერვალი, „საქართველოს მოქალაქეები - ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

სამეცნიერო ლიტერატურა

1. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ბათუმი 2009.
2. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ბათუმი 2013, II გამოცემა.
3. მაღხაზ მაცაბერიძე, პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921), თბილისი 2011.
4. მაღხაზ მაცაბერიძე, კონსტიტუციის საკითხების განხილვა საქართველოს ეროვნულ საბჭოში, თბილისი 2011.

5. Francisco Forrest Martin, *The Constitution as Treaty – The International Legal Constitutionalist Approach to the U.S. Constitution*, Cambridge University Press 2007

6. მაცაბერიძე მ. 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, რედ. სალომე ქურასბედიანი, თბილისი 2011.