

ერთპარტიული საკონსტიტუციო უმრავლესობის მანდატი როგორც კონსტიტუციურ ღირებულებათა შენარჩუნების საფრთხე

*ჯიქია გვანცა – შედარებითი საკონსტიტუციო სამართლის მაგისტრი, სამართლის დეპარტამენტი,
ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტი, ბუდაპეშტი, უნგრეთი*

A One-Party Constitutional Majority Mandate is a Threat to Preserving Constitutional Values

*Jikia Gvantsa – Master of Law in Comparative Constitutional Law, Department of Law, Central European
University, Budapest, Hungary*

Abstract

Introduction and aim: The current constitutional reform movement in Georgia is the third attempt at a fundamental revision of the Georgian Constitution. Critics of the reform state that the constitutional majority, through its constitutional mandate, is committed to introduce the constitutional changes which will allow the ruling political party to remain in power in perpetuity. Constitutionalism as the notion of limiting power by a system of checks and balances excludes such scenarios. Using the mandate of a one-party constitutional majority for narrowly drawn political interests is familiar to Central and Eastern European countries. These regimes are often criticized, and in academic debates they belong to the set of regimes which face democratic backsliding. One of the obvious examples is Hungary, where the Fidesz ruling party introduced a new draft of their constitution in 2011. This process, according to the statement of Prime-Minister Orban, was “a polling booth revolution.” This article will draw parallels between these two constitutional reforms alongside the Venice Commission Opinions. The article also aims to suggest the constitutional mechanism which manages to tame the “constituent power” in order to avert the victimization of the constitutional order by the majority passions.

Research methodology: Comparative-legal.

Results and implications: The article presents a topic, possible threats, and a solution from a broad perspective.

Conclusion: One of the Founding Fathers of the United States of America, Thomas Jefferson, believed that modification of the Constitution according to changing times is acceptable. In this case, the concern is not constitutional reform itself, as a form of changing the rules of the past, but a cascade of constitutional changes which fits to narrowly drawn political interests that will weaken the crucial mechanism of checks and balances. According to the recent theory of “unconstitutional constitutional amendments”, the solution is to allow the Constitutional Court the power to check the constitutionality of the controversial changes. However, this constitutional reform in Hungary demonstrates that this solution is not a panacea.

Keywords: Constitutional reform, Constitutional Court, Georgia, Hungary.

აბსტრაქტი

მესავალი და მიზანი: საქართველოში ამჟამად მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა რიგით მესამეა, როდესაც ქვეყნის უზენაესი კანონი ფუნდამენტურ გადასინჯვას ექვემდებარება. რეფორმის კრიტიკოსების მტკიცებით, საკონსტიტუციო უმრავლესობა საკუთარი მანდატის გამოყენებით ცდილობს ისეთი ცვლილებების შემოღებას, რომელიც კონკრეტული პოლიტიკური ძალის ძალაუფლებაში ყოფნის გახანგრძლივებას ემსახურება. კონსტიტუციონალიზმი, კი როგორც მოძღვრება ძალაუფლების შეზღუდვისა, მსგავსი სცენარის გამორიცხვის სადარაჯოზე გვევლინება. საკონსტიტუციო უმრავლესობის მანდატი ვიწრო პოლიტიკური მიზნების შესრულებისთვის არ არის უცხო ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის, რომლებიც ხშირად ხდებიან კრიტიკის ობიექტი და აკადემიურ წრეებში მიაკუთვნებენ ქვეყნებს, რომლებიც დემოკრატიულ დადმასვლას განიცდიან. ერთ-ერთი ასეთი მაგალითია უნგრეთი, სადაც 2011 წელს მმართველმა პარტიამ სრულიად ახალი კონსტიტუციის პროექტი წარუდგინა საზოგადოებას.

აღნიშნული პროცესი პრემიერ-მინისტრ ორბანის განცხადებით იყო „რევოლუცია კენჭისყრის კაბინეტთან.“ სტატიის მიზანია პარალელები გაავლოს აღნიშნულ საკონსტიტუციო რეფორმებს შორის ვენეციის კომისიის დასკვნების ფონზე. სტატიის მიზანს ასევე წარმოადგენს საკონსტიტუციო მექანიზმის შემოთავაზება, რომელიც შეძლებს მოთოკოს „დამფუძნებელი ძალაუფლება“, რათა კონსტიტუციური წესრიგი არ გახდეს უმრავლესობის ვნებათა მსხვერპლი. შესავალი და კვლევის მიზანი: საქართველოში ამჟამად მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა რიგით მესამეა, როდესაც ქვეყნის უზენაესი კანონი ფუნდამენტურ გადასინჯვას ექვემდებარება. რეფორმის კრიტიკოსების მტკიცებით, საკონსტიტუციო უმრავლესობა საკუთარი მანდატის გამოყენებით ცდილობს ისეთი ცვლილებების შემოღებას, რომელიც კონკრეტული პოლიტიკური ძალის ძალაუფლებაში ყოფნის გახანგრძლივებას ემსახურება. კონსტიტუციონალიზმი, კი როგორც მომდგრება ძალაუფლების შეზღუდვისა, მსგავსი სცენარის გამორიცხვის სადარაჯოზე გვევლინება. საკონსტიტუციო უმრავლესობის მანდატი ვიწრო პოლიტიკური მიზნების შესრულებისთვის არ არის უცხო ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის, რომლებიც ხშირად ხდებიან კრიტიკის ობიექტი და აკადემიურ წრეებში მიაკუთვნებენ ქვეყნებს, რომლებიც დემოკრატიულ დაღმასვლას განიცდიან. ერთ-ერთი ასეთი მაგალითია უნგრეთი, სადაც 2011 წელს მმართველმა პარტიამ სრულიად ახალი კონსტიტუციის პროექტი წარუდგინა საზოგადოებას. აღნიშნული პროცესი პრემიერ-მინისტრ ორბანის განცხადებით იყო „რევოლუცია კენჭისყრის კაბინეტთან.“ სტატიის მიზანია პარალელები გაავლოს აღნიშნულ საკონსტიტუციო რეფორმებს შორის ვენეციის კომისიის დასკვნების ფონზე. სტატიის მიზანს ასევე წარმოადგენს საკონსტიტუციო მექანიზმის შემოთავაზება, რომელიც შეძლებს მოთოკოს „დამფუძნებელი ძალაუფლება“, რათა კონსტიტუციური წესრიგი არ გახდეს უმრავლესობის ვნებათა მსხვერპლი.

კვლევის მეთოდოლოგია: შედარებით-სამართლებრივი.

შედეგები და გამოყენება: სტატია ფართო პერსპექტივით წარმოგვიდგენს საკითხის მნიშვნელობას, მომდინარე საფრთხეებსა და მისი გადაჭრის გზებს.

დასკვნა: ამერიკის ერთ-ერთი დამფუძნებელი მამა - თომას ჯეფერსონი თვლიდა, რომ დროის ცვლილებიდან გამომდინარე კონსტიტუციის შესაბამისად მოდიფიკაცია მისაღები მოვლენა იყო. მოცემულ ვითარებაში წუხილის ობიექტია არა თავისთავად საკონსტიტუციო რეფორმა, როგორც ფორმა და შესაძლებლობა ცვლილება წარსულის წესებისა, არამედ მოკლევადიან ინტერესებზე მორგებულ საკონსტიტუციო ცვლილებათა მთელი კასკადი, რომლის მიზანიცაა შეასუსტოს აუცილებელი შეკავება-გაწონასწორების საკონსტიტუციო მექანიზმები. თანამედროვე თეორია „არაკონსტიტუციური კონსტიტუციური შესწორებებისა“ აღნიშნული ვითარებიდან მხსნელად გვისახავს საკონსტიტუციო სასამართლოს გაძლიერებულ როლს შემოწმოს ცვლილებათა კონსტიტუციურობა. თუმცა აღნიშნულ მექანიზმს როგორც პანაცეას, უნგრეთის საკონსტიტუციო რეფორმა ექვემდებარება აყენებს.

საკვანძო სიტყვები: საკონსტიტუციო რეფორმა, საკონსტიტუციო სასამართლო, საქართველო, უნგრეთი.

ქართულ პოლიტიკურ დისკურსში საკონსტიტუციო რეფორმაზე მსჯელობისას ხშირად ოპოზიციური სპექტრის მხრიდან კეთდება მინიშნებები პოლიტიკურ ჩიხზე, რომელიც ორ ბანაკად ყოფს საპარლამენტო უმრავლესობასა და დანარჩენ პოლიტიკურ სპექტრს. ამ ეტაპზე მთავარი საზრუნავი კონსენსუსის მიღწევაა, რომელიც საკონსტიტუციო რეფორმის ლეგიტიმურობას განაპირობებს. რეფორმის ირგვლივ მიმდინარე პროცესები აღნიშნული მიზნის მიღწევისადმი საზოგადოებას მეტად სკეპტიკურად განაწყობს. მთავარ დაბრკოლებას წარმოადგენს ბრალდება მმართველი პარტიის მისამართით რომ პარლამენტის წინაშე მისა-

ღებად წარდგენილი საკონსტიტუციო ცვლილებები ვიწრო მიზანს - მმართველი გუნდის ძალაუფლებაში ყოფნის გახანგრძლივებას ემსახურება.

ნიშანდობლივია ის საფრთხეები როდესაც ერთპარტიულ საკონსტიტუციო უმრავლესობას შესწევს ბერკეტი შეცვალოს წესრიგი იმ მიმართულებით, რომელიც საფრთხეს უქმნის კონსტიტუციურ ღირებულებათა შენარჩუნებას. საკონსტიტუციო მანდატის გამოყენებით უმრავლესობას შეუძლია მოშალოს „შეკავება-გაწონასწორების“ სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო მექანიზმები, რომელიც კონსტიტუციონალიზმის, როგორც იდეის აღსრულების გარანტს წარმოადგენს. როგორც პროფესორი დავით ზედელაშვილი განმარტავს, როდესაც კონსტიტუციის ლეგიტიმურობას მხოლოდ მასთან დაკავშირებით მიღწეული კონსენსუსი განაპირობებს, თავად კონსენსუსის შინაარსი ყურადღების გარეშე რჩება.¹ შესაბამისად საჭიროა შემოთავაზებული ცვლილებებიდან საფრთხეების ამოკითხვა, რომელშიც უნგრეთში 2010-2011 წლებში განხორციელებული ფუნდამენტური საკონსტიტუციო რეფორმაც გვეხმარება და საკითხს ფართო პერსპექტივიდან დაგვანახებს. მანამდე სტატია საკითხს თეორიული კუთხით გაანალიზებს. კერძოდ, რა განაპირობებს უმრავლესობის უფლებას შეცვალოს მოქმედების წესები და რა საშუალებით ცდილობს კონსტიტუციონალიზმი აღკვეთოს უმრავლესობის დიქტატი.

1. უმრავლესობის ღელვა როგორც საფრთხე და მის სადარაჯოზე მდგარი კონსტიტუციონალიზმი: თეორიული პერსპექტივა

კონსტიტუციური წესრიგის მომავალზე ორიენტირებულობის გამო, უდავოა რომ ის უარყოფითად ვერ განეწყობა ცვლილებებისადმი.² თომას ჯეფერსონის, ამერიკის შეერთებული შტატების ერთ-ერთი დამფუძნებელი მამის, მტკიცებით, კონსტიტუცია დროის ცვლილებებიდან გამომდინარე საჭიროებს შესაბამის მოდიფიკაციას.³ თუ ცვლილებისადმი ღიაობა ნაკლებ საკამათოა, საწინააღმდეგო მიემართება საკითხს თუ სადამდეა უფლებამოსილი უმრავლესობა შეცვალოს თამაშის წესები.

პროფესორი რაიმონდ ვექსი, ჟან-ჟაკ რუსოს ნაშრომის- „სოციალური კონტრაქტის“ ანლაზისისას გვთავაზობს, რომ რუსოს მიერ განვითარებული თეორია დემოკრატიულ ტოტალიტარიზმს ემსაგვსება.⁴ აღნიშნულის დასკვნის საფუძველს ვექსს აძლევს რუსოსეული

¹დავით ზედელაშვილი, „კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობის ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი“, სტატიების კრებული-„სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში“, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013, გვ.155

² *Id.* გვ. 162.

³From Thomas Jefferson to Edward Livingston, 25 March, 1825, *ib.*

<http://rotunda.upress.virginia.edu/founders/default.xqy?keys=FOEA-print-04-02-02-5077> (ბოლოს შემოწმებულია: 23.08.2017)

⁴ Rymond Wacks, „*Philosophy of Law*“, (Oxford University of Press, 2006), გვ. 9

როლი ხელისუფლების საკანონმდებლო შტოსა, რომელიც უკონტროლოა მასზე დაკისრებული მისიის გამო- აირეკლოს „საერთო ნება“ წარმოდგენილებისა.⁵

საწინააღმდეგო თეორიულ საფუძვლებს ემყარებოდა ამერიკის შეერთებული შტატების დამფუძნებელ მამათა ფილოსოფია, როდესაც კონსტიტუციის მიღების მიზანშეწონილობის დამტკიცებას ცდილობდნენ. მათ „უნდობლობა“ გამოუცხადეს დამფუძნებელ ძალაუფლებას, რაკი ძალაუფლების რყენადობის სწამდათ და ის საკონსტიტუციო მექანიზმები შეთავაზეს საზოგადოებას, რომელიც უმრავლესობის ვნებათა მოთოკვას შეეცდებოდა. აღნიშნული პრინციპი შეკავება-გაწონასწორების (checks and balances) სახელითაა ცნობილი და გულისხმობს ხელისუფლების შტოების თავდაცვის საშუალებებით აღჭურვას სხვა შტოების შემოჭრისაგან თავიდან აცილების მიზნით.⁶

ზემოხსენებული „უნდობლობა“, როგორც პროფესორი ანდამ შაიო გვთავაზობს, არ გულისხმობს უპატივცემულობას.⁷ თუმცა გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ ინტერესთა სუბიექტების მიერ გადაწყვეტილების მიღების აქტს შეიძლება თან ახლდეს შეცდომები.⁸ ხელუფლების ბოჭვა კი დამფუძნებელთა ძალაუფლების მოთოკვის გზით შეეცდება შედარებით უშეცდომოდ გაიაროს ეს პროცესი.

ჯეიმს მედისონი⁹ უმრავლესობის ვნებათა მოთოკვის საჭიროებაზე მსჯელობისას განმარტავს, რომ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში დროდადრო წარმოიშვება „უმართებულო ვნება“, მიკერძოებული ინტერესებით მოტივირებული ინდივიდები კი შესაძლოა დადგინდეს ისეთი ცვლილებების ცდუნების წინაშე, რომელიც სამომავლო პერსპექტივაში ამავე საზოგადოების ინტერესების საზიანოდვე იმოქმედებს.¹⁰ სწორედ აღნიშნული განაპირობებს საკონსტიტუციო არქიტექტურაში შესაბამისი მექანიზმის არსებობის საჭიროებას, რომელიც პროცესის დაყოვნებას, ამასთან ვნებათა გაცივებას გამოიწვევს და შედეგად სასურველ „მიზნობრივად ნეიტრალურ აბსტრაქტულ წესებს“ მივიღებთ.¹¹

კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე გამოწვევას წარმოადგენს მისი დამცველი მექანიზმების შლა უმრავლესობის მიერ რაფინირებული წესების გამოყენებით. პროფესორები აზიზ ჰუკი და ტომ ჰინსბურგი თავიანთ ერთობლივ ნაშრომში “როგორ იკარგება კონსტიტუ-

⁵ *Id.*

⁶ ჯეიმს მედისონი, ფედერალისტი N51, იხ. <http://federalistpapers.ge/federali51.php> (ბოლოს შემოწმებულია: 23.08.2017)

⁷ Andras Sajó, “Upholding Constitutionalism”, Filmed: June, 2017, YouTube Video, Duration: 57:36, Posted: June, 2017, იხ: https://www.youtube.com/watch?v=hsxY_WR7yUg (ბოლოს შემოწმებულია 23.08.2017)

⁸ *Id.*

⁹ 1751-1836, ამერიკელი სახელმწიფო მოღვაწე, ერთ-ერთი დამფუძნებელი მამა

¹⁰ ჯეიმს მედისონი, ფედერალისტი N63, იხ. <http://federalistpapers.ge/federali63.php> (ბოლოს შემოწმებულია: 23.08.2017)

¹¹ დავით ზედელაშვილი, „კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობის ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი“, *op.cit.* გვ. 160, გვ.169

ციური დემოკრატია¹² ხაზს უსვამენ მსგავსი მეთოდის საშიშროებას. კერძოდ, საკონსტიტუციო უმრავლესობა საკუთარი მანდატის გამოყენებით, საკონსტიტუციო რეფორმის თუ სხვა საკანონმდებლო აქტების ცვლილების საფუძველზე ძერწავს კონსტიტუციონალიზმის საზიანო, თუმცა კონსტიტუციის ფარგლებშივე მიღებულ საკანონმდებლო რეალობას. აღნიშნულ პროცესი მოიხსენიება როგორც „კონსტიტუციური უკუსვლა“ („constitutional retrogression“) და გულისხმობს თანდათანობით პროცესს, რომელიც საბოლოოდ კონსტიტუციური წესრიგის ხრწნისკენ არის მიმართული. აღნიშნული თეორიული მსჯელობის პრაქტიკული თვალსაზრისით ანალიზისთვის მოხმობილია უნგრეთის საკონსტიტუციო რეფორმის და პოლონეთის საკონსტიტუციო ტრიბუნალის ირგვლივ განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების მაგალითები.

მოკლე თეორიული მიმოხილვის შემდეგ საჭიროა საკითხის პრაქტიკული კუთხით ილუსტრირება. კერძოდ, უნგრეთის 2010-2011 წლებში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის სპეციფიკური ასპექტების ანალიზი საშუალებას მოგვცემს დავინახოთ ზემოთ-განვითარებული მსჯელობის რეალობაში ასახვა. უნგრეთის მაგალითი კი პარალელს ჰკოვებს საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმასთან.

2. ერთპარტიული საკონსტიტუციო უმრავლესობის მიერ შეცვლილი კონსტიტუცია: უნგრეთისა და საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმები

უნგრული კონსტიტუციონალიზმი სათავეს იღებს 1949 წლიდან, რომლის საფუძველსაც 1936 წლის საბჭოთა კონსტიტუცია წარმოადგენდა.¹³ სხვა პოსტ-საბჭოთა ქვეყნების მსგავსად უნგრეთმაც არჩევანი საპარლამენტო მოდელის მმართველობაზე შეაჩერა.¹⁴ საბჭოთა კავშირის დაშლამდე რამდენიმე წლით ადრე (1989 წ.) სრულიად ახალი კონსტიტუციის მიღების ნაცვლად, უნგრეთმა 1949 წლის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის გზით დააფუძნა უნგრეთი როგორც დამოუკიდებელ დემოკრატიულ სახელმწიფოდ, კანონის უზენაესობის პრინციპზე დაყრდნობით.¹⁵

2010 წლის საპარლამენტო არჩევნებში დამაჯერებელი უმრავლესობა მიიღო ეროვნულ-კონსერვატულმა პარტიამ-„უნგრულმა სამოქალაქო ალიანსმა“ (Fidezs). კერძოდ, 386 საპარლამენტო ადგილიდან Fidesz-ს არჩევნების შედეგად 263 მათგანი ერგო.¹⁶ აღნიშნული გამარჯვე-

¹² Aziz Huq, Tom Ginsburg, “How to Lose Constitutional Democracy”, *UCLA Law Review*, 2017, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2901776 (ბოლოს შემოწმებულია: 23.08.2017)

¹³ „Constitutional History of Hungary”, Constitutionnet, <http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-hungary> (ბოლოს შემოწმებულია 24.08.2017)

¹⁴ Miklós Bánkuti, Gábor Halmai and Kim Lane Scheppele, “From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary’s Old and New Constitutions” in “Constitution for Disunited Nation On Hungary’s 2011 Fundamental Law”, რედაქტორი Gábor Attila Tóth, გვ. 244.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ „Landslide Victory for Hungarian Conservative Revolution”, BBC News, 25 აპრილი, 2010, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/8642456.stm> (ბოლოს შემოწმებულია 24.08.2017)

ბა პრემიერ-მინისტრ ორბანის შეფასებით წარმოადგენდა „რევოლუციას კეჭისყრის კაბინეტთან.¹⁷ საინტერესოა, რომ “რევოლუციისადმი” ყველა დადებითად არ განეწყო და Fidezs-ის ამბიციური გამარჯვება იმ საარჩევნო გარემოს დაუკავშირეს, რომელმაც პარტიას საპარლამენტო ადგილების 63% მოაპოვებინა, მაშინ როდესაც ამომრჩეველთა ხმების მხოლოდ 53% მიღება შეძლეს.¹⁸

უნგრეთში საკონსტიტუციო რეფორმა ძირითადად შეეხო საკონსტიტუციო სასამართლოს, საარჩევნო კომისიას და მედია სივრცეს. რეფორმის შედეგად შეიქმნა მედია საბჭო (Media Council), რომელიც აღიჭურვა უფლებამოსილებით მიმოიხილოს მედიაში გასული მასალა, მათ შორის ახალი ამბების შინაარსი.¹⁹ ბუნებრივია, მსგავსი უფლებამოსილება და რეფორმის მიმართულება არ დარჩენილა კრიტიკის მიღმა და შეფასდა როგორც მმართველი უმრავლესობის მცდელობა მედიის სახელისუფლებო რეგულირებისა.

მეტად მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართ განხორციელებული ცვლილებები. კითხვაზე პასუხს თუ რატომ გახდა მმართველი პარტიის სამიზნე აღნიშნული საკონსტიტუციო ორგანო განაპირობებს ფაქტი, რომ უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლო საკუთარი საქმიანობით ცნობილია როგორც ერთ-ერთი ძლიერი და აქტიური სასამართლო არამხოლოდ რეგიონში, არამედ გლობალური მასშტაბითაც.²⁰ ცხადია, მსგავს პირობებში მმართველ უმრავლესობას უჩნდება სურვილი შეცვალოს საკანონმდებლო ლანდშაფტი ინსტიტუტისა, რომელი ეფექტურად ახერხებს აღკვეთოს უმრავლესობის უკონტროლობა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს შემთხვევაში, საკონსტიტუციო რეფორმა სამი მიმართულებით წარიმართა. პირველი მათგანი შეეხებოდა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა არჩევის წესს. საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე მოსამართლის ნომინირებას ესაჭიროებოდა პარლამენტში წარმოდგენილ პარტიათა უმრავლესობის მხარდაჭერა. შემდეგ, მოსამართლედ არჩევისთვის პარლამენტართა 2/3-ის მხარდაჭერა იყო საჭირო. ცვლილების შედეგად კი ნომინირებისთვის უმრავლესობის თანხმობა საჭირო აღარ არის.²¹ მოსამართლეთა შერჩევის შეცვლილმა პროცედურამ კი Fidezs-ს გზა გაუხსნა სასურველი მოსამართლეების კანდიდატურის წამოყენებისკენ.²² ასევე, მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობის გაზრდა 11 დან 15 მოსამართლემდე, რაც Fidezs-ს დამატებით 4 მოსამართლის არჩევის საშუალება მისცა და შედეგად ფორმიდა ინსტიტუტი, რომლის მოსამართლეების უმრავლესობა მმართველი პარტიისადმი ლოიალურადაა განწყობილი. რაც

¹⁷ *Id.*

¹⁸ Miklós Bánkuti, Gábor Halmai and Kim Lane Scheppele, “From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary’s Old and New Constitutions”, *op. cit.*, გვ. 253.

¹⁹ *Id.* გვ.257.

²⁰ Bojan Bugarcic, Tom Ginsburg, “Courts vs Autocrats in Post-Communist Europe,” *Journal of Democracy*, (2016), გვ.3, იხ. https://www.researchgate.net/profile/Bojan_Bugaric/publications (ბოლოს შემოწმებულია 26.08.2017).

²¹ Miklós Bánkuti, Gábor Halmai and Kim Lane Scheppele, “From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary’s Old and New Constitutions”, *op.cit.* გვ.254-255.

²² *Id.*

შეეხება სასამართლოს იურისდიქციას, ის გარკვეულწილად შეკვეცილ იქნა საფინანსო კანონმდებლობის კონსტიტუციურობაზე მსჯელობის ნაწილში. კონკრეტიკისთვის, უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია იმსჯელოს მხოლოდ საფინანსო (ბიუჯეტი, ბიუჯეტის იმპლემენტაცია, საგადასახდო კანონმდებლობა, აგრეთვე კანონმდებლობა რომელიც არეგულირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის გადასახადებს) კანონმდებლობის კონსტიტუციურობაზე, თუ ის ხელყოფს კონსტიტუციით დაცულ უფლებათა განსაზღვრულ წრეს.²³ თუმცა, საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ იმსჯელებს საფინანსო კანონმდებლობის კონსტიტუციურობაზე ისეთი ფუნდამენტური უფლებების ჭრილში როგორცაა საკუთრების, თანასწორობის და სამართლიანი სასამართლოს უფლება. მაშინ, როდესაც საფინანსო კანონმდებლობის მიერ სწორედ აღნიშნულ უფლებათა შელახვის რისკი შედარებით მაღალია.²⁴ აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქციის მსგავსად სპეციფიკური შეზღუდვა ნაკარნახევია სასამართლოს ამბიციური გადაწყვეტილებით, საჯარო მოხელის ანაზღაურების 98%-ის ოდენობით რეტროაქტიული წესით დაბეგვრის არაკონსტიტუციურად ცნობის თაობაზე.²⁵

როგორც ვიხილეთ, სასამართლოს ირგვლივ მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა არის პასუხი მმართველი პარტიისა, რომელიც ცდილობს დაასუსტოს ყველა შესაძლო მექანიზმი, რომელიც უმრავლესობის ტირანიას დამბლანასებლად ევლინება. სამივე ზემოაღწერილი ცვლილების უკან დგას კონკრეტული ზრახვა უმრავლესობისა, რომელიც საბოლოოდ ცდილობს შექმნას მორჩილი ინსტიტუტი. საკონსტიტუციო სასამართლო კი, მისი როლიდან გამომდინარე, აუცილებელია არსებობდეს როგორც ძლიერი საყრდენი სახელმწიფოში ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვისთვის.

დამბლანასებლი ძალის დასუსტება უმრავლესობის მიერ საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმისთვისაც არ არის უცხო. პროცესი 2016 წლის ბოლოს დაიწყო, როდესაც საქართველოს პარლამენტის რეზოლუციის შედეგად შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია, კონსტიტუციის განახლებული პროექტის მომზადების დავალებით.²⁶ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ცვლილებას წარმოადგენს საქართველოს პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევა. არგუმენტად კი უმრავლესობა ხშირად იხმობს სხვა საპარლამენტო სისტემის მქონე ქვეყნების გამოცდილებას, რომელებიც არჩევანს არაპირდაპირი წესით არჩეულ პრეზიდენტზე აკეთებენ. მსგავსი მითითების მეთოდი კი კარგად მუშაობს კონკრეტული მიზნის შესა-

²³ სიცოცხლის უფლება, ადამიანის ღირსების ხელშეუვალობის უფლება, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლება, აზრის, სინდისის და რელიგიის თავისუფლება, უნგრეთის მოქალაქეობის უფლება.

²⁴ Miklós Bánkuti, Gábor Halmai and Kim Lane Scheppele, "From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions", *op.cit.* გვ.254-255

²⁵ *Id.*

²⁶ "პარლამენტმა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნას მხარი დაუჭირა", Parliament.ge, 15 დეკემბერი, 2016, იხ.

http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news/parlamentma-saxelmwifo-sakonstitucio-komisiis-sheqmnas-mxari-dauchira.page (ბოლოს შემოწმებულია 26.08.2017)

ნილბად. მოქმედი რედაქციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი წესით,²⁷ ხოლო კონსტიტუციის პროექტი პრეზიდენტის არჩევას სამასი ხმოსნისგან შემდგარი საარჩევნო კოლეგიის მიერ ითვალისწინებს.²⁸ მოქმედი კონსტიტუციით, საქართველოს პრეზიდენტი სარგებლობს სუსპენზიური ვეტოს გამოყენების უფლებით, რაც გულისხმობს კანონპროექტის საბოლოოდ დაბლოკვის შეუძლებლობას. პრეზიდენტს მხოლოდ უმრავლესობის ვენბათა დროებითი დაოკების, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ ვენბათა დროებითი გაციების ძალა შესწევს. საქართველოს ბოლოდროინდელი პოლიტიკური ცხოვრება მოწმობს, რომ უმრავლესობის წევრები პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების ფაქტს არასათანადო სიფრთხილით ეკიდებიან და საჯარო დისკუსიებში გამუდმებით ცდილობენ მის დისკრედიტაციას. გასაკვირი არაა უმრავლესობის სურვილი პრეზიდენტის ისეთი არჩევის წესი მიიღოს, რომელიც შედეგად გზას გაუკაფავას დამბალანსებელი ძალის შესუსტებას. აღნიშნულზე კრიტიკას გამოთქვამს ვენეციის კომისია-საარჩევნო კომისიის კომპოზიცია სხვა ცვლილებებთან კომბინაციაში (საარჩევნო ბლოკების გაუქმება და ე.წ გადაუნაწილებელი მანდატების ბონუსური სისტემა) საფრთხეს უქმნის პრეზიდენტის, როგორც ნეიტრალური არბიტრის როლს და შედეგად შეკავება-გაწონასწორების პრინციპის განხორციელებაზე უარყოფითად აისახება.²⁹

სტატიის ფარგლებში ასევე მნიშვნელოვანია შევხვით საარჩევნო გარემოსთან დაკავშირებით დაგეგმილ ცვლილებებს. საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის ფარგლებში მმართველმა კოალიციის, „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველოს“, ერთ-ერთ თამამ დაპირებას წარმოადგენდა საარჩევნო სისტემის სრულად პროპორციულ სისტემაზე გადასვლა. თუმცა, მმართველი პარტია გუნდის შიგნით არსებულმა აზრთა სხვადასხვაობამ პროპორციული წესით არჩევნების ჩატარების 2024 წლამდე გადავადებაზე დააფიქრა. გარდა მმართველი უმრავლესობის დპირებული ცვლილების გადადებისა, დებატის საგანია აგრეთვე გადაუნაწილებელი მანდატების განაწილება ე.წ ბონუსური სისტემით. რაც გულისხმობს პარტიება, რომლებმაც ვერ გადალახეს კონსტიტუციით განსაზღვრული საარჩევნო ბარიერი, მათი ხმები გადაეცემა არჩევნებში საუკეთესო შედეგების მქონე პარტიას³⁰, რაც ამ უკანასკნელის წარმომადგენლობასა და წონას პარლამენტში მნიშვნელოვნად ზრდის. გარდა აღნიშნულისა, მმართველი უმრავლესობის მიერ შემოთავაზებული პროექტის თანახმად, პარტიათა მიერ საარჩევნო ბლოკების შექმნა და ამ გზით არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობა გამოირცხა. ვენეციის კომისია აღწერილ ცვლილებებს მთლიანობაში აფასებს როგორც არჩევნების თანასწორობის პრინციპის (principle of equality of effect) დარღვევად.³¹

²⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 70, ნაწილი 1

²⁸ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, მუხლი 50, ნაწილი 1-2

²⁹ ვენეციის კომისიის მოსაზრება N876/2017 საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე, სტრასბურგი, 19 ივნისი 2017, გვ. 12.

³⁰ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, მუხლი 37, ნაწილი 6.

³¹ ვენეციის კომისიის მოსაზრება 876/2017 საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე, *op.cit.* გვ. 10.

უნგრეთის მმართველი პარტიაც 2010 წელს მოპოვებული საკონსტიტუციო უმრავლესობის მიღების შემდეგ დადგა ცდუნების წინაშე შეექმნა შესაბამისი საკანონმდებლო ბერკეტები, რომლებიც ძალუფლებაში დარჩენას და მეტიც, მომდევნო ჯერზეც საკონსტიტუციო უმრავლესობის მიღების გარანტიებს შეუქმნიდა. საქართველოსგან განსხვავებით, აღნიშნული ბერკეტების შექმნა Fidezs-მა საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმის დონეზე მოახერხა. საარჩევნო რეფორმის შედეგად შემცირდა პარლამენტართა რაოდენობა 386 დან 199-მდე.³² რაც შეეხება თავად სისტემას, ის დაუახლოვდა გერმანიაში არსებულ ე.წ შერეულ ტიპს (106 დეპუტატი აირჩევა მაჟორიტარული, ხოლო დანარჩენი 93 პროპორციული წესით).³³ სისტემის გაკრიტიკებულია იმ შედეგის გამო, რომელიც მას კონკრეტულად Fidezs-ს მისცა- საკონსტიტუციო უმრავლესობა არასაკმარისი პოპულარული მხარდაჭერის მიუხედავად. 2010 წლის არჩევნებთან შედარებით Fidezs-სმა 570 000 ამომრჩევლის ხმა დაკარგა და ამომრჩეველთა მხოლოდ 44.5 პროცენტის მიღება შეძლო, თუმცა 44.5 %-მა საბოლოოდ საპარლამენტო ადგილების 66.8% პროცენტი მოაპოვებინა.³⁴ სწორედ ამიტომ, ორბანის მთავრობის ძალუფლებაში ყოფნას უკავშირებენ არა პოპულარულ მხარდაჭერას არამედ წინასაარჩევნოდ შესრულებულ „პოლიტიკურ ოსტატობას.“³⁵

ახალი საარჩევნო სისტემის დეტალია ამომრჩევლთა წრის გაზრდა, არარეზიდენტი (საზღვარგარეთ მცხოვრები) უნგრელებისთვის³⁶ ხმის მიცემის უფლების მინჭება.³⁷ საინტერესოა, რომ აღნიშნული კატეგორიის 125 000 ამომრჩევლებიდან 95.5 %-მა ნდობა 2014 წლის საპარლამენტო არჩევნებში სწორედ Fidezs-ს გამოუცხადა. მეორე მნიშვნელოვანი ასპექტი „პოლიტიკური ოსტატობისა“ არის საარჩევნო ოლქებს შორის არსებული დისპროპორცია, რის გამოც Fidezs-ს ერთი საპარლამენტო ადგილისთვის 31.833 საარჩევნო ხმა დასჭირდა ხოლო არჩევნებში მონაწილე სხვა პარტიებს განსხვავებული ხმათა ოდენობა (Unity-66 309; Jobbik-84 879, LMP-94 424).³⁸

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს განსახვავებული საერთაშორისო რეალობა, რომელშიც უნგრეთი და საქართველო იმყოფებიან. უნგრეთი საქართველოსგან განსხვავებით, ევროკავშირის წევრ ქვეყნას წარმოადგენს. მართალია, Fidezs-ის მიერ განხორციელებული საკანონმდებლო რეფორმები და პოლიტიკური ნაბიჯები ხშირად არის გაკრიტიკებული ევროკავში-

³² “The 2014 Hungarian Parliamentary Elections, or How to Craft a Constitutional Majority”, The Washington Post, April 14, 2014, [ob. https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/04/14/the-2014-hungarian-parliamentary-elections-or-how-to-craft-a-constitutional-majority/?utm_term=.e6479ba51519](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/04/14/the-2014-hungarian-parliamentary-elections-or-how-to-craft-a-constitutional-majority/?utm_term=.e6479ba51519) (ბოლოს შემოწმებულია 27.08.2017)

³³ *Id.*

³⁴ *Id.*

³⁵ *Id.*

³⁶ იგულისხმება მეზობელ ტერიტორიებზე (რომელებიც უნგრეთმა დაკარგა პირველი მსოფლიო ომის დროს) მცხოვრები, უნგრულად მოსაუბრე ამომრჩევლები.

³⁷ “The 2014 Hungarian Parliamentary Elections, or How to Craft a Constitutional Majority”, *op.cit.*

³⁸ *Id.*

რის მხრიდან.³⁹ მიუხედავად ამისა, რთული სათქმელია, რომ კრიტიკამ კონკრეტული შედეგი გამოიღო. პროფესორი შაიო ოპტიმისტურად ხედავს საერთაშორისო ორგანოს როლს ადგილობრივი საკონსტიტუციო სტრუქტურის დაცვაში, რადგან პროცესში დამატებითი დაცვის მექანიზმები ერთვება.⁴⁰ თუმცა რამდენად პრაქტიკულია აღნიშნული მექანიზმები ცალკე მსჯელობის საგანია.

გამომდინარე იქედან, რომ საქართველო განსხვავებულ საერთაშორისო რეალობაში იმყოფება, საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი უფრო მყიფეა. ლეგიტიმაციის ძიებაში მმართველი უმრავლესობა საერთაშორისო საზოგადოების მხრიდან სასურველი რეაქციის გამოწვევის მიზნით გამუდმებით ხაზს უსვამს ვენეციის კომისიის რეკომენდაციათა მნიშვნელობაზე. თუმცა, ის ფაქტი რომ კომისიის მიერ მოწონებული ცვლილება- პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლა ხელისუფლების ინიციატივით 2024 წლამდე გადაიღო, მოწმობს რომ დადებითი რეაქცია მხოლოდ ფასადური ლეგიტიმაციისთვის არის საჭირო. ამ დრომდე პროცესები დინამიურად ვითარდება, საბოლოო შედეგი კი საშემოდგომო სესიაზე კონსტიტუციის კანონპროექტის მესამე მოსმენით მიღებისას გახდება ცნობილი.

3. „არაკონსტიტუციური საკონსტიტუციო შესწორებები“ ანუ დასკვნის მაგიერ

საქართველოსა და უნგრეთის საკონსტიტუციო რეფორმების კონკრეტული ასპექტების ფონზე ნათელია ის საფრთხეები, რაც ერთპარტიული მმართველობის რეჟიმის პირობებში მომდინარეობს და ხელს უშლის ღერძი საკონსტიტუციო პრინციპების შენარჩუნებას. თეორია „არაკონსტიტუციური კონსტიტუციური შესწორებებისა“ მხსნელად წარმოგვიდგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც არაკონსტიტუციურად აცხადებს იმ კონსტიტუციის შესწორებას, რომელიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციაში გამოხატულ ღირებულებებს. აღნიშნულ თეორიაზე მსჯელობისას პროფესორი დევიდ ლანდაუ მის დანიშნულებას მიაწერს აღკვეთის დემოკრატიის სვლა ავტორიტარიზმის მიმართულებით, ანუ დაიცვას ზოგადად წესწყობილება და არა კონკრეტულად კონსტიტუციური დანაწესი იზოლირებულად.⁴¹ „არაკონსტიტუციური კონსტიტუციური შესწორებების“ დოქტრინა გამოიყენა კოლუმბიისა და თურქეთის სასამართლოებმა.⁴² კოლუმბიის საკონსტიტუციო სასამართლომ აღვეთა პრეზიდენტ ურიბეს მცდელობა კონსტიტუციის შესწორების გზით ზედიზედ მესამედ დაეკავებინა პრეზიდენტის პოსტი. სასამართლოს განმარტებით ეს იყო მცდელობა არა კონსტიტუციის შესწორების, არამედ მისი ჩანაცვლებისა.⁴³ თურქეთის შემთხვევაში კი, საკონსტიტუ-

³⁹ „Viktor Orban Angry at EU’s Criticism of Hungary’s Democratic Values”, Youtube Video, Duration: 2:14, Posted: 3 July, 2013, იხ. <https://www.youtube.com/watch?v=KdjYp2YtQL4> (ბოლოს შემოწმებულია: 28.08.2017).

⁴⁰ Andras Sajó, „Upholding Constitutionalism”, *op.cit.*

⁴¹ David Landau, „Abusive Constitutionalism”, FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 646, გვ.235, იხ. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2244629 (ბოლო შემოწმებულია 28.08.2017).

⁴² აღნიშნული დოქტრინა აგრეთვე გამოიყენეს გერმანიის, ინდოეთის საკონსტიტუციო სასამართლოებმაც.

⁴³ David Landau, „Abusive Constitutionalism”, *op. cit.*, გვ.231

ციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო შესწორება, რომელიც უშეგებდა მუსულმანური თავშლის ე.წ ჰიჯაბის ტარების შესაძლებლობას. სასამართლოს მტკიცებით კი მსგავსი შესწორება ეწინააღმდეგება კონსტიტუციაში გამოხატულ სეკულარიზმის პრინციპს.⁴⁴

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არ დაადასტურა თავისი უფლებამოსილება საკონსტიტუციო შესწორება კონსტიტუციურ წესრიგთან მიმართებით შეემოწმებინა, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუცია არ შეიცავს ე.წ „მუდმივობის ნორმებს“ (eternity clause).⁴⁵ თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ განხილული დოქტრინა არ უნდა იქნეს მიჩნეული პანაცეად როგორც თეორიული, ისე პრაქტიკული თვალსაზრისითაც. თეორიული პერსპექტივიდან, დოქტრინა გაკრიტიკებულია დემოკრატიასთან უთანხმოების გამო მისი ექსტრემლური კონტრ-მაჟორიტარული ბუნებიდან გამომდინარე.⁴⁶ ამასთან, დოქტრინა საფრთხეს წარმოადგენს სასამართლოების მიერ დროდადრო მისი ფართო გამოყენებიდან გამომდინარე. შედეგად, მოსამართლეები კონსტიტუციის უფროდაუფრო დიდ ნაწილს პოულობენ როგორც „ძირითადად“, რაც დოკუმენტს მეტად მოუქნელს ხდის და ძალაუფლებაში მყოფთ უბიძგებს ცვლილების რადიკალური გზით მიღწევას (მაგალითად კონსტიტუციის სრული ჩანაცვლება).⁴⁷ პრაქტიკული თვალსაზრისით, აღნიშნულ პრინციპზე დაყრდნობა შეუძლებელია, რადგან უნგრეთის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში ნათელია, თუ როგორ არის შესაძლებელი ინსტიტუტის დასუსტება და ლოიალური მოსამართლეებით დაკომპლექტება. მსგავსად ფორმირებული სასამართლო კი უძლურია თუნდაც ამ მეთოდით დაიცვას ქვეყნის კონსტიტუციური წესწყობილების რღვევა.

ბიბლიოგრაფია:

1. “პარლამენტმა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნას მხარი დაუჭირა“, Parliament.ge, 15 დეკემბერი, 2016.
2. „Landslide Victory for Hungarian Conservative Revolution“, BBC News, 25 აპრილი, 2010.
3. Andras Sajó, “Upholding Constitutionalism”, Filmed: June, 2017, YouTube Video, Duration: 57:36, Posted: June, 2017.
4. Aziz Huq, Tom Ginsburg, “How to Lose Constitutional Democracy”, *UCLA Law Review*, 2017.
5. Bojan Bugaric, Tom Ginsburg, “Courts vs Autocrats in Post-Communist Europe,” *Journal of Democracy*, (2016).
6. Constitutional History of Hungary”, Constitution.net.
7. David Landau, “Abusive Constitutionalism”, FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 646.
8. From Thomas Jefferson to Edward Livingston, 25 March, 1825.
9. Miklós Bánkuti, Gábor Halmai and Kim Lane Scheppele, “From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary’s Old and New Constitutions” in “Constitution for Disunited Nation On Hungary’s 2011 Fundamental Law”, რედაქტორი Gábor Attila Tóth.

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ „მუდმივობის ნორმა“ არის კონსტიტუციის ნორმა, რომელიც არ ექვემდებარება ცვლილებას საკონსტიტუციო შესწორების გზით. მსგავსი ტიპის ნორმებს შეიცავენ ჩეხეთის, გერმანიის, თურქეთის და სხვათა კონსტიტუციები.

⁴⁶ David Landau, “Abusive Constitutionalism”, *op. cit.* გვ.232

⁴⁷ *Id.* გვ.237-238.

10. Miklós Bánkuti, Gábor Halmai and Kim Lane Scheppele, "From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions";
11. Rymond Wacks, "*Philosophy of Law*", (Oxford University of Press, 2006).
12. The 2014 Hungarian Parliamentary Elections, or How to Craft a Constitutional Majority", The Washington Post, April 14, 2014.
13. Viktor Orban Angry at EU's Criticism of Hungary's Democratic Values" , Youtube Video, Duration: 2:14, Posted: 3 July, 2013.
14. დავით ზედელაშვილი, „კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობის ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი“, სტატიების კრებული-„სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში“, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
15. ვენეციის კომისიის მოსაზრება N876/2017 საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე, სტრასბურგი, 19 ივნისი 2017.
16. ჯეიმს მედისონი, ფედერალისტი N51.
17. ჯეიმს მედისონი, ფედერალისტი N63.