

მადლენ როჯერსი\* და სუმიტ ბისარია\*\*

# კონსტიტუციური მოწყობა უკუსვლის შედეგ: ერთჯერადი უმრავლესობა და დემოკრატიული ბირთვი

## პოსტსკიტი

დემოკრატიული უკუსვლის გამოცდილება ცხადყოფს, რომ აუცილებელია, კონსტიტუციური სისტემებისა და შესაბამისი ინსტიტუტების მოწყობის ძირეული გადაფასება. თუმცა, აკადემიურ სივრცეში, გადაჭარბებული ყურადღება ექცევა კონტრმაჟორიტარულ ინსტიტუტებს, განსაკუთრებით კი – სასამართლოებს, როგორც დემოკრატიული რღვევის საწინააღმდეგოდ არსებულ უპირველეს საყრდენს. წინამდებარე სტატიის თანახმად, მდგრადი სისტემების შემუშავებისას, საჭიროა, ჯეროვანი ყურადღება მიექცეს ერთჯერადი უმრავლესობის შესაძლებლობის შეზღუდვას, რათა ამ უკანასკნელმა, ვერ შეცვალოს მინიმალური კონსტიტუციური ბირთვი, რაც იმ ინსტიტუტების, პროცედურებისა და უფლებების ცვლილებას გულისხმობს, რომლებიც აუცილებელია კონკურენტუნარიანი ლიბერალური დემოკრატიის შესანარჩუნებლად.

მოცემული მიდგომის მიზანია, ერთი მხრივ, ერთჯერად უმრავლესობას ხელი შეეშალოს, შეცვალოს „თამაშის ფუნდამენტური წესები“; ხოლო მეორე მხრივ, არ შეიზღუდოს მათი შესაძლებლობა, განახორციელონ პოლიტიკური პროგრამა, რისი შეზღუდვაც, თავის მხრივ, აღვივებს იმ იმედგაცრუებას, რომელიც იწვევს ილიბერალურ, პოპულიზმით ნასაზრდოებ უკუსვლას. ამგვარ სახელმძღვანელო პრინციპს მივყავართ კონსტიტუციური დიზაინის უფრო ნიუანსირებულ მიდგომებთან, რომლის სამი მაგალითიც ქვემოთ განიხილება.

უპირველეს ყოვლისა, დროით პირობადებული წესების გამოყენება, როგორცაა ეტაპობრივი ცვლილების პროცედურები, რათა ჩამოყალიბდეს, დაცულ იქნას და საჭიროებისას შენეიდეს მთავრობის ქმედებათა დინამიკა; მეორე, ოპოზიციის, როგორც უმრავლესობის შემაკავებლის ჩართვა (თუმცა არა ვეტოს უფლებით) კონსენსუსის მისაღწევად, მაგრამ

\* მადლენ როჯერსი, ოქსფორდის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

\*\* სუმიტ ბისარია, დემოკრატიისა და საარჩევნო დახმარების საერთაშორისო ინსტიტუტის კონსტიტუციური პროცესის მხარდამჭერი პროგრამის ხელმძღვანელი.

სუპერუმრავლესობის გამოყენების გარეშე; მესამე, კონსტიტუციური დაცვის ისეთ მექანიზმთა უფრო დახვეწილი და ნიუანსური გამოყენება, როგორცაა კონსტიტუციის შესწორების ბარიერები, რათა დაცულ იქნას დემოკრატიული ბირთვი, ისე რომ არ შეიზღუდოს ეფექტიანი მმართველობა ან აუცილებელი ცვლილებების განხორციელება.

## I. შესავალი

2015-2019 წლებში პოლონეთის საპარლამენტო უმრავლესობამ, კერძოდ კანონისა და სამართლიანობის პარტიამ (PiS), ქვეყნის კონსტიტუციური სისტემა ხელახლა ჩამოაყალიბა (Sadurski 2019). PiS შეძლო ძლიერი და დამოუკიდებელი სასამართლოს გადაქცევა მთავრობის ხელშემწყობად, რათა, ამ უკანასკნელს, თავის თავშივე მოეცვა პროკურატურის სისტემა, პოლიტიკურ კონტროლქვეშ მოექცია საჯარო სამსახური და მედიის დიდი ნაწილი (Sadurski 2018). პოლონეთის მაგალითი იმით გამოირჩევა, რომ უნგრეთში განვითარებული მოვლენებისგან განსხვავებით, როდესაც ფიდეის აბსოლუტური უმრავლესობით მოგვევლინა, ან ვენესუელას კონსტიტუციური გარდაქმნისა, თუ თურქეთში საპარლამენტო სისტემიდან საპრეზიდენტო სისტემაზე ნელი გადასვლისგან განსხვავებით, PiS-მა ეს ყველაფერი უბრალო უმრავლესობით აღასრულა, ყოველგვარი საკონსტიტუციო ცვლილების გარეშე და ერთი საპარლამენტო ვადის ფარგლებში (Haggard და Kaufman 2021).

დემოკრატიული უკუსვლა კონსტიტუციური დიზაინისთვის ნამდვილი თავსატეხია. როგორც PiS წარმატება ცხადყოფს, იგი თითქოს თავს არიდებს კონსტიტუციური ჩაკეტილობის ტრადიციულ სტრატეგიებს. უფრო მეტიც, ზოგიერთი მიდგომა, რომელიც უკუსვლის პრევენციისთვის გამოიყენება, ხელს უწყობს იმ პრობლემების გაჩენას, რომლებიც უკუსვლას იწვევს. მაგალითად, უკუსვლის მცდელობების აღმოსაფხვრელად სასამართლო სისტემის გაძლიერებამ, შეიძლება უარყოფითი საპასუხო რეაქცია გამოიწვიოს კონტრმაჟორიტარიზმის წინააღმდეგ (Klarman 1994); კონსტიტუციური სისტემის უარესობისკენ შეცვლის გართულება, აჩენს იმედგაცრუებას, რომ მთავრობა უკეთესობისკენ ცვლილებებს ველარ განხორციელებს (Passchier 2015:6, 16); ხოლო ხელისუფლების იძულება, იმოქმედოს ნელა და ფრთხილად, ზრდის იმედგაცრუებას, რადგან მთავრობა ველარ ახერხებს, ცხოვრების თანამედროვე ტემპს აჰყვეს (Issacharoff 2023:42; Rosa 2005).

როგორც ჩანს, კონსტიტუციური დიზაინის შემუშავება, გაცილებით დახვეწილ და ნიუანსურ მიდგომას მოითხოვს. მოცემული სტატიაც სწორედ ამის მცდელობაა. 2023 წელს, International IDEA-სთვის მომზადებულ ანგარიშში, ჩვენ წარმოვადგინეთ დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოშლის, მაკონტროლებელი მექანიზმების შესუსტებისა და საარჩევნო გარემოს გამრუდების მიზნით გამოყენებულ უკუსვლის კონკრეტულ ტაქტიკათა კატალოგი, რათა უკეთ გაგვეგო უკუსვლის განხორციელების მექანიზმები და დაგროვილი გამოცდილებისგან საჭირო დასკვნები გამოგვეტანა (Bisarya and Rogers 2023). წინამდებარე სტატიაში, ჩვენ ვამტკიცებთ, რომ ამ

დასკვნათაგან ერთ-ერთი, შესაძლოა, დაგვეხმაროს იმ ინსტიტუციური დიზაინის არჩევანთა იდენტიფიცირებისას, რომლის მიზანიც, უკუსვლისადმი მდგრადობის გაძლიერებაა.

შემოთავაზებული ჩარჩო გულისხმობს ისეთ უხეშ ინსტრუმენტებზე, როგორცაა სასამართლო კონტროლი, კონსტიტუციური ჩაკეტილობა და სხვ. ყურადღების გამახვილების ნაცვლად, სამომავლოდ, უკუსვლისადმი უფრო მდგრადი ინსტიტუტების შექმნაზე მომუშავეებმა, იხელმძღვანელონ პრინციპით – შეიზღუდოს „ერთჯერადი“ უმრავლესობის შესაძლებლობა, შეცვალოს კონსტიტუციური ბირთვი. აღნიშნულში იგულისხმება დროებითი, გარდამავალი უმრავლესობისთვის შესაძლებლობის შემცირება, რათა საკუთარი „მონაცვლეობის“ პერიოდში, შეცვალოს „თამაშის ფუნდამენტური წესები“; ანუ შეიტანოს ცვლილებები ძირითადი ინსტიტუტების საქმიანობაში, პროცედურებსა და უფლებამოსილებებში მანამ, სანამ ამ ცვლილებებისადმი ამომრჩევლის განმეორებით მხარდაჭერას არ მოიპოვებს, ოღონდ იმ წესებით, რომლებიც ძალაში იყო ამავე უმრავლესობის ხელისუფლებაში მოსვლისას.

წინამდებარე სტატია ჩამოყალიბებულია შემდეგნაირად: II ნაწილი ასახავს დემოკრატიული უკუსვლის ჩვენეულ განმარტებას და მიმოიხილავს „უკუსვლის ინსტრუმენტთა კრებულს“, რომელიც მოიცავს თემატურ ტენდენციებსა და გამოყენებულ ტაქტიკებს. III ნაწილი მიმოიხილავს კონსტიტუციური დიზაინისთვის რელევანტურ გამოცდილებას, რომელიც სწორედ ამ ინსტრუმენტთა გამოყენების შედეგად დაგროვდა. კერძოდ, წარმოჩენილია ის ძირითადი მოსაზრებები, რომლებიც გასათვალისწინებელია საკონსტიტუციო ცვლილებების შესწავლისა და თანმდევი პრაქტიკული საქმიანობის განხორციელებისას. ამავდროულად, ხაზგასმულია როგორც ტრადიციული სტრატეგიების გამოყენებასთან დაკავშირებული საფრთხეები, ასევე ნაკლებად შესწავლილი საკონსტიტუციო მექანიზმების გამოყენების პერსპექტივა. ამ მიზნით, „ერთჯერადი“ უმრავლესობის მიერ მინიმალური კონსტიტუციური ბირთვის შეცვლის შესაძლებლობის შეზღუდვის ამოცანა რამდენიმე ელემენტისგან შედგება: „ერთჯერადობის“ ასპექტი – დროისა და დროითი წესების მნიშვნელობა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილებების მიღებისას; „უმრავლესობის“ ასპექტი – ოპოზიციის ჩართულობის ხელშეწყობა უმცირესობის ტირანიისთვის სასათბურე პირობების შექმნის გარეშე; „მინიმალური ბირთვის“ ასპექტი – კონსტიტუციური სისტემის იმ ძირითადი კომპონენტების განმტკიცება, რომლებიც განსაკუთრებით დასაცავია. სტატიის IV ნაწილში შესაბამისი დასკვნებია ასახული.

## II. დემოკრატიული უკუსვლა და უკუსვლის შემოქმედთა ინსტრუმენტთა კრებული

ფართო გაგებით, უკუსვლა გულისხმობს „სახელმწიფოს მიერ მართული პროცესის შედეგად დემოკრატიის განმამტკიცებელი მოქმედი პოლიტიკური ინსტიტუტებიდან რომელიმეს

დასუსტებას ან გაუქმებას” (Bermeo 2016). ბერმეოს, ჩანდრის (2018), ჰუქისა და გინსბურგის (2018) მოსაზრებებზე დაყრდნობით, მოცემულ განმარტებას მცირედით ვაზუსტებთ სამი, უფრო კონკრეტული კრიტერიუმის გამოყენებით. პირველი, დემოკრატიული უკუსვლის შემოქმედნი ხელისუფლებაში შეჯიბრებითი და კონკურენტუნარიანი არჩევნების გზით მოდიან (თუმცა, შესაძლოა, ყოველი ასეთი არჩევნები არ აკმაყოფილებდეს „თავისუფალი და სამართლიანი” არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტს) და არა სამხედრო გადატრიალების ან რევოლუციის შედეგად. მეორე კრიტერიუმის მიხედვით, უკუსვლა ხდება სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენებით, კერძოდ, უკუსვლის შემოქმედნი კანონის ფორმალური შეზღუდვის ფარგლებში ოპერირებენ. ასევე, კანონის ინსტრუმენტალიზებას ეწევიან, ანუ პოლიტიკური ძალაუფლების მეშვეობით, მოქმედი კანონების (ან მასში არსებული ხარვეზების) ბოროტად გამოყენებით ან საერთოდაც ახალი კანონების ამოქმედებით, მანიპულაციურად ზემოქმედებენ დემოკრატიულ ინსტიტუტებსა და პოლიტიკური კონკურენციის დამდგენ „თამაშის წესებზე”. მესამე, ამ მანიპულაციის შედეგად, უკუსვლის შემოქმედი, კიდევ უფრო განამტკიცებს საკუთარ ძალაუფლებას. დემოკრატიულ უკუსვლაზე საუბრისას, ჩვენ ვგულისხმობთ თავდასხმებს იმაზე, რასაც ჰუქი და გინსბურგი დემოკრატიული ფუნქციონირების სამ ძირითად საყრდენად ასახელებენ: არჩევნები (საარჩევნო გარემოს მანიპულირების გზით), პირველი თაობის პოლიტიკური უფლებები (თავისუფლებების ჩახშობა, რომლებიც საჭიროა კონკურენტული პოლიტიკური პროცესის ჯანსაღი ფუნქციონირებისთვის) და კანონის უზენაესობას დაქვემდებარებული კონსტიტუციური მმართველობა (ინსტიტუციური კონტროლისა და ბალანსის ეროზიით ან მისი სრულად გაუქმებით).

ანგარიშში, რომელმაც მოცემული სტატიის დაწერა შთაგვაგონა, მოცემულია ტაქტიკების ყოვლისმომცველ „ინსტრუმენტთა კრებული“, რომელსაც დემოკრატიული უკუსვლის შემოქმედნი გლობალურად, სხვადასხვა დროს იყენებდნენ და რაც მოიცავს – სასამართლო საპენსიო ასაკის შემცირებიდან დაწყებული, გაგრძელებული სამოქალაქო საზოგადოების წინააღმდეგ „აგენტების კანონების“ მიღებითა და ამოქმედებით და „დამოუკიდებელ“ ინსტიტუტებში“ დანიშვნის პროცედურების შეცვლით დასრულებული – ტაქტიკათა ფართო სპექტრს. აღნიშნულ კატალოგში მოცემულ სტრატეგიათა ფართო სპექტრიდან, ძირითადად, თორმეტი ტენდენცია გამოიკვეთა:

1. სასამართლო სისტემის გამოშიგვნა, პოლიტიკური მიზნებით ხელახალი დაკომპლექტება და ინსტრუმენტალიზაცია: გულისხმობს პერსონალის წმენდას ან სასამართლოს იურისდიქციის ძირეულ შეზღუდვას. პოლიტიკური მიზნებით სასამართლოს სრულ ან ნაწილობრივ დაკომპლექტებას, შედეგად კი მისი ინსტიტუციური ძალაუფლების იმგვარად ჩამოყალიბებას, რათა იგი სახელმწიფოს ხელში არსებულ პოლიტიკურ ინსტრუმენტად იქცეს.

2. საარჩევნო გარემოს გამრუდება: მაგალითად, საარჩევნო სისტემის მანიპულირებით (როგორცაა ჯერიმანდერინგი), ოპოზიციური პარტიების მონაწილეობის შესაძლებლობის შეზღუდვით, ამომრჩევლისთვის საარჩევნო უფლების შერჩევითად მინიჭებით ან მისი სრული წართმევით.

3. მოქმედი ოპოზიციის ძალაუფლების შესუსტება: საკანონმდებლო ორგანოში უმრავლესობის კონტროლის მიზნით მყოფი ოპოზიციის ძალაუფლებისთვის ძირის გამოთხრა

მათი უფლებამოსილების შემცირებით ან პარტიის კონკრეტულ წევრთა გაჩუმებით (მათ შორის ისეთი მექანიზმის გამოყენებით, როგორცაა პარლამენტის წევრის მიმართ განხორციელებული დისციპლინური სამართალწარმოება).

4. *დემოკრატიული ფასადის შექმნა*: კონსტიტუციაში ან სამართლებრივ სისტემაში ერთი შეხედვით დემოკრატიული მექანიზმების ასახვა, რომლებიც პრაქტიკაში, ლოკალური კონტექსტის გათვალისწინებით, დემოკრატიულად სულაც არ ფუნქციონირებენ.

5. *კომპეტენციათა ჩანაცვლება/პარალელური ინსტიტუტების შექმნა*: როგორც წესი, გულისხმობს დამოუკიდებელი ინსტიტუტის უფლებამოსილების ან იურისდიქციის გადაცემას ნაკლებად დამოუკიდებელ ინსტიტუტზე, ან ერთპიროვნულად დაკომპლექტებული, სრულად ახალი ინსტიტუტების შექმნას იმავე მანდატით, რაც მოქმედ ინსტიტუტებს აქვთ, ამ უკანასკნელთათვის კი საქმიანობისთვის აუცილებელი დაფინანსების შეწყვეტას და სხვა შესაძლებლობათა დრამატულ შემცირებას.

6. *პოლიტიკური მიტაცება*: ბრძანებების გაცემისა და ანგარიშვალდებულების ჯაჭვის გადაწყობა: დანიშნის პროცედურების, ბრძანებათა ჯაჭვის ან ინსტიტუტებისთვის დამახასიათებელ სხვა სტრუქტურულ ასპექტთა შეცვლა, რათა არაპოლიტიკური აქტორების პოლიტიკური კონტროლის პირდაპირი არხი შეიქმნას.

7. *შერჩევითი სისხლისსამართლებრივი დევნა და მისი აღსრულება*: ერთი შეხედვით ნეიტრალური კანონების ინტენსიური ან გადამეტებული აღსრულება და ადამიანების სისხლისსამართლებრივი დევნა, მმართველი პარტიისადმი ლოიალური წევრების გამოკლებით. მოცემული მექანიზმი შეიძლება გამოყენებულ იქნას ოპოზიციის, კრიტიკული მედიის ან სხვა დისიდენტთა წინააღმდეგ.

8. *თანამდებობაზე ყოფნის ვადის უგულვებელყოფა*: ხორციელდება რამდენიმე ფორმით, მათ შორის, ახალი კონსტიტუციის მიღებითა და იმის მტკიცებით, რომ აწი ვადები „თავიდან აითვლება“; ძალაუფლების გადაცემა ერთი პოლიტიკური თანამდებობიდან მეორეზე (მაგალითად, პრეზიდენტისგან პრემიერ-მინისტრზე ან პირიქით); დადგენილი ზღვრული ვადების არაკონსტიტუციურად ცნობა მიტაცებული სასამართლოს მეშვეობით.

9. *აღმასრულებელი უფლებამოსილების გაფართოება*: მიუხედავად იმისა, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის გაქრობა დემოკრატიული უკუსვლის მთავარი საყრდენია, აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებების ზრდა, როგორცაა დეკრეტებით მართვისა თუ საგანგებო მდგომარეობის შემოღების უფლებამოსილების გაფართოება, ამ სტრატეგიის დამხმარე საშუალებაა.

10. *დროებითი განმტკიცება*: პრაქტიკა, რომელსაც „ბარჯის სროლას“ ვუწოდებთ და რაც გულისხმობს უკუსვლის შემოქმედთა უნარს, პოლიტიკური სისტემა ჯერ მნიშვნელოვნად შეცვალონ, ხოლო შემდეგ – ეს ცვლილებები იმგვარად განამტკიცონ, რომ მათი გაუქმება შეუძლებელი იყოს. მაგალითად, გასაუქმებლად ძალიან მაღალი კვორუმის (სუპერ უმრავლესობა) დაწესება და იმავდროულად, საარჩევნო ოლქების საზღვრების თვითნებური შეცვლა (ჯერიმანდერინგი), რათა მომავალში, ოპოზიციისთვის თითქმის შეუძლებელი იყოს ამ კვორუმის მოპოვება.

11. *სამოქალაქო სივრცის შეზღუდვა*: გულისხმობს როგორც ძირითადი პოლიტიკური უფლებების შეზღუდვას, ასევე სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის მიზანში ამოღებას. მაგალითად, მედიის მმართველი საბჭოების ხელში ჩაგდებას, მედიასაშუალებების კრონისტული მექანიზმებით კონტროლს, ან ისეთი შემზღუდავი ზომების გამოყენებას, როგორიცაა „უცხოური აგენტების“ შესახებ კანონმდებლობა.

12. *არაინსტიტუციური სტრატეგიები*: მიუხედავად იმისა, რომ უკუსვლის ჩვენეული განმარტება მეტწილად ინსტიტუციურ საშუალებებზე ფოკუსირდება, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ისეთი არაფორმალური სტრატეგიები, როგორიცაა ტრადიციულად დამკვიდრებული პოლიტიკური ნორმების დარღვევა და პოპულისტური რიტორიკის გამოყენება რეპრესიული ან დისკრიმინაციული პოლიტიკის მხარდაჭერის გასაზრდელად, უკუსვლის შემოქმედთა განკარგულებაში არსებული არანაკლებ მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია.

ამ საკითხების განხილვისას გამოკვეთილ სპეციფიკურ ტაქტიკათა შეფასება, ნათელს ჰფენს დემოკრატიული უკუსვლის იმგვარ გამოვლინებებს, რომელთა გათვალისწინება სამომავლოდ მნიშვნელოვანია უკუსვლის მიმართ რეზისტენტული კონსტიტუციური ინსტიტუტების ასაშენებლად. სტატიის დანარჩენ ნაწილში წარმოდგენილია საკითხები, რომლებსაც, ჩვენი მტკიცებით, უკუსვლის ანალიზისას ან უკუსვლის დიზაინთან გადაკვეთისას საკმარისი ყურადღება არ ეთმობა.

### III. გამოცდილება ინსტიტუციური მდგრადობის უზრუნველსაყოფად: „ერთჯერადი“ უმრავლესობა და მინიმალური ბირთვი

*შესავალი შენიშვნა: კონტრმაჟორიტარული ხაფანგის თავიდან აცილება*

უკუსვლის პროცესისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების ურთიერთქმედების განხილვისას, ერთ-ერთი თვალსაჩინო საფრთხე სასამართლო ხელისუფლებაზე ზედმეტი აქცენტირებაა. ძლიერი და დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემა, აღჭურვილი კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმებით, მოქმედებს როგორც პირველადი კონტროლი პოლიტიკურ აქტორებზე, რათა მათ დემოკრატიულ ინსტიტუტებს ძირი არ გამოუთხარონ. ამდენად, მარტივია დავასკვნათ, რომ ძლიერი და დამოუკიდებელი სასამართლო პირველადი დასაყრდენია ინსტიტუციური მოშლის აღსაკვეთად. სასამართლო კონტროლი, თავისი ბუნებით, კონტრმაჟორიტარულია. ის ცდილობს კონტროლქვეშ მოაქციოს უმრავლესობის შესაძლებლობა, მართოს მხოლოდ მიზანშეწონილობის მოტივით. ვინაიდან უკუსვლა „უმრავლესობის ტირანიის“ ერთ-ერთი ნაირსახეობაა, რომლის დროსაც გარდამავალი უმრავლესობა არღვევს ნებას გააფართოვოს და განამტკიცოს საკუთარი ძალაუფლება, ტექნიკური გაგებით, უკუსვლის წინააღმდეგ ბრძოლა კონტრმაჟორიტარული ქმედებაა. ამრიგად, შესაძლოა ბევრმა ამტკიცოს, რომ

კონტრმაჟორიტარული ინსტიტუტების, განსაკუთრებით სასამართლოების, დაცვა და გაძლიერება უკუსვლასთან საბრძოლველად ცენტრალური მნიშვნელობისაა.

მართლაც, ინსტიტუციური მდგრადობის შესანარჩუნებლად, ძლიერი და დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემა კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რასაც ცხადყოფს ის გარემოებაც, რომ უკუსვლის შემოქმედნი, უპირველესად, სწორედ ამ ინსტიტუციას უტყვენ. თუმცა, სასამართლო ხელისუფლებაზე გადაჭარბებული და ექსკლუზიური ფოკუსირება იწვევს ყურადღების სრულად გადატანას ერთეულ ინსტიტუტზე, რაც, თავის მხრივ, რისკებს წარმოშობს.

კონტრმაჟორიტარულ ინსტიტუტებზე ზედმეტად ფოკუსირების ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა ისიცაა, რომ იგი ხელ-ფეხს უხსნის პოპულისტ, არალიბერალურ ლიდერებს, რომლებიც ბუნებრივად უკუსვლისკენ არიან მიდრეკილნი. კერძოდ, სასამართლოების მიერ კანონების გაუქმება აღიქმება ხალხის ნების უგულვებელყოფად და ახალისებს მოძრაობას ლოზუნგით „დაუბრუნოთ ქვეყანა უმრავლესობას“. გარდა ამისა, სასამართლო კონტროლი თუ სხვა სახის კონტრმაჟორიტარული ვეტო ქმნის აღქმას, რომ ხელისუფლება არაეფექტიანია, ხოლო ყოველ ჯერზე, როდესაც იგი ცდილობს საკუთარი ვალდებულებებისა თუ დანაპირების შესრულებას, მას წინააღმდეგ სწორედ სასამართლო ევლინება. თავის მხრივ, ეს იწვევს იმედგაცრუებას როგორც მთავრობისა და სამთავრობო სტრუქტურების, ასევე, შესაძლოა, მთლიანად დემოკრატიის მიმართ. ამგვარ იმედგაცრუებას ოსტატურად იწვევენ პოპულისტი, არალიბერალური ლიდერები, რომლებიც ამომრჩეველს ჰპირდებიან, რომ გადალახავენ ყოველგვარ ბიუროკრატიულ ბარიერს და „გასაკეთებელს მაინც გააკეთებენ“.

როგორც ჩვენი მიმოხილვა ცხადყოფს, სასამართლოებზე ზედმეტად დაყრდნობის პრობლემა ისიცაა, რომ დემოკრატიული უკუსვლა, დიდწილად, სრულად „ლეგალური“ საშუალებებით ხდება. პრობლემა ის კი არაა, რომ განხორციელებული ცვლილებები კონსტიტუციას არღვევს და სასამართლოს მისი გაუქმება მარტივად შეუძლია, არამედ პირიქით, უკუსვლა გულისხმობს იმას, რასაც ანდრეაშ შაიო „მოტყუებით მმართველობას“ უწოდებს ანუ წესების იმგვარად გაუკუღმართებას, რომ მათ შინარსს ძირი გამოეთხაროს, შესაბამისად, ძირი გამოეთხაროს კანონის უზენაესობასაც ისე, რომ თავად კანონის საწინააღმდეგოდ არავინ იმოქმედოს. ამ საკითხის განხილვისას, სასამართლოებმა საინტერესო დოქტრინები შეიმუშავეს. მაგალითად, არაკონსტიტუციური კონსტიტუციური ცვლილებების დოქტრინა, ან ინდივიდუალური ცვლილების განხილვა ფართოდ, სწორედ უკუსვლის კონტექსტში (Tommasini 2024; Roznai 2021) და სხვ. თუმცა, ამგვარი მოქმედებით, ისინი რისკავენ, სასამართლო ხელისუფლება ზედმეტად პოლიტიზირდეს.

ჩვენ ვამტკიცებთ, რომ ამგვარ ხაფანგში გაბმის გარეშე, ინსტიტუციური მდგრადობის გასაზრდელად, უპირატესობა ნიუანსურ მიდგომას უნდა მიენიჭოს. კერძოდ, მიგვაჩნია, რომ მდგრადობის შემუშავების მთავარი სახელმძღვანელო პრინციპი არის ფოკუსირება „ერთჯერადი“ უმრავლესობის შესაძლებლობის შეზღუდვაზე, რათა მათ ვერ შეცვალონ დემოკრატიის ბირთვი. ქვემოთ წარმოვადგინებ მსჯელობას იმ ნაკლებად გამოკვლეულ საკონსტიტუციო მექანიზმებზე, რომელთაც ამ მიზნის (ინსტიტუციური მდგრადობის გაზრდა) მიღწევის პოტენციალი აქვთ.

## კონცეფციის განმარტება

დიქსონი და ლანდაუ განსაზღვრავენ „კონსტიტუციური მინიმალური ბირთვის“ (რომელსაც ასევე „დემოკრატიულ ბირთვს“ ვუწოდებთ) ცნებას. აღნიშნული გულისხმობს იმ ინსტიტუტებს, პროცედურებსა და უფლებებს, რომლებიც „აუცილებელია მრავალპარტიული, კონკურენტული დემოკრატიული სისტემის შესანარჩუნებლად“. ის თუ კონკრეტულად რა მოიაზრება ამ ბირთვში, განსხვავდება ქვეყნისა და კონტექსტის მიხედვით. თუმცა, როგორც წესი, იგი გულისხმობს მინიმალურ გარანტიებს არჩევნების, სასამართლო სისტემის, საჯარო ადმინისტრაციისა და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების დასაცავად; ასევე, იგი გულისხმობს ეფექტიან პარლამენტს; ასევე, ეფექტიან დაცვის გარანტიებს და საზედამხედველო მექანიზმებს როგორც საკანონმდებლო ორგანოში, ასევე განსაკუთრებით აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური აქტორების საქმიანობაზე.

იქ, სადაც „ერთჯერად“ უმრავლესობას ძალუძს ცვლილებები შეიტანოს ამ ბირთვში, მათ ასევე შეუძლიათ. მყისიერად ისარგებლონ პირადი ინტერესებით ნაკარნახევი გადაწყვეტილებებით. რაც მთავარია, მათ ძალუძთ შეცვალონ პოლიტიკური კონკურენციის განსაზღვრელი „თამაშის წესები“, თანაც ისე, რომ შემდგომი არჩევნები სწორედ ამ წესებითა და ამგვარად ჩამოყალიბებულ ველზე გაიმართოს. მინიმალური ბირთვის დაცვა არ გულისხმობს ყველა მნიშვნელოვანი დებულების გარშემო კონსტიტუციური ბარიერის აღმართვას (თუმცა კონსტიტუციონალიზაცია ამ სტრატეგიის ძირითადი კომპონენტია). უფრო დახვეწილ მექანიზმებზე შემდგომ ქვეთავში ვისაუბრებთ. განსაკუთრებულ ყურადღებას გავამახვილებთ დროითი წესების გამოყენებაზე („ერთჯერადობა“ „ერთჯერად უმრავლესობაში“), ოპოზიციის უფლებამოსილების გაძლიერების მეთოდებზე, როგორც მმართველი უმრავლესობის ეფექტიან შეზღუდვასა და მინიმალური ბირთვის იმგვარად გაძლიერებაზე, რათა ამგვარ უმრავლესობებს შეეზღუდოთ დესქტრუქციული ცვლილებები გატარების შესაძლებლობა, მაგრამ გაძლიერდნენ უფლებამოსილებაში — საკუთარი პოლიტიკა განახორციელონ.

### ა. „ერთჯერადობის“ ასპექტი: ფიქრი დროის შესახებ

საკონსტიტუციო დემოკრატიის ძირითადი წინაპირობა უმრავლესობის ნების საბოლოო გამარჯვებაა (გარკვეული შეზღუდვების გათვალისწინებით). თუმცა, ის რაც ჩვენ გვაშფოთებს, არის დროებითი უმრავლესობის შესაძლებლობა, მოვიდეს ხელისუფლებაში და სამუდამოდ ჩარაზოს კარი პოლიტიკური ცვლილებებისთვის, მათ შორის საარჩევნო გარემოს გამრუდებით მანამ, სანამ ოპოზიციის შეძლებს, მას სათანადო კონკურენცია გაუწიოს (და კონკურენციის შედეგი ამომრჩეველმა განსაჯოს) თავდაპირველი წესების საფუძველზე, რომლებიც მათ ხელისუფლებაში მოსვლამდე მოქმედებდა. ხელისუფლების დაკარგვის შესაძლებლობის გამორიცხვის გარდა, ერთჯერადი უმრავლესობა ზრუნავს, თავის სასარგებლოდ მნიშვნელოვანი ცვლილებები განახორციელოს, სანამ ამომრჩეველთა მდგრად მხარდაჭერას მოიპოვებს. აქვე გავიხსენებთ აკერმანის (2000) ფორმულირებას: „რამდენი არჩევნები უნდა მოიგოს პოლიტიკურმა მოძრაობამ, რათა დადგინდეს მისი ძალაუფლების რეალური მასშტაბი?“ აღნიშნული მიზეზით, დროითი წესები ანუ წესები რომლებიც განსაზღვრავენ იმ

ტემპს, რომლითაც შეიძლება ძირითადი პოლიტიკური ცვლილებები განხორციელდეს, არის ერთ-ერთი მთავარი სტრატეგია ქმედითი გარანტიების შესაქმნელად.

დროითი წესები, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი იყოს იმის საილუსტრაციოდაც, თუ როგორ მანიპულირებენ უკუსვლის შემოქმედნი სიჩქარითა და პოლიტიკური ტემპით. უკუსვლა ეტაპობრივია, მაგრამ სწრაფად ხდება. ერთი შეხედვით, პროცესი საკმაოდ ნელა მიმდინარეობს და თუ სახელმწიფო გადატრიალებას შევადარებთ, ნამდვილად ასეა, მაგრამ, ძირითადად, ეს იმის შედეგია, რომ უკუსვლის შემოქმედნი ხშირად მიმართავენ მცირე, თანდათანობით ცვლილებებს, რათა დემოკრატიული ინსტიტუტების დეგრადაციამ მაქსიმალურად შეუმჩნევლად ჩაიაროს (Grabenwarter 2018). მიუხედავად იმისა, რომ პროცესი „ეტაპობრივია“, ნორმალური პოლიტიკური ცვლილების მასშტაბთან შედარებით, იგი მაინც საკმაოდ სწრაფად ვითარდება. უკუსვლის შემოქმედი რეჟიმები, ხშირად, ერთ საარჩევნო ვადაში ასწრებენ როგორც ძალაუფლების წარმატებით განმტკიცებას, ასევე საარჩევნო გარემოს ძირეულ გამრუდებას. უკუსვლის განსახორციელებელ ინსტრუმენტთა კრებულის შესწავლისას, ერთ-ერთ განუხრელ ტენდენციად გამოიკვეთა, რომ უკუსვლის შემოქმედნი, პოლიტიკურ ტემპს თავიანთ სასარგებლოდ საოცრად ოსტატურად იყენებენ, ახორციელებენ რა ძირითად და თანმდევ ცვლილებებს ერთი ხელის მოსმით. ხშირად, ეს გამოიხატება კანონპროექტების განხილვაში დაჩქარებული პროცედურების გამოყენებით, ან კანონმდებლობის შემოღებით, როდესაც იგი ინიცირებულია არა შესაბამისი სუბიექტის, არამედ პარლამენტის იმ წევრთა მხრიდან, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან, საკანონმდებლო ორგანოს კანონპროექტი პროცედურების გვერდის ავლით განახილვონ. მაგალითად, 2023 წელს, სლოვაკეთის პრემიერ-მინისტრად რობერტ ფიცოს არჩევის შემდეგ, თანამდებობაზე ყოფნის პირველ 100 დღეში, პარლამენტმა კანონპროექტების 72%-ზე მეტი სწრაფი პროცედურების გამოყენებით მიიღო, მათ შორის, გაუქმდა სპეციალური პროკურატურის ოფისი. საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების ტემპის დასაჩქარებლად ამ ტაქტიკის გამოყენება, უკუსვლის შემოქმედთ საშუალებას აძლევთ, კონკურენტების გაძლიერებამდე, დროის მოკლე მონაკვეთში, ძალაუფლება გარანტირებულად განიმტკიცონ.

თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ უკუსვლის განმახორციელებელთა მანიპულირება პოლიტიკური დროით, უპირველეს ყოვლისა კი გაზრდილი პოლიტიკური ტემპით გამოიხატება, აღნიშნულ პრობლემაზე პასუხი არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პროცესის შენელება (Issacharoff 2023: 37-42). პირველ რიგში, ყველაფრის ნელა გაკეთების მოთხოვნა ამძაფრებს იმას, რასაც როსა (2005) პოლიტიკურ „დესინქრონიზაციას“ უწოდებს. ეს არის პროცესი, როდესაც განსხვავება თანამედროვე ცხოვრების ტემპსა და დემოკრატიული გადაწყვეტილებების მიღების დროს შორის ასინქრონულია, რაც ამომრჩეველში მოითმენლობას და მთავრობის საქმიანობით იმედგაცრუებას იწვევს, რაც, თავის მხრივ, პოპულიზმში გადაზრდის საშიშროებას წარმოშობს. ანალოგიურად, პოლიტიკის იმგვარი შენელება, რომ ხელისუფლებაში მყოფი პარტია, პროცედურული ბარიერების გამო, წინასაარჩევნო დაპირებებს ეფექტიანად ვერ ასრულებს, აჩენს საფრთხეს, ამომრჩეველმა სისტემის მიმართ სასტიკი რეაქცია გამოავლინოს და უმრავლესობის ნება უგულვებელყოფილი დარჩეს. გარდა ამისა, ყველაფრის შენელება ნორმატიულადაც არასასურველია, ვინაიდან ავტომატურად ფართოვდება ის სფეროები, რომელიც მთავრობის სავალდებულო ჩართულობას მოითხოვს, კანონშემოქმედებითი პროცესის შენელება კი, ჩიხური სიტუაციების მომრავლების რისკს ქმნის, რამაც ლეგიტიმური

საჭიროების შემთხვევაში, შესაძლოა, მთავრობას ხელი შეუშალოს, საფრთხეებსა თუ საგანგებო სიტუაციებს სწრაფად უპასუხოს. ამის ნაცვლად, დროითი წესებისთვის კონკრეტული მაპროვოცირებელი მექანიზმების განსაზღვრა ან არსებულის მიზნობრივი მოდიფიცირება, უფრო მოქნილი მიდგომების ჩამოყალიბებას უზრუნველყოფს.

დროითი წესების ორი მაგალითი, რომლებიც ამ კონტექსტში შეიძლება სასარგებლო იყოს, არის ეტაპობრივი ცვლილების პროცედურები და შეფერხების მექანიზმები, რომლებიც შეიძლება კონკრეტულ გარემოების დადგომის შემთხვევაში ამოქმედდეს ოპოზიციის ან საზედამხედველო ორგანოს მხრიდან. პირველის მაგალითად მოვიხსენიებთ შვედეთისა და ნიდერლანდების გამოცდილებას,<sup>1</sup> როდესაც საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცედურა მოითხოვს, შემოთავაზებული შესწორება ჯერ მოქმედმა პარლამენტმა მიიღოს, შემდეგ კი – შუალედური არჩევნების შედეგად არჩეულმა ახალმა პარლამენტმა საბოლოოდ დაამტკიცოს. აღნიშნული მიდგომა შესაძლებელს ხდის, ამომრჩეველმა ა) ხმა მისცეს ახალ მთავრობას, რაც ფაქტობრივად გამორიცხავს წინა მთავრობის უფლებამოსილებას, იმჟამად არსებული „ერთჯერადი“ უმრავლესობით შეცვალოს თამაშის წესები, ან ბ) ხელახლა აირჩიოს იგივე უმრავლესობა ცვლილებების საბოლოოდ დასამტკიცებლად, რისი მეშვეობითაც „ერთჯერადი“ უმრავლესობა იქცევა მდგრადი ლეგიტიმაციის მქონე უმრავლესობად. ეს პროცესი, თეორიულად მაინც, ქმნის შესაძლებლობას, „ერთჯერადმა“ უმრავლესობამ დაიცნოს პოლიტიკური „ვნებები“ და „ახირებები“ და ქმნის დროში გადანაწილებულ მსჯელობას ადამიანებს (ან/და მათ წარმომადგენლებს) შორის T1 და T2 ეტაპზე. ასევე, ეს მიდგომა ხელს უშლის უმრავლესობას, „ჩარახოს კარი“ ფუნდამენტური წესების შეცვლით, სანამ საზოგადოება შეძლებს, მათ პასუხისმგებლობა დააკისროს იმავე წესების საფუძველზე. აღსანიშნავია, რომ ამ მხრივ, შესწორების ეტაპობრივი პროცედურები ერთადერთი შესაძლებლობა არაა. არსებობს სხვა მექანიზმები, რომლებიც შეიძლება გამოიყენონ ერთპიროვნულ ინტერესებზე მორგებული ცვლილებების აღსაკვეთად და თამაშის ფუნდამენტური წესების შესამუშავებლად. ეს შეიძლება იყოს მიდგომა, რომელიც გულისხმობს გადავადებულ განხორციელებას (მაგალითად, აშშ-ის კონსტიტუციის 27-ე შესწორება, რომელიც ადგენს, რომ კონგრესმენის ხელფასის მომატების შესახებ წესის ცვლილება ძალაში შედის მხოლოდ მომდევნო მოწვევის კონგრესის საქმიანობის დაწყებისას), ან მიდგომა, რომელიც ცხად აკრძალვას აწესებს, როგორც ამას ჰაიტის კონსტიტუცია უზრუნველყოფს: „პრეზიდენტი ვერ იღებს სარგებელს იმ მთავრობის პირობებში, რომელმაც აღნიშნული სარგებლის შესახებ საკანონმდებლო ცვლილებები დაამტკიცა [შესწორება]“ (მუხლი 284(2)).

მეორე ტიპის დროითი წესი გულისხმობს ოპოზიციის, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი თუ საზედამხედველო ორგანოს შესაძლებლობას, კონკრეტული გარემოებების არსებობისას, შეაფერხოს ცვლილების პროცესი, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება საკანონმდებლო (და არა საკონსტიტუციო) ცვლილებებს. მაგალითად, შვედეთში, პარლამენტის მხოლოდ ათიოდე წევრსაც კი შეუძლია, სავალდებულო წესით შეაჩეროს იმ საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვა, რომელიც „ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებსა და თავისუფლებებს“ ეხება (მუხლი 20-22). პრაქტიკაში, საკანონმდებლო ცვლილებების შენელების შესაძლებლობა

1 ამ თემაზე ვარიაციებს შეიცავს საქართველოსა და უკრაინის კონსტიტუციებიც.

გადამწყვეტი აღმოჩნდა უკუსვლის შესაჩერებლად. მაგალითად, პოლონეთში, სენატს, რომელსაც პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ მიღებული კანონმდებლობის დამტკიცებისას პირდაპირი ვეტოს უფლებამოსილება არ აქვს, შეუძლია, წარმოდგენილი კანონმდებლობა 30 დღის ვადაში განიხილოს და შემდგომ, იგი ქვედა პალატას დაუბრუნოს. 2019 წელს, როდესაც ოპოზიციამ სენატში უმრავლესობა მოიპოვა, ეს დროითი მონაკვეთი მათთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად იქცა, რადგან სწორედ ამ 30 დღიან პერიოდში მოხერხდა შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ ვენეციის კომისიისგან მოსაზრებების გამოთხოვა და მიღება, სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობის წარმართვა და კონკრეტული საკითხის გარშემო ოპოზიციური ამომრჩევლის მობილიზება.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მაგალითი კოლუმბიაა. გამბოა (2022) აღწერს შემთხვევას, როდესაც ოპოზიციამ, საკანონმდებლო ინიციატივის განხილვის შესაჩერებლად საპარლამენტო პროცედურა გამოიყენა, რითიც საბოლოოდ თავიდან აიცილა პრეზიდენტ ალვარო ურიბეს ძალაუფლების შეუქცევადი განმტკიცება. შეფერხების შექმნით, ოპოზიციამ, პირველ რიგში, რეფორმების მიმართ საზოგადოების ენთუზიაზმი შეასუსტა (ერთი მნიშვნელოვანი რეფერენდუმის შემთხვევაში, 2002 წლის ივლისში გამოხატული 81% საზოგადოებრივი მხარდაჭერა, 2023 წლის იანვარში 46%-მდე დაეცა) და იმავდროულად უმრავლესობისგან მნიშვნელოვანი დათმობები მიიღო, რადგან უმრავლესობამ გააცნობიერა, რომ დროის წინააღმდეგ ბრძოლა უშედეგო იყო. თუმცა, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კოლუმბიის საპარლამენტო პროცედურას აკლდა დროითი წესები, რაც ოპოზიციას საშუალებას მისცემდა, პროცესი შეენელებინა. ამის ნაცვლად, მათ ობსტრუქციულ ტაქტიკას მიმართეს, რაც გამოიხატებოდა კანონმდებლობაში არსებული პროცედურული ხარვეზების ბოროტად გამოყენებაში, ან სულაც პროცედურების დარღვევაში, ზუსტად ისე, როგორც ამას უკუსვლის არა ერთი შემოქმედი აკეთებს. აღნიშნული ცხადყოფს გაწერილი რეგულაციების აუცილებლობას, რათა დროითი წესები იმგვარად გამოვიყენოთ, რათა იგი არ იქცეს „კარგ ბიჭებსა“ და „ცუდ ბიჭებს“ შორის დისკუსიად იმის თაობაზე, ამართლებს თუ არა მიზანი საშუალებას.

### ბ. „უმრავლესობის“ ასპექტი: პარტიების და არა ძალაუფლების დანაწილება

ხელისუფლების დაყოფის შესახებ მონტესკიესა და მედისონის კონცეფციისგან განსხვავებით, პარტიული სისტემების განვითარებამ, შეკავებისა და გაწონასწორების ძირითადი წყარო „ეჭვიანი“ ინსტიტუტებიდან კონკურენტუნარიან პარტიებზე გადაანაცვლა (Levinson და Pildes 2006). ოპოზიციისთვის უფლებამოსილების მინიჭებამ, მთავრობის კონტროლისა და მისი ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის პროცესში ეფექტიანი როლი შეასრულოს, შესაძლოა, საკვანძო მნიშვნელობის იყოს უკუსვლის შემოქმედი პარტიების წინააღმდეგ.

კვორუმად სუპერუმრავლესობის განსაზღვრა, როგორც წესი, პარტიებს შორის კონსენსუსის მიღწევის სავალდებულო მოთხოვნის შემცველ მექანიზმად გვევლინება, თუმცა ეს მიდგომა შეიძლება პრობლემური იყოს. უპირველესად იმიტომაც, რომ სუპერუმრავლესობის

მოთხოვნა ვერაფერს ცვლის, თუ უკუსვლისკენ მიდრეკილი პარტია ისეც ფლობს ამგვარ უმრავლესობას (უნგრეთის შემთხვევა). „ასეთ ვითარებაში, უკიდურესად რთულია შეზღუდო და გააკონტროლო „ერთჯერადი“ უმრავლესობა, დემოკრატიული ბირთვი არ შეცვალოს“ (Bisarya და Rogers 2023). თუმცა, შესაძლოა, თავი იჩინოს სხვა პრობლემებმაც. მაგალითად, უნგრეთში, მმართველმა პარტია ფიდესმა, ძირეულად შეცვალა კონსტიტუციური სისტემა, ხოლო უკვე შეცვლილი სისტემის შესაცვლელად – სუპერუმრავლესობის მოთხოვნა დააწესა. საარჩევო სისტემის გამრუდებასთან კომბინაციაში, როდესაც პრაქტიკულად შეუძლებელია ოპოზიციამ არათუ სუპერუმრავლესობა, არამედ უბრალო უმრავლესობაც კი მოიპოვოს, ამგვარი ცვლილებები მოქმედებს როგორც ბარჯი, რომლითაც ფიდესმა იოლად შეძლო კონსტიტუციურისისტემის დამცავი ფარის მორღვევა ისე, რომ განმგმირავი იარაღი სამუდამოდ ჩატოვა კონსტიტუციისთვის მიყენებულ იარაღში. მესამე მნიშვნელოვანი მიზეზი არის ის, რომ სუპერუმრავლესობის მოთხოვნის დაწესებას, შესაძლოა, ისეთივე უკუეფექტი ჰქონდეს, როგორც უმცირესობისთვის ვეტოს მინიჭებას, დაბლოკოს უმრავლესობის გადაწყვეტილება, რაც, თავის მხრივ, ობსტრუქციონიზმსა და ხელისუფლების პარალიზებას ახალისებს. ამდენად, საჭიროა იმგვარი მიდგომის ჩამოყალიბება, რაც ერთი მხრივ, ოპოზიციას საშუალებას მისცემს ეფექტიანად აკონტროლოს, გარკვეული პროცესი შეაფერხოს, ან ამომრჩევლის მობილიზაცია შეძლოს, მაგრამ მეორე მხრივ, ვერ შეძლოს უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სრული დაბლოკვა ან უვადოდ შეჩერება.

ამ მხრივ ერთ-ერთი ქმედითი სტრატეგია, შესაძლოა, ხელშესახები ინტერპარტიული კონსენსუსის მოთხოვნა იყოს, განსაკუთრებით თუ საქმე ეხება ფუნდამენტურ ცვლილებებს. ამის ნათელი მაგალითია ის, რასაც ადამ ადებე (2020), აფრიკულ კონტექსტში, „ინკლუზიურ მაჟორიტარიზმს“ უწოდებს. ამ მიდგომის თანახმად, ცვლილებებისთვის აუცილებელია არამხოლოდ უმრავლესობის, არამედ ოპოზიციური პარტიების ხმათა გარკვეული რაოდენობაც. მსგავსია ტაილანდის გამოცდილებაც, როდესაც კონსტიტუცია ითვალისწინებს, რომ მასში განხორციელებულ ცვლილებებს მხარი უნდა დაუჭიროს ოპოზიციური პარტიის 20% მაინც (მუხლი 256(6)). არსებობს კიდევ ერთი მიდგომა, რომელიც ოპოზიციას საშუალებას აძლევს იმოქმედოს როგორც დამცავმა ბასტიონმა, მაგრამ არა ვეტოს უფლებამოსილებით, რაც გულისხმობს ალტერნატივების შეთავაზებას, ანუ მოქმედებას ‘უსაფრთხოების სარქველის’ პრინციპით. მაგალითად, ამ მიდგომის მიხედვით, შესაძლებელია დემოკრატიული ბირთვი კანონმდებლობის მეშვეობით შეიცვალოს: ა) პარლამენტის იმგვარი უმრავლესობით, რომელიც მოითხოვს ამ ცვლილებებს ოპოზიციის X პროცენტი მაინც უჭერდეს მხარს; ბ) ან უბრალო უმრავლესობით მიმდინარე მოწვევის პარლამენტში და უბრალო უმრავლესობითვე ან სუპერუმრავლესობით – შემდეგი მოწვევის პარლამენტშიც.

ასევე, შესაძლებელია პროცესის გაძლიერება ოპოზიციის პროაქტიული ჩართულობით, მაგალითად მათთვის გარკვეული საპარლამენტო კომიტეტების თავმჯდომარის თანამდებობის შეთავაზებით, ან სასამართლო ხელისუფლებაში თუ დამოუკიდებელ კომისიებში გარკვეული კვოტების გამოყოფით. თუმცა, ეს მიდგომა შეიძლება მარგინალურად იქცეს. გინსბურგი და ვერსტეგი მიუთითებენ, რომ „მათ შეიძლება ვერც ვერაფერი გააკეთონ იმ შემთხვევაში, თუ უმრავლესობა აპირებს ისეთი დღის წესრიგი გაატაროს, რომლის მიზანიც შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმების მოშლაა“ (Ginsburg და Versteeg 2018:249). თუმცა, ამგვარი ჩართულობა სრულად ნომინალური მაინც არ არის და სხვა მექანიზმებთან ერთობლიობაში,

შესაძლოა, საკმაოდ ეფექტიანიც კი გამოდგეს. მაგალითები მოიცავს როგორც ნაკლებად მასშტაბურ საკითხებს, როგორცაა ოპოზიციისთვის შეკითხვის დასმისთვის კონკრეტული დროის გამოყოფა, ან წამყვანი როლის მინიჭება უნდობლობის ვოტუმის განხილვისას, ასევე უფრო მეტი გავლენის მქონე პროცესს — ოპოზიციისთვის მეტი როლის მინიჭებას ისეთ კონტრმაჟორიტარულ ორგანოებში, როგორცაა სასამართლოები ან საზედამხედველო ინსტიტუტები. მაგალითად, სეიშელის კუნძულებზე, ერთ-ერთ მთავარ საკონსტიტუციო ორგანოში წევრების დანიშვნისას, პრეზიდენტი და ოპოზიციის ლიდერი მოქმედებენ წარმომადგენლობითი პარიტეტის საფუძველზე, ნიშნავენ რა ორ-ორ წევრს, ხოლო თავის მხრივ, ეს წევრები მიუკერძოებელ თავმჯდომარეს ირჩევენ (Bulmer 2021:30; სეიშელის კონსტიტუცია, თავი 9). ოპოზიციის გაძლიერების იდეალური მექანიზმი, რომელიც ნეიტრალური ინსტიტუტების პოლიტიზირებას ან მათი დაკომპლექტებისას ჩიხური სიტუაციის შექმნას გამოიწვევს, კონტექსტის მიხედვით განსხვავდება. თუმცა, ჩვენი აზრით, ნებისმიერ კონტექსტში აუცილებელია ორი უმთავრესი პრინციპის დაცვა: სუპერუმრავლესობის კვორუმის დაწესების ნაცვლად ინტერპარტიული მონაწილეობის წახალისება და ოპოზიციისთვის კონტროლის განხორციელების, შეფერხების შესაძლებლობისა და პოლიტიკური მობილიზაციის მექანიზმების მინიჭება ვეტოს უფლების გარეშე.

### გ. „მინიმალური ბირთვის“ ასპექტი: ბირთვის გამაგრება

საბოლოოდ, თავად კონსტიტუციური ბირთვის მანიპულაციისგან დაცვის საკითხს მივადექით. მიუხედავად იმისა, რომ ვერც ერთი ციხე-სიმაგრე ვერ უზრუნველყოფს უკუსვლისგან სრულად დაცვას, მისმა გამაგრებამ, შესაძლოა, უკუსვლა მნიშვნელოვნად გაართულოს, გაზარდოს რა თითოეული დამაზიანებელი ცვლილების პოლიტიკური ფასი.

თუმცა, დროითი წესების მსგავსად, ყველაფერზე პასუხი კონსტიტუციონალიზაცია ვერ იქნება. მიზანშეწონილი არ არის, გამოვიკვლიოთ თითოეული უკუსვლა და შემდგომ, „ბზარები“ სათითაოდ ამოვავსოთ. ამას ისიც ცხადყოფს, რომ უკუსვლის ინსტრუმენტთა კრებულის გულდასმით შესწავლის შედეგად, ერთ-ერთი მთავარი მიგნება სწორედ ისაა, რომ უკუსვლის შემოქმედნი, საკუთარი დღის წესრიგის განხორციელებისას, მოქნილობისა და შემოქმედებითობის (კრეატიულობის) მაღალი ხარისხით გამოირჩევიან. გარდა ამისა, ცვლილებების განხორციელების უკიდურესი გართულება, ზედმეტ ტვირთად აწვება უმრავლესობას, საკუთარი პოლიტიკა ეფექტიანად განახორციელოს და წინასაარჩევნო დაპირებები შეასრულოს. როგორც ზემოთ განვიხილეთ, როდესაც მთავრობა ზედმეტად შეზღუდული და არაეფექტიანია, ბუნებრივად იმატებს იმედგაცურება და უკმაყოფილება, რაც ამომრჩევლის საპასუხო რეაქციას იწვევს და აძლიერებს არალიბერალური, პოპულისტური უკუსვლის მიზიდველობას. ამ ინტერესებს შორის სამართლიანი ბალანსის პოვნა გულისხმობს იმას, რომ მთავრობას ჰქონდეს უფლებამოსილება მართოს და, ამავდროულად, აიკრძალოს დემოკრატიის დამცავი გარანტიების ცალმხრივად და მიზანმიმართულად გადაგვარება.

მიუხედავად ამისა, უკუსვლის მომხრეთა მიერ გამოყენებული სტრატეგიების გაანალიზება ხელს უწყობს გარკვეული სფეროებისთვის კონსტიტუციური დაცვის ხარისხის მინიჭებას,

როცა მანამდე, იგივე საკითხები მიმდინარე კანონმდებლობით წესრიგდებოდა. მაგალითად, მოსამართლეთა საპენსიო ასაკის ტოტალური შემცირების პრაქტიკა, რათა ამ ინსტიტუციის პოლიტიკური მიზნებით ხელახლად აკომპლექტება მოხერხდეს, მიგვანიშნებს, რომ სასამართლო სისტემის გარკვეული ასპექტები, როგორცაა მოსამართლის თანამდებობაზე ყოფნის ვადის ხანგრძლივობა და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვები, საპენსიო ასაკი და სასამართლოს იურისდიქციის ფარგლები, შესაძლოა, სავალდებულო კონსტიტუციონალიზაციას დაექვემდებაროს. იმავე დასკვნამდე მივიდნენ კონსტიტუციური გადახედვის პროცესის შედეგად გერმანიაში, ნორვეგიასა და შვედეთში. რაც შეეხება საკითხებს, რომელთა განსაზღვრასაც, როგორც წესი, კონსტიტუციები მიმდინარე კანონებს ანდობენ, შესაძლოა, ეს პრაქტიკა უცვლელად გაგრძელდეს. ასეთ საკითხთა სპექტრი მოიცავს საარჩევნო სისტემის ან საარჩევნო ადმინისტრაციის ზოგიერთ ფუნდამენტურ მახასიათებელს, ოპოზიციის საკანონმდებლო უფლებამოსილებას და საჯარო ადმინისტრაციისა და საზედამხედველო ინსტიტუტების წევრების უფლებამოსილების ვადასა და პირობებს (პოტენციურ საკითხთა ყოვლისმომცველი ჩამონათვალი იხილეთ ჩვენს ანგარიშში).

სხვა საკითხია, თუ რამდენად ხისტად და მკაცრად უნდა იყოს დაცული კონსტიტუციაში ასახული ასპექტები. კონსტიტუციონალიზაციის მიზანი შეიძლება ამგვარი დებულებების შეცვლისგან დაცვა იყოს, მაგრამ მათი ზედმეტად გამკაცრება შეიძლება „დაავადებაზე“ უარეს „წამლად“ მოგვევლინოს. კერძოდ, არსებობს კონსტიტუციის უცვლელი დებულებები, რომლებიც, მიზიდველობის მიუხედავად, დროთა განმავლობაში მოდიფიცირებას საჭიროებს. მაგალითად, ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკაში, უცვლელმა დებულებამ, რომელიც საპრეზიდენტო ვადის შეზღუდვის შეცვლას კრძალავს, კონსტიტუციური კრიზისი გამოიწვია, ვინაიდან საპრეზიდენტო ვადის დასრულება დაემთხვა Covid-19 პანდემიას, რომლის დროსაც, არჩევნების ჩატარება შეუძლებელი იყო.

აღსანიშნავია, რომ ბოლო პერიოდში, სულ უფრო მეტად ფეხს იკიდებს კონსტიტუციური ცვლილების სირთულის ეტაპობრივი გათვალისწინების ტენდენცია, თუნდაც საფეხურებრივ ცვლილებათა ზღვრების გამოყენებით (Buchanan და Tullock 1962). მაგალითად, იამაიკის კონსტიტუცია უფრო მაღალ ზღვარს აწესებს ისეთ სფეროთა შესაცვლელად, როგორცაა მართალმსაჯულების სამსახურის კომისიასთან დაკავშირებული საკითხები (მუხლი 49), ხოლო განას შემთხვევაში, დაწესებულია დახვეწილი პროცედურა, რომელიც მოიცავს სახელმწიფო საბჭოსთან კონსულტაციას, რეფერენდუმს, პარლამენტის მხრიდან რატიფიკაციას და აღმასრულებელი ხელისუფლების თანხმობას „განმტკიცებული დებულებების“, მათ შორის ფუნდამენტური უფლებების მარეგულირებელი დებულებების შესაცვლელად (მუხლი 290) (Landau და Dixon, 2018).

მიუხედავად ამისა, კონსტიტუციის ნებისმიერი ასპექტის ძალიან მაღალი ზღვრით დაცვა თავისთავად პრობლემურია. ცვლილებებისთვის ზედმეტად ბევრი ბარიერის შექმნამ შეიძლება სისტემა მყიფედ აქციოს, რაც ამცირებს იმ კრიტიკულ ზღვარს, რომლის დროსაც, უკუსვლის მომხრეები მთელი სისტემის შეცვლას, ან სისტემის მიღმა უკანონოდ მოქმედებას გადაწყვეტენ, ნაცვლად იმისა, რომ მისი კონკრეტული ასპექტი შეცვალონ. ცვლილების შესაძლებლობა ერთგვარი დამცავი სარქველის როლს ასრულებს, რათა სისტემაზე არსებული ზეწოლა

შემსუბუქდეს. (ხოლო სისტემამ, რომლის შეცვლაც შეუძლებელია, შესაძლოა „ლეგიტიმურობა დაკარგოს და თავისივე დაწესებული მოთხოვნები ვერ შეასრულოს“ (Guttman და Voigt 2019)).

მაგალითად, გინსბურგი, მელტონი და ელკინსი უფლებამოსილების ვადის ზღვრებს აღწერენ როგორც „უხეშ ინსტრუმენტს“, რადგან იგი არ ტოვებს თავისუფლებას იმისთვის, რომ განისაზღვროს, თუ რამდენი ხნით შეუძლია აღმასრულებელს ხელისუფლებაში დარჩენა, რითაც ახალისებენ სისტემისგან თავის სრულად არიდებას ან მის ძირეულ დეკონსტრუქციას (Ginsburg et al 2011). აღნიშნულის ნაცვლად, „უფრო რბილი“ სტრატეგიების გამოყენება, როგორცაა არათანმიმდევრული ვადები, რომლებიც მოითხოვს აღმასრულებლისგან თანამდებობის დატოვებას, მაგრამ ღიად ტოვებს სამომავლოდ ხელისუფლებაში დაბრუნების საკითხს, ხელს უწყობს ვადიანი შეზღუდვების სრულად გაუქმების მოტივაციის შესუსტებას (Ginsburg et al 2011; Dixon და Landau 2020).

აღნიშნული მოსაზრებები, შესაძლოა, არა კონსტიტუციონალიზაციის, არამედ უფრო ნიუანსირებული მიდგომების სასარგებლოდ მეტყველებდეს. როგორც გუტმანი და ვოიტი (2019) აღნიშნავენ: მიზანია კონსტიტუციის შეცვლის სირთულის ოპტიმიზაცია და არა მაქსიმიზაცია. უფლებამოსილების ვადის ზღვრების მაგალითს რომ დავუბრუნდეთ, ერთ-ერთი მიდგომა ისიცაა, რომ ფოკუსირება მოხდეს იმ პოლიტიკური უპირატესობის წინააღმდეგ ბრძოლაზე, რომელსაც მოქმედი ლიდერები ხელახალი არჩევნების კამპანიებში (მაგ., Cover 1977) ფლობენ, რათა პოლიტიკურად გაართულონ უკუსვლის მომხრეთა ხელისუფლებაში დარჩენა. ლათინური ამერიკის ქვეყანათა კონსტიტუციებში ხშირად გამოიყენება მექანიზმი, რომელიც საარჩევნო კამპანიისას, მოქმედი ხელისუფლების უპირატესობის შესარბილებლად, მათ უკრძალავს სახელმწიფო რესურსების გამოყენებას, რათა თავიდან იქნას აცილებული გადასახადის გადამხდელთა ფულის გამოყენება მოქმედი ხელისუფლების უპირატესობის განსამტკიცებლად. გინსბურგი, მელტონი და ელკინსი ასევე გვთავაზობენ: (ვერმონტის შტატის კანონიდან გამომდინარე, რომელიც მოგვიანებით გაუქმდა) ა) მოქმედი ლიდერებისთვის საარჩევნო კამპანიის ხარჯების კონკურენტებისგან განსხვავებული, უფრო დაბალი ზღვრის დაწესებას, ან ბ) კონკურენტებისთვის მედიაში მეტი დროის დათმობას, რათა დაკომპენსირდეს ბუნებრივად უფრო ძლიერი პოლიტიკური პლატფორმა, რომლითაც ხელისუფლების მოქმედი ლიდერები სარგებლობენ.

## IV. დასკვნა

2023 წლის ოქტომბერში პოლონეთის პარლამენტის ქვედაპალატაში უმრავლესობით მოვიდა ლიბერალური პარტიების კოალიცია, რომლებმაც არჩევნებში გაიმარჯვეს დემოკრატიული ინსტიტუტებისთვის პარტია „კანონი და სამართლიანობის“ (PiS) მიერ მიყენებული ზიანის გამოსწორების დაპირებით. მათ მიერ დაკომპლექტებული მთავრობის წინაშე არსებული ერთ-ერთი რთული ამოცანაა, თუ როგორ შეცვალონ პოლონეთის ინსტიტუციური სტრუქტურები

ისე, რომ ისინი უკუსვლის მიმართ მეტი მდგრადები იყვნენ, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ ხელისუფლებაში კვლავ PIS მსგავსი პოპულისტი და არალიბერალური პარტია დაბრუნდება. სხვა ქვეყნებიც, რომლებიც ამჟამად უკუსვლის ქარცეცხლს ებრძვიან, სულ მალე, მსგავსი ამოცანის წინაშე დადგებიან. როდესაც ეს დღე მოაწევს, აუცილებელია, ინსტიტუციური რეფორმის საკვანძო მცდელობები კარგად გაანალიზდეს. კერძოდ, სათანადოდ შეფასდეს, თუ რა ცვლილებები და სტრატეგიები სასარგებლო ამ პროცესში, ხოლო რომელია ისინი, რომელთა გამოყენებაც პოპულისტური უკუსვლის მომხრეებს წარმოშობს ან ხელახლა აღაზვევებს მათ. ჩვენი აზრით, ტრადიციული მიდგომები და გარეგნულად მიმზიდველი უხეში ინსტრუმენტები დელიკატურად უნდა განიხილებოდეს, ხოლო სახელმძღვანელო პრინციპებად წინამდებარე სტატიაში წარმოდგენილი ან მსგავსი ნიუანსირებული მიდგომები გამოიყენებოდეს. ვიმედოვნებთ, კონსტიტუციური ჩარჩო (დიზაინი) უკუსვლისგან თავის დაღწევას შეძლებს იმის კომპლექსური გააზრებით, რომ ინსტიტუციური *სიძლიერე* ინსტიტუციური მდგრადობის მიღწევის არა ერთადერთი, არამედ მხოლოდ ერთ-ერთი კომპონენტია.

## ციტირებული ნაშრომები

Abebe, A., 'The vulnerability of constitutional pacts: Inclusive majoritarianism as protection against democratic backsliding', in Adem Abebe, Sumit Bisarya, Elliot W. Bulmer, Erin C. Houlihan and Thibaut Noel (eds), *Annual Review of Constitution-Building: 2019* (International IDEA 2020)

Ackerman, B., 'The New Separation of Powers' *Harvard Law Review* 113/3 (2000) 63

Bermeo, N., 'On democratic backsliding', *Journal of Democracy*, 27/1 (2016) 5

Bisarya, S. and Rogers, M., 'Designing Resistance: Democratic Institutions and the Threat of Backsliding' International IDEA (2023)

Buchanan, J. and Tullock, G. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (University of Michigan Press 1962).

Bulmer, W. E., *Opposition and Legislative Minorities: Constitutional Roles, Rights and Recognition*, International IDEA Constitution-Building Primer 22 (International IDEA, 2021)

Cover, A., 'One Good Term Deserves Another: the Advantage of Incumbency in Congressional Elections', *American Journal of Political Science* 21/3 (1977) 523

Choudhry, S., 'Will democracy die in darkness? Calling autocracy by its name', in M. A. Graber, S. Levinson and M. Tushnet (eds), *Constitutional Democracy in Crisis?* (OUP 2018)

Dion, D., *Turning the Legislative Thumbscrew: Minority Rights and Procedural Change in Legislative Politics* (University of Michigan Press 2001)

Dixon, R. and Landau, D., 'Competitive democracy and the constitutional minimum core', in T. Ginsburg and A. Huq (eds), *Assessing Constitutional Performance* (Cambridge University Press, 2016)

Elkins, Z., 'Militant democracy and the pre-emptive constitution: From party bans to hardened term limits', *Democratization*, 29/1 (2022) 174

Ferejohn, J. 'Judicializing politics, politicizing law.' *Law and Contemporary Problems* 65/3 (2002) 41

Gamboa, L., *Resisting Backsliding: Opposition Strategies against the Erosion of Democracy* (Cambridge University Press, 2022)

Ginsburg, T., Melton, J. and Elkins, Z., 'On the evasion of executive term limits', *William & Mary Law Review*, 52/6 (2011) 1807

Grabenwarter, C., 'Constitutional resilience', *Verfassungsblog*, 6 December 2018, <[https:// verfassungsblog.de/constitutional-resilience](https://verfassungsblog.de/constitutional-resilience)>

Haggard, S. and Kaufman, R., *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World* (Cambridge University Press, 2021)

Huq, A. and Ginsburg, T., 'How to lose a constitutional democracy', *UCLA Law Review*, 65 (2018) 78

Huq, A., Ginsburg, T. and Versteeg, M., 'The coming demise of liberal constitutionalism?', *UCLA Law Review*, 85/2 (2018) 239

Issacharoff, S., *Democracy Unmoored: Populism and the Corruption of Popular Sovereignty* (OUP 2023)

Kis, J., 'Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law', in G. A. Tóth (ed.), *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law* (Central European University Press, 2012)

Klarman, M., 'How Brown Changed Race Relations: The Backlash Thesis' *Journal of American History* 81 (1994)

Landau, D. and Dixon, R., 'Tiered Constitutional Design', *George Washington Law Review*, 86 (2018) 438

Levinson, D. J. and Pildes, R. H., 'Separation of parties, not powers', *Harvard Law Review*, 119/8 (2006)

Passchier, R., *The Constitution of the Netherlands at 200: Adaptive Capacity and Constitutional Rigidity* (International IDEA 2015)

Rosa, H., “The Speed of Global Flows and the Pace of Democratic Politics,” *New Political Science* 27/4 (2005) 445

Roznai, “The Straw that Broke the Constitution’s Back? Qualitative Quantity in Judicial Review of Constitutional Amendment” in eds. Alejandro Linares Cantillo, Camilo Valdivieso-León, and Santiago Garcia-Jaramillo, *Constitutionalism: Old Dilemmas, New Insights* (OUP 2021)

Sadurski, W., ‘Constitutional crisis in Poland’, in M. A. Graber, S. Levinson and M. Tushnet (eds), *Constitutional Democracy in Crisis?* (OUP 2018)

—, *Poland’s Constitutional Breakdown* (OUP 2019)

Sajó, A., *Ruling By Cheating: Governance in Illiberal Democracy* (Cambridge 2021).

Tommasini, A., ‘Judicial self-empowerment and unconstitutional constitutional amendments’, *International Journal of Constitutional Law* 22/1 (2024) 161

Uitz, R., ‘Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary’, *International Journal of Constitutional Law*, 13/1 (2015) 279