

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი
ორგანოს ლეგიტიმურობა დემოკრატიული და სამართლებრივი
სახელმწიფოს კონტექსტში

ნელი გოგინავა

წარმოდგენილია სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად

სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტი

თბილისი, 0164, საქართველო

სექტემბერი 2020

რეზიუმე

წინამდებარე ნაშრომი შეისწავლის საქართველოს საკანონმდებლო აქტებს, რომლებიც უკავშირდება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას და მის წარმომადგენლობით ორგანოს. აგრეთვე, განიხილავს საქართველოს პარლამენტის დადგენილებებს, რომლითაც საქართველოს პარლამენტმა ჯერ დაითხოვა, შემდეგ კომპეტენცია დაუდასტურა და უვადო უფლებამოსილება განუსაზღვრა აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლეს საბჭოს. ნაშრომში აგრეთვე, წარმოდგენილია საერთაშორისო პრაქტიკა, კერძოდ, მოლდოვის, უკრაინისა და აზერბაიჯანის სამართლებრივი რეგულაციები მათ ოკუპირებულ და ანექსირებულ ტერიტორიებთან მიმართებით.

საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველო დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოა. შესაბამისად, სახელისუფლებო ძალაუფლების წყაროა ხალხი და ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციის შესაბამისად. კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ არ არსებობს კანონი უმაღლესი საბჭოს არჩევისა და დათხოვნის შესახებ, ამასთან საქართველოს პარლამენტს არ მიუღია კონსტიტუციური კანონი აფხაზეთის ა/რ-ის შესახებ, შესაბამისად არ არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო ბაზა აფხაზეთის ა/რ-ისა და უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების შესახებ. ნაშრომში განხილულია საკანონმდებლო უმოქმედობის სახეები. საკანონმდებლო უმოქმედობა შეიძლება არსებობდეს მაშინ, როდესაც საკითხი სამართლებრივი რეგულირების გარეშე არის დარჩენილი, ვინაიდან კანონმდებელს არ შეეძლო ევარაუდა მისი არსებობა. აფხაზეთის ა/რ-ის უფლებამოსილების საკითხის საკანონმდებლო რეგულირების გარეშე არსებობა არ შეიძლება ჩაითვალოს ამგვარ შემთხვევად. ამასთან, კონსტიტუცია იმპერატიულად ადგენს, რომ ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილება ასახულია კონსტიტუციურ კანონში, შესაბამისად, კანონმდებელი შეგნებულად უგულებელყოფს კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვალდებულებას. კონსტიტუცია ქვეყნის უზენაესი კანონია და მისი უგულებელყოფა შეუთავსებელია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან, ისევე, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობა არჩევნების გარეშე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნაშრომში წარმოდგენილია დასკვნა, რომლის მიხედვითაც, მიზანშეწონილი იქნება, საქართველოს პარლამენტმა მიიღოს კონსტიტუციური კანონი აფხაზეთის ა/რ-ის შესახებ და გაითვალისწინოს წარმომადგენლობითი ორგანოს ფორმირების წესი. ამით, საქართველოს პარლამენტი სამართლებრივ საფუძველს შეუქმნის ოკუპირებული აფხაზეთის წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციონირებას, არჩევნების წესის განსაზღვრით, აღმოფხვრის ძალაუფლების მითვისების შესაძლებლობას და დაასრულებს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ვალდებულების უგულებელყოფის მავნე პრაქტიკას.

RESUME

The present paper examines the legislative acts of Georgia related to the Autonomous Republic of Abkhazia and its representative body. It will also consider the resolutions of the Parliament of Georgia, by which the Parliament of Georgia first dissolved, then confirmed its competence and established a permanent authority in Abkhazia as a representative body of the Autonomous Republic. The paper also presents international practice, in particular the legal regulations of Moldova, Ukraine and Azerbaijan in relation to their occupied territories. According to the Constitution of Georgia, Georgia is a democratic and legal state. Consequently, the source of governmental power is the people and power is exercised in accordance with the Constitution.

The investigation revealed that there is no law on dismissal and dismissal of the Supreme Council, however, the Parliament of Georgia has not adopted a constitutional law on the Abkhaz Autonomous Republic, therefore there is no unified legal framework on the powers of the Abkhaz Autonomous Republic and the Supreme Council in general. As a matter of fact, that the Constitution is the supreme law of the country its neglect is incompatible with the principle of the rule of law. It is as impossible as existence of a democratic country without elections.

Based on the above, the paper presents a conclusion, according to which it would be expedient for the Parliament of Georgia to adopt a constitutional law on the Autonomous Republic of Abkhazia and to take into account the rules of formation of a representative body. Thus, the Parliament of Georgia will create a legal basis for the functioning of the representative body of the occupied Abkhazia, by defining the rules of elections, eliminating the possibility of usurpation of power and, at the same time, ending the harmful practice of neglecting the obligation under the Constitution of Georgia.

სარჩევი

შესავალი	1
1.1 საერთაშორისო რეგულაციები ოკუპირებული და ანექსირებული ტერიტორიების წარმომადგენლობით ორგანოებთან მიმართებით.....	4
1.2 დნესტრისპირეთის უმაღლესი საბჭოს სტატუსი	10
1.3 მთიანი ყარაბაღის წარმომადგენლობითი ორგანოს სტატუსი.....	16
1.4 ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი სტატუსი	20
1.4.1 ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო ყირიმის ანექსიის შემდეგ	26
2. აფხაზეთის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანო.....	30
2.1 აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნა და უფლებამოსილების დადასტურება	30
2.2 დემოკრატია არჩევნების გარეშე	37
2.3 „კონსტიტუციური კანონი აფხაზეთის შესახებ” - არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობა	47
დასკვნა	61
ბიბლიოგრაფია.....	63

შესავალი

საკვლევი თემის არსი და აქტუალობა: საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს ტერიტორიის განუყოფელი ნაწილია, ამასთან აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აფხაზური ენა სახელმწიფო ენად არის გამოცხადებული, ქართულ ენასთან ერთად. მიუხედავად იმისა, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიაა და მასზე საქართველოს იურისდიქცია არ ვრცელდება, საინტერესოა, რომ საქართველოში დღემდე ფუნქციონირებს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოები, მათ შორის აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველო სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოა, რაც ნიშნავს, რომ ძალაუფლების წყაროა ხალხი და ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციის შესაბამისად.

კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ საქართველოს პარლამენტი და, შესაბამისად, აფხაზეთის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანო ემხრობა პოზიციას, რომ არჩევნების დანიშვნა ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე არ არის მიზანშეწონილი, რადგან ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილეობას ვერ მიიღებენ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები პირები. შესაბამისად, არ არსებობს კანონი, რომელიც დაარეგულირებს უმაღლესი საბჭოს არჩევასა და დათხოვნას. კანონმდებლის მიზანი, გამოხატოს სახელმწიფოს სუვერენიტეტი და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის სურვილი, მორალურად გამართლებულია, თუმცა „სამართლებრივ სახელმწიფოში მნიშვნელობა ენიჭება კანონს და არა კანონმდებლის განზრახვას, რომელსაც ხშირად ბოროტი მიზნებისათვის იყენებენ“¹.

საქართველოს კონსტიტუციით, კონსტიტუციური კანონი განსაზღვრავს ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებებს. არ არსებობს კანონი, სადაც უმაღლესი საბჭოს კომპეტენცია სრულად იქნება აღნიშნული. კონსტიტუციური კანონის მიღება საქართველოს პარლამენტის ვალდებულებაა, რომელსაც იგი წლებია უგულებლყოფს. 2002 წლიდან საქართველოს კონსტიტუციაში გაჩნდა ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსი განისაზღვრებოდა კონსტიტუციური კანონებით. 2002 წლიდან დღემდე საქართველოს პარლამენტს არ მიუღია კონსტიტუციური კანონი აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ. საქართველოს პარლამენტი უგულებლყოფს კონსტიტუციით დადგენილი ვალდებულების შესრულებას.

¹ Scalia A., Gutman A., A matter of Interpretation: Federal Courts and The Law, an essay, Princeton University Press, 1997, 17-18

ნაშრომის შესწავლის მიზანი და კვლევის საგანი: ნაშრომის მიზანია განსაზღვროს: ეწინააღმდეგება თუ არა უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის დაკომპლექტების წესი დემოკრატიის საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებს და საქართველოს კონსტიტუციას? ეწინააღმდეგება თუ არა კონსტიტუციური კანონის მიუღებლობა საქართველოს კონსტიტუციას? რას ნიშნავს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ კანონის მიღების ვალდებულების უგულებელყოფა? რამდენად აუცილებელია ოკუპირებული ან ანექსირებული ავტონომიური ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციონირება, იმისთვის, რომ ქვეყანა გამოხატავდეს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის სურვილს? რა როლს ასრულებს საკონსტიტუციო სასამართლო კანონმდებლის საკანონმდებლო უმოქმედობისას და როგორია საერთაშორისო პრაქტიკა? წინამდებარე ნაშრომი არ შეისწავლის საკონსტიტუციო სასამართლოს როლს და კომპეტენციას, თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ იგი უკავშირდება საქართველოს პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური კანონის მიუღებლობას, ნაშრომში წარმოდგენილი მსჯელობა ღიად არ ტოვებს პასუხს კითხვაზე - რა სამართლებრივი მექანიზმებით ახერხებს საზღვარგარეთის ქვეყნების გარკვეული ნაწილი საკანონმდებლო უმოქმედობისა და მისით გამოწვეული არაკონსტიტუციური შედეგის თავიდან არიდებას?

აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოსთან მიმართებით, სახელისუფლებო ძალაუფლების წყარო არ არის ხალხი, რადგან 1991 წელს არჩეული შემადგენლობა საქართველოს პარლამენტმა 1994 წელს დაითხოვა, ხოლო 1995 წელს კი დათხოვნილ შემადგენლობას, მათი მიმართვის საფუძველზე, უფლებამოსილება დაუდასტურა და დადგენილებითვე, კოოპტაციის წესით, დაამატა დეპუტატები საქართველოს პარლამენტიდან.

შესაბამისად, ნაშრომი უმაღლესი საბჭოს ლეგიტიმაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს განიხილავს სამი მნიშვნელობით: საბჭოს არსებული შემადგენლობისთვის უფლებამოსილების დადასტურება, დაკომპლექტების წესის არარსებობა და კონსტიტუციური კანონის მიუღებლობა. ეს უკანასკნელი კი გულისხმობს, პარლამენტის არაკონსტიტუციურ საკანონმდებლო უმოქმედობას და იმ კანონის მიუღებლობას, რომლითაც აფხაზეთის ა/რ-ისა და უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებები უნდა იყოს განმარტებული.

ნაშრომის შესწავლის საგანია საქართველოს საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც უკავშირდება აფხაზეთის ა/რ-ას და უმაღლეს საბჭოს. აგრეთვე, დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპებთან შესაბამისობის განსაზღვრის მიზნით, საერთაშორისო კონვენციები და დეკლარაციები. ნაშრომში წარმოდგენილია საერთაშორისო ორგანიზაციების მოხსენებები და რეზოლუციები. განხილულია საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა და მათი რეგულაციები.

კვლევის მეთოდები და სტრუქტურა: სამაგისტრო ნაშრომის კვლევა მოიცავს აღწერილობით, სისტემურ, ისტორიულ და შედარებით-სამართლებრივ კვლევის მეთოდებს. ისტორიულ-გენეტიკური კვლევის მეთოდი მცირედ,

თუმცა მაინც, გამოყენებულია, საქართველოში და შესწავლილ ქვეყნებში ოკუპირებული და ანექსირებული ტერიტორიების წარმომადგენლობით ორგანოს ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული პრობლემის წარმოშობის მიზეზების შესწავლის მიზნით. საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა წარმოდგენილია შედარებით-სამართლებრივი ანალიზისათვის. სამაგისტრო ნაშრომი მოიცავს 2 თავს და 6 ქვეთავს, აგრეთვე დასკვნასა და ბიბლიოგრაფიას. პირველი თავი შეისწავლის საერთაშორისო ნორმებს, რომლებიც უკავშირდება ოკუპირებული ან ანექსირებული ტერიტორიების კანონიერი სტრუქტურების ფუნქციონირებას. შესაბამისად, პირველი თავის პირველი ქვეთავი ეთმობა საერთაშორისო რეგულაციებს, მეორე ქვეთავში განხილულია დნესტრისპირეთის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი სტატუსი, მესამე ქვეთავში განხილულია ყარაბაღის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიმართ აზერბაიჯანის რეგულაციები. მეოთხე ქვეთავი შეისწავლის ყირიმის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივ სტატუსს ყირიმის ოკუპაციამდე და მის შემდეგ. ნაშრომის მეორე თავი უშუალოდ აფხაზეთის ა/რ-ის წარმომადგენლობით ორგანოს ლეგიტიმაციის საკითხს შეისწავლის. მეორე თავის პირველი ქვეთავი მიმოიხილავს აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნასა და საქართველოს პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების დადასტურებას, რის შემდეგაც საბჭომ მუშაობა განაახლა. მეორე ქვეთავი განიხილავს საბჭოსათვის უვადო უფლებამოსილების მინიჭებას და არჩევნების ჩატარების შეუძლებლობის მიზეზებს. მეორე თავის მესამე ქვეთავში განხილულია საქართველოს პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური კანონის მიუღებლობის ე.ი არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობის პრობლემა და მისი გადაჭრის სამართლებრივი გზა. ასევე, მიმოიხილულია საერთაშორისო პრაქტიკა და საზღვარგარეთის ქვეყნების მიდგომები. ნაშრომის ბოლოს წარმოდგენილია დასკვნა, რომელიც მოიცავს კვლევის შედეგს და რეკომენდაციებს.

1. საერთაშორისო ნორმები და პრაქტიკა ოკუპირებული და ანექსირებული ტერიტორიის კანონიერი სტრუქტურების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით

1.1 საერთაშორისო რეგულაციები ოკუპირებული და ანექსირებული ტერიტორიების წარმომადგენლობით ორგანოებთან მიმართებით

საერთაშორისო სამართლის ნორმები ოკუპაციასა და ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ განსაზღვრავს ოკუპანტი ძალისა და de facto ხელისუფლების ვალდებულებას, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიზნით განახორციელოს ის ქმედებები, რომელთა დაცვასაც ახორციელებდა ლეგიტიმური ხელისუფლება და ვეღარ ახორციელებს ოკუპაციის პირობებში. საერთაშორისო ორგანიზაციებიც, ქვეყნებს, რომელთა ტერიტორიული მთლიანობა დარღვეულია, მხარს უჭერენ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პროცესში და „საჭიროების შემთხვევაში, თანამშრომლობენ ოკუპირებული და ანექსირებული ქვეყნების წარმომადგენლებთან, რათა დაეხმარონ მათ სათანადო რეფორმების გატარებაში. მთავარ როლს ამ პროცესში ყოველთვის ის ქვეყნები თამაშობენ, რომელთა ტერიტორიული მთლიანობაც დარღვეულია.

ჰააგის 1907 წლის კონვენციის 42-ე მუხლი განმარტავს, რომ ტერიტორია ოკუპირებულია, როცა იგი მოქცეულია დამპყრობელი ძალების გავლენის ქვეშ. 43-ე მუხლი კი ადგენს, რომ ოკუპაციის განმახორციელებელი ძალა ვალდებულია დაიცვას საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება, ვინაიდან ლეგიტიმური ძალაუფლება ფაქტობრივად გადავიდა ოკუპანტის ხელში. კონვენციის 48-ე მუხლის შესაბამისად, ოკუპანტი ძალა უფლებამოსილია აკრიფოს გადასახადები ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობისაგან, თუმცა იმ ფარგლებში, რამდენადაც ამას ლეგიტიმური ხელისუფლება განახორციელებდა. ჰააგის კონვენცია იცავს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მყოფ პირთა უფლებებს და მათ დაცვას

ავალდებულებს ოკუპანტ ძალას. ² ოკუპაცია არის დროებითი პროცესი, რომელიც ოკუპაციის განმახორციელებელ ძალას არ ანიჭებს სუვერენიტეტს. ამასთან, დაუშვებელია ტერიტორიისათვის სტატუსის შეცვლა. სტატუსის შეცვლა გულისხმობს ოკუპირებული ტერიტორიის ტერიტორიულ ერთეულებად დაყოფას ან მის დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ გამოცხადებას.³

1949 წლის ჟენევის IV კონვენცია განსაზღვრავს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მოქალაქეთა უფლებების დაცვას. კონვენციის მე-2 მუხლი ადგენს, რომ კონვენციის მოქმედება ვრცელდება ყველა ხელშემკვრელი სახელმწიფოს მიმართ, მათი ტერიტორიის ნაწილობრივ ან სრული ოკუპაციის შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, არსებობს თუ არა შეიარაღებული დაპირისპირება. კონვენციის 54-ე მუხლის შესაბამისად, ოკუპანტმა ძალამ ოკუპირებული ტერიტორიის მოსამართლეებისა და საჯარო მოხელეების მიმართ არ უნდა გამოიყენოს რაიმე ფორმის იძულება ან დისკრიმინაცია, იმის გამო, რომ ისინი უარს ამბობენ თავიანთი ვალდებულებების შესრულებაზე. ამავე მუხლის შესაბამისად, ოკუპანტ ძალას არ ერთმევა უფლება თანამდებობიდან გადააყენოს საჯარო მოხელეები.⁴ საჯარო მოხელეები და მოსამართლეები საოკუპაციო ძალისათვის წარმოადგენს მოწინააღმდეგე მხარეს, თუმცა, კონვენციის შესაბამისად, მათ მიერ უფლებამოსილების გაგრძელება შეიძლება არც შეიზღუდოს თუ ისინი მხარს უჭერენ ახალ ძალას და ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მიმდინარე პროცესებს.⁵ აღნიშნული კონვენციის ძირითადი მიზანი არის ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მოქალაქეთა უფლებების, საზოგადოებრივი წესრიგისა და

² Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907

³ Kaya Ib., Hostile Occupation and International Occupation Law, Selcuk Universitesi Hukuk Fakultesi Dergisi, vol. 9, no. 3-4, 2001, p. 65-76. HeinOnline, 67-68

⁴ Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12 August 1949

⁵ < <https://bit.ly/2AWeWf4> > [14.07.2020]

უსაფრთხოების დაცვა, რაც კონვენციის შესაბამისად, ოკუპანტი ძალის ვალდებულებაა.

1970 წლის გაეროს გენერალური ასამბლეის 9 დეკემბრის რეზოლუციით, შეიარაღებული კონფლიქტის დროს, ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვა უპირველესი მოთხოვნაა.⁶ გაერთიანებული ერების მიერ 2014 წლის 27 მარტს მიღებულ რეზოლუციაში აღნიშნულია, რომ უკრაინის ტერიტორიული მთლიანობა საერთაშორისოდ არის აღიარებული და ყველა სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციას მოუწოდებს არ აღიაროს ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი სხვა ფორმით, გარდა იმისა, რაც უკრაინას აქვს განსაზღვრული.⁷ 2019 წელს მიღებულ რეზოლუციაში კიდევ ერთხელ არის აღნიშნული, რომ გაერო შემფოთებულია უკრაინის ტერიტორიაზე, ყირიმის ავტონომიურ რესპუბლიკის ოკუპაციით და 2014 წლიდან ადამიანის უფლების უგულვებელყოფის ფაქტების არსებობით.⁸ გაერთიანებული ერების კიდევ ერთი რეზოლუცია შეეხება მილიტარიზაციის პრობლემას, როგორც ყირიმის ა/რ-ის ტერიტორიაზე, ისე შავი ზღვისა და აზოვის ზღვის მიმდებარედ.⁹

საერთაშორისო სამართლის ნორმების უგულვებელყოფასა და ოკუპაციას გამოხს ევროკავშირი. უშუალოდ იმ ქვეყნების ოკუპირებულ და ანექსირებულ ტერიტორიებთან მიმართებით, რომლებიც მოცემულ ნაშრომშია განხილული, ევროკავშირს აქვს ე.წ არაღიარების პოლიტიკა, ამას მოწმობს ევროკავშირის რეზოლუციები, რომლებიც თითოეულ ქვეყანასთან მიმართებით ცალ-ცალკე იქნება განხილული. ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკა, რომელიც 2014 წლიდან თვითაღიარებული დამოუკიდებელი რესპუბლიკაა, არ არის აღიარებული უკრაინისა და საერთაშორისო საზოგადოების მიერ. ევროკავშირი მხარს უჭერს უკრაინას და

⁶ Basic principles for the protection of civilian populations in armed conflicts, 9 Decemebr 1970, 9, A/RES/2675

⁷ UN General Assembly res. 68/262, 27 March 2014

⁸ UN General Assembly res.74/168, 18 December 2019

⁹ UN General Assembly res.74/17, 9 December 2019

ევროკავშირის წევრი არც ერთი სახელმწიფო არ აღიარებს ყირიმის ა/რ-ას უკრაინის საერთაშორისოდ აღიარებული ტერიტორიული ფარგლების გარეთ.¹⁰ ევროკავშირის მხარდაჭერითა და უშუალო მონაწილეობით 2014 წლიდან უკრაინამ დაიწყო რეფორმების გატარება, მათ შორის დეცენტრალიზაციის. რეფორმების მიზანი არის დააჩქაროს უკრაინის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პროცესი.¹¹ ყირიმის ანექსიას გმობს ევროპის კავშირიც, 2020 წლის 16 მარტს მიღებულ დეკლარაციაში ევროკავშირმა კიდევ ერთხელ აღნიშნა, რომ რუსეთის მიერ ყირიმის ანექსია არღვევს როგორც უკრაინის ტერიტორიულ მთლიანობას და სუვერენიტეტს, ისე საერთაშორისო სამართლის ნორმებს.¹² 2014 წლიდან უკრაინამ დაიწყო რეფორმების განხორციელება დეცენტრალიზაციის მიზნით, რაშიც ევროკავშირი თავიდანვე აქტიურად იყო ჩართული¹³. ყირიმის მსგავსად, ევროკავშირი არ აღიარებს მთიანი ყარაბაღის დამოუკიდებლობას. ევროკავშირის პოზიციას ამყარებს 2020 წლის 31 მარტს გაკეთებული განცხადება, რომლის მიხედვითაც ევროკავშირი არ აღიარებს მთიან ყარაბაღში მიმდინარე ე.წ საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებს და არ სცნობს მათ შედეგებს. ამასთან, ევროკავშირი განმარტავს, რომ ჩატარებული არჩევნები არ შეცვლის სამომავლოდ მთიანი ყარაბაღის სტატუსის განხილვის პროცესებს და ვერ იქონიებს გავლენას მიმდინარე მოლაპარაკებებზე.¹⁴

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ არსებობს ერთიანი მიდგომა, რომელიც გულისხმობს, რომ საოკუპაციო ძალების მიერ განხორციელებული მოქმედებები უკანონოა და არ შეიძლება იქნეს საერთაშორისოდ აღიარებული, რადგან ეს ძალა არ მომდინარეობს ხალხის

¹⁰ EUCO 7/1/14 REV 1

¹¹ < <https://bit.ly/2CBAMVy> > [14.07.2020]

¹² Declaration by the High Representative Josep Borrell Fontelles, on behalf of the European Union, on the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, 16 March 2020

¹³ Dudley W., Ukraine's Decentralization Reform, Research Division EASTERN EUROPE / EURASIA | WP NR. 1 MAY 2019, 5-6

¹⁴ Statements by the Spokesperson, Nagorno-Karabakh: Statement by the Spokesperson on the so-called presidential and parliamentary elections, Brussels, 31/03/2020, UNIQUE ID: 200331_8

ნების გათვალისწინებით და არ წარმოადგენს ლეგიტიმურ ხელისუფლებას. ქვეყნები, რომელთა ტერიტორიის ნაწილიც ოკუპირებული ან ანექსირებულია, თავად იღებენ გადაწყვეტილებას ამ ტერიტორიების კანონიერი სტრუქტურების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით. არ არსებობს საერთაშორისო ნორმა, რომლითაც გათვალისწინებული იქნება, რომ ლეგიტიმურმა ხელისუფლებამ უნდა შეინარჩუნოს ოკუპირებული ტერიტორიის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები. ის, რასაც საერთაშორისო სამართლის ნორმები უპირობოდ მოითხოვენ, როგორც ლეგიტიმური ხელისუფლებისგან, ისე ოკუპაციის განმახორციელებელი ძალისგან, არის ადამიანის ძირითადი უფლებების განუხრელი დაცვა.

დნესტრისპირეთის სამართლებრივ სტატუსთან და მის წარმომადგენლობით ორგანოსთან დაკავშირებით დეტალურ განხილვას მოცემული ნაშრომის შემდეგი ქვეთავი ეთმობა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ, მიუხედავად იმისა, რომ დნესტრისპირეთის წარმომადგენლობითი ორგანო მოლდოვაში არ ფუნქციონირებს, დნესტრისპირეთის დამოუკიდებლობა არ არის აღიარებული საერთაშორისო საზოგადოების მიერ. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ 2004 წელს განიხილა საქმე „ილაშკუ და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის წინააღმდეგ“. 1999 წელს მოლდოვის ოთხმა მოქალაქემ მიმართა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს. განმცხადებლების მტკიცებით, დნესტრისპირეთის სასამართლომ მათ უკანონოდ შეუფარდა პატიმრობა, ხოლო ილიე ილაშკუს კი სიკვდილით დასჯა ჰქონდა შეფარდებული. მათ მიმართ დაირღვა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, ადამიანის უფლებათა საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპები.¹⁵ დნესტრისპირეთის სასამართლო არ იყო უფლებამოსილი მათთვის სასჯელი შეეფარდებინა, რადგან დნესტრისპირეთი მოლდოვის

¹⁵ მალაშხია შ., კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა სტამბა „ფორმა“, თბილისი, 2011, 246

რესპუბლიკის ანექსირებული ტერიტორიაა, რომელიც იმართება რუსეთის de facto ძალების მიერ. განაჩენში ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ მოლდოვის მთავრობა, საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, მოლდოვის ერთადერთი ლეგიტიმური მთავრობაა, რომელიც ვერ ახორციელებს ხელისუფლებას ე.წ მოლდოვის დემოკრატიულ რესპუბლიკაში. სასამართლომ დაასკვნა, რომ მიუხედავად სეპარატისტული ძალების მიერ ტერიტორიის დაკავებისა, მოლდოვის რესპუბლიკას ევალება განახორციელოს ყველა შესაძლო ქმედება, რათა დნესტრისპირეთთან მიმართებაშიც შესრულდეს აღნიშნული კონვენციით განსაზღვრული ვალდებულება. გადაწყვეტილების 340-ე ნაწილში სასამართლო განმარტავს, რომ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხი მოლდოვის რესპუბლიკას ავალდებულებს თავი შეიკავოს მოლდოვის დემოკრატიული რესპუბლიკის მმართველი რეჟიმის მიმართ რაიმე ფორმით თანადგომისგან. აგრეთვე, აღნიშნულია, რომ სასამართლო ვერ განუსაზღვრავს მოლდოვის რესპუბლიკას რა ქმედება განახორციელოს, თუმცა მას აქვს ვალდებულება დაადგინოს, განხორციელებული ქმედებით გამოხატა თუ არა მოლდოვამ სურვილი კვლავ აღედგინა კონტროლი თვითაღიარებული რესპუბლიკის ტერიტორიაზე. საბოლოოდ, სტრასბურგის სასამართლომ დაადგინა, რომ კონვენციის დარღვევას ადგილი ჰქონდა როგორც რუსეთის, ისე მოლდოვის მხრიდან. აღნიშნული გადაწყვეტილება მოცემული ნაშრომისათვის მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ გადაწყვეტილებაში სასამართლო განიხილავს მოლდოვის სტრატეგიას ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხში და ადგენს, რომ საოკუპაციო რეჟიმი არ წარმოადგენს ლეგიტიმურ ხელისუფლებას. ამასთან, ის ფაქტი, რომ მოლდოვაში დნესტრისპირეთის სახელისუფლებო ორგანოები არ ფუნქციონირებს, არ გულისხმობს de facto ხელისუფლების ლეგიტიმურ ხელისუფლებად ცნობას. სასამართლომ გაითვალისწინა მოლდოვის რესპუბლიკის სურვილი, აღდგეს ტერიტორიული მთლიანობა, რაც დაასკვნა შემდეგი ფაქტების დადგენით:

1991-1992 წლებიდან მოლდოვა გმობდა მოლდოვის დამოუკიდებელი რესპუბლიკის არსებობას, რაც გამოიხატა კიდევ სამხედრო დაპირისპირებით. 1993 წლიდან მოლდოვამ დაიწყო სისიხლის სამართლებრივი დევნა ე.წ მდრ-ის სახელისუფლებო ორგანოების წარმომადგენლების წინააღმდეგ ძალაუფლების მითვისებისა და უზურპაციის ბრალდებით. 1994 წლიდან მოლდოვამ მიიღო კონსტიტუცია, სადაც განიმარტა, რომ დნესტრისპირეთს მიენიჭებოდა ავტონომია. 2002 წლიდან მოლდოვა გადავიდა მოლაპარაკების პროცესზე, თუმცა გადაწყვეტილების 344-ე და 345-ე პუნქტების შესაბამისად, თანამშობლობის ეტაპზე გადასვლა არ ნიშნავს მოლდოვის მიერ მდრ-ის აღიარებას, რადგან ეს არის მოლდოვის ახალი სტრატეგია, რომელიც მიზნად ისახავს დნესტრისპირეთის დაბრუნებას მოლდოვის იურისდიქციის ქვეშ. ამასთან ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე, მდრ-ში მცხოვრებ პირებს გაუუმჯობესდეთ ცხოვრების პირობები.¹⁶

ვფიქრობ, მოკლედ მიმოხილული ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2004 წლის გადაწყვეტილება კარგი მაგალითია იმისა, რომ არ არსებობს კონკრეტული ნორმა, კონკრეტული გადაწყვეტილება, რომელიც სახელმწიფოს მიუთითებს რა ფორმით გამოხატოს ოკუპირებული ტერიტორიის არაღიარება, განუსაზღვროს მას ამ ტერიტორიის კანონიერი წარმომადგენლობა ან სახელისუფლებო ორგანოების ფუნქციონირების ვალდებულება, რადგან სახელმწიფოს ლეგიტიმური ხელსუფლების გადაწყვეტილებაში ჩარევა დაუშვებელია. ქვეყნები, რომელთა ტერიტორიაც ოკუპირებულია, თავად წყვეტენ საჭიროა თუ არა ფუნქციონირებას განაგრძობდეს ოკუპირებული ტერიტორიის სახელისუფლებო ორგანოები.

1.2 დნესტრისპირეთის უმაღლესი საბჭოს სტატუსი

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, ქვეყნები, რომლებმაც საბჭოთა კავშირს თავი დააღწიეს და დამოუკიდებლობა გამოაცხადეს, ეთნიკური კონფლიქტების წინაშე აღმოჩნდნენ. ამ მნიშვნელოვან პროცესებს

¹⁶ Ilascu and Others v. Moldova and Russia, [ECtHR] app No 48787/99, 8 July 2004

სისხლიანი შიდა დაპირისპირებები მოჰყვა. ასე დაიწყო საქართველოში და ასე დაიწყო შიდა კონფლიქტები მოლდოვაშიც. შეიძლება ითქვას, რომ მოლდოვასთან მიმართებით, კონფლიქტს უფრო ღრმა ისტორიული წარსულიც აქვს, თუმცა განვითარებული პროცესების შედეგები თითქმის ერთნაირია, ორივე ქვეყანა საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ დარღვეული ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას დღემდე ცდილობს.

1991 წლის 23 აგვისტოს მოლდოვის დამოუკიდებელი რესპუბლიკის გამოცხადებას მოლდოვაში შიდა პოლიტიკური დაპირისპირებები მოჰყვა. დაპირისპირება გაამწვავა სახელმწიფო ენის ცვლილებამ და ე.წ „რომანიზაციის პროცესმა“. ცენტრალური ხელისუფლების წინააღმდეგ ორი რეგიონი მოქმედებდა: გაგაუზია და დნესტრისპირეთი.¹⁷ დღეისათვის, გაგაუზიის ავტონომიური რესპუბლიკა მოლდოვის შემადგენელი ნაწილია, ხოლო დნესტრისპირეთი, ჯერ კიდევ 1990 წლის 2 სექტემბრის უკანონოდ ჩატარებული რეფერენდუმით გამოეყო მოლდოვის რესპუბლიკას და შეიქმნა დნესტრისპირეთის მოლდავური რესპუბლიკა.¹⁸ ე.წ დმრ-ას საკუთარი ხელისუფლება და მმართველობის ორგანოები ჰყავს, თუმცა იგი დღემდე არ არის აღიარებული საერთაშორისო საზოგადოების მიერ. დნესტრისპირეთის de facto სახელმწიფომ შექმნა საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება, ფუნქციონირებს სახელმწიფო უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი ძალები, თანდათანობით მმართველობის საპრეზიდენტო სისტემა ავტორიტარულად იქცა. დნესტრისპირეთი ფინანსურად რუსეთის მხარდაჭერაზე დამოკიდებული გახდა, ამიტომაც მოლდოვის რესპუბლიკისათვის დნესტრისპირეთის

¹⁷ Cernov A., Statutul Juridic al Transnistriei in Cadrul Republicii Moldova ca Stat Integru, Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul №.2 (2), 2015 29

¹⁸ Бабилунга Н. , Приднестровье: Шаги Истории, Тирасполь, 2015, 3-4

მოლდოვის საერთაშორისოდ აღიარებულ საზღვრებში მოქცევა რთული გამოწვევაა.¹⁹

დნესტრისპირეთის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი სტატუსის შესწავლამდე, აუცილებელია დნესტრისპირეთის სტატუსის დადგენა. მოლდოვის მოქმედი კონსტიტუცია, რომელიც 1994 წელს მიიღეს, განსაზღვრავს გაგაუზიის სამართლებრივ სტატუსს, ხოლო დნესტრისპირეთთან მიმართებით, რომელიც მოიცავს მდინარე დნესტრის მარცხენა სანაპიროს, აღნიშნულია, რომ „მდ. დნესტრის მარცხენა სანაპიროს მიმდებარე ტერიტორიას შესაძლებელია, განესაზღვროს ავტონომიის სპეციალური ფორმა და პირობები, კანონის შესაბამისად“²⁰. მოლდოვის კონსტიტუციაში არაფერია განმარტებული დნესტრისპირეთის სამართლებრივი სტატუსისა და უფლებამოსილების შესახებ, შესაბამისად, არ არის განსაზღვრული დნესტრისპირეთის წარმომადგენლობითი ორგანო, მისი სტატუსი და უფლებამოსილება. თუმცა ეს არ ნიშნავს იმას, რომ მოლდოვა ღიად ტოვებს დნესტრისპირეთის საკითხს და მხარს უჭერს de facto ხელისუფლებას.

იმის გათვალისწინებით, რომ მოლდოვას ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის ერთადერთ საშუალებად მოლაპარაკებები მიაჩნია, იგი თანამშრომლობს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, ასევე რუსეთთან და დნესტრისპირეთის მოლდავური რესპუბლიკის ხელისუფლების წარმომადგენლებთან. იმართება მოლაპარაკებები მხარეებს შორის, დნესტრისპირეთის სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრად, თუმცა დღემდე უცვლელია ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პრობლემა. 1993 წლის 13 ნოემბერს, ეუთოს მოხსენებაში ნათქვამია, რომ დნესტრისპირეთს განესაზღვრებოდა სტატუსი და იგი მოქცეული იქნებოდა მოლდოვის იურისდიქციის ქვეშ. მოხსენებაში აღნიშნული იყო, რომ

¹⁹ McLaughlan, Judithanne Scourfield. „The Role of Law, Judicial Reform and the Protection of Human Rights in Moldova and Transnistria.” *Intercultural Human Rights Law Review* 9, 2014, p.103-136 HeinOnline. 112-113

²⁰ Constitution of the Republic of Moldova, 110.2

მოლდოვა არის უნიტარული სახელმწიფო, დნესტრისპირეთი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ იქნება მართული და კონფედერაციის საკითხი არ განიხილება.²¹ ვინაიდან, ამ პერიოდისთვის დნესტრისპირეთი თვითაღიარებული, დამოუკიდებელი რესპუბლიკა იყო, მან არ მიიღო სტატუსი მოლდოვის იურისდიქციის ქვეშ. საპასუხოდ, მოლდოვამ მუშაობა დნესტრისპირეთის სტატუსთან მიმართებით განაგრძო, საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარებით. 1999 წლის ივლისში, მოლდოვას რესპუბლიკასა და ე.წ. დნესტრისპირეთის მოლდავური რესპუბლიკის წარმომადგენლებმა ხელი მოაწერეს დოკუმენტების პაკეტი, დეკლარაციას ორ მხარეს შორის ურთიერთობების დამყარების შესახებ. რაც შეეხება დნესტრისპირეთის სტატუსს, ეს საკითხი მაინც ღიად დარჩა.²²

კიდევ ერთი აქტი, რომელიც დნესტრისპირეთს შეეხება არის „მემორანდუმი დნესტრისპირეთის კონფლიქტის მოგვარებასთან დაკავშირებით და მოლდოვის რესპუბლიკის ფუნდამენტური პრინციპების შესახებ“. აღნიშნული მემორანდუმის საფუძველზე დადგინდა, რომ მოლდოვის რესპუბლიკაში ავტონომიური ტერიტორიული გაერთიანების სტატუსი ემყარება ადგილობრივი თვითმართველობის პრინციპს, დეცენტრალიზაციას. აქვე, განმარტებულია, რომ ავტონომიური ერთეულების არსებობა სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმას არ ცვლის და მოლდოვა რჩება უნიტარული სახელმწიფოს ფორმით. უშუალოდ დნესტრისპირეთთან მიმართებით, მემორანდუმის შესაბამისად, იგი არის ავტონომიური ერთეული მოლდოვის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე. დნესტრისპირეთს აქვს სპეციალური სამართლებრივი სტატუსი და კანონით მინიჭებული კომპეტენცია. მემორანდუმში აღნიშნულია, რომ მიღებული იქნება ორგანული კანონი დნესტრისპირეთთან მიმართებით. მემორანდუმითვე განისაზღვრა, რომ დნესტრისპირეთის მმართველი

²¹ CSCE Mission to Moldova, report no 13, 13 November 1993

²² Botan I., Procesul de negocieri ca modalitate de amânare a soluționării problemei, Moldova-Transnistria Eforturi comune pentru un viitor prosper Procesul de negocieri, Chișinău • 2009, 19-24

ორგანოების არჩევნები ჩატარდება ამ მემორანდუმითა და დნესტრისპირეთის შესახებ სპეციალური კანონით განსაზღვრული წესით.

2005 წელს მოლდოვის რესპუბლიკის პარლამენტმა მიიღო კანონი „დნესტრისპირეთის განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსის ფუნდამენტური რეგულირების შესახებ“. კანონის პირველი მუხლის მეორე პუნქტის შესაბამისად, 2005 წლის 10 ივნისის დადგენილებით, დემილიტარიზაციის პროცესის შესრულების შემდეგ, სამხედრო დანაყოფების გაყვანის შემდეგ, დნესტრისპირეთში იქმნება დემოკრატიული ხელისუფლება. ამასთან, აღნიშნულია, რომ გრძელდება მოლაპარაკებები ორგანული კანონის მისაღებად, რომლითაც განისაზღვრება დნესტრისპირეთის განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსი. კანონის მეორე მუხლით, დნესტრისპირეთი, როგორც სპეციალური ავტონომიური ერთეული, შეიქმნება და იარსებებს მოლდოვის რესპუბლიკაში. ამავე კანონის მეოთხე მუხლში განსაზღვრულია, რომ დნესტრისპირეთს თავისი წარმომადგენლობითი ორგანო ჰყავს, უზენაესი საბჭო (The Supreme Soviet), იგი საკანონმდებლო ორგანო იქნება, რომლის კომპეტენციაც გავრცელდება დნესტრისპირეთის ტერიტორიულ საზღვრებში. ამავე კანონში უზენაესი საბჭოს არჩევის წესიც არის განსაზღვრული. აქვე, აღნიშნულია, რომ არჩევნები ჩატარდება ევროპის საბჭოს მონიტორინგით და მოლდოვის კანონმდებლობის შესაბამისად. დნესტრისპირეთის უმაღლესი საბჭო უფლებამოსილია მიიღოს დნესტრისპირეთის ძირითადი კანონი, რომელიც შესაბამისობაში უნდა იყოს მოლდოვის რესპუბლიკის კონსტიტუციასთან.²³ აღნიშნული კანონის მიუხედავად, სამართლებრივი რეგულაციები, რომლითაც დნესტრისპირეთის სტატუსი და უფლებამოსილება განისაზღვრებოდა, ვერ იქნა მიღებული.

დნესტრისპირეთის კონფლიქტთან დაკავშირებული საკითხის გადაწყვეტას მოლდოვა ისევ მოლაპარაკებების გზით განაგრძობს. მიუხედავად იმისა,

²³ Law On Fundamental Regulations of the Special Legal Status of Settlements on the Left Bank of the River Nistru (Transnistria) , SEC.DEL/187/05, 27 July 2005

რომ დნესტრისპირეთის მოლდავური რესპუბლიკის de facto ხელისუფლებასთან დნესტრისპირეთის სამართლებრივ სტატუსთან მიმართებით შეთანხმებას ვერ აღწევს, მოლდოვა მოლაპარაკებებს მაინც განაგრძობს. დღემდე შეთანხმების მიღწევის შეუძლებლობას განაპირობებს ის გარემოება, რომ მოლდოვა დნესტრისპირეთის მოლდოვურ რესპუბლიკას იგივე სტატუსს სთავაზობს, რაც გაგაუზიას აქვს, ეს კი თვითაღიარებული რესპუბლიკისათვის მიუღებელია.²⁴

ზემოთ განხილულმა სამართლებრვმა აქტებმა განსაზღვრა, რომ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ დნესტრისპირეთის უმაღლესი საბჭოს სტატუსი სპეციალური კანონით დარეგულირდება. ამასთან, განისაზღვრება მისი კომპეტენციის ფარგლები და არჩევის წესი. შესაბამისად, ორგანული კანონი დნესტრისპირეთის სტატუსის შესახებ ჯერ არ არის მიღებული, რის გამოც სამართლებრივი რეგულაციის გარეშე დარჩენილი დნესტრისპირეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სტატუსიც. მოლდოვაში დნესტრისპირეთის ლეგიტიმური წარმომადგენლობითი ორგანო არ არის განთავსებული. მოლდოვის რესპუბლიკის კონსტიტუციაშიც არაფერია განმარტებული ამ საკითხთან დაკავშირებით. შეიძლება ითქვას, რომ მოლდოვის რესპუბლიკის მდგომარეობა საქართველოსგან განსხვავებულია. მოლდოვის რესპუბლიკას დნესტრისპირეთი დამოუკიდებლობის გამოცხადების პირველივე წელსვე გამოეყო, ხოლო მოლდოვის კონსტიტუციის შექმნის დროისათვის, დნესტრისპირეთი უკვე de facto ხელისუფლებით, თვითაღიარებულ დამოუკიდებულ რესპუბლიკად იყო ქცეული, რომელმაც ერთი წლის შემდეგ საკუთარი კონსტიტუციაც კი მიიღო. ამ გარემოებას ისიც ემატება, რომ მოლდოვამ მიიღო კანონი, რომლითაც განსაზღვრა, რომ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, დნესტრისპირეთის

²⁴ Moldova To Reopen Talks with Breakaway Transnistria [11.06.2020]

ობ. < <https://bit.ly/2YsYQkK> >

შესახებ ორგანული კანონი ამოქმედდება, რომლითაც განისაზღვრება დნესტრისპირეთის განსაკუთრებული სტატუსი.

დნესტრისპირეთის საკითხის შესასწავლისას, ნათელი ხდება, რომ რთული პოლიტიკური მდგომარეობა და მოლდოვის რესპუბლიკის სურვილი, დნესტრისპირეთის მოლდოვური რესპუბლიკის წარმომადგენლებთან მიაღწიოს შეთანხმებას და განსაზღვრონ დნესტრისპირეთის სამართლებრივი სტატუსი მოლდოვის შემადგენლობაში, აჭიანურებს მსგავსი კანონის მიღების პროცესს და, ბუნებრივია, რომ ღიად რჩება საკითხი დნესტრისპირეთის უმაღლესი საბჭოს სტატუსისა და კომპეტენციის შესახებ. დნესტრისპირეთთან დაკავშირებული საკითხის გადაწყვეტაში აქტიურად მონაწილეობს ეუთო და ევროკავშირი.²⁵

1.3 მთიანი ყარაბაღის წარმომადგენლობითი ორგანოს სტატუსი

თანამედროვე მთიანი ყარაბაღის რესპუბლიკა, რომელიც არცახის რესპუბლიკადაც იწოდება, აზერბაიჯანის შემადგენელი ტერიტორიაა, რომელსაც de facto ხელისუფლება მართავს. ყარაბაღი აზერბაიჯანს 1991 წელს გამოეყო, მთიანი ყარაბაღი წლებია სომხეთისა და აზერბაიჯანის დაპირისპირების მთავარი თემაა, რასაც წინ დიდი ისტორიული წარსული უძღვის.

მოკლედ რომ განვიხილოთ, სომხეთსა და აზერბაიჯანს შორის დაპირისპირების მიზეზი ის არის, რომ ყარაბაღი სხვადასხვა პერიოდში ჯერ სომხეთის ტერიტორიულ ფარგლებში იყო მოქცეული, 1918 წლიდან კი , რუსეთის მეშვეობით, იგი აზერბაიჯანის შემადგენელი ნაწილი გახდა. 1991 წელს ყარაბაღმა მიიღო დამოუკიდებლობის დეკლარაცია. ამავე წლის 26 ნოემბერს აზერბაიჯანის პარლამენტმა მთიან ყარაბაღს ავტონომიის სტატუსი გაუუქმა და მისი ტერიტორია მიმდებარე რაიონებს შორის დაყო.²⁶ როგორც ცნობილია, 1991 წელს ყარაბაღში ჩატარდა რეფერენდუმი, სადაც

²⁵ იხ. The EU in Moldova-Settling conflicts in the neighborhood, EU institute for security studies, 2005, 44

²⁶ Azərbaycan Respublikasının Dağlıq Qarabağ Muxtar Vilayətini ləğv etmək haqqında, № 279-XII, 26 noyabr 1991

მოსახლეობის უმეტესმა ნაწილმა მხარი დაუჭირა ყარაბაღის დამოუკიდებლობას, იმის გათვალისწინებით, რომ სომხეთს ყარაბაღთან ისტორიული წარსული აკავშირებდა და რუსეთის მიერ ყარაბაღის აზერბაიჯანისათვის მიკუთვნებას არ შეგუებია, ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ყარაბაღის მოსახლეობას შორის შეიარაღებულ კონფლიქტში სომხეთი ყარაბაღს მიემხრო. 1992 წლიდან კონფლიქტი კიდევ უფრო გამწვავდა და ფართომასშტაბიან საომარ მდგომარეობაში გადაიზარდა.²⁷ სომხეთი აქტიურად იყო ჩაბმული აზერბაიჯანის წინააღმდეგ მიმართულ სამხედრო დაპირისპირებაში. აღნიშნული საკითხი გაეროს ყურადღების მიღმა არ დარჩენილა. 1993 წელს გაეროს უშიშროების საბჭომ რამდენიმე რეზოლუციაში გამოთქვა შეშფოთება მიმდინარე კონფლიქტთან დაკავშირებით და ხაზი გაუსვა, რომ სახელმწიფოები ვალდებულნი არიან პატივი სცენ ყველა სახელმწიფოს სუვერენიტეტს. მთიანი ყარაბაღის თვითაღიარებული რესპუბლიკა აზერბაიჯანის ოკუპირებულ ტერიტორიად არის აღიარებული.²⁸ მიუხედავად მრავალი მცდელობისა, კონფლიქტის დასრულება ვერც სომხეთმა და ვერც აზერბაიჯანმა ვერ მოახერხა. დღემდე, აზერბაიჯანი და სომხეთი დაპირისპირებული სახელმწიფოები არიან, რომლებიც ცდილობენ თავიანთ ტერიტორიულ საზღვრებში მოაქციონ ყარაბაღი, რომლის წარმომადგენლობითმა ორგანომ ტერიტორია დამოუკიდებელ რესპუბლიკად გამოაცხადა.

როგორც აღინიშნა, მთიან ყარაბაღს de facto ხელისუფლება მართავს. თავის მხრივ, de facto ხელისუფლება სომხეთის კონტროლის ქვეშაა მოქცეული, ამას მოწმობს სომხეთის აქტიური ჩარევა de facto ხელისუფლების

²⁷ Cornell E. Svante, the Nagorno-Karabakh Conflict, Uppsala University, 1999, 26-31

²⁸ 1993 წელს გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციები იხ. < <https://bit.ly/2YsHpki> > [12.06.2020]

საქმიანობაში. მთიან ყარაბლთან მიმართებით, ოკუპაცია ხორცილდება de facto ხელისუფლების მეშვეობით.²⁹

იმის გათვალისწინებით, რომ კონსტიტუცია უზენაესი კანონია, ყარაბალის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი საფუძველი სწორედ კონსტიტუციაში უნდა იყოს განსაზღვრული, თუმცა, სანამ უმალოდ სახელისუფლებო ორგანოები იქნება განხილული, მანამდე კონსტიტუციამ უნდა განსაზღვროს ტერიტორიის სტატუსი (მოც. მთიანი ყარაბალის სტატუსი) ან კონსტიტუცია უნდა მიუთითებდეს კანონზე, რომელიც აღნიშნულ საკითხს არეგულირებს. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიღებამდე, ზემოთ მიმოხილული კონფლიქტური პროცესების შედეგად, კონსტიტუციაში საერთოდ არ არის აღნიშნული მთიანი ყარაბალის სტატუსი, ამასთან, არ არის მითითებული, რომ მთიანი ყარაბალის სტატუსისა და უფლებამოსილების შესახებ ცალკე კანონია მიღებული. ვინაიდან ეს საკითხი არ არის აზერბაიჯანის კანონმდებლობით განსაზღვრული, სამართლებრივი რეგულაციების მიღმა რჩება ყარაბალის წარმომადგენლობითი ორგანოს სტატუსი და უფლებამოსილება. აზერბაიჯანში არ ფუნქციონირებს ყარაბალის წარმომადგენლობითი ორგანო.

ის, რომ აზერბაიჯანის კონსტიტუციამ ყარაბალის სტატუსი ღიად დატოვა, ნიშნავს, რომ კონსტიტუცია მას არ ცნობს აზერბაიჯანის ტერიტორიულ ფარგლებში. შესაბამისად, აზერბაიჯანი თავად იცლის სამართლებრივ საფუძველს იმისთვის, რომ იდავოს ტერიტორიისათვის. საინტერესოა ის, რომ სამართლებრივი სტატუსისა და, შესაბამისად, სახელისუფლებო ორგანოების გარეშე დარჩენილ ყარაბალს არ ჰყავს ორგანო, რომელიც უშუალოდ ყარაბალის წარმომადგენელი იქნება აზერბაიჯანის ტერიტორიაზე. აზერბაიჯანის პარლამენტის დეპუტატები თვლიან, რომ ყარაბალს აზერბაიჯანში სპეციალური ორგანო არ ესაჭიროება, რადგან მის

²⁹ ფიფია ს., სამხედრო ოკუპაციის საერთაშორისო სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2020, 212

ინტერესებს, როგორც აზერბაიჯანში, ისე საერთაშორისო საზოგადოების წინაშე, იცავს აზერბაიჯანის პრეზიდენტი და ყველანი, ერთიანი ძალებით, უნდა დაეხმარონ პრეზიდენტს ამ მიზნის მიღწევაში.³⁰ შეიძლება ჩაითვალოს, რომ ეს დეკლარაცია სუბიექტური მოსაზრებებია, თუმცა, ის გარემოება, რომ მთიანი ყარაბაღის წარმომადგენლობითი ორგანო და აღმასრულებელი ხელისუფლება აზერბაიჯანში არ მოქმედებს, ნიშნავს, რომ ასეთია ყარაბაღის სამართლებრივი რეალობა.

მთიანი ყარაბაღის სამართლებრივ სტატუსთან მიმართებით აზერბაიჯანის კანონმდებლობა მოიცავს მხოლოდ საბჭოთა პერიოდის სამართლებრივ აქტებს. 1981 წლის 16 ივნისს აზერბაიჯანის სსრ უმაღლესმა საბჭომ მიიღო კანონი მთიანი ყარაბაღის ავტონომიური რეგიონის შესახებ“. მთიანი ყარაბაღის, როგორც ავტონომიური რეგიონის სტატუსი სწორედ ამ კანონით არის განსაზღვრული. მთიან ყარაბაღს მმართველობის საკუთარი ორგანოები ჰყავდა, რომელთა კომპეტენციაც ამავე კანონით იყო განსაზღვრული.³¹ ავტონომიის გაუქმების მიუხედავად, აზერბაიჯანი მზად არის ყარაბაღს ავტონომიის მაღალი ხარისხი განუსაზღვროს. თუმცა, ეს საკითხი დღემდე გადაუჭრელი პრობლემა და სამშვიდობო მოლაპარაკების ერთ-ერთი მთავარი თემაა.

2007 წელს აზერბაიჯანისა და სომხეთის წარმომადგენლებმა, ეუთოს მინსკის ჯგუფთან ერთად, გამართეს მოლაპარაკება კონფლიქტის მოგვარების გადაჭრის მიზნით და შეიმუშავეს ე.წ მადრიდის პრინციპები. მოლაპარაკების შედეგად, მთიან ყარაბაღს მიენიჭებოდა დროებითი სტატუსი, რაც მას დაუბრუნებდა თვითმმართველობას, ხოლო მოგვიანებით, დაიწყებოდა მუშაობა მთიანი ყარაბაღის საბოლოო სტატუსის განსაზღვრად, რაშიც გადამწყვეტი იქნებოდა ხალხის ნება. თუმცა, ამ პროცესების საპასუხოდ, აზერბაიჯანსა და სომხეთს შორის სამხედრო

³⁰ აზერბაიჯანის პარლამენტის სხდომის ოქმი, 27 ოქტომბერი, 2009. იხ. < <https://bit.ly/2UJH7EN> > [15.06.2020]

³¹ მთიანი ყარაბაღის ბოლო ოფიციალური სტატუსი, მისი. - 2010 < <https://bit.ly/37sUIpa> > [15.06.2020]

დაპირისპირება, მცირე მასშტაბით, თუმცა მაინც განახლდა. 2009 და 2010 წლებში მოლაპარაკებები გაგრძელდა, თუმცა კვლავაც უშედეგოდ დასრულდა.³²

1.4 ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი სტატუსი

2014 წლიდან ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკა რუსეთის მიერ ანექსირებული ტერიტორიაა³³ და მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სამართალში ოკუპაციასა და ანექსიას განსხვავებული განმარტებები აქვს³⁴, შეიძლება ითქვას, რომ ორივე პროცესის სამართლებრივი შედეგი ურთიერთმსგავსია, რადგან სახელმწიფოს გამოეყოფა მის შემადგენლობაში არსებული ტერიტორია და მასზე არ ვრცელდება ქვეყნის იურისდიქცია, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე. დღეს საერთაშორისო საზოგადოება და უკრაინის წარმომადგენლობაც ორივე ტერმინს უკრაინის ყირიმთან მიმართებით.

უკრაინის კონსტიტუციის შესაბამისად, ყირიმის ა/რ უკრაინის ტერიტორიის განუყოფელი ნაწილია. მისი უფლებამოსილებების მასშტაბი გამოარჩევს მას უკრაინის სხვა ტერიტორიული ერთეულებისგან. კონსტიტუციით განსაზღვრულია ყირიმის ა/რ-ის კომპეტენცია, თუმცა, უკრაინის კანონმდებლობით, შესაძლებელია უფლებამოსილების

³² მალაშხია შ., კონფლიქტების ანატომია, თბილისი, 2011, 196-198

³³ ყურადსაღებია ის გარემოება, რომ გაეროს გენერალური ასამბლეის ადამიანის უფლებათა დაცვის საბჭოს 2015 წლის 27 იანვრის მოხსენებაში არ არის გამოყენებული ტერმინი ანექსია, არამედ აღნიშნულია რუსეთის მიერ ტერიტორიის ოკუპაცია. მოხსენება იხ. < <https://bit.ly/3cAiqRj> > [05.06.2020]. ამასთან, უკრაინის მუდმივი წარმომადგენლის წერილში, რომელიც წარედგინა გაერთიანებული ერების გენერალური ასამბლეის უსაფრთხოების საბჭოს, თანდართულია უკრაინის საგარეო საქმეთა მინისტრის განცხადება, სადაც მითითებულია ყირიმის ოკუპაცია. იხ. < <https://bit.ly/3gYGHUo> > [05.06.2020]. აგრეთვე, “U.S Mission To The OSCE” ოფიციალურ გვერდზე აქვეყნებს სტატიას, სათაურით: “Five Years of Illegal Occupation of the Autonomous Republic of Crimea by Russi”, თუმცა ტექსტში გამოყენებულია ტერმინი ანექსია. სტატია იხ. < <https://bit.ly/3eXyUnV> > [05.06.2020]

³⁴ Shaw Malcolm N., International Law, sixth edition, Cambridge, 2008, 502-504

დელეგირება, შესაბამისად, კონსტიტუციით განმარტებული უფლებამოსილებების ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი.³⁵

2014 წლის თებერვალში ყირიმის რესპუბლიკის პარლამენტმა აირჩია პარტია რუსული ერთობის პრო-სეპარატისტი ლიდერი ყირიმის ა/რ-ის პრემიერ მინისტრად ,მარტში კი ჩატარდა რეფერენდუმი, რომლის მიხედვითაც, რეფერენდუმში მონაწილეთა 97 პროცენტი მიემხრო ყირიმის რუსეთთან შეერთებას.³⁶ უკრაინამ უკანონოდ სცნო რეფერენდუმის შედეგები, 11 მარტს უკრაინის პარლამენტმა მიიღო დადგენილება, რომლის მიხედვითაც თუ ყირიმის პარლამენტი არ „გადახედავდა“ თავის გადაწყვეტილებას, რომელიც ეწინააღმდეგება უკრაინის კონსტიტუციას, უკრაინის პარლამენტი ვადაზე ადრე დაითხოვდა ყირიმის ა/რ-ის პარლამენტს³⁷, რაც 15 მარტს უკრაინის პარლამენტმა განახორციელა, თუმცა დღეს ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკა ყირიმის de facto ხელისუფლების მიერ ყირიმის რესპუბლიკად არის გამოცხადებული³⁸. უკრაინის 1996 წლის 28 ივნისის კონსტიტუციის შესაბამისად, უკრაინა უნიტარული სახელმწიფოა, რომლის ტერიტორიული სტრუქტურის შემადგენლობაში არის ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკა.

საერთაშორისო პრაქტიკის გასაანალიზებლად საინტერესო იქნება ყირიმის ანექსიამდე უკრაინის სამართლებრივი რეგულაციები ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებასა და სტატუსთან მიმართებით.

უკრაინის კონსტიტუციის მე-10 თავი ეთმობა ყირიმის ავტონომიურ რესპუბლიკას, რომლის მიხედვითაც ყირიმის ა/რ იღებს გადაწყვეტილებებს თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში მიკუთვნებულ

³⁵ გორაძე გ., ფედერალიზმის პერსპექტივები უკრაინაში, კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის მაცნე N 7, 2014, 69

³⁶ Molchanov M., Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives. E-International Relations, 2016, 86

³⁷ “On Statement of the Verkhovna Rada of Ukraine on termination of the decision of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea of March 6, 2014 to hold the national Crimean referendum on March 16, 2014” [ob. <https://portal.rada.gov.ua/en/news/News/News/89193.html>](https://portal.rada.gov.ua/en/news/News/News/89193.html) [25.03.2020]

³⁸ Crimea lawmakers Declare Independence < <https://bit.ly/2DexOHj> > [08.31.2020]

საკითხებზე, რომლებიც უკრაინის კონსტიტუციით არის განსაზღვრული. კონსტიტუციის შესაბამისად, ყირიმის ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს კონსტიტუცია, მიღებული ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ, დამტკიცებული უკრაინის პარლამენტის მიერ. კონსტიტუციის 136-ე მუხლი განმარტავს ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს სტატუსს, არჩევის წესს, უფლებამოსილების ვადას და ვალდებულებას, რომ მის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები უნდა შეესაბამებოდეს უკრაინის კონსტიტუციას. აღნიშნული მუხლის მიხედვით, ყირიმის ა/რ-ის უზენაესი საბჭო არის ყირიმის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის სამართლებრივი აქტების მოქმედება ვრცელდება ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე.³⁹

1995 წელს ძალაში შევიდა უკრაინის კანონი ყირიმის ა/რ-ის შესახებ. 1998 წელს კანონში ცვლილებები შევიდა და დღემდე ამ რედაქციით მოქმედებს. „უმაღლესი საბჭოს შესახებ“ უკრაინის კანონში უმაღლესი საბჭოს სტატუსი არის განმარტებული. კანონი არ ასახელებს უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებებს სრულად, თუმცა ცალკე მუხლი ეთმობა უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლებს.⁴⁰

1998 წელს უკრაინის პარლამენტმა მიიღო ყირიმის ა/რ-ის კონსტიტუცია, რომელშიც 2009 წელს გარკვეული ცვლილებები შევიდა. განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, ძალადაკარგულად გამოცხადდა უკრაინის კონსტიტუციასთან შეუსაბამო ნორმები. ყირიმის ა/რ-ის კონსტიტუციის პირველი მუხლი განმარტავს ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს და მინისტრთა საბჭოს სტატუსს. მესამე მუხლის შესაბამისად, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო (Верховна Рада Автономної Республіки Крим) ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, კონტროლს უწევს აღმასრულებელ

³⁹ Constitution of Ukraine amended by the laws of Ukraine No 2680 VIII 7 February 2019

⁴⁰ Закон України Про Автономну Республіку Крим, 03.03.1998

ხელისუფლებას და ასრულებს კანონით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებას.⁴¹ ყირიმის ა/რ-ის კონსტიტუციის მესამე თავიც ეთმობა უმაღლესი საბჭოს სტატუსს და განმარტავს, რომ იგი არის წარმომადგენლობითი ორგანო, შემადგენლობა არის არჩევითი და დეკრეტები წარმოადგენენ ყირიმის ა/რ-ის მოსახლეობის ინტერესებს. აღნიშნული კონსტიტუცია განაზღვრავს უკრაინის კონსტიტუციის ზოგად განსაზღვრებებს, რომლებიც ყირიმის ა/რ-ის უმაღლეს საბჭოს შეეხება.

1998 წლის 28 თებერვლის „უკრაინის კანონი ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს შესახებ“ განსაზღვრავს უმაღლესი საბჭოს სტატუსს და მის სამართლებრივ საფუძვლებს. უმაღლესი საბჭოს შესახებ კანონის პირველი მუხლი განმარტავს, რომ ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანოა ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, რომელიც თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებს უკრაინის კონსტიტუციისა და უკრაინის კანონების, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის და რეგულაციების საფუძველზე, მოსახლეობის უფლებების და ინტერესების დაცვის მიზნით. კანონის მესამე მუხლის შესაბამისად, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლებია: უკრაინის კონსტიტუცია, უკრაინის კანონი ყირიმის უმაღლესი საბჭოს შესახებ, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს დებულება და ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სხვა ნორმატიული სამართლებრივი აქტები.⁴²

ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი ადგენს უმაღლესი საბჭოს ფორმირების წესს. დადგენილია, რომ უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის უფლებამოსილების ვადა არის 5 წელი, თუმცა არჩევნებთან დაკავშირებით

⁴¹ Закон України Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим, 17.12.2009

⁴² Закон України Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим , 12.28.2015

დეტალურ განმარტებას არ აკეთებს. ⁴³ რეგლამენტში მითითებულია უკრაინის კანონი ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს სტატუსის შესახებ, რომლის მეორე მუხლში აღნიშნულია, რომ უმაღლესი საბჭოს დეპუტატის არჩევის წესი განსაზღვრულია უკრაინის კანონით ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს დეპუტატთა არჩევის შესახებ. ⁴⁴

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს სტატუსი და სამართლებრივი საფუძველია განსაზღვრულია უკრაინის კონსტიტუციით, რომლის შესაბამისად, ყირიმის ა/რ-ას აქვს საკუთარი კონსტიტუცია, მიღებული ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ ყირიმს აქვს ავტონომია, ის არ არის ცალკე სახელმწიფო და მისი ავტონომიურობის ხარისხი არ არის აბსოლუტური, ვინაიდან ყირიმის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიღებული კონსტიტუცია საჭიროებს დადასტურებას უკრაინის უმაღლესი საბჭოს მიერ. ამასთან, ზემოთ განხილული ყველა კანონმდებლობა, სადაც განმარტებულია ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების საფუძველი, ავალდებულებს უმაღლეს საბჭოს, მის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები უკრაინის კონსტიტუციის შესაბამისი იყოს.

ვინაიდან ქვეყნის ძირითადი კანონი კონსტიტუციაა, სწორედ ის განსაზღვრავს ხელისუფლების დანაწილების საკითხს, „საზოგადოება, რომელშიც არ არის უზრუნველყოფილი კანონის უზენაესობა და ძალაუფლების გამიჯვნა, სრულებით არ გააჩნია კონსტიტუცია“.⁴⁵ ხელისუფლების დანაწილება მმართველი ძალის მხრიდან ძალაუფლების უზურპაციის არიდებისა და სახელმწიფოს დემოკრატიზაციის მექანიზმია.⁴⁶

⁴³ Регламент Верховной Рады Автономной Республики Крым 5.2, 27.11.2013

⁴⁴ Закон України Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, 11.19.2012

⁴⁵ ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა 1789 წლის 26 აგვისტოს დეკლარაცია, გიორგი ლაბაძის თარგმანი, 2018 ხელმისაწვდომია < <https://bit.ly/2YAubD2> > [08.27.2020]

⁴⁶ დემეტრაშვილი ა., ხელისუფლების დანაწილება, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირებისა და ფუნქციონირების პრინციპი საქართველოს სახელმწიფოებრიობაში, წიგნში კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, რედ. დემეტრაშვილი ა., თბილისი, 2005, 195

ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი საფუძველიც სწორედ კონსტიტუციაა.

კონსტიტუციის ზემოთ განხილული ნორმების შესაბამისად, ყირიმის ა/რ-ში უკრაინის კონსტიტუცია და უკრაინის კანონმდებლობით განსაზღვრული ნორმები ისეთივე შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონეა, როგორც უკრაინის დანარჩენ ტერიტორიულ ერთეულში, თუმცა, ვინაიდან ქვეყნის ძირითადი კანონის შესაბამისად, ყირიმს ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი აქვს, მას კონსტიტუციით აქვს მინიჭებული უფლება განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას განკუთვნილი კომპეტენცია ყირიმის ა/რ-ის ხელისუფლების ორგანოებმა განახორციელონ. უკრაინის კონსტიტუციამ განსაზღვრა, რომ ყირიმის ა/რ-ის ხელისუფლების ორგანოების სტატუსი და უფლებამოსილება განისაზღვრება უკრაინის კანონით „ყირიმის ა/რ-ის შესახებ“ და არა კონსტიტუციური კანონით. უკრაინის „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონით, კანონი ყირიმის ა/რ-ის შესახებ არ არის კონსტიტუციური კანონი და იერარქიულად იგი არ უთანაბრდება უკრაინის კონსტიტუციას. მიუხედავად აღნიშნულისა, ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს სამართლებრივი საფუძვლის არსებობის საკითხი არ შეიძლება კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგეს, რადგან არ არსებობს საერთაშორისო კანონმდებლობა, რომელიც ქვეყნებს დაუდგენს რეგულაციებს თუ როგორ განსაზღვრონ თავიანთი კანონმდებლობა ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობით ორგანოსთან მიმართებით. ის ფაქტი, რომ უმაღლესი საბჭოს სტატუსისა და უფლებამოსილების მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები უკრაინის კონსტიტუციასთან სრულ შესაბამისობაშია, ადასტურებს ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი რადას სამართლებრივი საფუძვლის არსებობას.

დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ უკრაინის კონსტიტუციით განსაზღვრულია ყველა ნორმატიული აქტი, რომლითაც უნდა დარეგულირდეს ყირიმის ა/რ-ის სტატუსი, მისი სახელისუფლებო ორგანოების შექმნის კანონიერება, ორგანოთა ფორმირების პროცედურა.

შესაბამისად, ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს მიმართ სამართლებრივი აქტები ლოგიკურად ერთმანეთთან იმდენად არის დაკავშირებული, რომ ქმნის სხვადასხვა სამართლებრივი აქტებისაგან შექმნილ მთლიან სამართლებრივ სისტემას, რომლითაც უმაღლეს საბჭოსთან დაკავშირებული თითოეული საკითხი არის განსაზღვრული. ყირიმის უმაღლესი საბჭო არჩევითი ორგანოა და საბჭოს შემადგენლობის დაკომპლექტების წესი ცალკე კანონით არის მოწესრიგებული. ყირიმის მიმართ სამართლებრივი რეგულაციები იმგვარად არის ფორმირებული, რომ, მიუხედავად ავტონომიურობისა, ყირიმს არ აქვს სეცესიის სამართლებრივი შესაძლებლობა, რადგან ყირიმის ა/რ-ის კონსტიტუცია და ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი რადას მიერ მიღებული დადგენილებები მსგავს მნიშვნელოვან საკითხებთან მიმართებით საჭიროებს უკრაინის უმაღლესი რადას თანხმობას. კანონმდებლის მიზანი ნათელია, იგი ცდილობს შექნას სამართლებრივი გარანტიები სახელმწიფო ტერიტორიული მთლიანობის შესანარჩუნებლად, რისი დაცვაც 2014 წლიდან შეუძლებელი აღმოჩნდა.

1.4.1 ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო ყირიმის ანექსიის შემდეგ

ყირიმის ანექსიის შემდეგ, 2015 წლიდან, უკრაინამ დაიწყო რეფორმა, რომელიც მიზნად ძალაუფლების დეცენტრალიზაციას ისახავს. ყირიმის ოკუპაციამდე უკრაინა არც განიხილავდა დეცენტრალიზაციის საკითხს, თუმცა 2015 წლიდან საერთაშორისო ორგანიზაციების „ზეწოლით“ უკრაინის უმაღლესმა საბჭომ დაიწყო ამ საკითხის განხილვა. ამასთან, უკრაინის უმაღლესმა რადამ მიიღო საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად.⁴⁷ უკრაინის პარლამენტმა, უკრაინის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 15 მარტის გადაწყვეტილების საფუძველზე, დადგენილებით ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს რადას შეუწყვიტა

⁴⁷ Pinelli C., Parliaments, Constitutional Transitions and the Venice Commission, Report at the LUISS Summer School on “Parliamentary Democracy in Europe”, LUISS, Rome, 23 July 2015

უფლებამოსილება.⁴⁸ უკრაინის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, 2014 წლის 16 მარტს ყირიმის მთელ ტერიტორიაზე ჩატარებული რეფერენდუმი გამოცხადდა არაკონსტიტუციურად.⁴⁹

უკრაინის მოქმედი კანონმდებლობა, რომლებიც შეეხება ყირიმის უმაღლეს საბჭოს ყირიმის ოკუპაციის მიუხედავად, არ შეცვლილა და თითოეული მათგანი ძველი რედაქციით დღემდე სამართლებრივი ძალისმქონეა. თუმცა, საინტერესოა, როგორ ხორციელდება ამ კანონმდებლობის აღსრულება ტერიტორიის ოკუპაციის პირობებში და, საქართველოს მსგავსად, ფუნქციონირებს თუ არა ყირიმის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანო?

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ყირიმის უმაღლესი რადას 2014 წლის შემადგენლობა, რომელმაც დაადგინა, რომ რეფერენდუმის შედეგად ყირიმი უკრაინის ტერიტორიის შემადგენელი ნაწილი არ არის, ამავე წელსვე დაითხოვა უკრაინის პარლამენტმა. 2014 წლის შემდეგ უკრაინის კონსტიტუციაში არ განხორციელებულა ისეთი მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რომლითაც განისაზღვრებოდა ყირიმის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანოს სტატუსი და უფლებამოსილება. ცვლილება არ განხორციელებულა არც უკრაინის კანონში „ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“. დღეისათვის ყირიმის ა/რ-ის „დევნილი ხელისუფლება“ უკრაინას არ ჰყავს. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა, რომელიც შეეხება უმაღლეს საბჭოს, უცვლელია, ყირიმის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელზედაც უკრაინის იურისდიქცია გავრცელდება, არ არსებობს. საინტერესოა, რომ 2014 წელს უკრაინის უმაღლესმა რადამ რეზოლუციით, დროებით ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ უკრაინის მოქალაქეებს საშუალება მისცა მონაწილეობა მიიღონ უკრაინის არჩევნებში. აქვე დაადგინა, რომ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე, ყირიმის ა/რ-ის

⁴⁸ Закон України Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, № 891-VII, 15 березня 2014

⁴⁹ Statement of the MFA of Ukraine on the resolution "On the independence of the Crimea" of 17 March 2014 об. < <https://bit.ly/30ioOKB> > [05.06.2020]

წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნები არ ჩატარდება.⁵⁰ აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ 1992 წლიდან ყირიმში უკრაინის პრეზიდენტს ჰყავს წარმომადგენელი, რომლის სტატუსი განისაზღვრება უკრაინის კანონით „უკრაინის პრეზიდენტის წარმომადგენლის შესახებ“. 2014 წლიდან, რუსეთის სამხედრო აგრესიის შემდეგ, ქალაქ სიმფეროპოლში წარმომადგენლობითი ოფისი იძულებული გახდა დაეტოვებინა ყირიმის ოკუპირებული ავტონომიური რესპუბლიკა. უკრაინის პრეზიდენტის წარმომადგენლის ოფისი, მიუხედავად ყირიმის ოკუპაციისა, დღემდე მოქმედებს. 2019 წელს კი უკრაინის პრეზიდენტმა გამოსცა ბრძანებულება ყირიმის ა/რ-ში უკრაინის პრეზიდენტის მუდმივი წარმომადგენლის დანიშვნის შესახებ.⁵¹ 2017 წლიდან უკრაინის პრეზიდენტის წარმომადგენელს ყირიმის ა/რ-ში ჰყავს პირველი მოადგილე, რომლის უფლებამოსილებებსაც განსაზღვრავს უკრაინის პრეზიდენტის წარმომადგენელი, პრეზიდენტის ბრძანებულების შესაბამისად, პირველი მოადგილის კომპეტენცია ყირიმელ თათრებთან დაკავშირებულ საკითხებზე მუშაობას გულისხმობს.⁵²

ყირიმთან დაკავშირებული კანონმდებლობა ცხადყოფს, რომ საქართველოსგან განსხვავებით, ყირიმის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლება არ არსებობს, თუმცა უკრაინის კონსტიტუცია მათ სტატუსსა და უფლებამოსილების საკითხს უცვლელი წესით მოიცავს, რადგან უკრაინისათვის ყირიმის ანექსია დროებითი პროცესია, რომელიც შეიცვლება და ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკა უკრაინის ტერიტორიულ საზღვრებში იმ სტატუსითა და უფლებამოსილებით გააგრძელებს არსებობას, როგორც ეს 2014 წლამდე იყო განსაზღვრული. შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ უკრაინის პრეზიდენტის მუდმივი წარმომადგენლის ოფისი ერთადერთი ორგანოა, რომელიც

⁵⁰ Закон України Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України, 1207-VII, 8.5

⁵¹ Указ Президента України №454, 25 червня 2019

⁵² УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ №221, 17 серпня 2017

დროებით ოკუპირებული ყირიმის ტერიტორიიდან კიევში გადმოვიდა და ფუქნციონირებს. წარმომადგენლობის ამჟამინდელი საქმიანობა მიზნად ისახავს უკრაინის კანონების პრაქტიკულ განხორციელებას, ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლების დაცვას, დევნილი მოსახლეობის ინტერესების დაცვას, ამასთან არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობას.⁵³ უკრაინის უმაღლესმა რადამ დაითხოვა ყირიმის უმაღლესი რადას შემადგენლობა, მას შემდეგ, რაც მათ უკრაინის კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ, ჩაატარეს რეფერენდუმი, უკანონოდ შეცვალეს ყირიმის ა/რ-ის სტატუსი და გამოაცხადეს ყირიმის რესპუბლიკა და უკრაინის უმაღლესი რადას მოწოდების მიუხედავად, არ „გადახედეს“ თავიანთ დადგენილებას. ყირიმის ანექსიის შემდეგ, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე ყირიმის უმაღლესი რადას არჩევნები არ ჩატარდება. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, ლოგიკური და უკრაინის კანონმდებლობასთან შესაბამისია, რომ უკრაინაში ყირიმის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანო 2014 წლის შემდეგ აღარ არსებობს და ყირიმთან დაკავშირებული საკითხები მთლიანად უკრაინის პრეზიდენტის მუდმივი წარმომადგენლისა და მისი მოადგილის კომპეტენციად განისაზღვრა.

⁵³ < <https://bit.ly/2BQulOc> > [09.06.2020]

2. აფხაზეთის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანო

2.1 აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნა და უფლებამოსილების დადასტურება

„საკანონმდებლო ძალაუფლება არის კანონშემოქმედების უფლება და არა კანონშემოქმედთა შექმნის უფლება“⁵⁴

პირველ თავში განხილულმა საერთაშორისო პრაქტიკამ წარმოაჩინა თუ როგორ არის განსაზღვრული ოკუპირებული და ანექსირებული ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი სტატუსი და კომპეტენცია. ნათელია, რომ ქვეყანაში, სადაც კონსტიტუცია არ განმარტავს ოკუპირებული ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულის სამართლებრივ სტატუსს და უფლებამოსილებას, არ ფუნქციონირებს ამ უკანასკნელის სახელისუფლებო ორგანოები. შედარებისათვის, მოცემულ თავში აფხაზეთთან ერთად განხილული იქნება აჭარის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს სამართლებრივი სტატუსი.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას, კონტროლს უწევს აფხაზეთის ა/რ -ის მთავრობას და ასრულებს სხვა უფლებამოსილებას, რომელიც განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით, აფხაზეთის ა/რ-ის კონსტიტუციით, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტითა და სხვა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით.⁵⁵ საქართველოს კანონმდებლობა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკასთან მიმართებით არ არის სრულყოფილი. არ არსებობს კანონი, სადაც აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და მისი

⁵⁴ Scalia An., A Matter of Interpretation, Princeton University Press, 1997, 35

⁵⁵ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 21 ნოემბერი 2019, მ. 3

ხელისუფლების ორგანოების კომპეტენცია სრულად იქნებოდა განმარტებული.⁵⁶

საქართველოს კონსტიტუციისა და სამართლებრივი საფუძვლის შესწავლამდე, ობიექტურობისათვის მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ის მძიმე პოლიტიკური მდგომარეობა, რომელიც წინ უძღოდა აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს ლეგიტიმაციის გარშემო კითხვის ნიშნების გაჩენას. 1992 წლიდან „აფხაზეთი გადაიქცა ტერორისტების, იარაღითა და ნარკოტიკებით მოვაჭრეებისა და სხვა ორგანიზებულ დამნაშავეთა სათარეშო განუკითხავ, უკონტროლო ტერიტორიად, რომელიც ახალ უბედურებათა გავრცელებით ემუქრება არა მარტო საქართველოს, არამედ მიმდებარე რეგიონებსაც“.⁵⁷

საქართველოს კონსტიტუციით არ არის განმარტებული აფხაზეთის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი სტატუსი, თუმცა იგი მიუთითებს კონსტიტუციურ კანონზე. კერძოდ, კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და განხორციელების წესი განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით. ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებაში მოიაზრება ის განსაკუთრებული კომპეტენცია, რომელთა განხორციელებაც ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოებს დამოუკიდებლად შეუძლიათ. შესაბამისად, კონსტიტუციური კანონითვე განიმარტება, რომ ავტონომიურ რესპუბლიკაში ხელისუფლების ორგანოების შექმნა დასაშვებია. კონსტიტუციით მხოლოდ აფხაზეთის სტატუსია განსაზღვრული, რომლითაც იგი წარმოადგენს ავტონომიურ რესპუბლიკას საქართველოს საერთაშორისოდ აღიარებულ ტერიტორიულ ფარგლებში. ის მნიშვნელოვანი საკითხები, რომლებიც შეეხება ხელისუფლების ორგანოების შექმნას, მათი ფორმირებისა და საქმიანობის წესს, ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების განკარგვის წესს, უნდა

⁵⁶ გორაძე გ., აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივი საფუძვლები, წიგნში შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 316

⁵⁷ საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 17 აპრილის N186-II დადგენილება

განისაზღვროს კონსტიტუციური კანონით, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მეოთხე მუხლი საქართველოს სამართლებრივ სახელმწიფოდ, კონსტიტუციას კი ქვეყნის უზენაეს კანონად აცხადებს, დღემდე არ არის მიღებული კონსტიტუციური კანონი აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ. საინტერესოა, რომ ჯერ კიდევ 2004 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ⁵⁸, რომელიც 2017 წელს ძალადაკარგულად გამოცხადდა. 2017 წლის 13 ოქტომბერს კი საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“.

1994 წლის 10 მარტის საქართველოს პარლამენტის „აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აპარტიდული და რასისტული ნორმატიული აქტების შესახებ“ დადგენილების შესაბამისად, 1991 და 1992 წლებში პრეზიდენტმა მიიღო ნორმატიული აქტები, რომლითაც საქართველოს რესპუბლიკის კანონები იურიდიული ძალის არმქონედ გამოცხადდა აფხაზეთის ტერიტორიაზე. ამავე დადგენილების მიხედვით, კანონმა „აფხაზეთის ასსრ უმაღლესი საბჭოს დეპუტატთა არჩევნების შესახებ“ საპარლამენტო უმარჯლესობის გარანტია მისცა ეროვნებით აფხაზებს, მაშინ, როდესაც ისინი მოსახლეობის 18 პროცენტს შეადგენდნენ, ხოლო მკვიდრი ქართველები კი, თითქმის, მოსახლეობის ნახევარი იყო, თუმცა პარლამენტში მათ 26 წარმომადგენელი ეყოლებოდათ. ამ პერიოდში, დეპუტატთა ნაწილს, რომელიც არ თანამშრომლობდა სეპარატისტულ ძალებთან, საქმიანობა პროტესტის ნიშნად არ განუხორციელებიათ.⁵⁸ მათ არ სურდათ ანტიკონსტიტუციური კანონების მიღებაში მონაწილეობა, თუმცა 1995 წლის იანვარში მუშაობა განაახლეს და საქართველოს პარლამენტისაგან ითხოვეს უფლებამოსილების დადასტურება, რაც პარლამენტმა

⁵⁸ საქართველოს პარლამენტის 1994 წლის 10 მარტის დადგენილება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აპარტიდული და რასისტული ნორმატიული აქტების შესახებ”

განახორციელა და 1995 წელს დადგენილებით „დაადასტურა“ 1991 წლის ოქტომბერში ჩატარებული არჩევნების შედეგადად არჩეული დეპუტატების შემადგენლობა.

აფხაზეთის ა/რ-ის კონსტიტუციაში, საქართველოს კონსტიტუციის მსგავსად, არ არის აღნიშნული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების სამართლებრივი საფუძვლების შესახებ და მიუთითებს უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტზე, რომლითაც საბჭოს მუშაობის წესია განსაზღვრული. აფხაზეთის ა/რ-ის კონსტიტუციის მესამე მუხლით განმარტებულია უმაღლესი საბჭოს სტატუსი : „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას, კონტროლს უწევს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას და ახორციელებს საქართველოს და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.“⁵⁹

აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს 2019 წლამდე მოქმედი რეგლამენტის მე-8 მუხლი განმარტავდა უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების სამართლებრივ საფუძვლებს. რეგლამენტის მიხედვით, საბჭოს უფლებამოსილება დადასტურებულია პარლამენტის შემდეგი დადგენილებებით: 1995 წლის 24 თებერვლის, 1995 წლის 14 ივნისის, 1996 წლის 17 აპრილისა და 1996 წლის 25 დეკემბრის დადგენილებებით.⁶⁰ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მოქმედი რეგლამენტის (2020 წლის 16 ივნისის მდგომარეობით) გარდამავალი დებულების შესაბამისად, უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობა საქართველოს პარლამენტის 1995 წლის 24 თებერვლისა და 1995 წლის 14 ივნისის დადგენილებებით განისაზღვრა. აქვე განმარტებულია, რომ უმაღლესი

⁵⁹ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 21 ნოემბერი, 2019

⁶⁰ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი 2019 წლის მდგომარეობით, 1.2; მ 8.1

საბჭოს შემადგენლობა 1991 წლის არჩევნებით დაკომპლექტებულ წევრებს და 1992 წელს აფხაზეთიდან არჩეული საქართველოს პარლამენტის წევრებს მოიცავს. რეგლამენტის 128-ე მუხლის შესაბამისად, უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობა უცვლელია აფხაზეთში საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე. უნდა აღინიშნოს, რომ აფხაზეთის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანოს ოფიციალურ გვერდზე ახალი რეგლამენტი განთავსებული არ არის და წარმოდგენილია უმაღლესი საბჭოს 2012 წლის 15 ივნისის დადგენილება, რომელშიც, ახალი რეგლამენტისაგან განსხვავებით, საქართველოს პარლამენტის ოთხივე დადგენილებაა მითითებული.⁶¹

აფხაზეთის ტერიტორიაზე სეპარატისტული ძალების გაძლიერებისა და მათ მიერ ტერიტორიის დამოუკიდებელ რესპუბლიკად გამოცხადების გამო, 1996 წელს საქართველოს პარლამენტმა დაადგინა, რომ „თბილისში განთავსებული აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო და მინისტრთა საბჭო აფხაზეთის მოსახლეობის ინტერესების გამომხატველი სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ერთადერთი ლეგიტიმური ორგანოებია.“⁶² დადგენილებაში ნათქვამია, რომ ეს დეკლარაციები აფხაზეთის მოსახლეობის ნამდვილ ინტერესებს გამოხატავენ და მათი კომპეტენციის დადასტურება აუცილებელია, რადგან „აფხაზეთში არსებული ხელისუფლების ვაკუუმი სეპარატისტთა დაჯგუფებას საშუალებას აძლევს გაიხანგრძლივოს დანაშაულებრივი უზურპატორული საქმიანობა, არ დაუშვას დევნილთა დაბრუნება, თავისუფალი არჩევნების ჩატარება და საქართველოს იურისდიქციის ფაქტობრივი აღდგენა აფხაზეთის რეგიონში.“⁶³ 1996 წლის 23 ნოემბერს კი აფხაზეთში ჩატარდა ე.წ საპარლამენტო არჩევნები, ამასთან დაკავშირებით 1996 წლის 22 ოქტომბერს გაერთიანებული ერების მიერ გაკეთებულ განცხადებაში აღნიშნულია, რომ საბჭო შემფოთებულია აფხაზეთის მიერ

⁶¹ იხ. < <https://bit.ly/30mdZq8> > [02.08.2020]

⁶² საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 17 აპრილის N186-II დადგენილება

⁶³ საქართველოს პარლამენტის 1995 წლის 24 თებერვლის N662-11 დადგენილება

გამოცხადებული ე.წ. საპარლამენტო არჩევნების ჩატარებით, რადგან არჩევნები შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როცა, მხარეებს შორის შეთანხმებით, უზრუნველყოფილი იქნება ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა მონაწილეობა.⁶⁴

დადგენილებით, საქართველოს პარლამენტმა უფლებამოსილება დაუდასტურა საბჭოს იმ წევრებს, რომლებიც 1991 წლის არჩევნების შედეგად აირჩიეს და რომელთაც სეპარატისტული რეჟიმის მიერ არაკონსტიტუციური ქმედებების განხორციელებაში მონაწილეობა არ მიიღეს. დადგენილების მიხედვით, უფლებამოსილება დადასტურებულმა უმაღლესმა საბჭომ საქმიანობა უნდა განახორციელოს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 1978 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული წესით,⁶⁵ ე.ი იმ კონსტიტუციით, რომელიც მიღებულ იქნა საბჭოთა კავშირის დროს. (ის, რომ აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოს საბჭოთა კავშირის დროინდელი კონსტიტუციით უნდა ეხელმძღვანელა, არ არის გასაკვირი, რადგან საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია იმავე წლის 28 აგვისტოს იქნა მიღებული). 1995 წლის 14 ივნისის საქართველოს პარლამენტის №759 დადგენილებაში აღნიშნულია, რომ უმაღლესი საბჭოს წევრის უფლებამოსილება დაუდასტურდა აფხაზეთიდან არჩეულ საქართველოს პარლამენტის წევრებს.

1996 წლის 17 აპრილის საქართველოს პარლამენტის დადგენილება ეხება აფხაზეთში კონფლიქტის მოწესრიგების საკითხს. დადგენილების მე-9 მუხლი ადასტურებს, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო და მინისტრთა საბჭო აფხაზეთის მოსახლეობის ინტერესების გამომხატველი და ერთადერთი ლეგიტიმური ორგანოებია.

1996 წელს მოქმედი საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ასევე ადგენდა, რომ საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო

⁶⁴ UN Security Council press release SC/6283

⁶⁵ საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 17 აპრილის N186-II დადგენილება

ხელისუფლების ორგანოთა შექმნისა და საქმიანობის წესი მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით შეიძლება განისაზღვროს. ამავე კანონის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილი განმარტავს საკანონმდებლო აქტებს, რომელთაც განეკუთვნება: საქართველოს კონსტიტუცია, კონსტიტუციური კანონი, ორგანული კანონი, კანონი, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს განეკუთვნება. 1996 წლის კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, დღეს მოქმედი კანონის მსგავსად, არ ადგენს პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების დადასტურების შესაძლებლობას. ამავე პერიოდში საქართველოს პარლამენტი მოქმედებდა რეგლამენტის საფუძველზე, რომელიც მიღებული იყო 1994 წლის 20 სექტემბერს. საქართველოს პარლამენტის აღნიშნული დადგენილება „პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტს ანიჭებდა უფლებამოსილებას, დადგენილებით მიეღო გადაწყვეტილება თვითმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოებისათვის შეეჩერებინა საქმიანობა ან დაეთხოვა იგი. აღნიშნული რეგლამენტი 1997 წელს ძალადაკარგულად გამოცხადდა, თუმცა მიღებული რეგლამენტიც უცვლელი დარჩა პარლამენტის უფლებამოსილება, რომლითაც პარლამენტს შეუძლია საქმიანობა შეუჩეროს ან დაითხოვოს ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო („საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 1997 წლის 17 ოქტომბრის დადგენილება, მ. 3.,„ც“). საქართველოს პარლამენტის მოქმედი რეგლამენტიც საქართველოს პარლამენტი, არ არის უფლებამოსილი განახორციელოს წარმომადგენლობითი ორგანოს ფორმირება, მით უფრო, დათხოვნილი პარლამენტისათვის უფლებამოსილების ცნობა.

ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა ქვეყნისთვის დიდი ზიანის მომტანი იყო, არა მხოლოდ მატერიალური, არამედ მორალური მნიშვნელობითაც. მით უფრო, რომ აფხაზეთში სეპარატისტული ძალებთან

დაპირისპირებას უამრავი ადამიანის დაღუპვა მოჰყვა. ნათელია, რომ საქართველოს პარლამენტი ამ გადაწყვეტილებით შეეცადა, წინ გადაედგა პოლიტიკური ნაბიჯი, რათა ეჩვენებინა, რომ ლეგიტიმურია ის, რასაც აღგენს საქართველოს ხელისუფლება და არა ის, რასაც სეპარატისტული ძალები ახორციელებენ. დადგენილებებში პარლამენტი არ მიუთითებს კონკრეტულ ნორმაზე, რომლითაც უფლებამოსილია დაადასტუროს ოკუპირებული აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობა, თუმცა განმარტავს, რომ ხელისუფლების ვაკუუმი სეპარატისტებს საშუალებას აძლევს გაიხანგრძლივონ ძალაუფლების უზურპაცია და ხელი შეუშალონ დევნილთა დაბრუნებას აფხაზეთში. შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტმა აღნიშნა, რომ უმაღლესი საბჭოსათვის უფლებამოსილების დადასტურების მიზანი იყო ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პროცესის დაჩქარება.⁶⁶

2.2 დემოკრატია არჩევნების გარეშე

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც აფხაზეთის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანოს ლეგიტიმაციას უკავშირდება, არის საბჭოს დაკომპლექტების წესი. ამ მხრივ, არსებული რეალობა ღიად უპირისპირდება დემოკრატიული სახელმწიფოს ძირითად პრინციპს - სახელისუფლებო ძალაუფლების წყაროა ხალხი. საქართველოს კონსტიტუციის მესამე მუხლი განმარტავს, რომ ძალაუფლების მითვისება დაუშვებელია. დემოკრატიული სახელმწიფო წარმოუდგენელია არჩევნებისა და მოქალაქეთა ჩართულობის გარეშე არსებობდეს, ისევე, როგორც არჩევნები დემოკრატიის გარეშე. არჩეულ სახელმწიფო ორგანოებს შესაძლებლობა აქვთ საზოგადოებრივი წინააღმდეგობის გარეშე განახორციელონ თავიანთი უფლებამოსილებები. თავის მხრივ, „სახელმწიფო ინსტიტუციების სტაბილურობა დემოკრატიის, ზოგადად,

⁶⁶ საქართველოს პარლამენტის 1995 წლის 24 თებერვლის N662-II დადგენილება

ადამიანის უფლებათა და უმცირესობების დაცვის გარანტიაა.⁶⁷ თუმცა სტაბილურობა, იმ გაგებით, რომ დემოკრატიის პრინციპების დაცვა უპირობო ვალდებულებაა, არ შეიძლება მოიაზრებდეს არჩევითი ორგანოს ერთი არჩევნებით დაკომპლექტებული შემადგენლობის უცვლელიობას და მისი კომპეტენციის „დადასტურებას“, თანაც განუსაზღვრელი ვადით.

არჩევნებს დემოკრატიის არსებობისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანა, სადაც მოქალაქეების მართვით პროცესებში ჩასაბმელად არჩევნები არ ტარდება ან წესდება უკანონო შეზღუდვები არჩევნებში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესამცირებლად, არ არის დემოკრატიული და მას არაფერი აქვს საერთო სამართლებრივ სახელმწიფოსთანაც. დემოკრატიის თანამედროვე მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მოქალაქეებს არჩევნებთან მიმართებით დიდი მოლოდინები აქვთ, რადგან არჩევნების მიზანი არის მოქალაქეთა ნების წარმოჩენა⁶⁸. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 25-ე მუხლის შესაბამისად, არჩევნები უნდა იყოს ამომრჩეველთა ნების თავისუფლად გამოხატვის გარანტი⁶⁹. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში მიიჩნევენ, რომ არ არსებობს „არ არჩევა“, რადგან არ აირჩიო არჩევანის გაკეთების სახიფათო მეთოდი.⁷⁰ იმის გათვალისწინებით, რომ წარმომადგენლობითი ორგანო არჩევითია, სამართლებრივ საფუძველს იქნება მოკლებული თუ კი კანონმდებლობა არ გაითვალისწინებს მისი შემადგენლობის არჩევის წესს ან შექმნის იმგვარ მოდელს, რომ მოქალაქის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს არჩევნებში, არამართლზომიერად იქნება შეზღუდული. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში, არჩევითი ორგანოს არჩევნების გზით დაკომპლექტება მისი არსებობის სამართლებრივი საფუძვლის შემადგენელი ნაწილია. სამართლებრივი სახელმწიფოს არსი იმაში

⁶⁷ Conclusions of the Presidency - Copenhagen, June 21-22. 1993. 13

⁶⁸ Dahal R. A., A preface to Democratic Theory, The University of Chicago Press, 1956, 131

⁶⁹ იხ. International Covenant on Civil and Political Rights (1966), Art. 25

⁷⁰ Crick B., Democracy: A Very Short Introduction, Oxford, 2002, 2

მდგომარეობს, რომ კანონმდებლობა კონსტიტუციასთან შესაბამისია და განმტკიცებულია სამართლებრივი წესრიგით. სახემწიფო ხელსუფლება შეზღუდულია კონსტიტუციით.⁷¹ საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველო სამართლებრივი სახელმწიფოა. საქართველოს კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს და საერთაშორისო სმართლის ნორმებს. საქართველოს კონსტიტუციაც უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებს.⁷²

საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 25 დეკემბრის დადგენილების შესაბამისად, უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ვადა გაგრძელდება აფხაზეთში საქართველოს იურისდიქციის ფაქტობრივ აღდგენამდე.⁷³ საქართველოს პარლამენტმა უმაღლესი საბჭო 1996 წლის დადგენილებით, განუსაზღვრელი ვადით განამწესა, რითიც გამორიცხა არჩევნების საჭიროება.

წინა თავში განხილული აფხაზეთის კონსტიტუციით ნათლად დასტურდება, რომ აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი არ ეწინააღმდეგება აფხაზეთის კონსტიტუციას, რადგან აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, რომელსაც უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი უნდა შეესაბამებოდეს, ასევე არ განსაზღვრავს უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის არჩევის საკითხს. ასევე, განხილული დადგენილებებიდან, ნათლად იკვეთება, რომ აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოსთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები პოლიტიკური გადაწყვეტილებებია, რადგან საქართველოს პარლამენტი ამით შეეცადა „შეენარჩუნებინა“ 1991 წელს აფხაზეთში ჩატარებული არჩევნების შედეგები, თუმცა ისიც აშკარაა, რომ ეს ქმედება არ შეესაბამება

⁷¹ კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი 2008, 17

⁷² პაპაშვილი თ., ხელისუფლების სამართლებრივი ჩარჩოები და სამართლის უზენაესობა, წიგნში შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გვენავას რედაქტორობით, თბილისი 2019, 17

⁷³ საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 25 დეკემბრის N543 დადგენილება

სამართლებრივი სახელმწიფოსა და დემოკრატიის საერთაშორისო დონეზე აღიარებულ სტანდარტებს. აფხაზეთის უმაღლესმა საბჭომ დაკარგა ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელი, კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის კონსტიტუციასა და უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტში არ არსებობს თავი არჩევნების და შემადგენლობის დათხოვნის შესახებ, მიუხედავად იმისა, რომ იგი არჩევითი ორგანოა. ნებისმიერ დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლების უფლებამოსილება შეიძლება გამომდინარეობდეს მხოლოდ ხალხის ნებისგან, რაც გამოიხატება ნამდვილ, თავისუფალ და სამართლიან არჩევნებში, რომელიც რეგულარულად უნდა ჩატარდეს, უნივერსალური, თანაბარი და ფარული ხმის მიცემის საფუძველზე.⁷⁴

არჩევნების დანიშნულება არის სახელმწიფო ორგანიზაციის ჩამოყალიბება ხალხის ნების გამოხატვით.⁷⁵ არჩევნების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, 1948 წლის „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია“ (მუხლი 21) განმარტავს, რომ მთავრობის ძალაუფლების საფუძველი არის ხალხის ნება, რომელიც უნდა გამოიხატებოდეს პერიოდულ და ნამდვილ არჩევნებში, ყველას აქვს უფლება მონაწილეობდეს ქვეყნის მართვაში, უშუალოდ ან არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით.⁷⁶

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში აღნიშნულია უმაღლესი საბჭო, ნიშნავს, რომ ამ ორგანოს არსებობა კონსტიტუციასთან შესაბამისია, მაგრამ შემადგენლობა, რომელიც 1994 წელს საქართველოს პარლამენტმა დაითხოვა და 1995 წელს უფლებამოსილება დაუდასტურა, არ არის ლეგიტიმური. პირველ რიგში, ამის მიზეზია ზემოთ აღნიშნული მსჯელობა, რომ პარლამენტი უფლებამოსილი იყო უმაღლესი საბჭოს დათხოვნაზე და არა დაკომპლექტებაზე. მეორეც, მაღლესი საბჭოს შემადგენლობა არჩევნებით უნდა დაკომპლექტებულიყო და არა დადგენილებით. აღნიშნული ეხება როგორც 1994 წელს დათხოვნილ

⁷⁴ იხ.: Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, Art. 1

⁷⁵ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი 2011, 138

⁷⁶ Universal Declaration of Human Rights, Paris, 10 December 1948, Art. 21.1, 21.3

შემადგენლობას, ისე კოოპტაციის წესით არჩეულ დეპუტატებს, რდგან მათაც დადგენილებით მიენიჭათ უმაღლესი საბჭოს დეპუტატის სტატუსი. 1994 წლის 10 მარტის დადგენილებით, აფხაზეთის ასსრ უმაღლესი საბჭოს 1991 წელს არჩეული შემადგენლობა სრულად იქნა დათხოვნილი და მათ მოეხსნათ სადეპუტატო იმუნიტეტი. დადგენილება არ გამოყოფს დეპუტატებს, რომელთაც არ მიიღეს მონაწილეობა ანტიკონსტიტუციურ ქმედებებში.⁷⁷

საქართველოს კონსტიტუციის მესამე მუხლი განმარტავს, რომ საყოველთაო არჩევნებში არჩეული ორგანოს უფლებამოსილების ვადა არ შეიძლება გაიზარდოს (ან შემცირდეს) კონსტიტუციით ან კანონით, რადგან არავის აქვს უფლება მიითვისოს ხელისუფლება. შესაბამისად, თუ არჩევითი ორგანოს შემადგენლობა არ იცვლება არჩევნების გზით, საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ განმარტავს, რომ ეს ხელისუფლების მითვისებაა.

აფხაზეთის ა/რ-ის კონსტიტუციაში არაფერია ნათქვამი უმაღლესი საბჭოს არჩევითობის შესახებ. შესაბამისად, არც უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი არ მოიცავს არჩევის წესს. ამასვე ადასტურებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 8 სექტემბრის განჩინება კონსტიტუციურ სარჩელზე. 2016 წლის 28 ივნისს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციური სარჩელით მიმართეს საქართველოს მოქალაქეებმა და მოითხოვეს საქართველოს პარლამენტის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოებთან მიმართებით მიღებული დადგენილებების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის განსაზღვრა, კერძოდ, 1995 წლის 24 თებერვლის №662-III დადგენილების და 1996 წლის 25 დეკემბრის №543ს დადგენილების, ასევე საქართველოს პარლამენტის 1995 წლის 14 ივნისის №759-III დადგენილების საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენა. კონსტიტუციურ სარჩელში

⁷⁷ საქართველოს პარლამენტის 1994 წლის 10 მარტის დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აპარტიდული და რასისტული საკანონმდებლო პრაქტიკის შესახებ“

მოსარჩელები მიუთითებდნენ, რომ დადგენილებების შინაარსი, რომლითაც 1991 წელს არჩეულ დეპუტატებს უფლებამოსილების ვადა განესაზღვრათ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე, რაც გამორიცხავს არჩევნების ჩატარების შესაძლებლობას (მით უფრო, რომ 1991 წლიდან დღემდე უმაღლეს საბჭოს გამოაკლდა შემადგენლობის რამდენიმე წევრი) არის საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამო, ისევე როგორც დადგენილება, რომლითაც უმაღლეს საბჭოს წევრთა შემადგენლობაში კოოპტაციის წესით შეყვანილ იქნენ აფხაზეთიდან არჩეული საქართველოს პარლამენტის წევრები. მოსარჩელების პოზიციით, მითითებული დადგენილებები ნორმატიული ხასიათის არის და ისინი არღვევენ პოლიტიკურ ცხოვრებაში თანასწორი მონაწილეობის უფლებას.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად არ მიიღო, რადგან, საკონსტიტუციო სასამართლომ გასაჩივრებული აქტების სამართლებრივი ბუნების შესაბამისად, არ მიიჩნია ნორმატიულ აქტებად და არ გაიზიარა მოსარჩელეთა პოზიცია, რომ დადგენილების სიტყვები - „ გაუგრძელდეს უფლებამოსილების ვადა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს აფხაზეთში საქართველოს იურისდიქციის ფაქტობრივ აღდგენამდე” არაკონსტიტუციურია და არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს მოსარჩელებს უმაღლესი საბჭოს 1991 წელს არჩეულ დეპუტატებთან მიმართებით. შემდეგ წინადადებასთან დაკავშირებით - „გაუგრძელდეს უფლებამოსილების ვადა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს აფხაზეთში საქართველოს იურისდიქციის ფაქტობრივ აღდგენამდე” სასამართლომ განმარტა, რომ „საერთოდ არ არის წარმოდგენილი არგუმენტაცია”, რომლითაც დასტურდება კონსტიტუციის დარღვევა.⁷⁸

⁷⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 8 სექტემბრის განჩინება №2/12/782,783 საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები - დავით ზაქარაია და ხათუნა გადელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების დადასტურება და წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობისათვის უვალო უფლებამოსილების მინიჭება ეწინააღმდეგება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს, თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება არსებული სასამართლებრივი რეალობის შესაბამისია, რადგან პრობლემა არის არა არსებული რეგულაციების შესაბამისობა კონსტიტუციასთან, არამედ ის, რასაც კანონმდებლობა არ მოიცავს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის 23-ე მუხლის შესაბამისად, თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ არჩევნებთან დაკავშირებით წარდგენილი კონსტიტუციური სარჩელი დააკმაყოფილა, სარჩელის დაკმაყოფილების შედეგი შეიძლება იყოს არჩევნების დანიშვნის ვალდებულების დაკისრება, მაგრამ არა იმ ფონზე, როდესაც არ არსებობს ჩასატარებელი არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმები და კანონმდებლობა არც იცნობს ორგანოს არჩევითი ფორმით. უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო შედგება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლებით 1991 წელს არჩეული დეპუტატებისგან.

1995 14 ივნისის N759-II დადგენილებით საქართველოს პარლამენტმა აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლეს საბჭოში დაამატა საქართველოს პარლამენტის რამდენიმე წევრი, რომლებიც აფხაზეთიდან აირჩიეს.⁷⁹ 1996 წლის 17 აპრილის დადგენილებით, პარლამენტი ადასტურებს, რომ თბილისში განლაგებული აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო და მინისტრთა საბჭო ერთადერთი ლეგიტიმური ორგანოებია და განისაზღვრა, რომ კონფლიქტის მოწესრიგებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტაში მათი მონაწილეობა აუცილებელია. პარლამენტის 1996 წლის 25 დეკემბრის

⁷⁹ საქართველოს პარლამენტის 1995 წლის 14 ივნისის N759-II დადგენილება

დადგენილებით კი, უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილება აფხაზეთში საქართველოს იურისდიქციის აღდგენამდე განისაზღვრა.⁸⁰

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინებაში, მოპასუხემ განმარტა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ სარჩელი არ უნდა მიიღოს არსებითად განსახილველად, რადგან პირს უფლება აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართოს სარჩელით, თუ ნორმატიული აქტი არღვევს კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებულ მათ უფლებებს, სადავო დადგენილებები არ არის ნორმატიული სამართლებრივი აქტები. მოპასუხემ საინტერესო არგუმენტები წარმოადგინა უმაღლესი საბჭოს არჩევნებთან დაკავშირებით. მოპასუხის მტკიცებით, უმაღლესი საბჭოს არჩევნები არ ჩატარებულა 1991 წლის შემდეგ, თუმცა ეს ობიექტური მიზეზებით არის განპირობებული. „სამხედრო აგრესიის შედეგად საქართველომ ფაქტობრივად დროებით დაკარგა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მისი იურისდიქციის განხორციელების შესაძლებლობა. ახალი არჩევნების ჩატარების შემთხვევაში მხოლოდ აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა მონაწილეობით დაკომპლექტებული უმაღლესი საბჭო დაკარგავდა ლეგიტიმურობის ხარისხს. იმ პირობებში, როდესაც შეუძლებელი იქნება აფხაზეთის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის ნების ასახვა, არჩევნების ადმინისტრირება.“

საქმის განხილვაში მონაწილეობდა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სპეციალისტი, რომლის პოზიციაც უმაღლესი საბჭოს არჩევნებთან დაკავშირებით მოპასუხის პოზიციის იდენტურია. სპეციალისტი დასძენს, რომ შესაძლებელია ჩატარდეს არჩევნები, თუმცა მას არ შეიძლება მიენიჭოს ისეთი მაღალი ლეგიტიმაცია, როგორც 1991 წლის შემადგენლობას აქვს. რადგან, არჩევნებში მონაწილეობას ვერ შეძლებენ აფხაზეთში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეები.

⁸⁰ საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 25 დეკემბრის N543 დადგენილება

მოსარჩელე მიიჩნევდა, რომ სადავო დადგენილების სიტყვები - „გაუგრძელდეს უფლებამოსილების ვადა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს აფხაზეთში საქართველოს იურისდიქციის ფაქტობრივ აღდგენამდე” ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის (2017 წლის სექტემბრის მდგომარეობით) მე-14, 28-ე და 38-ე მუხლს. მე-14 მუხლთან მიმართებით, რომელიც თანასწორობის უფლებას შეეხებოდა, სასამართლომ განმარტა, რომ ვინაიდან, მოსარჩელები არ არიან უმაღლესი საბჭოს 1991 წელს არჩეული დეპუტატები, ისინი არ აღიქმებიან 1991 წელს არჩეული უმაღლესი საბჭოს წევრების „თანასწორ სუბიექტებად”. სარჩელი დაუსაბუთებლად იქნა ცნობილი მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხებოდა დადგენილების მითითებული სიტყვების შესაბამისობას კონსტიტუციის 28-ე მუხლთან მიმართებით. მოსარჩელების თქმით, ირღვევა მათი უფლება, აირჩიონ უმაღლესი საბჭოს დეპუტატები. სასამართლოს განმარტებით : „სადავო ნორმით არ წესრიგდება აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს არჩევნებთან დაკავშირებული ურთიერთობები, აღნიშნული არჩევნების ჩატარების პერიოდულობა და არც ხსენებული ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა გამოიწვევს არჩევნების დანიშვნას.”

რაც შეეხება შესაბამისობას 38-ე მუხლთან, სარჩელი ამ ნაწილშიც დაუსაბუთებელია. სასამართლოს განმარტებით, 38-ე მუხლი არის დისკრიმინაციის აკრძალვა ეროვნული, ეთნიკური ან რელიგიური ნიშნით და მას არ აქვს კავშირი სადავო დადგენილების შინაარსთან.⁸¹

ის, რომ დემოკრატიული სახელმწიფოს ავტონომიურ რესპუბლიკას ჰყავს წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც არ არის არჩევითი, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მესამე მუხლს და შესაძლებელს ხდის ძალაუფლების მითვისებას. ბუნებრივია, ეს ეწინააღმდეგება სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს

⁸¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 8 სექტემბრის განჩინება №2/12/782,783 საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები - დავით ზაქარაია და ხათუნა გადელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებს. თითქმის, 30 წელი გავიდა უმაღლესი საბჭოს არჩევნებიდან, რაც შემაშფოთებელია, თუმცა კიდევ უფრო ამძიმებს სიტუაციას პირველ თავში განხილული დადგენილება, რომლითაც პარლამენტმა უვადო უფლებამოსილება მიანიჭა უმაღლეს საბჭოს.

„დემოკრატიული პარლამენტის პირველი კრიტერიუმია ის, რომ ის ხალხის წარმომადგენელი უნდა იყოს. პირველ რიგში პარლამენტი უნდა იყოს საერთო ნების გამომხატველი..., თუ იგი ამ მნიშვნელობით წარმომადგენლობითი არ არის, იქნება ეს საარჩევნო პროცედურის თუ სისტემის ხარვეზი, იგი დაკარგავს ლეგიტიმურობას და ვერ შეძლებს საზოგადოებრივი აზრის ასახვას მნიშვნელოვან საკითხებზე“⁸². საერთაშორისო საპარლამენტო გაერთიანება ასე ახასიათებს ზოგადად პარლამენტების მნიშვნელობას 21-ე საუკუნეში, იგივე შეიძლება განვაზოგადოთ ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობით ორგანოზეც, რადგან ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობით ორგანოს ავტონომიური რესპუბლიკისთვის იგივე მნიშვნელობა აქვს, რაც პარლამენტს სახელმწიფოსთვის.

აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოსა და საქართველოს პარლამენტის არგუმენტი არის მოქალაქეთა ლეგიტიმური ნების შენარჩუნება, მაგრამ, თუ არჩევნები მაინც დაინიშნება, იგი ვერ ჩატარდება სრულყოფილად, რადგან მათი ნაწილი, ვისაც არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვთ, აფხაზეთის ოკუპირებულ ტერიტორიაზე ცხოვრობენ. პირველ თავში, უკრაინის მაგალითი საინტერესოდ ეხმიანება ამ შემთხვევას. სწორედ იმიტომ, რომ დროებითი ანექსიის პირობებში, მოსახლეობის არჩევნებში მონაწილეობა შეუძლებელია, ისევე როგორც, ოკუპირებული ტერიტორიის წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობის განხორციელება ოკუპირებულ ტერიტორიაზე, უკრაინის პარლამენტმა ტერიტორიული მთლიანობის

⁸² Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice, inter-parliamentary union < <https://bit.ly/2NIIW0Y> > [30.06.2020]

აღდგენამდე არჩევნების ჩატარებაზე უარი განაცხადა. მაგრამ, გასათვალისწინებელია, რომ მას არც დათხოვნილი პარლამენტისათვის შეუწარმუნებია უფლებამოსილება და, საერთოდ, ანექსირებული ყირიმის წარმომადგენლობითი ორგანო არ ფუნქციონირებს. ოკუპაცია მეტად მნიშვნელოვანი და პრობლემური საკითხია, მაგრამ, ხალხის ნების სახელით, კონსტიტუციისა და დემოკრატიული სახელმწიფოს იდეის უგულვებელყოფა დაუშვებელია. სწორედ ამიტომ, ვფიქრობ, რომ კონსტიტუციურმა კანონმა უნდა გაითვალისწინოს არჩევითი ორგანოს არჩევის წესი, კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე კი, იმ საკანონმდებლო აქტებში, რომლითაც უმაღლესი საბჭო ხელმძღვანელობს უნდა გაჩნდეს ჩანაწერი უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ.

2.3 „კონსტიტუციური კანონი აფხაზეთის შესახებ” - არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობა

უმაღლეს საბჭოსთან დაკავშირებული კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი არის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილება. 2002 წლიდან კონსტიტუციაში გაჩნდა ჩანაწერი (მ. 3.4), რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი კონსტიტუციური კანონით იქნებოდა განსაზღვრული, თუმცა საქართველოს პარლამენტს კონსტიტუციური კანონი არ მიუღია. შესაბამისად, 2002 წლიდან დღემდე საკანონმდებლო ორგანო უგულვებელყოფს კონსტიტუციის მოთხოვნას, რაც აფხაზეთთან მიმართებით, კონსტიტუციასთან შეუსაბამო რეგულაციების სტაბილურად არსებობას განაპირობებს. ის, რომ არ არსებობს კონსტიტუციური კანონი აფხაზეთის ა/რ-ის შესახებ, არა მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამოა, არამედ, სამართლებრივ უსაფრთხოებაზე უარყოფითად აისახება⁸³. შეიძლება ითქვას, რომ არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობა, საქართველოს მსგავსად, მნიშვნელოვან პოლიტიკურ და სამართლებრივ პრობლემას წარმოადგენს მრავალი სხვა ქვეყნისთვისაც.

⁸³ იხ. გორაძე გ., არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ანტიკონსტიტუციური კონსტიტუცია, ჟურნ. “ორბელიანი“, N1; 2019; 45

საკანონმდებლო უმოქმედობა განიმარტება, როგორც კანონმდებლის მიერ კონსტიტუციური ვალდებულების უგულვებელყოფა. საქართველოს პარლამენტი არ იღებს კანონს, რომლის მიღების აუცილებლობა კონსტიტუციით არის დადგენილი. ამასთან, გასულია კანონის მიღების გონივრული ვადა. არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობა ყოველთვის კანონის არ მიღებას არ გულისხმობს. შესაძლებელია საკანონმდებლო ორგანომ მიიღოს კანონი, თუმცა იგი არ ითვალისწინებდეს ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპებს, რომელთა გარეშეც კანონი კონსტიტუციასთან შესაბამისი ვერ იქნება.⁸⁴

კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველო სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოა, სადაც დაცულია კანონის წინაშე თანასწორობა. ამრიგად, კონსტიტუციით განსაზღვრული სამართლებრივი ქმედების განხორციელება შესასრულებლად სავალდებულოა. თუმცა, გამონაკლის შემთხვევებში, კანონმდებელი ქმედების განხორციელებისგან თავის შეკავებას ამჯობინებს. შეიძლება ითქვას, რომ ზოგიერთი ქვეყანა ამ საკითხს მნიშვნელოვან სამართლებრივ პრობლემად აღიქვამს, თუმცა არსებობს ქვეყნები, რომელთა კონსტიტუცია საკანონმდებლო უმოქმედობის ცნებასაც კი არ იცნობს. ვენის კომისიის განმარტებით, „საკანონმდებლო უმოქმედობის საკითხი წამოჭრილია იმ ქვეყნებში, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლოებს შეუძლიათ შეაფასონ საკანონმდებლო უმოქმედობის კონსტიტუციასთან შესაბამისობა.“⁸⁵

აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას, საინტერესოა ესპანეთის მიდგომა, რომლის მიხედვითაც, განირჩევა საკანონმდებლო ხარვეზი და კონსტიტუციური უმოქმედობა. საკანონმდებლო ხარვეზი არის ანომალია, რომელიც გამოწვეულია კანონმდებლის სურვილით, სამართლებრივი რეგულირების ფარგლებს გარეთ დატოვოს გარკვეული საკითხი. ხოლო

⁸⁴ Gongora Mera M. E, Inter-American Judicial Constitutionalism, San Jose 2011, 50

⁸⁵ General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence, The Bulletin, the Venice Commission, Strasbourg, December 2008, 31

არაკონსტიტუციური უმოქმედობა განმარტებულია, როგორც კონსტიტუციის უგულვებელყოფა. ესპანეთის კანონმდებლობის შესაბამისად, საკანონმდებლო ხარვეზისა და კონსტიტუციური უმოქმედების შეფასება საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაა.⁸⁶

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუცია ქვეყნის უზენაესი კანონია, არსებობს კონსტიტუციით განსაზღვრული ვალდებულება, რომლებიც უკვე წლებია უგულვებელყოფილია. ის გარემოება, რომ კონსტიტუციური უმოქმედობის ცნება ქართული კანონმდებლობისთვის უცნობია, იძლევა შესაძლებლობას იმისა, რომ არ იქნეს მიღებული კანონი, რომლის მიღების აუცილებლობაც კონსტიტუციით არის განსაზღვრული. საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის არაკონსტიტუციურ საკანონმდებლო უმოქმედობასთან დაკავშირებული სარჩელების განხილვის უფლებამოსილების მინიჭება აღმოფხვრიდა კონსტიტუციის მოთხოვნის უგულვებელყოფის შესაძლებლობას.⁸⁷

ქართული სამართლებრივი დოქტრინა არც სამართლებრივ ხარვეზსა და საკანონმდებლო უმოქმედობას შორის არსებულ სხვაობას იცნობს. თუმცა საკანონმდებლო ხარვეზად მიიჩნევა შემთხვევა, როცა საკითხი სამართლებრივი რეგულირების გარეშეა დარჩენილი. ამ შემთხვევაში, კანონმდებელი იძლევა შესაძლებლობას, რომ საკითხი გადაწყდეს ანალოგიით. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის შესაბამისად, კანონით გაუთვალისწინებელი კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი ნორმის არ არსებობის შემთხვევაში გამოიყენება მსგავსი ურთიერთობის მომწესრიგებელი ნორმა. კერძოსამართლებრივი ურთიერთობა შეიძლება მოწესრიგდეს სამართლის ანალოგიით თუ კი კანონის ანალოგია ვერ იქნება

⁸⁶ XIV Conference of Constitutional Courts of Europe, The problems of legislative omission in constitutional jurisprudence, Vilnius - May 2008, 3-4

⁸⁷ გორაძე გ., არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ანტიკონსტიტუციური კონსტიტუცია, ჟურნ. ორბელიანი, N1, 2019, 44

გამოყენებული. რაც შეეხება საჯაროსამართლებრივ ურთიერთობებს, საჯარო სამართლებრივ ურთიერთობებში კანონით ანალოგია დასაშვებია მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში.

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მოქმედი კანონის მესამე თავი, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებას ჩამოთვლის, განსაზღვრავს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო უკვე არსებული საკანონმდებლო აქტების კონსტიტუციურობას განიხილავს. შესაბამისად, იგი არ არის უფლებამოსილი იმსჯელოს საქართველოს პარლამენტის მიერ კონკრეტული კანონის მიუღებლობასა და მისით გამოწვეული შედეგების კონსტიტუციურობაზე.

საქართველოს მაგალითზე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობა არა მხოლოდ კონსტიტუციის განსაზღვრული ნორმის უგულებელყოფას შეიძლება ნიშნავდეს, არამედ, თავის მხრივ, სხვა მნიშვნელოვანი სამართლებრივი პრობლემის გამომწვევ მიზეზადაც შეიძლება იქცეს.

საქართველოს კონსტიტუციის მეშვიდე მუხლის მეორე ნაწილის შესაბამისად, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია.“ რატომ არის მნიშვნელოვანი აფხაზეთის ა/რ-ის კონსტიტუციური კანონის შესახებ მსჯელობა აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი საკითხის განხილვისას? კონსტიტუციური კანონი ავტონომიურ რესპუბლიკას განუსაზღვრავს უფლებამოსილებას. სხვა სამართლებრივი აქტები, რომლებიც უნდა მოიცავდეს წარმომადგენლობითი ორგანოს კომპეტენციას, არჩევისა და მუშაობის წესს უნდა გამომდინარეობდეს კონსტიტუციური კანონიდან. კონსტიტუციური კანონის შემდეგ, წარმომადგენლობითი ორგანოს

სამართლებრივი საფუძველი არის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, რომელიც ასევე უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციურ კანონს, საქართველოს კონსტიტუცია აფხაზეთის ა/რ-ის უფლებამოსილებას არ განსაზღვრავს და მიუთითებს კონსტიტუციურ კანონზე. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებს სამართლებრივი სტატუსი უკვე განმარტებული აქვთ და განსაზღვრულიც არის, რომ ორივე ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს ტერიტორიის განუყოფელი ნაწილია, კანონმდებელმა დაადგინა, რომ აფხაზეთის ა/რ-ისა და აჭარის ა/რ-ის კომპეტენციის საკითხი კონსტიტუციური კანონებით იქნება დადგენილი.

მაგალითისათვის, კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ განამტკიცებს, რომ აჭარის ა/რ არის საქართველოს ტერიტორიის განუყოფელი ნაწილი. ამასთან განსაზღვრულია ის კომპეტენცია, რომელიც აჭარის ა/რ-ის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება და აჭარის ა/რ-ის ხელისუფლების ორგანოები დამოუკიდებლად ახორციელებენ. კონსტიტუციური კანონით განმარტებულია უმაღლესი საბჭოს სტატუსი, რომლის მიხედვითაც, უმაღლესი საბჭო არის აჭარის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას და კონტროლს უწევს მთავრობას. კონსტიტუციურ კანონში აღნიშნულია, რომ უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობა 4 წლის ვადით აირჩევა და ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბრის ბოლო შაბათს უნდა დაინიშნოს არჩევნები საბჭოს ახალი შემადგენლობის ასარჩევად. კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ა/რ-ის სტატუსის შესახებ“, რომელიც მიღებულ იქნა 2004 წელს, უფრო დეტალურად იყო განსაზღვრული, განსხვავებით მოქმედი კონსტიტუციური კანონისაგან, რომელიც ხუთი მუხლისაგან შედგება.

კონსტიტუციური კანონით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ ძირეული ცვლილებები არ განხორციელებულა უმაღლეს საბჭოსთან მიმართებით, თუმცა თუ 2017 წლამდე განსაზღვრული იყო, რომ უმაღლესი

საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში მის უფლებამოსილებას დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო განახორციელებდა, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის შესაბამისად, უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებების განხორციელება დროებით სახელმწიფო საბჭოს დაევალება. მოქმედი კონსტიტუციური კანონისა და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონის შედარებისას, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ დროებითი სახელმწიფო საბჭო, ისევე როგორც დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო, ინიშნება პრეზიდენტის მიერ. კონსტიტუციურ კანონში მითითებულია, რომ აჭარის ა/რ-ის უფლებამოსილებები განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით, კონსტიტუციური კანონით, აჭარის ა/რ-ის კონსტიტუციით და სხვა საკანონმდებლო აქტებით.⁸⁸

აჭარის ა/რ-ის კონსტიტუციის მეორე მუხლის შესაბამისად, უმაღლესი საბჭო აჭარის ა/რ-ის ხელისუფლების ორგანოა. კონსტიტუციის მესამე თავი მთლიანად უმაღლეს საბჭოს შეეხება და დეტალურად არის განმარტებული მისი ორგანიზაციული, საქმიანობის და უფლებამოსილების შეწყვეტის წესი. კონსტიტუციის მიხედვით, უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობა არჩევითია და იგი დაკომპლექტებულია 4 წლის ვადით არჩეული საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრის გზით, არჩევნებში კი მონაწილეობენ საქართველოს ის მოქალაქეები, რომლებიც აჭარის ა/რ-ის ტერიტორიაზე არიან რეგისტრირებულნი.⁸⁹

კიდევ ერთი საკანონმდებლო აქტი, რომელზეც მიუთითებს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კანონი და, რომლითაც აჭარის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილება განისაზღვრება, არის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი. რეგლამენტით განსაზღვრულია უმაღლესი

⁸⁸ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“, 2017 წლის 19 ოქტომბრის მდგომარეობით

⁸⁹ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 2019 წლის 16 ოქტომბრის მდგომარეობით

საბჭოს საქმიანობის წესი, სტრუქტურა, საბჭოს წევრის სტატუსი, უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარისა და მისი მოადგილეების არჩევის წესი, დროებითი კომისიის შექმნისა და საქმიანობის წესი. დროებითი კომისიის შექმნის მიზანია გამოავლინოს აჭარის ა/რ-ის სახელისუფლებო ორგანოების მიერ აჭარის ა/რ-ის კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევა. რეგლამენტით აგრეთვე განსაზღვრულია უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის ძირითადი პრინციპები. აჭარის ა/რ-ის უმაღლეს საბჭოს შემადგენლობა 4 წლის ვადით არჩევნების გზით ფორმირდება, საარჩევნო პროცესი კი უნდა შეესაბამებოდეს კანონს „აჭარის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“.⁹⁰

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ავტონომიური რესპუბლიკების შესახების კონსტიტუციური კანონი კონსტიტუციიდან უნდა გამომდინარეობდეს, ეს ნიშნავს, რომ რესპუბლიკა ავტონომიურია, მაგრამ არ არის უფლებამოსილი დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილებები ისე, რომ ამით საფრთხე შეუქმნას ტერიტორიულ მთლიანობას და რაიმე მეთოდით გამოეყოს სახელმწიფოს. შესაბამისად, კონსტიტუციური კანონი, რომელიც ავტონომიურ ერთეულს შეეხება, დაცვის მექანიზმიც არის, რომელიც ავტონომიურ რესპუბლიკას შეახსენებს, რომ ის თავად იღებს გადაწყვეტილებებს, თუმცა ავტონომიური რესპუბლიკაა და არა დამოუკიდებელი სახელმწიფო.

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოა, სადაც დაცულია კანონის წინაშე თანასწორობა, კონსტიტუციური კანონი აფხაზეთის ა/რ-ის შესახებაც უნდა არსებობდეს, იმის მიუხედავად, რომ იგი ოკუპირებული ტერიტორიაა. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მოქმედი კონსტიტუცია ადგენს, რომ აფხაზეთის ა/რ-ში ხელისუფლება ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციით და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის

⁹⁰ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი, 2020 წლის 23 აპრილის მდგომარეობით

კონსტიტუციით. აფხაზეთის კონსტიტუციაში არ არის მითითებული კონსტიტუციური კანონის შესახებ.

აჭარის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს სტატუსის განმსაზღვრელი სამართლებრივი აქტების განხილვა თვალსაჩინოდ წარმოაჩენს საქართველოში ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივ საფუძვლებს. არსებული კანონმდებლობის განხილვით, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოს ავტონომიურ რესპუბლიკებში უმაღლესი საბჭოს სამართლებრივი საფუძველი, სტატუსი და უფლებამოსილების საკითხი, უპირველესად, ავტონომიური რესპუბლიკების (თითოეულისათვის ცალკეულად) კონსტიტუციური კანონებია. შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციური კანონი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სამართლებრივი საფუძვლის განმსაზღვრელი ძირითადი სამართლებრივი აქტია, რომელიც განსაზღვრავს უმაღლესი საბჭოს სტატუსს და მისი არჩევის წესს. აღნიშნული კანონი თავის მხრივ, მიუთითებს რეგლამენტზე, რომელიც წარმომადგენლობითი ორგანოს შიდა ორგანიზაციულ საკითხებს და საქმიანობის წესს არეგულირებს.

როგორც ზემოთ განხილული მსჯელობიდან ჩანს, საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის არაკონსტიტუციური უმოქმედობის შესახებ სარჩელების განხილვის უფლების მინიჭება და ამ მექანიზმით საქართველოს პარლამენტისათვის აფხაზეთის ა/რ-ის კონსტიტუციური კანონის მიღების დავალება განაპირობებს აფხაზეთის ა/რ-ის უფლებამოსილების განსაზღვრას. მოცემული ნაშრომისათვის აღნიშნული საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ვფიქრობ, მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო სასამართლოს ახალი კომპეტენციით აღჭურვის დადებითი მხარეებისა და არსებული რისკების მოკლე მიმოხილვა საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით.

საკანონმდებლო ხარვეზისგან განსხვავებით, არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობა გულისხმობს იმ შემთხვევას, როცა კანონმდებელს შეეძლო ევარაუდა ან, უფრო მეტიც, მისთვის ცნობილია, რომ არსებული კანონმდებლობა კონსტიტუციასთან სრულად შესაბამისი არ არის და იგი საჭიროებს კანონმდებლის ქმედით ნაბიჯებს, თუმცა კანონმდებელს გადაწყვეტილების მიღება არ სურს, არამედ იგი „ამჯობინებს დუმის“. საინტერესოა, რომ ამის მიზეზად, ხშირად კანონმდებლის არასათანადო კვალიფიკაციას ასახელებენ.⁹¹

იტალია ერთ-ერთი პირველია იმ ქვეყნებს შორის, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლოს მიეცა უფლება ემსჯალა არა კანონზე, არამედ კანონის მიღების აუცილებლობაზეც. იტალიაში საკონსტიტუციო სასამართლო შეისწავლის კანონმდებლის მიერ „ნაწილობრივ უმოქმედობას“. საინტერესოა, რომ იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლო, ასეთ შემთხვევაში, იღებს დამატებით გადაწყვეტილებებს, რათა დასძლიოს კანონმდებლის უმოქმედობა.⁹² იტალიაში საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში იცვლებოდა. ცვლილებების აუცილებლობა განაპირობა იმან, რომ 1960-1970-იან წლებში საკონსტიტუციო სასამართლომ გადაწყვიტა, რომ ფაშისტური კანონები დაუშვებელი იყო. ამ მიზეზით, საკონსტიტუციო სასამართლომ იტალიის პარლამენტიც კი ჩაანაცვლა და საკუთარ თავზე აიღო საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრა ახალი კონსტიტუციის იმპლემენტაციის პროცესში. ამით საკონსტიტუციო სასამართლომ მნიშვნელოვანი გავლენა მოიპოვა. თუმცა 1994 წლიდან, ხელისუფლების ცვლილებასთან ერთად, შეიცვალა და შემცირდა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების ფარგლები.⁹³ მიუხედავად რეფორმებისა, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეეძლო

⁹¹ Portuguese Report for the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts, Vilnius 2008, 2

⁹² General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence, Strasbourg 2008, 25

⁹³ Passaglia P., Rights-Based Constitutional Review in Italy, in Rights Based Constitutional Review 2016, 253-254

განეხილა არაკონსტიტუციური სამართლებრივი უმოქმედობის შესახებ სარჩელი. იტალიის მოქმედი კონსტიტუციის შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს სახელმწიფო და რეგიონების მიერ მიღებული კანონების კონსტიტუციურობის საკითხი (ამასთან, იგი განიხილავს სახელმწიფოსა და რეგიონებს შორის კომპეტენციის შესახებ დავას, აგრეთვე ბრალდებებს პრეზიდენტისა და მინისტრების წინააღმდეგ).⁹⁴ საკონსტიტუციო სასამართლო არ ერევა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ კანონშემოქმედების პროცესში, მაშინაც კი თუ კანონის მიღება განპირობებულია განსაზღვრული პოლიტიკური მიზნების მიღწევით. სასამართლოსათვის მნიშვნელოვანია, რომ საკანონმდებლო ორგანომ არ დაარღვიოს კონსტიტუციით პარლამენტისათვის დადგენილი სამართლებრივი საზღვრები.⁹⁵ შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს „გააქტიურება“ ემსახურება ხელისუფლების შტოთა ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების პრინციპის დაცვას.

უნგრეთში არაკონსტიტუციური უმოქმედობის დადგენა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებაა. საკონსტიტუციო სასამართლო მიმართვის საფუძველზე განიხილავს აღნიშნულ საკითხს. არ არსებობს მიმართვისათვის დაწესებული რაიმე განსაკუთრებული ფორმა, ერთადერთი აუცილებლობა არის ის, რომ დასაბუთებული იყოს კონსტიტუციური ნორმის უგულებელყოფა.⁹⁶

ვფიქრობ, ნაშრომში მოხმობილი რამდენიმე ქვეყნის პრაქტიკასთან შედარებით, უნგრეთი ყველაზე საინტერესოა, რადგან დღემდე, იურიდიულ ლიტერატურაში მოსაზრებები ორ ნაწილად იყოფა. ერთნი მიიჩნევენ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილებას აჭარბებს და, უნგრეთის კონსტიტუციის დაცვის მიზანს ამოფარებული, „პოზიტიურ

⁹⁴ Constitution of The Italian republic, art. 134

⁹⁵ Tame C., Pasetto S., the Italian Constitutional Court, translation, Italy 2019, 27-28

⁹⁶ General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence, The Bulletin the Venice Commission, Strasbourg, December 2008,34

კანონმდებლად” გვევლინება, მეორენი კი ფიქრობენ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო არ ერევა საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაში, თუმცა იგი ვერც კონსტიტუციის დაცვას ახერხებს. უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია მოსთხოვოს საკანონმდებლო ორგანოს შეასრულოს კანონით მისთვის განსაზღვრული ვალდებულება და ამისათვის საკონსტიტუციო სასამართლო უნგრეთის პარლამენტს ვადასაც კი განუსაზღვრავს. საკონსტიტუციო სასამართლო შეისწავლის საკითხს და იღებს გადაწყვეტილებას, რომ პარლამენტის მიერ განხორციელებულმა უმოქმედობამ შექმნა ანტიკონსტიტუციური მდგომარეობა. საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს არაკონსტიტუციური უმოქმედობის არსებობას მაშინაც, როცა საკანონმდებლო ორგანო ვერ უზრუნველყოფს საერთაშორისო სამართლისა და ქვეყნის შიდა კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას.⁹⁷ ნათელია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს უნგრეთის სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმით არსებობაში. აღსანიშნავია, რომ უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს ფართო კომპეტენციის მინიჭებას მოწინააღმდეგეები ადრეულ ეტაპზევე გამოუჩნდნენ, რადგან საკონსტიტუციო სასამართლოს მსგავსი გააქტიურება საკანონმდებლო ხელისუფლების საქმიანობაში ჩარევად აღიქმებოდა. მიუხედავად წინააღმდეგობისა, უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლება - დაადგინოს საკანონმდებლო უმოქმედობის კონსტიტუციურობა უცვლელი დარჩა. საინტერესოა, რომ 2010 წელს, როდესაც საპარლამენტო არჩევნებში ახალმა პოლიტიკურმა ძალამ გაიმარჯვა, მათ განახორციელეს საკონსტიტუციო ცვლილებები.ამავე წელს, საკონსტიტუციო სასამართლომ წარმოებაში მიიღო სარჩელი განხორციელებული ცვლილებების არაკონსტიტუციურად ცნობისა და მათი გაუქმების მოთხოვნით. მიუხედავად იმისა, რომ სარჩელი არ იყო სათანადოდ დასაბუთებული, სასამართლომ მიიღო წარმოებაში და დაიწყო მათი განხილვა. მოსამართლეთა ნაწილი მიიჩნევდა, რომ ცვლილებები

⁹⁷ Problems of legislative omission in constitutional jurisprudence, Hungarian National Report for the 14th Conference of Constitutional Court, 9-12

არაკონსტიტუციური იყო და მათ უნდა ემსჯელათ აღნიშნულთან დაკავშირებით.⁹⁸ საკონსტიტუციო სასამართლომ ცვლილებები არ გააუქმა, იმ მიზეზით, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით, მათი კომპეტენცია მოიცავს ცვლილებების მიღების პროცესუალური ნაწილის შესწავლას. ამის შემდეგ კი საპარლამენტო უმრავლესობამ დაიწყო მუშაობა კონსტიტუციის მთლიანი ტექსტის ცვლილებაზე. ნათელია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ მიმდინარე პოლიტიკური პროცესები ვერ შეაჩერა. კონსტიტუციის ცვლილებას შედეგად მოჰყვა სხვა საკანონმდებლო ცვლილებები უნგრეთში, რომლითაც მმართველი პოლიტიკური ძალა ცდილობდა მთლიანად მოერგო სახელისუფლებო ძალაუფლება. აღნიშნული პროცესები მკაცრად დაგმო ევროკავშირმა და ვენეციის კომისიამ. რის შედეგადაც, მმართველ პარტიას დასჭირდა „გადაეხედა“ საკუთარი პოლიტიკისათვის.⁹⁹ 2010 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ უნგრეთში მიმდინარე საკანონმდებლო ცვლილებები და საკონსტიტუციო სასამართლოს „უმოქმედობა“ კვლევით ნაშრომში „Abusive Constitutionalism“ მოხმობილია, როგორც მაგალითი იმისა, თუ როგორ შეიძლება საკონსტიტუციო ცვლილებები გახდეს სათავე დემოკრატიული სახელმწიფოს ავტორიტარულ სახელმწიფოდ გარდაქმნის პროცესში. თუმცა, არაკონსტიტუციურ უმოქმედობასთან დაკავშირებით, ეს მაგალითი ნათლად წარმოაჩენს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობასთან დაკავშირებული სარჩელების განხილვა საკონსტიტუციო სასამართლოს საკანონმდებლო ორგანოდ არ გარდაქმნის და არც სახელისუფლებო ძალაუფლებით აღჭურავს.

არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობის ცნებას აგრეთვე იცნობს ბრაზილიისა და პორტუგალიის კანონმდებლობა. პორტუგალიის კანონმდებლობა განარჩევს საკანონმდებლო უმოქმედობას სამი

⁹⁸ Halmai G., Unconstitutional Constitutional Amendments: Constitutional Courts as Guardian of the Constitution? Constellations Vol. 19,N2, 2012, 182

⁹⁹ Landau D., Abusive Constitutionalism, University of California, Davis, Vol. 47:189, 208-211

მნიშვნელობით. პირველი გულისხმობს აბსოლუტურ უმოქმედობას, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო ვალდებულია მიიღოს კანონი, თუმცა უგულვებელყოფს ამ ვალდებულებას. მეორე შემთხვევა, რომლითაც კანონმდებლის საკანონმდებლო უმოქმედობა გამოიხატება არის არასათანადო მოქმედება. ე.ი კანონმდებელმა მიიღო კანონი, მაგრამ ამით არ აღმოიფხვრა კონსტიტუციასთან შეუსაბამობა. მესამე შემთხვევა, როცა საკონსტიტუციო სასამართლო სამართლებრივ უმოქმედობას დაადგენს არის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ კანონმდებლობის დაგვიანებით მიღება. პორტუგალიის კონსტიტუციის 283-ე მუხლი განმარტავს არაკონსტიტუციურ საკანონმდებლო უმოქმედობას. საკონსტიტუციო სასამართლო არაკონსტიტუციურ უმოქმედობას განიხილავს პრეზიდენტის ან ომბუდსმენის მოთხოვნით ან ავტონომიური რეგიონების საკანონმდებლო ასამბლეების პრეზიდენტების მიმართვის საფუძველზე. თუ დადასტურდება კონსტიტუციასთან შეუსაბამობა საკანონმდებლო უმოქმედობის შედეგად, სასამართლო ამის შესახებ აცნობებს საკანონმდებლო ორგანოს.¹⁰⁰ „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ პორტუგალიის კანონში ცალკე თავია გამოყოფილი არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობის შესახებ. თუ მოთხოვნა დაკმაყოფილდება, საკონსტიტუციო სასამართლო დაიბარებს მოპასუხე ორგანოს, რომელიც 30 დღის განმავლობაში წარმოადგენს თავის პოზიციას, ხოლო პრევენციულ კონტროლთან დაკავშირებით კი განუსაზღვრავს 3 დღეს.¹⁰¹

ამით საკონსტიტუციო სასამართლო, თითქოს, უპირისპირდება კელზენის „ნეგატიური კანონმდებლის“ იდეას. ისინი, ვინც საკონსტიტუციო სასამართლოს მსგავსი უფლებით აღჭურვას უარყოფითად აფასებენ, თავიანთ პოზიციას ამყარებენ იმ არგუმენტით, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს უგულვებელყოფს და

¹⁰⁰ Constitution of the Portuguese Republic, 7th revision, 2005, Art.283

¹⁰¹ Law of The Constitutional Court, No. 28/82 of 15 November, Art. 54

პარლამენტის კომპეტენციაში იჭრება.¹⁰² ვფიქრობ, მსგავსი დასკვნა არ არის მართებული. გასათვალისწინებელია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო არ მოქმედებს თვითნებურად. არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობის საკითხს იგი განიხილავს იმ პირთა მიმართვის საფუძველზე, რომელთაც, კანონმდებლობის შესაბამისად, უფლება აქვთ მსგავსი შინაარსის სარჩელით მიმართონ სასამართლოს. ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლოს არ აქვს უფლება ცვლილება შეიტანოს კანონში, იგი არც კანონის მიღებაზეა უფლებამოსილი. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია მიღებული გადაწყვეტილებით დაასაბუთოს, რომ საკანონმდებლო ორგანოს უმოქმედობით დამდგარი სამართლებრივი შედეგი კონსტიტუციის საწინააღმდეგოა და პარლამენტს მოსთხოვოს კანონის მიღება. ასეთ შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთადერთი დავალება აქვს - სათანადოდ გაართვას თავი დაკისრებულ მოვალეობას.¹⁰³ იმისათვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული კონსტიტუციის უგულვებელყოფა, საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა შეახსენოს საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციით მისთვის დაკისრებული ვალდებულების შესრულების აუცილებლობა.

¹⁰² Stumpf I, The Hungarian Constitutional Court's Place in The Constitutional System of Hungary, Civic review, Vol. 13, 2017, 242

¹⁰³ General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence, Strasbourg, December 2008

დასკვნა

სამაგისტრო ნაშრომი განიხილავს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ლეგიტიმაციის სამართლებრივ საფუძველს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს კონტექსტში. დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელი მართვა-გამგეობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფაა, ხოლო სამართლებრივი სახელმწიფოს არსი მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება კონსტიტუციის ფარგლებში ხორციელდება. აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო აფხაზეთის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანოა. საქართველოს კონსტიტუცია უმაღლესი საბჭოს სტატუსს არ განმარტავს, თუმცა კონსტიტუციის 45-ე მუხლი მიხედვით, აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლეს საბჭოს აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, შესაბამისად, კონსტიტუციით მისი არსებობა გათვალისწინებულია. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები და არც საერთაშორისო ორგანიზაციები არ განუსაზღვრავენ ქვეყნებს რაიმე რეგულაციებს ოკუპირებული ან ანექსირებული ტერიტორიის სახელმწიფო ორგანოების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით. თუმცა, აუცილებელია დემოკრატიის საერთაშორისოდ აღიარებული პრინციპების დაცვა. მოცემულ შემთხვევაში უკრაინის მაგალითი სანტერესია, რადგან უკრაინის უმაღლესმა რადამ დაითხოვა ყირიმის ა/რ-ის უმაღლესი რადას შემადგენლობა და, ვინაიდან, არჩევნებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფა, ანექსიის გამო, თითქმის შეუძლებელი გახდა, არჩევნები ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე გააუქმა.

აფხაზეთის წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციონირება აფხაზეთის ოკუპაციის მიუხედავად, არ არის კონსტიტუციასთან შეუსაბამო, თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ საბჭოს შემადგენლობას დეპუტატის სტატუსი პარლამენტის დადგენილებით მიენიჭა, რისი უფლებაც საქართველოს პარლამენტს კანონით არ ჰქონდა. აფხაზეთის ა/რ-ის კონსტიტუცია და უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი არ განსაზღვრავს უმაღლესი საბჭოს წევრთა არჩევის წესს. ამასთან, საქართველოს პარლამენტს არ მიუღია კონსტიტუციური კანონი აფხაზეთის ა/რ-ის შესახებ, რის გამოც უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილება სრულად არ არის განსაზღვრული. კონსტიტუციური კანონის მიუღებლობა უმაღლეს საბჭოს საშუალებას აძლევს საქართველოს კონსტიტუციის საწინააღმდეგო ქმედება განახორციელოს. კონსტიტუციური კანონის მიუღებლობა კანონმდებლის საკანონმდებლო უმოქმედობას უკავშირდება, რაც, ასევე არაკონსტიტუციურია.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, უმაღლესი საბჭოს, კონსტიტუციასთან შესაბამისობის მიზნით, საჭიროა უმაღლესი საბჭოს არჩევის წესის განსაზღვრა. საქართველოს პარლამენტმა უნდა შეასრულოს კონსტიტუციით დაკისრებული ვალდებულება და მიიღოს კონსტიტუციური კანონი

„აფხაზეთის ა/რ-ის უფლებამოსილების შესახებ“, რომელმაც, უმაღლესი საბჭოს კომპეტენციასთან ერთად, არჩევნების წესიც უნდა განმარტოს. კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე, შემადგენლობის არჩევის საკითხი შეიძლება აფხაზეთის კონსტიტუციაშივე იყოს განმარტებული.

ბიბლიოგრაფია სამეცნიერო წყაროები

1. გორაძე გ., ფედერალიზმის პერსპექტივები უკრაინაში, კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის მაცნე N 7, 2014, 69
2. გორაძე გ., არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ანტიკონსტიტუციური კონსტიტუცია, ჟურნ. ორბელიანი N1, 2019, 45
3. გორაძე გ., აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივი საფუძვლები, წიგნში შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 316
4. დემეტრაშვილი ა., ხელისუფლების დანაწილება, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირებისა და ფუნქციონირების პრინციპი საქართველოს სახელმწიფოებრიობაში, წიგნში კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, რედ. დემეტრაშვილი ა., თბილისი, 2005, 195
5. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი 2011, 138
6. კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი 2008, 17
7. მალაშხია შ., კონფლიქტების ანატომია, თბილისი, 2011, 246
8. პაპაშვილი თ., ხელისუფლების სამართლებრივი ჩარჩოები და სამართლის უზენაესობა, წიგნში შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი 2019, 17
9. ფიფია ს., სამხედრო ოკუპაციის საერთაშორისო სამართალი, თბილისი, 2020, 212
10. Cornell E. Svante, the Nagorno-Karabakh Conflict, Uppsala University, 1999, 26-31
11. Crick B., Democracy: A Very Short Introduction, Oxford, 2002, 2
12. Dahal R. A., A preface To Democratic Theory, The University of Chicago Press, 1956, 131
13. Dudley W., Ukraine's Decentralization Reform, Research Division Eastern EUROPE / EURASIA |WP NR. 1 MAY 2019, 5-6
14. Gongora Mera M. E, Inter-American Judicial Constitutionalism, San Jose 2011, 50
15. Halmai G., Unconstitutional Constitutional Amendments: Constitutional Courts as Guardian of the Constitution? Constellations Vol. 19 N2, 2012, 182
16. Kaya Ib., Hostile Occupation and International Occupation Law, Selcuk Universitesi Hukuk Fakultesi Dergisi, vol. 9, no. 3-4, 2001, p. 65-76. HeinOnline, 67-68
17. Landau D., Abusive Constitutionalism, University of California, Davis, Vol. 47:189, 208-211

18. McLaughlan, Judithanne Scourfield. „The Role of Law, Judicial Reform and the Protection of Human Rights in Moldova and Transnistria.” *Intercultural Human Rights Law Review* 9, 2014, p.103-136 HeinOnline. 112-113
19. Molchanov M., *Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives*. E-International Relations, 2016, 86
20. Pinelli C., *Parliaments, Constitutional Transitions and the Venice Commission, Report at the LUISS Summer School on “Parliamentary Democracy in Europe”, LUISS, Rome, 23 July 2015*
21. Passaglia P., *Rights-Based Constitutional Review in Italy*, in *Rights Based Constitutional Review* 2016, 253-254
22. Scalia A., Gutman A., *A matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*, an essay, Princeton University Press, 1997, 17-18, 35
23. Shaw Malcolm N., *International Law*, sixth edition, Cambridge, 2008, 502-504
24. Stumpf I., *The Hungarian Constitutional Court’s Place in The Constitutional System of Hungary*, *Civic review*, Vol. 13, 2017, 242
25. Tame C., Pasetto S., *the Italian Constitutional Court*, translation, Italy 2019, 27-28
26. Botan I., *Procesul de negocieri ca modalitate de amânare a soluționării problemei, Moldova-Transnistria Eforturi comune pentru un viitor prosper Procesul de negocieri*, Chișinău • 2009, 19-24
27. Cernov A., *Statutul Juridic al Transnistriei in Cadrul Republicii Moldova ca Stat Integru*, *Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul №.2 (2)*, 2015 29
28. Бабилунга Н. , *Приднестровье: Шаги Истории*, Тирасполь, 2015, 3-4
სამართლებრივი აქტები
 1. საქართველოს კონსტიტუცია
 2. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ”
 3. ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა 1789 წლის 26 აგვისტოს დეკლარაცია
 4. International Covenant on Civil and Political Rights 16 December, 1966
 5. Basic principles for the protection of civilian populations in armed conflicts, 9 December 1970, 9, A/RES/2675
 6. Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, 26 March, 1994
 7. Universal Declaration of Human Rights, Paris, 10 December 1948
 8. Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907
 9. Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12 August 1949

10. Declaration by the High Representative Josep Borrell Fontelles, on behalf of the European Union, on the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, 16 March 2020
 11. საქართველოს ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“
 12. საქართველოს ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“
 13. საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 17 აპრილის N186-II დადგენილება
 14. საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 25 დეკემბრის N543 დადგენილება
 15. საქართველოს პარლამენტის 1995 წლის 14 ივნისის N759-II დადგენილება
 16. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია
 17. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი
 18. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია
 19. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი
 20. Constitution of the Republic of Moldova, 110.2
 21. The Constitution of the Republic of Azerbaijan
 22. Azərbaycan Respublikasının Dağlıq Qarabağ Muxtar Vilayətini ləğv etmək haqqında, № 279-XII, 26 noyabr 1991
 23. Constitution of Ukraine amended by the laws of Ukraine No 2680 VIII 7 February 2019
 24. Constitution of Ukraine Amended by the Laws of Ukraine № 2680-VIII dated February 7, 2019
 25. Закон України Про Автономну Республіку Крим
 26. Закон України Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим
 27. Закон України Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим
 28. Регламент Верховной Рады Автономной Республики Крым
 29. Закон України Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим
 30. Закон України Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, № 891-VII, 15 березня 2014
 31. Закон України Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України, 1207-VII,
 32. Указ Президента України №454, 25 червня 2019
 33. Указ Президента України №221, 17 серпня 2017
 34. Constitution of The Italian republic
 35. Constitution of the Portuguese Republic, 7th revision, 2005
 36. Law of The Constitutional Court, No. 28/82 of 15 November
- ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება
1. Ilascu and Others v. Moldova and Russia, [ECtHR] app No 48787/99, 8 July 2004
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 8 სექტემბრის განჩინება №2/12/782,783 საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები - დავით ზაქარაია და ხათუნა გადელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

ანგარიშები, მოხსენებები

1. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence, The Bulletin, the Venice Commission, Strasbourg, December 2008
2. XIV Conference of Constitutional Courts of Europe, The problems of legislative omission in constitutional jurisprudence, Vilnius - May 2008
3. Portuguese Report for the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts, Vilnius 2008
4. EUCO 7/1/14 REV 1
5. Statements by the Spokesperson, Nagorno-Karabakh: Statement by the Spokesperson on the so-called presidential and parliamentary elections, Brussels, 31/03/2020, UNIQUE ID: 200331_8
6. CSCE Mission to Moldova, report no 13, 13 November 1993
7. UN Security Council press release SC/6283
8. UN General Assembly res. 68/262, 27 March 2014
9. UN General Assembly res.74/168, 18 December 2019
10. UN General Assembly res.74/17, 9 December 2019
11. Conclusions of the Presidency - Copenhagen, June 21-22. 1993. 13

ინტერნეტ-წყაროები

1. < <https://bit.ly/2AWeWf4> > [14.07.2020]
2. < <https://bit.ly/2CBAMVv> > [14.07.2020]
3. Moldova To Reopen Talks with Breakaway Transnistria <
<https://bit.ly/2YsYQkK> > [11.06.2020]
4. < <https://bit.ly/2YsHpki> > [12.06.2020]
5. < <https://bit.ly/2UJH7EN> > [15.06.2020]
6. < <https://bit.ly/37sUIpa> > [15.06.2020]
7. < <https://bit.ly/3cAiqRj> > [05.06.2020]
8. < <https://bit.ly/3gYGHUo> > [05.06.2020]
9. < <https://bit.ly/3eXyUnV> > [05.06.2020]
10. <<https://portal.rada.gov.ua/en/news/News/News/89193.html>> [25.03.2020]
11. < <https://bit.ly/2YAubD2> > [27.08.2020]
12. < <https://bit.ly/30ioOKB> > [05.06.2020]
13. < <https://bit.ly/2BQulOc> > [09.06.2020]
14. < <https://bit.ly/30mdZq8> > [02.08.2020]
15. < <https://bit.ly/2NIIWOY> > [30.06.2020]
16. < <https://bit.ly/2DexOHj> > [31.08.2020]