

სუბ-ნაციონალური კონსტიტუცია და საკონსტიტუციო ცვლილებები აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში

1. შესავალი

საქართველოში ფართოდ განიხილება საკონსტიტუციო რე-
ფორმის და საკონსტიტუციო ცვლილებების საკითხები, თუმცა შე-
დარებით ნაკლები ყურადღება ეთმობა ავტონომიურ რესპუბლი-
კებში მიმდინარე საკონსტიტუციო პროცესებს. ეს საკითხები დიდი
ინტერესს იწვევს შედარებით საკონსტიტუციო სამართალში, სადაც
განიხილება ისეთი ცნებები, როგორიცაა სუბ-საკონსტიტუციო
სამართალი¹, სუბ-ნაციონალური ავტონომია², სუბ-ნაციონალური
საკონსტიტუციო სივრცე³. მსოფლიოს ბევრ ქვეყანას აქვს ორმაგი,
სახელმწიფოს და მისი შემადგენელი ტერიტორიულ ერთეულების
საკონსტიტუციო სტრუქტურა გააჩნიათ, რასაც ზოგჯერ „სუბ-
კონსტიტუციონალიზმს“ უწოდებენ⁴. ჩამოყალიბების პროცესში
მყოფი მსგავსი საკონსტიტუციო სტრუქტურა გააჩნია საქართვე-
ლოს, სადაც მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს როგორც სახელმწი-
ფოს კონსტიტუციას, ისე სუბ-ნაციონალურ, ავტონომიურ კონს-
ტიტუციებს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია აჭარის ავტონომიურ
რესპუბლიკაში, ამ სუბ-ნაციონალურ დონეზე განხორციელებული
საკონსტიტუციო განვითარება, რაც ბევრი თავისებურებით გამო-
ირჩევა და გარკვეული ანალიზის საფუძველს იძლევა.

¹ Tushnet M., Subconstitutional Constitutional Law: Supplement, Sham, or Substitute? William and Mary Law Review, Vol. 42, 2001, 1871-1880.

² Van der Beken C., Sub-national Constitutional Autonomy in Ethiopia: On the Road to Distinctive Regional Constitutions, Rutgers University Law Review, Vol. 68, 2016, 1535-1571.

³ G. Alan Tarr, Explaining Sub-national Constitutional Space, Penn State Law Review, Vol. 115, 2011, 1133-1149.

⁴ Ginsburg T., Posner E., Subconstitutionalism, Stanford Law Review, Vol. 62, 2010, 1584.

ბოლო საკონსტიტუციო რეფორმა ავტონომიურ რესპუბლიკაში 2018 წელს განხორციელდა, რაც ფაქტიურად პირველი ფუნდამენტური საკონსტიტუციო გადასინჯვაა 2008 წელს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღების შემდეგ. მართალია ეს ცვლილებები ფორმალურად საკონსტიტუციო ცვლილებების სახით იქნა მიღებული, თუმცა რეალურად იმდენად მასშტაბური გადასინჯვა იყო, რომ შესაძლებელია იგი ახალ კონსტიტუციადაც მივიჩნიოთ. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა გამოწვეული იყო საქართველოს პარლამენტის მიერ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ ახალი კონსტიტუციური კანონის მიღებით, რომელიც 2017-2018 წლის საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმის პარალელურად განხორციელდა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუტი ეყრდნობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტს, სადაც აღნიშნულია, რომ „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია“.⁵ შესაბამისად საქართველოს პარლამენტის მიერ 2017 წლის 13 ოქტომბერს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მიღებამ გამოიწვია საკონსტიტუციო ცვლილებები აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში. კანონის ამოქმედებისთანავე ძალადაკარგულად გამოცხადდა საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ და განისაზღვრა, რომ კანონის ამოქმედებიდან არაუგვიანეს 6 თვისა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგინოს ამ კანონიდან გამომდინარე ცვლილებები აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში.⁶

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7.

⁶ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, მუხლი 5.

აღნიშნული ვალდებულებიდან გამომდინარე, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ განახორციელა საკონსტიტუციო ცვლილებების ინიცირება, საყოველთაო-სახალხო განხილვა და კანონპროექტი წარუდგინა საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად. წარმოდგენილ სტატიაში განვიხილავთ იმ ძირითად ცვლილებებს რომელიც შეეხო საქართველოს კონსტიტუციურ კანონს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ, ასევე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის ძირითად საკითხებს, რომლებიც ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებებსა და ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობას უკავშირდება.

2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკონსტიტუციო განვითარების მოკლე ისტორიული მიმოხილვა

დღეს მოქმედი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიღებულია 2008 წლის 20 თებერვალს, საქართველოში ვარდების რევოლუციის და ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ. 2008 წლამდე აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მოქმედებდა 1978 წელს მიღებული აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბჭოთა კონსტიტუცია, რაც ძალაში რჩებოდა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდეგაც. საქართველოს ახალი კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, აფხაზეთსა და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში საქართველოს ხელისუფლების იურისდიქციის დაკარგვის გამო, ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსი ღიად დარჩა და კონსტიტუციაში ჩაიწერა, რომ საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ. კონსტიტუციამ განსაზღვრა საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობის საკითხები და ასევე დადგინდა, რომ ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება.⁷

⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 2.

საქართველოს კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბჭოთა კონსტიტუციაში ასლან აბაშიძის მეთაურობით აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მოქმედმა ხელისუფლებამ ბევრი ცვლილება განახორციელდა. გასათვალისწინებელია ამ პერიოდისთვის საქართველოში არსებული პოლიტიკური ვითარება, როდესაც მოხდა კანონიერად არჩეული პირველი პრეზიდენტის და მისი მთავრობის შეიარაღებული გადატრიალების შედეგად ხელისუფლებიდან ჩამოშორება და ხელისუფლებაში მოვიდა ედუარდ შევარდნაძე. ამ დროს აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ხელისუფლებას ინარჩუნებდა განსახურდიას ხელისუფლების მხარდაჭერით ხელისუფლებაში მოსული ასლან აბაშიძე და მისი მთავრობა. მოგვიანებით ასლან აბაშიძემ შექმნა საკუთარი პოლიტიკური პარტია „აღორძინების კავშირი“, რომელიც გარდა იმისა, რომ იყო მმართველი პარტია აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, მნიშვნელოვან წარმომადგენლობას ფლობდა საქართველოს პარლამენტში. წლების განმავლობაში საქართველოს ხელისუფლებასა და ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებას შორის ადგილი ჰქონდა თითქოს დაპირისპირებას სახელმწიფო პოლიტიკის სხვადასხვა საკითხებზე, თუმცა ხშირ შემთხვევაში ისინი თანამშრომლობდნენ და აბაშიძის მთავრობა არსებულ ვითარებას იყენებდა თავისი ძალაუფლების განმტკიცებისთვის აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში.

ამგვარი პოლიტიკის გამყარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საფუძველს წარმოადგენდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მოქმედი კონსტიტუცია. აჭარის მაშინდელი ხელისუფლება მუდმივად სპეკულირებდა და მითითება რომ საქართველოს ხელისუფლებამ 1995 წელს საქართველოს კონსტიტუციის მიღებისას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა სტატუსის გარეშე დატოვა და ავტონომიურ რესპუბლიკას ჰქონდა უფლება თავადვე დაედგინა საკუთარი უფლებამოსილებები, რაც სრულ შესაბამისობაში იყო საქართველოს კონსტიტუციასთან. სინამდვილეში ყველასთვის გასაგები იყო, რომ საქართველოს კონსტიტუციამ ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხის სრულად მონესრიგება საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას დაუკავშირა.

თუმცა ამავე დროს, კონსტიტუციამ იქვე დაადგინა უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხები, რაც ნიშნავდა რომ ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებების დადგენა იგივე საკითხებზე წინააღმდეგობაში იყო საქართველოს კონსტიტუციასთან. მიუხედავად ამისა, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლება აგრძელებდა ცვლილებების შეტანას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მოქმედ საბჭოთა კონსტიტუციაში, რომელსაც იღებდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო და არ საჭიროებდა საქართველოს ხელსუფლების მხრიდან რაიმე სახის თანხმობას ან დამტკიცებას. საბოლოოდ ამგვარი კანონშემოქმედების შედეგად, ავტონომიური რესპუბლიკა თითქმის სრულად გასული აღმოჩნდა საქართველოს საკონსტიტუციო სივრციდან. ამ თემით კარგად სარგებლობდა როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის, ისე იმ პერიოდის საქართველოს ხელისუფლება და იგი პოლიტიკური დაპირისპირების თუ გარიგებების მიღწევის საშუალებას წარმოადგენდა.

ამგვარი ურთიერთობის პირობებში, 2000 წლის 20 აპრილს საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილ იქნა ცვლილებები, რომლითაც პირველად განისაზღვრა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“. ასევე ყველგან სადაც კონსტიტუციაში მოხსენიებული იყო სიტყვა „აჭარა“, შეიცვალა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკით. კერძოდ, მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტში, სადაც განსაზღვრული იყო, რომ სენატი შედგება აფხაზეთში, აჭარაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. ასევე 55-ე მუხლის პირველ პუნქტში, სადაც განსაზღვრული იყო საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის და თავმჯდომარის მოადგილეების არჩევა, მათ შორის თითო მოადგილის აფხაზეთის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკიდან სარჩეულ პარლამენტის წევრთაგან მათივე წარდგინებით. გარდა ამისა, იგივე ცვლილება შეეხო კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რომელიც შეეხებოდა

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოების საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას საქართველოს პარლამენტში. და ბოლოს, ცვლილება აისახა კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველ პუნქტში, რომელიც ეხებოდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ სარჩელის წარდგენის საკითხს.⁸

შემდეგი ნაბიჯი უნდა ყოფილიყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღება და ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის დეტალურად განსაზღვრა. ამ მიზნით, 2000 წლის 3 აგვისტოს საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა ბრძანებულება №343 „საქართველოს ცენტრალურ და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნის თაობაზე სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“.⁹ ბრძანებულებაში მითითებული იყო, რომ კომისია იქმნება საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 და მე-3 მუხლების შესაბამისად საქართველოს ცენტრალურ და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნის პრინციპების თაობაზე წინადადებების შემუშავების მიზნით. ამ ბრძანებულებით განისაზღვრა კომისიის მუშაობის გარკვეული ჩარჩო. კერძოდ აღიარებულ იქნა, რომ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტით. კომისიას დაევალა შეიმუშაოს წინადადებები საქართველოს ცენტრალური და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებათა ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების თაობაზე, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტი-

⁸ „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი.

⁹ „საქართველოს ცენტრალურ და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნის თაობაზე სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 3 აგვისტოს №343 ბრძანებულება.

ტუციური კანონის პროექტის მოსამზადებლად. კომისიის თავმჯდომარედ დაინიშნა ჯონი ხეცურიანი – საქართველოს იუსტიციის მინისტრი, ხოლო კომისიაში შედიოდნენ საქართველოს პარლამენტის წევრები, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების წარმომადგენლები და ექსპერტები.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ კომისიის მუშაობაც და მთელი ეს პროცესი შევარდნაძის და აბაშიძის პოლიტიკურ ძალებს შორის თითქოს დაძაბული ურთიერთობის დღის წესრიგის ნაწილად დარჩა, თუმცა ისე შეიცვალა საქართველოს ხელისუფლება 2003 წლის ნოემბერში, ხოლო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა 2004 წლის მაისში, რომ აღნიშნული კანონი არ ყოფილა მიღებული. მხოლოდ 2004 წლის შემდეგ, ახალი ხელისუფლების პირობებში იქნა მიღებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ. მას მოჰყვა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ და ამით დასრულდა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში საბჭოთა კონსტიტუციის და მასში აბაშიძის ხელისუფლების მიერ შეტანილი არაკონსტიტუციური ცვლილებების მოქმედებაც.¹⁰ ამ ცვლილებებით ასევე დადგინდა პირველად რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღების შემდეგ საჭიროებს საქართველოს პარლამენტის მიერ ორგანული კანონით დამტკიცებას. ეს ერთგავრი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმი გამოწვეული იყო აბაშიძის არაკონსტიტუციური საკონსტიტუციო კანონშემოქმედების გამოცდილებიდან და მიზნად ისახავდა სამომავლოდ მსგავსი პრაქტიკისგან პრევენციას.

¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 25 მაისის გადაწყვეტილება N15/290,266 საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (სულ 67 დეპუტატი) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პარლამენტის წინააღმდეგ და საქართველოს მოქალაქე თამაზ დიასამიძე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პარლამენტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაურის წინააღმდეგ“.

3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალი კონსტიტუცია

3.1. ძირითადი პრინციპები

2004 წლის 1 ივლისს მიღებულმა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონმა განსაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპები. კანონი საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად განსაზღვრავდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივ სტატუსს, ხელისუფლების განხორციელების ძირითად ფორმებსა და პრინციპებს, უფლებამოსილებებსა და მათი განხორციელების წესს, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს. ასევე კანონის მიხედვით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არის ტერიტორიული ერთეული, რომელიც საქართველოს განუყოფელი ნაწილია და ახორციელებს ამ კანონით განსაზღვრულ და ამ კანონით დადგენილი წესით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი პრინციპების საფუძველზე. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში დასაშვებია მხოლოდ ამ კანონით გათვალისწინებული ხელისუფლების ორგანოების შექმნა. კანონმა ასევე განსაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორია და დაადგინა, რომ იგი მოიცავს ტერიტორიას ამ კანონის მიღების დღისათვის არსებულ ადმინისტრაციულ საზღვრებში. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლა დასაშვებია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის ინიციატივის საფუძველზე. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პარლამენტი საქართველოს ორგანული კანონით.¹¹

¹¹ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, მუხლი 1-4.

გარდა ამისა აღსანიშნავია, რომ კანონმა დეტალურად განსაზღვრა საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებათა საფუძვლები, რაც მანამდე იყო ყველაზე მთავარი სადავო საკითხი. კანონმა დაადგინა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებათა საფუძვლებია საქართველოს კონსტიტუცია, ეს კანონი და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია. ის საკითხები, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციისა და ამ კანონის შესაბამისად არ განეკუთვნება საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას, წესრიგდება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით. დაუშვებელია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული უფლებამოსილებების დელეგირება.¹²

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონმა ასევე განსაზღვრა ფინანსური ავტონომიის პრინციპი. კერძოდ, კანონის მიხედვით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონით დადგენილ ფარგლებში სარგებლობს ფინანსური ავტონომიით და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა განკარგავს მის მიერ შემოღებული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების აკრეფით მიღებულ შემოსავლებს.¹³

3.2. ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხები

აღნიშნული კანონის მიღებით, საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის ამოქმედების შემდეგ, ფაქტიურად პირველად მოხდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების დეტალური განსაზღვრა კონსტი-

¹² „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, მუხლი 6.

¹³ იქვე, მუხლი 22.

ტუციურ დონეზე. კანონით საკმაოდ დეტალურად იქნა განსაზღვრული, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის გათვალისწინებით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას განეკუთვნება შემდეგი საკითხები: ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სხვა ნორმატიული აქტების მიღება, მათში ცვლილებების შეტანა; ბ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება; გ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა; დ) განათლებისა და მეცნიერების ხელშეწყობა, კულტურისა და სამეცნიერო დაწესებულებების შექმნა და მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების მოვლა-პატრონობა; ე) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები; ვ) ტურიზმი, კულტურა და სპორტი; ზ) ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება; თ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და სხვა კომუნიკაციები; ი) სანიტარია, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობა; კ) სოფლის მეურნეობა და სამონადირეო საქმე; ლ) სურსათი და საკვები პროდუქტების ხარისხის კონტროლი; მ) ბაზრობები, ბაზრები და გამოფენები; ნ) საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შემოსავლების ფარგლებში საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, ბიუჯეტის დამტკიცება და შესრულების კონტროლი; ო) საქართველოს კანონებით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; პ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვა და განკარგვა; ჟ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საჭირო საარქივო სამსახური; რ) სატყეო მეურნეობის მართვა; ს) სახანძრო დაცვა.¹⁴

¹⁴ იქვე, მუხლი 7.

საკითხების ჩამონათვალთან ერთად, კანონმა ასევე დაადგინა, რომ თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არ აწესრიგებს ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ რომელიმე საკითხს, მისი მოწესრიგება შეუძლია საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, საქართველოს ნორმატიული აქტით. სხვა ყველა შემთხვევაში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ საკითხებს დამოუკიდებლად წყვეტენ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოები.¹⁵

აქვე უნდა აღინიშნოს, რამდენიმე ნორმის შესახებ, რომლებსაც შეიძლება ვუწოდოთ ე.წ. „შიშის ნორმები“. მათი ასეთი სახით კანონში ჩაწერა ასლან აბაშიძის მმართველობის გარკვეული გამოცხილი იყო. კერძოდ, კანონით განისაზღვრა, რომ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას არა აქვს უფლება, დაადგინოს ისეთი შეზღუდვები ან მიიღოს ისეთი ზომები, რომლებიც პირდაპირ ან ირიბად ხელს შეუშლის მოქალაქის, საქონლის, მომსახურების ან კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ან ამ ტერიტორიის გავლით. და კიდევ ერთი პრინციპული მნიშვნელობის ცვლილება იყო ნორმა, რომლის მიხედვით, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას არა აქვს უფლება, ნორმატიული აქტით მოაწესრიგოს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებული საკითხები.¹⁶

ცვლილების შემდეგ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებებიდან გავიდა ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხი, რომელიც საბჭოთა პერიოდიდან არსებობდა კონსტიტუციაში როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის გამგებლობის საკითხი. უნდა აღინიშნოს რომ 2004 წლამდე აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მოქმედებდა კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სახალხო დამცველის შესახებ და არჩეული იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სახალხო დამცველი, რომელიც საქართველოს სახალხო დამცველის პარალელურად ახორციელებდა თა-

¹⁵ იქვე, მუხლი 7.

¹⁶ იქვე, მუხლი 9.

ვის უფლებამოსილებას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე. ეს კანონი ძალადაკარგულად გამოცხადდა 2004 წელს¹⁷ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ. მოგვიანებით, 2012-2016 წლების მოწვევის უმაღლესი საბჭოს მიერ შეიქმნა ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოში, რომელიც დღესაც მოქმედებს. კომიტეტის შექმნის პერიოდიდან იყო დისკუსია თუ რამდენად კონსტიტუციურია ამ კომიტეტის არსებობა უმაღლეს საბჭოში თუ ადამიანის უფლებების დაცვა არ შედის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებებში, რეალურად რა უფლებამოსილებებს ახორციელებს ეს კომიტეტი და რამდენად ეფექტურია მისი საქმიანობა. თვით კომიტეტის დებულებაში განსაზღვრულია, რომ კომიტეტი ახორციელებს კონტროლს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობისა და უმაღლესი საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებული სხვა ორგანოების საქმიანობაზე და საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამის დასკვნას წარუდგენს უმაღლეს საბჭოს.¹⁸ აქვე გასათვალისწინებელია რომ უმაღლეს საბჭოში ასევე მოქმედებს საკონსტიტუციო, იურიდიულ და საპროცედურო საკითხთა კომიტეტი.

კიდევ ერთი მსგავსი ნორმა იყო კანონში, რომლის მიხედვითაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე განლაგებული საქართველოს სამთავრობო დაწესებულებისა და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების ტერიტორიული ორგანოს სტატუსი, სტრუქტურა, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით. ასევე კანონმა განსაზღვრა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე შეიძლება არ-

¹⁷ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სახალხო დამცველის (ომბუდსმენის) შესახებ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი, ნორმატიული აქტების კრებული, ნაწილი I, ბათუმი, 2007, 57.

¹⁸ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხთა კომიტეტის 2020 წლის დებულება, დამტკიცებულია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ბიუროს გადაწყვეტილებით, მუხლი 2.

იხ., <<http://sca.ge/geo/static/217>> [22.10.2021].

სებობდეს მხოლოდ საქართველოს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოსადმი დაქვემდებარებული შეიარაღებული ქვედანაყოფი, რომლის განლაგების, გადაადგილებისა და გამოყენების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო.¹⁹ ამგვარი ნორმების გაჩენაც დაკავშირებული იყო ასლან აბაშიძის მმართველობის დროს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე განლაგებული საქართველოს შეიარაღებული ძალების ზოგიერთი მეთაურის მოქმედებების გამოცდილებასთან, როდესაც მათ გამოაცხადეს, რომ ექვემდებარებოდნენ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას.

3.3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო

ახალი კონსტიტუციური კანონის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სიახლე იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სტატუსის, უფლებამოსილების და საქმიანობის წესის განსაზღვრა. ამ კანონის მიღებამდე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკაში არსებობდა ორპალატიანი პარლამენტი, რომელიც შედგებოდა რესპუბლიკის საბჭოსა და სენატისგან, რაც ასლან აბაშიძის ხელისუფლებამ შექმნა საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად. ეს პარლამენტი საქართველოს პრეზიდენტი მიერ იქნა დათხოვნილი 2004 წლის 7 მაისს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე კონსტიტუციური წესრიგის აღდგენისა და სახელმწიფო ორგანოების მიერ კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტის შესაბამისად. როგორც ვიცით, აღნიშნული ნორმის მიხედვით, პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილია შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმ-

¹⁹ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, მუხლი 21.

ნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას.²⁰

ამიტომაც ახალი კონსტიტუციური კანონით განისაზღვრებოდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ახალი მოდელი. კანონმა განსაზღვრა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას და აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას. ასევე კანონით განისაზღვრა ახალი სტრუქტურა და შემადგენლობა: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო შედგება 4 წლის ვადით არჩეული არა უმეტეს 21 დეპუტატისგან. უმაღლესი საბჭოს დეპუტატების არჩევის წესი და მათი რაოდენობა განისაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით და არჩევნების თარიღს საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი წესით ნიშნავდა საქართველოს პრეზიდენტი.²¹

რაც შეეხება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებას, კანონით განისაზღვრა, რომ უმაღლესი საბჭო: ა) იღებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონებს ამ კანონით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ საკითხებზე, ასევე საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში; ბ) ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს; გ) აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებ-

²⁰ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 7 მაისის ბრძანებულება №151, 49.

²¹ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი მუხლი 10.

ბელი ორგანოების მიერ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას; დ) ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარეს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობას მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით; ე) უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის ორი მესამედით უნდობლობა გამოუცხადოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას; ვ) ახორციელებს ამ კანონით, საქართველოს კანონმდებლობითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სხვა უფლებამოსილებებს.²²

სტატუსმა შედარებით ზოგადი ჩარჩო განსაზღვრა საკანონმდებლო პროცესისთვის, ხოლო უფრო დეტალურად ეს საკითხი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით და უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტით უნდა მოწესრიგებულიყო. კანონის მიხედვით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონს ხელს აწერს და აქვეყნებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე. იგი უფლებამოსილი იყო ვეტო დაედო კანონისთვის და შენიშვნებით დაებრუნებინა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოსთვის, რომელსაც შეეძლო მთავრობის თავმჯდომარის შენიშვნები მიეღო ხმათა უმრავლესობით, ხოლო კანონის პირვანდელი რედაქციით მიღებისათვის საჭირო იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერა.²³

3.4. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა

კანონმა განსაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტატუსი, შემადგენლობა და საქმიანობის წესი. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც ახორციელებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელ

²² იქვე, მუხლი 14.

²³ იქვე, მუხლი 14.

ხელისუფლებას და განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. რაც შეეხება შემადგენლობას, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა შედგება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრებისაგან. უფრო დეტალურად კი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით, რომელსაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე.²⁴

აქვე აღსანიშნავია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ანგარიშვალდებულების საკითხი. კანონმა დაადგინა, რომ მას ორმაგი ანგარიშვალდებულება გააჩნია. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. ანუ კანონმა ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა ცენტრალური ხელისუფლების, სახელმწიფოს მეთაურის წინაშეც ანგარიშვალდებულად განსაზღვრა, რაც ასევე ნაკარნახევი იყო იმ პერიოდის პოლიტიკური ვითარებით. გარდა ამისა, ცენტრალური ხელისუფლების ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობაზე საკონსტიტუციო კონტროლის ფორმად უნდა ჩაითვალოს ის რომ ამ კანონის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აქტის მოქმედება ან გააუქმოს ეს აქტი, თუ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ამ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველოს კანონებსა და საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს.²⁵

დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ კანონის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია გადააყენოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა, თუ: ა) მისი მოქმედებით

²⁴ იქვე, მუხლი 13.

²⁵ იქვე, მუხლი 15.

საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას; ბ) იგი ვერ ახორციელებს ამ კანონით ან/და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. მთავრობის დათხოვნის შემთხვევაში, დადგენილ ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლესი საბჭოს ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ შეარჩევს მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას და მას თანამდებობაზე დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს.²⁶

კანონით ასევე განისაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირების წესი. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ კანონის მიხედვით, მთავრობის ფორმირება მხოლოდ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანოების უფლებამოსილების სკიოთხი არ არის. ამ შემთხვევაშიც მთავარი როლი ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირებაში საქართველოს პრეზიდენტს გააჩნია. კერძოდ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან 10 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. მთავრობის თავმჯდომარე მტკიცდება უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, ხოლო თუ უმაღლესი საბჭო არ დაამტკიცებს წარდგენილ კანდიდატურას, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია 10 დღის ვადაში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს იგივე ან სხვა კანდიდატურა. რაც შეეხება მთავრობის შემადგენლობას, ზემოთ აღნიშნული პროცედურის დასრულების შემდეგ, პრეზიდენტი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს თანამდებობაზე დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის

²⁶ იქვე, მუხლი 19.

მთავრობის შემადგენლობას, რაც მტკიცდება უმაღლესი საბჭოს სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობით, მაგრამ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედისა.²⁷

უნდა აღინიშნოს, რომ ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება აბაშიძის მმართველობის შემდეგ იყო მთავრობის სტრუქტურის და შემადგენლობის შემცირება. კანონის მიღების შემდეგ, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სამინისტროების შექმნა დასაშვებია მხოლოდ შემდეგ სფეროებში: ა) ეკონომიკა, ფინანსები და ტურიზმი; ბ) ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა; გ) განათლება, კულტურა და სპორტი; დ) სოფლის მეურნეობა. უნდა აღინიშნოს, რომ კანონი არ განსაზღვრავს სამინისტროების რაოდენობას, ადგენს მხოლოდ სფეროებს სადაც შეიძლება შეიქმნას სამინისტრო, თუმცა 2004 წლის შემდეგ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში შექმნა და დღემდე მოქმედებს მხოლოდ 4 სამინისტრო: 1) ფინანსთა და ეკონომიკის; 2) განათლების, კულტურის და სპორტის; 3) სოფლის მეურნეობის; 4) ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის. სამინისტროების რაოდენობა ალბათ სამჯერ მეტი მაინც იყო კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში. მათ შორის აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას გააჩნდა ე.წ. ძალოვანი სამინისტროები, მაგალითად, შინაგან საქმეთა, უშიშროების და აშ. ერთ-ერთი სიახლე ახალი კონსტიტუციური კანონით ისიც იყო, რომ პირდაპირ დადგინდა, რომ აკრძალულია აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროს ან სხვა გასამხედროებული ორგანოს შექმნა. ხოლო იმ სამინისტროებში, რაც ცვლილების შემდეგ შეიქმნებოდა, მინისტრის კანდიდატურას საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დანესებულების ხელმძღვანელთან (ხელმძღვანელებთან) შეთანხმებით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს ამ კანონით დადგენილი წესით დასამტკიცებლად წარუდგენდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავ-

²⁷ იქვე, მუხლი 17.

რობის თავმჯდომარე.²⁸ უნდა აღინიშნოს, რომ მინისტრის ამგვარი დანიშვნის წესი ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირებაზე ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლის მცდელობა იყო და არ შეესაბამებოდა კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს, თუმცა ესეც წარსული გამოცდილების გავლენით იყო ნაკარნახევი.

3.5. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღება/დამტკიცება

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი სხვა საკითხების მოწესრიგებას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას უთმობდა, რომელიც მიღებულ იქნა 2008 წლის 15 ივლისს. კანონი მხოლოდ განსაზღვავდა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით და ძალაში შედის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის ამოქმედებისთანავე. თუმცა აქვე უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი საკმაოდ დეტალურად განსაზღვავს ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივ საფუძვლებს, ხელისუფლების ორგანოების მოწყობას და შემდეგ პერიოდში ხშირად საუბრობდნენ თუ რა საჭირო ეს ორი დოკუმენტი ერთდროულად თუ მათ იგივე შინაარსი ჰქონდათ. თუმცა ამგვარი გადაწყვეტა იმ პერიოდში არსებულმა პოლიტიკურმა ვითარებამ განაპირობა, როცა ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ, საქართველოს ხელისუფლებას ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფოს ერთიან საკონსტიტუციო სივრცეში დაბრუნების ამოცანა ჰქონდა და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმებიც სჭირდებოდა.

ამდენად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია თითქმის სრულად იმეორებდა საქართველოს კონსტიტუციური კანონის იმ ნორმებს, რომლებიც შეეხებოდა ავტონომიური რესპუბ-

²⁸ იქვე, მუხლი 20.

ლიკის სტატუსს, განსაკუთრებულ გამგებლობას, ტერიტორიას, სიმბოლოებს და საქართველოს ხელისუფლებასთან ურთიერთობის პრინციპებს. ყველაზე მნიშვნელოვანი რაც კონსტიტუციამ დამატებით და განსხვავებულად მოაწესრიგა იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევის წესი და შემადგენლობა. კერძოდ, კონსტიტუციით განისაზღვრა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო შედგება საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების მიერ, პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული 12 და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩეული 6 დეპუტატი-საგან. ასევე კონსტიტუციით განისაზღვრა საარჩევნო ასაკობრივი ცენზი. კერძოდ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან. ასევე კონსტიტუციამ დაადგინა საარჩევნო ბარიერი უმაღლეს საბჭოში პარტიების მოსახვედრად. კერძოდ, დადგინდა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრთა მანდატები განაწილდება მხოლოდ იმ პოლიტიკურ გაერთიანებებსა და საარჩევნო ბლოკებს შორის, რომლებიც პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მიიღებენ მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტს მაინც.²⁹

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც კონსტიტუციამ დაადგინა იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრის არჩევის წესი, აგრეთვე არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის დაუშვებლობა, რაც განისაზღვრებოდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით. ეს კი ნიშნავდა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევის საკითხი სრულად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობაში რჩებოდა. კონსტიტუციის შესაბამისად

²⁹ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 9.

უმაღლესმა საბჭომ მიიღო კიდევ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევის შესახებ.³⁰

კონსტიტუციამ დამატებით მოაწესრიგა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს შიდა ორგანიზაცია, პროცედურები და საქმიანობის წესი განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტით. კონსტიტუციით განისაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს პირველი სხდომის გამართის წესი, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრის სტატუსი, უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხი, თანამდებობრივი შეუთავსებლობა, უმაღლესი საბჭოს ხელმძღვანელობის არჩევა, უმაღლესი საბჭოს კომისიების, ფრაქციების, სესიების გამართვის, საბჭოს უფლებამოსილების, საკანონმდებლო პროცესის შესახებ, ასევე კონსტიტუციამ გაითვალისწინა რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში, მის უფლებამოსილებებს ახორციელებს დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო, რომელსაც ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. კონსტიტუციით ასევე განისაზღვრა, რომ დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოს მიერ მიღებული აქტი ექვემდებარება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებას მისი უფლებამოსილების ცნობიდან 1 თვის ვადაში. თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არ დაამტკიცებს დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოს მიერ მიღებულ აქტს, ეს აქტი კარგავს იურიდიულ ძალას.³¹

კონსტიტუციით განისაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტატუსი, შემადგენლობა, სტრუქტურა, ფორმირების და საქმიანობის წესი, რომელიც ძირითადად იმეორებდა საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში მოცემულ დებულებებს, თუმცა ასევე ითვალისწინებდა დამატებით საკითხების მოწესრი-

³⁰ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი.

³¹ იქვე, მუხლი 26.

გებასაც რამდენადაც ეს შესაძლებელი იყო. კერძოდ, გარკვეული უფლებამოსილებები (მაგალითად, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს სამართლებრივ აქტებს, კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სხვა თანამდებობის პირებს და სხვა) დაემატა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილებებს. ასევე კონსტიტუციამ განსაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის უფლებამოსილებები, რასაც საქართველოს კონსტიტუციური კანონი მხოლოდ ზოგადად მიუთითებდა. კონსტიტუციამ ასევე ზუსტად განსაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ის 4 სამინისტრო, რაზედაც ზემოთ მოგახსენეთ.³²

კონსტიტუციით ცალკე თავის სახით განისაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი და ფინანსები, რაც საქართველოს კანონით მხოლოდ ზოგადი პრინციპების დონეზე იყო მოწესრიგებული. კონსტიტუციით დადგინდა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო ყოველწლიურად სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ კანონს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა, განხილვა და დამტკიცება ხორციელდება საქართველოსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის შესაბამისად.³³

და ბოლოს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის ცალკე თავით დეტალურად მოწესრიგდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღება და გადასინჯვა. კონსტიტუციამ განსაზღვრა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის მიერ და ძალაში შედის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის ამოქმედ-

³² „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 35.

³³ იქვე, მუხლი 39.

დებისთანავე. კონსტიტუციამ გაითვალისწინა საკონსტიტუციო ცვლილებების საჯარო განხილვა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის პროექტის საჯარო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნა.³⁴

4. ახალი საკონსტიტუციო რეფორმა

აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში (2017-2018)

4.1. საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესის საჯაროობა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 2017-2018 წლებში საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმის პარალელურად განხორციელდა საფუძვლიანი საკონსტიტუციო ცვლილებები ასევე აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში. 2017 წლის 13 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“,³⁵ ხოლო 2018 წლის 4 მაისს საქართველოს ორგანული კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე. ამ ცვლილებებით ძალადაკარგულად გამოცხადდა საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“³⁶ და სრულად შეიცვალა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის ტექსტი.

თუ ამ კანონებს საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით შევხედავთ, ორივე დოკუმენტის მოცულობა შემცირდა. თუ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ ამ ცვლილებებამდე იყო 25 მუხლი ტექსტი შედგებოდა 2302 სიტყვისგან, ახალი კანონი მხოლოდ 5 მუხლია და ტექსტ შედგება 1483 სიტყვისგან. მსგავსი ცვლილება გამოწვე-

³⁴ იქვე, მუხლი 43-46.

³⁵ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი.

³⁶ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონი.

ულია იმით, რომ ბევრი ნორმა, რომელიც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციური კანონში იყო მოცემული, გადავიდა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკის კონსტიტუციაში, ხოლო კანონმა მხოლოდ პრინციპების დონეზე მოაწესრიგა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკითხები, გარკვეული საკანონმდებლო ჩარჩო შექმნა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს დაუტოვა გარკვეული თავისუფლება თავად განესაზღვრა ავტონომიური რესპუბლიკის მონყოფის საკითხები თავის კონსტიტუციაში. კონსტიტუციური კანონის დონეზე, არსებითად უცვლელი დარჩა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსთან, ტერიტორიულ იურისდიქციასთან, ხელისუფლების განხორციელების ზოგად პრინციპთან, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღებასთან, სიმბოლოებთან და ადმინისტრაციულ ცენტრთან დაკავშირებული დებულებები.

კონსტიტუციური კანონის მე-3 და მე-4 მუხლები ეხება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს და მთავრობის მონყოფის და საქმიანობის ძირითად პრინციპებს. მე-3 მუხლი ადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სტატუსს, არჩევის, აგრეთვე უფლებამოსილების ცნობისა და შეწყვეტის წესს, უმაღლესი საბჭოს წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის შემთხვევებს, უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებებს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მიღებისა და გამოქვეყნების პროცედურას, აგრეთვე უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის საფუძვლებსა და წესს. კანონის მე-4 მუხლი აწესრიგებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტატუსს, შემადგენლობას, ფორმირების წესს, მთავრობის თავმჯდომარის სტატუსსა და უფლებამოსილებებს, მთავრობის სტრუქტურას, ანგარიშვალდებულებას სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანოების წინაშე, უფლებამოსილების შეწყვეტის წესს და მთავრობის საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებს.³⁷

³⁷ იქვე, მუხლი 4.

ვიდრე 2018 წლიდან განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებებს შინაარსობრივად განვიხილავდეთ, რამდენიმე სიტყვა უნდა ვთქვათ თავად ცვლილებების პროცესის შესახებ. საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესი როგორც კონსტიტუციური კანონის, ისე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღებისას მაღალი ინკლუზიურობით არ გამოირჩეოდა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის საყოველთაო განხილვა საქართველოს საკონსტიტუციო ცვლილებებთან ერთად მიმდინარეობდა. კანონი მომზადდა საქართველოს პარლამენტში და საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის ოფიციალურ გამოქვეყნებამდე აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ამ კანონპროექტის ფართო განხილვა არ მომხდარა. კანონპროექტის მომზადების და გამოქვეყნების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის მიერ შექმნილ საორგანიზაციო კომისიაში, რომლის ორგანიზებითაც გაიმართა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის საყოველთაო განხილვა, არ შედიოდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებისა და საზოგადოების არცერთი წარმომადგენელი. ამასთან, ასეთი მნიშვნელობის ორი კანონპროექტის ერთდროულად საყოველთაო-სახალხო განხილვაში საერთოდ ჩაიკარგა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რადგან ძირითადი ყურადღება საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტზე იქნა გადატანილი.³⁸

უნდა აღინიშნოს, რომ თითქმის ყოველთვის საქართველოს საკონსტიტუციო ცვლილებებთან შედარებით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკონსტიტუციო ცვლილებებებს ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭება. საკონსტიტუციო ცვლილებების ტექსტი საბოლოოდ საქართველოს პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს და ადგილზე ავტონომიურ რესპუბლიკაში საკონსტიტუციო ცვლილებების გან-

³⁸ ნაკაშიძე მ., აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკონსტიტუციო ცვლილებების საყოველთაო-სახალხო განხილვა და მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლება, წიგნში: პირველი ქართული კონსტიტუციის 100 წელი, მ. უგრეხელიძისა და ბ. ქანთარიაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2021, 559.

ხილვას საფუძვლიანად და სერიოზულად არ უყურებენ. ვფიქრობ, ეს მცდარი მიდგომაა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის დამფუძნებელი ძალაუფლებით აღჭურვილია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეები, რომელთა ინტერესებს პირდაპირ ეხება საკონსტიტუციო ცვლილებები და კანონპროექტის განხილვა საფუძვლიანად მოქალაქეების ფართო ჩართულობით უნდა ხდებოდეს.³⁹

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2018 წელს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ მიღებულ იქნა როგორც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის გადასინჯვა, თუმცა ეს პროცესი არა გადასინჯვად, არამედ ახალი კონსტიტუციის მიღებად შეიძლება ჩაითვალოს, რადგან კანონმა სრულად შეცვალა კონსტიტუციის ტექსტი (ჩამოყალიბდა ახალი რედაქციით), მათ შორის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღებისა და გადასინჯვის პროცედურა.⁴⁰

4.2. საკონსტიტუციო ცვლილებების სტრუქტურა და შინაარსი

განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებში ყველაზე მნიშვნელოვანია დავინახოთ მისი მნიშვნელობა მოქალაქის პოზიციიდან. საერთოდ კონსტიტუცია გარკვეული სოციალური კონტრაქტია საზოგადოებისათვის და იგი მხოლოდ ხელისუფლების ორგანოების მოწყობას არ განსაზღვრავს. მიუხედავად იმისა რომ ამ შემთხვევაში ჩვენ ვსაუბრობთ სუბ-ნაციონალური დონის კონსტიტუციაზე, რიგითი მოქალაქე ამ კონსტიტუციის მნიშვნელობას პირველ რიგში იმის მიხედვით ზომავს თუ რა სარგებელს, სიკეთეს მოუტანს იგი ყოველდღიურ ცხოვრებაში, როგორ იქნება დაცული მისი უფლებები, როგორ იქნება ის ჩართული ხელისუფლების

³⁹ იქვე, 561.

⁴⁰ იქვე, 577.

განხორციელებაში და რამდენად ეფექტური იქნება მთავრობა გადაწყვეტილებების მიღებაში ამ კონსტიტუციის საფუძველზე. როგორც წესი, ავტონომიური რესპუბლიკის როგორც ტერიტორიული ერთეულის არსებობის მიზანი პირველ რიგში ხელისუფლების დეცენტრალიზაციაა და ეს მოლოდინი გააჩნიათ რეგიონებში მცხოვრებ ქვეყნის მოქალაქეებს.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტის საჯარო განხილვის დროს, ხელისუფლების წარმომადგენლები ხაზს უსვამდნენ რომ ბევრად გაუმჯობესდა ახალი კონსტიტუცია მოქმედ დოკუმენტთან შედარებით. მაგალითად, ამბობდნენ, რომ შეიცვალა მთავრობის ჩამოყალიბების წესი, გამარტივდა ვეტოს გადალახვის პროცესი, დეპუტატს შეეძლება კითხვა დაუსვას მთავრობას, უმაღლეს საბჭოს შეუძლია კომისიის შექმნა და აშ.⁴¹ ეს საკითხები საკანონმდებლო საქმიანობის ნაწილია, არც აქამდე ქმნიდა განსაკუთრებულ პრობლემებს მათი ამა თუ იმ ფორმით არსებობა, მაგრამ ჩვენთვის მნიშვნელოვანია მოქალაქის მონაწილეობა და ხელისუფლების ორგანოების ეფექტურობა. მოქალაქეს აინტერესებს თუ რის გადაწყვეტას შეძლებს ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლება ადგილზე, საქართველოს ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად და როგორ გაუმართივებს მოქალაქეებს ცხოვრების პირობებს.

აჭარის კონსტიტუციის მიმართაც მოქალაქეებს უნდა აინტერესებდეთ რა საკითხები არის განსაკუთრებულ გამგებლობაში ანუ საკითხები რომელსაც ავტონომია ადგილზე, ხალხთან უფრო ახლოს გადაწყვეტს. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოების მოწყობა მნიშვნელოვანია და იგი დემოკრატიულად უნდა ფუნქციონირებდეს, მაგრამ მოქალაქეებისათვის უფრო მნიშვნელოვანია თუ რამდენად გაიზრდება ამ ორგანოების ეფექტურობა მომავალში, კვლავ ხომ არ იქნება საუბარი ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრი-

⁴¹ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის პროექტის საჯარო განხილვის 2018 წლის 08 იანვრის შემაჯამებელი ოქმი N09-01-08/56, 3-6.

დან რომ უფლებების შეზღუდვის გამო ბევრ საკითხს ადგილზე მარტივად ვერ აგვარებენ.

ამ პარაგრაფში შევეცდებით მოკლედ გავანალიზოთ რა შეიცვალა მნიშვნელოვანი 2018 წელს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკონსტიტუციო მოწყობაში. პირველ რიგში, საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით რომ შევხედოთ ამ პროცესს, შეიძლება ითქვას, რომ 2018 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის ნორმების მოცულობა შემცირდა. იგი დღეს შეადგენს 5 თავს, 28 მუხლს და მოიცავს 3255 სიტყვას, ხოლო ამ ცვლილებამდე მოქმედი კონსტიტუცია შედგებოდა 6 თავის, 48 მუხლისგან და მოიცავდა 4472 სიტყვას. პირველ რიგში შეიცვალა კონსტიტუციის პრეამბულა, რომელიც ასევე შემცირდა მოცულობით და გარკვეული პრინციპები ამოღებულ იქნა ტექსტიდან. ცვლილებებამდე პრეამბულა წარმოდგენილი იყო შემდეგი სახით: „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქენი, ხელმძღვანელობენ რა საქართველოს კონსტიტუციით, ადამიანის უფლებების დაცვის, ხელისუფლების დანაწილების დემოკრატიული მმართველობის პრინციპებით და საყოველთაოდ აღიარებული ზოგადსაკაცობრიო ფასეულობებით, აცხადებენ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას“⁴², ხოლო ცვლილებების შემდეგ ჩამოყალიბდა: „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, ხელმძღვანელობს რა საქართველოს კონსტიტუციით, მისი ფუძემდებლური პრინციპებით და ზოგადსაკაცობრიო ფასეულობებით, ადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას.“⁴³ როგორც ვხედავთ ცვლილებების შემდეგ, ძირითადი აქცენტი გაკეთდა არა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეებზე, რომლებიც არიან კონსტიტუციის დამფუძნებელი სუბნაციონალური ძალაუფლებით აღჭურვილნი, არამედ ავტონომიურ

⁴² „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონი.

⁴³ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონი.

რესპუბლიკაზე, როგორც სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიულ ერთეულზე და მითითება მოხდა საქართველოს კონსტიტუციაზე.

4.3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხები

ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი ამ საკონსტიტუციო ცვლილებებში არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები. საკონსტიტუციო ცვლილებების ინიციატორები თავიდანვე აცხადებდნენ,⁴⁴ რომ მნიშვნელოვნად გაფართოვდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები. ქვემოთ მოცემულია უფლებამოსილებების ჩამონათვალი, რაც გარკვეული შედარების საშუალებას იძლევა, თუმცა ასევე უნდა განვიხილოთ ახალი ნორმა, რომელიც ადგენს ე.წ. უფლებამოსილებათა უნივერსალობის პრინციპს.⁴⁵

დანართი 1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საქართველოს კონსტიტუციური კანონის შესაბამისად

2008 ⁴⁶	2018 ⁴⁷
მუხლი 7	მუხლი 2

⁴⁴ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის პროექტის საჯარო განხილვის 2018 წლის 08 იანვრის შემავსებელი ოქმი N09-01-08/56, 3-6.

⁴⁵ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტისა და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და მათი საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 3 მაისის დადგენილება.

⁴⁶ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, მუხლი 7.

⁴⁷ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, მუხლი 2.

ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სხვა ნორმატიული აქტების მიღება, მათში ცვლილებების შეტანა; ბ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება; გ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა; დ) განათლებისა და მეცნიერების ხელშეწყობა, კულტურისა და სამეცნიერო დაწესებულებების შექმნა და მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების მოვლა-პატრონობა; ე) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები; ვ) ტურიზმი, კულტურა და სპორტი; ზ) ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება; თ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და სხვა კომუნიკაციები;	ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების მიღება; ბ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა; გ) საქართველოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი წესით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის კანონის მიღება და მისი შესრულების კონტროლი; დ) საქართველოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი წესით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვა და განკარგვა; ე) საქართველოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი წესით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკუთრებაში არსებული მიწის, ტყისა და
--	--

ი) სანიტარია, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის საკითხების გადანაცვებაში მონაწილეობა; კ) სოფლის მეურნეობა და სამონადირეო საქმე; ლ) სურსათი და საკვები პროდუქტების ხარისხის კონტროლი; მ) ბაზრობები, ბაზრები და გამოფენები; ნ) საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შემოსავლების ფარგლებში საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, ბიუჯეტის დამტკიცება და შესრულების კონტროლი; ო) საქართველოს კანონებით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; პ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვა და განკარგვა;	წყლის რესურსების მართვა და განკარგვა; ვ) საქართველოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი წესით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და განვითარება; ზ) ავტონომიური რესპუბლიკის მნიშვნელობის საავტომობილო გზების და სხვა ინფრასტრუქტურის მართვა; თ) ავტონომიური რესპუბლიკის მნიშვნელობის საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, შემოქმედებითი და სპორტული დაწესებულებების შექმნა, მართვა და მხარდაჭერა; ი) საქართველოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი წესით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯილდოებისა და საპატიო წოდებების დადგენა და მინიჭება; კ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საარქივო სამსახურის მართვა.
---	--

უ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საჭირო საარქივო სამსახური; რ) სატყეო მეურნეობის მართვა; ს) სახანძრო დაცვა.	
--	--

ამ პრინციპის თანახმად, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შეუძლია ეკონომიკის, სოფლის მეურნეობის, ტურიზმის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, განათლების, კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდული პოლიტიკის, გარემოს დაცვის სფეროში განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ საკუთარ უფლებამოსილებას და რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან.⁴⁸

შეიძლება ითქვას, რომ დღემდე აქ ჩამოთვლილ სფეროებში ისედაც ახორციელებდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა ცალკეულ უფლებამოსილებებს შესაბამისი სამინისტროებისა და საქვეყნებო დაწესებულებების მეშვეობით. აღსანიშნავია, რომ ბევრ შემთხვევაში ჩამოთვლილ სფეროებში პოლიტიკის განხორციელება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანოების მიერ დღემდე ბუნდოვანია, რადგან საქართველოს კანონმდებლობით იგივე სფეროებში საკითხების გადაწყვეტა უკვე მიეკუთვნება საქართველოს ხელისუფლების უფლებამოსილებებს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას არ გააჩნია შესაბამისი დამოუკიდებლობა გადაწყვეტილებების მიღებისას.

განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხები გულისხმობს, რომ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შეუძლია ამ საკითხებზე მი-

⁴⁸ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, მუხლი 2, პუნქტი 3.

ილოს თავისი კანონმდებლობა. ამდენად, ჩვენთვის მნიშვნელოვანია დავინახოთ რეალურად რა კანონმდებლობის მიღება შეუძლია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს ამ სფეროებში და შესაბამისად რა პოლიტიკას განახორციელებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა აღნიშნულ სფეროებში დამოუკიდებლად. დღემდე მოქმედ კონსტიტუციურ კანონში და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში პირდაპირ ეწერა ბევრი საკითხი, როგორც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხები, რომელზედაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად იღებდა გადაწყვეტილებებს, მაგრამ დღეს ზოგიერთი საკითხი ამ ჩამონათვალთან ამოღებულია. მაგალითად, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების მოვლა-პატრონობა, ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები, სურსათი და საკვები პროდუქტების ხარისხის კონტროლი, სახანძრო დაცვა, სოფლის მეურნეობა, ტურიზმი, კულტურა და სპორტი, ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება, სამონადირეო საქმე, ბაზრობები, ბაზრები და გამოფენები, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება და სხვა.

აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხების ჩამონათვალს არაფერი დამატებია, პირიქით, მოაკლდა. მომავალში მნიშვნელოვანია განვსაზღვროთ რა იქნება ზემოთაღნიშნული „ნებისმიერი უფლებამოსილება“, რომელსაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა განახორციელებს, როგორ დადგინდება ეს საკითხები, რომლებიც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობაში არ არის ჩამოთვლილი. ვფიქრობ, უმჯობესი იქნებოდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხების უფრო ფართო ჩამონათვალი გაკეთებულიყო, როგორც ეს ბევრი ქვეყნის პრაქტიკაში არსებობს და უფრო ნათელი იქნებოდა თუ რა უფლებამოსილებებს ფლობს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა.

აღნიშნული უნივერსალური უფლებამოსილების პრინციპის თანახმად, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შეუძლია ეკონომიკის,

სოფლის მეურნეობის, ტურიზმის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, განათლების, კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდული პოლიტიკის, გარემოს დაცვის სფეროში განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ საკუთარ უფლებამოსილებას და რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან.⁴⁹ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლში, სადაც ასევე მითითებულია გარკვეული საკითხები აღნიშნულ სფეროებში.⁵⁰ მნიშვნელოვანი იქნება აჭარის ავტონომიურმა რესპუბლიკამ კანონშემოქმედების პროცესში გადაწყვიტოს რა საკითხებზე მიიღებს კანონმდებლობას ისე რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლთან არ მოვიდეს წინააღმდეგობაში.

ამ საკითხის განხილვისას მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ თუ რა კანონმდებლობა მიიღო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ. ამ თვალსაზრისით დღეისათვის რამდენიმე კანონი არის მიღებული. კერძოდ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ 2020 წლის 8 იანვარს მიიღო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სიმბოლოების გამოყენების წესის შესახებ“, ⁵¹ 2020 წლის 8 აგვისტოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში განათლების ხელშეწყობის შესახებ“, ⁵² 2020 წლის 18 აგვისტოს აჭარის

⁴⁹ იქვე, მუხლი 2, პუნქტი 3.

⁵⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7.

⁵¹ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სიმბოლოების გამოყენების წესის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის 8 იანვრის კანონი.

⁵² აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში განათლების ხელშეწყობის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის 8 აგვისტოს კანონი.

ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯილდოებისა და საპატიო წოდებების შესახებ“,⁵³ 2018 წლის 20 დეკემბერს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“,⁵⁴ ასევე 2020 წლის 8 აგვისტოს ცვლილებები და დამატებები შეიტანა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონში.⁵⁵

აღნიშნული კანონებიდან, ერთადერთი კანონი რომელიც მეტნაკლებად გავლენას მოახდენს ავტონომიურ რესპუბლიკაში მცხოვრები მოქალაქეების ცხოვრებაზე, არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში განათლების ხელშეწყობის შესახებ“. კანონი განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განათლების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს უფლებამოსილება განათლების ხელშეწყობის სფეროში, მათ შორის სამინისტრო გასცემს გრანტს, აფუძნებს კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს შესაბამის სფეროში, სამართლებრივი აქტების დარღვევის შემთხვევაში, უფლებამოსილია სისტემაში შემავალ საგანმანათლებლო დაწესებულებას მისცეს წერილობითი გაფრთხილება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საჯარო სკოლის დირექტორის მოვალეობის შემსრულებელს.⁵⁶ ამასთან ერთად საყურადღებოა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის

⁵³ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯილდოებისა და საპატიო წოდებების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის 18 აგვისტოს კანონი.

⁵⁴ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2018 წლის 20 დეკემბრის კანონი.

⁵⁵ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის 8 აგვისტოს კანონი.

⁵⁶ „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში განათლების ხელშეწყობის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის 8 აგვისტოს კანონი.

ავტონომიური რესპუბლიკის ჯილდოებისა და საპატიო წოდებების შესახებ“, ადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯილდოებსა და საპატიო წოდებებს იმ პირთა დასაჯილდოებლად, რომლებმაც განსაკუთრებული წვლილი შეიტანეს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმშენებლობაში, საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროს განვითარებაში, აღიარებასა და პოპულარიზაციაში და გათვალისწინებულია ერთდროული ფულადი გასაცემელი სხვადასხვა ოდენობით.⁵⁷ ეს კანონიც შეეხება ცალკეული მოქალაქეების პროფესიულ საქმიანობას და ამ სახით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი არ არსებობდა, თუმცა ამ ეტაპზე ეს არ არის ის კანონმდებლობა, რაც განსაკუთრებულ გავლენას მოახდენს ავტონომიური რესპუბლიკის სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ განვითარებაზე.

4.4. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის სტრუქტურა

ყურადღება უნდა გავამახვილოთ ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხებზე, რაც შეიცვალა კონსტიტუციაში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით. პირველ რიგში კონსტიტუცია შეიცვალა სტრუქტურულად. კონსტიტუციის პირველ თავში გაერთიანდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოები, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული ცენტრი და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სიმბოლოები. მნიშვნელოვანი სიახლეა ის რომ კონსტიტუციით დადგინდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოების ჩამონათვალი, რაც მანამდე კონსტიტუციაში განსაზღვრული არ ყოფილა. ამ ცვლილების მიხედვით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოებია: ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო; ბ) აჭარის ავტონომიური

⁵⁷ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯილდოებისა და საპატიო წოდებების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის 18 აგვისტოს კანონი.

რესპუბლიკის მთავრობა; გ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტრო; დ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საარჩევნო კომისია; ე) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება.⁵⁸ აქვე განისაზღვრა, რომ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას უფლება აქვს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დააფუძნოს საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიული პირები.⁵⁹ კონსტიტუციის მეორე თავში გაერთიანდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები, ფინანსები და ქონება, მაშინ როცა კონსტიტუციის ძველი რედაქციით ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები კონსტიტუციის პირველ თავში, ზოგად დებულებებში იყო მოქცეული.⁶⁰ ასევე კონსტიტუციაში ცალკე აღარ არის წარმოდგენილი თავი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი და ფინანსების შესახებ როგორც ძველ რედაქციაში. კონსტიტუციის შემდეგი თავები ეძღვნება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს, მთავრობას და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღება და გადასინჯვას.⁶¹

4.5. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო

საკონსტიტუციო ცვლილებებით გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა უმაღლეს საბჭოსთან დაკავშირებით და ყურადღებას გავამახვილებთ ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხებზე. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს უმაღლესი საბჭოს არჩევნების თარიღის შესახებ, რაც საზოგადოებაში, პოლიტიკოსებსა თუ ექსპერტებს შორის აქტიური განხილვის საგანი იყო. საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღებამდე, კონსტიტუცია ადგენდა, რომ აჭარის ავტონომიური

⁵⁸ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს 2018 წლის 04 მაისის ორგანული კანონი, მუხლი 2.

⁵⁹ იქვე, მუხლი 2.

⁶⁰ იქვე, მუხლი 5-7.

⁶¹ იქვე, მუხლი 8-28.

რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მორიგი არჩევნები ტარდება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში.⁶² საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციამ დაადგინა, რომ უმაღლესი საბჭოს მორიგი არჩევნები ტარდება უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბრის ბოლო შაბათს.⁶³ ამგვარი ცვლილება მიზანმიმართულად მოხდა საქართველოს საკონსტიტუციო ცვლილებების პარალელურად და ზუსტად ისე განისაზღვრა როგორც საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს რომ პარლამენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბრის ბოლო შაბათს.⁶⁴ ამგვარად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების თარიღი სპეციალურად იქნა დამთხვეული საქართველოს პარლამენტის არჩევნების თარიღთან ჯერ კიდევ აჭარის „ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მიღების დროს.

ეს კანონი მომზადდა საქართველოს პარლამენტში, გამოქვეყნდა საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის და უკვე ზემოთ მოგახსენეთ თუ როგორ ფორმალურად მიმდინარეობდა მისი განხილვა საქართველოს საკონსტიტუციო ცვლილებების პარალელურად. შესაბამისად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს არ ჰქონდა შესაძლებლობა სხვაგვარად განესაზღვრა არჩევნების თარიღი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით და ეს თარიღი ავტომატურად გაიმეორა კონსტიტუციის ტექსტში.

ქვეყანაში ორი წარმომადგენლობითო ორგანოს არჩევნების ერთდროულად გამართვა გაუმართლებელია და ავტონომიური

⁶² „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს 2008 წლის 15 ივლისის ორგანული კანონი, მუხლი 9.

⁶³ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 9.

⁶⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 37.

რესპუბლიკას შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს დამოუკიდებლად განსაზღვროს საკუთარი კონსტიტუციით არჩევნების გამართვის თარიღი. თუ წარსულ პრაქტიკას გადავხედავთ, ერთდროულად ორი არჩევნების ჩატარება უარყოფითად აისახება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფუნქციონირებაზე. ასეთ დროს თითქმის რთულია სახელმწიფო პოლიტიკის და ავტონომიური რესპუბლიკის პოლიტიკისთვის აქტუალური საკითხების გარჩევა და ეროვნული საარჩევნო კაპმანია სრულად ფარავს რეგიონული არჩევნებს და იგი ფორმალურ ხასიათს ატარებს. პოლიტიკური პარტიები და მოქალაქეები ვერ ახერხებენ რეგიონული მნიშვნელობის საკითხებზე კონცენტრირებას და გადაწყვეტილების მიღებას. ეს ასევე უარყოფითად მოქმედებს საქართველოს ხელისუფლების და ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებას შორის ხელისუფლების დანაწილებაზე და ძირითადად ერთი და იგივე პოლიტიკური პარტიების ხელში აქცევს ძალაუფლებას ორივე დონეზე. ამიტომაც ვფიქრობთ, რომ აღნიშნული ცვლილება უარყოფითად უნდა შეფასდეს. ეროვნული პარლამენტის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნები სხვადასხვა დროს უნდა იმართებოდეს.

საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთი აქტუალური საკითხი იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს საარჩევნო სისტემა. კერძოდ არსებული შერეული საარჩევნო სისტემის სრულად პროპორციული საარჩევნო სისტემით შეცვლა. სამწუხაროდ, ამ საკითხის გადაწყვეტაც საქართველოს პარლამენტში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესის გავლენით განხორციელდა. კვლავ შენარჩუნებულ იქნა გარკვეულად მოდიფიცირებული შერეული საარჩევნო სისტემა (15 პროპორციული/6 მაჟორიტარული ადგილი), როგორც ეს მოხდა საქართველოს პარლამენტისთვის (120 პროპორციული/30 მაჟორიტარული ადგილი). აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას გააჩნდა სრული კონსტიტუციური უფლებამოსილება განსხვავებული საარჩევნო სისტემა დაედგინა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოსთვის პროპორციული სისტემის სახით, თუმცა ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებამ საქართველოს პარლამენტში მიღებული ცვლილე-

ბების გავლენით ასეთი გადაწყვეტილება ვერ მიიღო.⁶⁵ ამასთან ეს ცვლილება ბოლო მომენტში, ნაჩქარევად ისე განხორციელდა რომ ახალ კანონპროექტში უმაღლესი საბჭოს სხდომაზე შეიტანეს ცვლილება და საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვისაც არ გამოქვეყნებულა, რაც კონსტიტუციის დარღვევად შიძლება ჩაითვალოს.

არჩევნებთან დაკავშირებით კიდევ ერთი ცვლილება შეეხება უმაღლესი საბჭოს არჩევის წესს. კონსტიტუციის ძველი რედაქციის მიხედვით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრის არჩევის წესი, აგრეთვე არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის დაუშვებლობა განისაზღვრებოდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით.⁶⁶ ახალი რედაქციით კი უმაღლესი საბჭოს არჩევის წესი განისაზღვრება საქართველოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით. გარდა ამისა, უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შემაჯამებელ ოქმს საქართველოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საარჩევნო კომისია.⁶⁷

მსგავსმა ცვლილებამ გარკვეული დისკუსიები გამოიწვია და ვრცელდებოდა ინფორმაცია რომ შესაძლებელია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საარჩევნო კომისია გაუქმებულიყო ან საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის სტრუქტურული ნაწილი გამხდარიყო. ასეთი დისკუსიის საფუძველი იყო ამ ნორმებში სიტყვების „საქართველოს კანონმდებლობის“ შემოტანა, თუმცა დღეისთვის უმაღლესი საარჩევნო კომისია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის საფუძველზე

⁶⁵ გაბაიძე დ., საარჩევნო რეფორმა – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების მოკლე მიმოხილვა, საარჩევნო ჟურნალი, N2, 20-22.

⁶⁶ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 9 პუნქტი 5.

⁶⁷ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 9.

აგრძელებს ფუნქციონირებას. რაც შეეხება საქართველოს საარჩევნო კოდექსს, იგი ძირითადად არაფერს ადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარებასთან დაკავშირებით. მხოლოდ კოდექსის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, თუ ერთდროულად ტარდება საერთო და აჭარის უმაღლესი საბჭოს არჩევნები, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების ფუნქციებს ასრულებენ საერთო არჩევნებისთვის ჩამოყალიბებული საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიები.⁶⁸ ერთდროულად ორივე არჩევნების ჩატარების მომხრეთა ერთ-ერთი არგუმენტი არის წორედ ის რომ ამ დროს გამოიყენება უკვე არსებული კომისიები, იზოგება საჯარო ფინანსები და აშ. თუმცა მიმაჩნია, რომ ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევის წესი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობაში უნდა შედიოდეს.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოსთან დაკავშირებით ერთ-ერთი სიახლე არის კონსტიტუციით უმაღლესი საბჭოს დროებითი კომისიის განსაზღვრა, რაც მანამდე არ ყოფილა განსაზღვრული კონსტიტუციაში. ახალი რედაქციის მიხედვით, უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში უმაღლეს საბჭოში იქმნება დროებითი კომისია, სადაც უმაღლესი საბჭოს ფრაქციები წარმოდგენილი უნდა იყვნენ თითო წევრით მაინც და დროებით კომისიაში ოპოზიციის წარმომადგენლობა არ უნდა იყოს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები.⁶⁹ ეს ცვლილება დადებითად შეიძლება შეფასდეს, რაც ხელს შეუწყობს უმაღლესი საბჭოს მაკონტროლებელი უფლებამოსილებების ეფექტურად განხორციელებას.

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი სიახლეა კონსტიტუციით უმაღლესი საბჭოს წევრის კითხვი და ინტერპელაციის მექანიზმის შემო-

⁶⁸ „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 7.

⁶⁹ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 14.

ლება. ასეთი შესაძლებლობა პირდაპირ გათვალისწინებული ამ ცვლილებებამდე არ ყოფილა. ცვლილების მიხედვით, უმაღლესი საბჭოს წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას, მთავრობის წევრს, უმაღლესი საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე არსებულ სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს. უმაღლესი საბჭოს წევრის კითხვაზე დროული და სრული პასუხის გაცემა სავალდებულოა. უმაღლესი საბჭოს ფრაქციას, უმაღლესი საბჭოს წევრთა არანაკლებ სამკაცრიან ჯგუფს უფლება აქვს ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას, უმაღლესი საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომელიც ვალდებულია უპასუხოს დასმულ შეკითხვას უმაღლესი საბჭოს სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს უმაღლესი საბჭოს განხილვის საგანი.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციით შეიცვალა საკანონმდებლო პროცესში დადგენილი ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხი, როგორიცაა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის მიერ კანონპროექტზე გამოყენებული ვეტოს დაძლევისთვის დადგენილი ხმათა რაოდენობა. ცვლილებებამდე მოქმედი რედაქციის მიხედვით, განსაზღვრული იყო რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პირველადი რედაქციით მიღებისათვის საჭირო იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერა.⁷⁰ ახალი ცვლილებების მიხედვით კი კანონის პირვანდელი რედაქციით მისაღებად საჭიროა უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.⁷¹

4.6. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა

კონსტიტუციის ახალი რედაქციით ცვლილებები შეეხო ასევე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირებას და

⁷⁰ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 14.

⁷¹ იქვე, მუხლი 19.

საქმიანობის წესს. პირველ რიგში აღსანიშნავია საქართველოს პრეზიდენტის და მთავრობის მონაწილეობა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირებაში. კონსტიტუციის ძველი რედაქციის მიხედვით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან 10 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას.⁷² კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით კი ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 2 კვირის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას და მთავრობის თავმჯდომარეობის კანდიდატის მიერ დასახელებულ მინისტრების კანდიდატურებს.⁷³

როგორც ვხედავთ, მთავარი ცვლილება არის ის რომ გაიზარდა მთავრობის წარდგენის ვადა, ამ პროცესისგან გამოირიცხა საქართველოს მთავრობა და საქართველოს პრეზიდენტი დამოუკიდებლად წარადგენს არა მხოლოდ მთავრობის თავმჯდომარის, არამედ მთავრობის თავმჯდომარეობის კანდიდატის მიერ დასახელებულ მინისტრების კანდიდატურებს ანუ მთელ სამთავრობო გუნდს. ვფიქრობთ საქართველოს მთავრობის ჩამოცილება ამ პროცესისგან დადებითად უნდა შეფასდეს და ივარაუდება, რომ პრეზიდენტი რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით მომავალში უნდა იყოს უპარტიო, სწორედ როგორც სახელმწიფოს მეთაური

⁷² იქვე, მუხლი 17.

⁷³ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 23.

ნარუდგენს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს მთავრობის შემადგენლობას. თუმცა საუკეთესო მოდელი იქნებოდა თუ პრეზიდენტი საერთოდ გამოირიცხებოდა ამ პროცესიდან, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას დაასახელებდა უმაღლესი საბჭოს არჩევნებში გამარჯვებული პარტია (პარტიები) და შემდეგ მთავრობა უმაღლეს საბჭოში ნდობის მიღებისთანავე შეუდგებოდა უფლებამოსილების განხორციელებას.

კიდევ ერთი საკითხი ეხება შემთხვევას, როცა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. ასეთ დროს კონსტიტუციის ძველი რედაქციის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო დაეთხოვა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო. კონსტიტუციის ახალი რედაქციით კი თუ უმაღლესი საბჭო ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით დაითხოვს უმაღლეს საბჭოს და დანიშნავს უმაღლესი საბჭოს რიგგარეშე არჩევნებს. როგორც ვხედავთ აქ შემოდის საქართველოს პრეზიდენტის დამაბალანსებელი და შემაკავებელი მექანიზმი საქართველოს პარლამენტის თანხმობის სახით.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციით ასევე უფრო ნათლად განისაზღვრა მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების საკითხი. თუ კონსტიტუციის ძველი რედაქციით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედით უცხადებდა უნდობლობას მთავრობას, ახალი რედაქციის მიხედვით, ამისთვის უმაღლესი საბჭო სრული შემადგენლობის უმრავლესობა არის საკმარისი, რაც გავრცელებული საერთაშორისო პრაქტიკაა და დადებითად უნდა შეფასდეს. აქვე ძალაში დარჩა მოქმედი ნორმა, რომ თუ უმაღლესი საბჭო უნდობლობის საკითხის აღძვრის შემდეგ არ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, დაუშვებელია უმაღლესი საბჭოს იმავე წევრთა მიერ მომდევნო 6

თვის განმავლობაში უნდობლობის საკითხის აღძვრა.⁷⁴ ამავე დროს კონსტიტუციით ცალკე განისაზღვრა მთავრობის და მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლები.

აქვე განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის ანგარიშვალდებულების შესახებ. კონსტიტუციის ძველი რედაქციის მიხედვით, განსაზღვრული იყო რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. ასევე კონსტიტუცია მიუთითებდა, რომ მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის საქმიანობაზე საქართველოს პრეზიდენტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე.⁷⁵ კონსტიტუციის ახალი რედაქციით განისაზღვრა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე ანგარიშვალდებულია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის საქმიანობისათვის საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. აქვე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციას დამატა ნორმა, რომლის მიხედვით იგი წელიწადში ერთხელ უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს ანგარიშს მთავრობის საქმიანობის შესახებ,⁷⁶ რაც ვფიქრობ გაზრდის მთავრობის თავმჯდომარის ანგარიშვალდებულებას და გააძლიერებს უმაღლესი საბჭოს საკონტროლო უფლებამოსილებებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე.

⁷⁴ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 24.

⁷⁵ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 15.

⁷⁶ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 22.

საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, გაქუმადა საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის გადაყენების შესახებ, რაც მას შეეძლო იმ შემთხვევაში თუ: მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას და იგი ვერ ახორციელებს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით ან/და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. გადაყენების შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ შეარჩევდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას და მას თანამდებობაზე დასამტკიცებლად წარუდგენდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს.⁷⁷ კონსტიტუციის ახალი რედაქციით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის ეს საფუძველი გათვალისწინებული არ არის, რაც გამართლებულია თუ გავითვალისწინებთ რომ განსაზღვრულია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის მექანიზმი და ასევე ეს გამოწვეულია პრეზიდენტის სტატუსის ცვლილებითაც. ამგვარი ცვლილება ხაზს უსვამს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ანგარიშვალდებულებას უმაღლესი საბჭოს წინაშე.

4.7. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის გადასინჯვა

2018 წელს განხორციელებული ცვლილებები შეეხო ასევე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღების და გადასინჯვის პროცედურას. კონსტიტუციის მიღების და გადასინჯვის ინიციატორთა და მიღებისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობის

⁷⁷ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 19.

შესახებ ნრომები უცვლელად დარჩა, თუმცა კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, დადგინდა, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტი წარედგინება უმაღლეს საბჭოს, რომელიც აქვეყნებს მას საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის. უმაღლეს საბჭოში კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვა იწყება მისი გამოქვეყნებიდან სამი კვირის შემდეგ. კონსტიტუციის ძველი რედაქციით კი განსაზღვრული იყო, რომ კონსტიტუციის პროექტის განხილვას იწყებოდა მისი გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ.⁷⁸

კონსტიტუციის ძველი რედაქცია ცალკე მუხლში განსაზღვრავდა კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხს. კერძოდ, 46-ე მუხლში ეწერა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის გადასინჯვა ხდება კონსტიტუციური კანონის სახით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი წარედგინება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს, რომელიც აქვეყნებს მას საჯარო განხილვისათვის. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოში კანონპროექტის განხილვა იწყება მისი გამოქვეყნებიდან ორი კვირის შემდეგ. ამგვარად კონსტიტუციის ძველი რედაქცია კონსტიტუციის და საკონსტიტუციო ცვლილებების საჯარო განხილვის სხვადასხვა ვადას ადგენდა. ახალი ცვლილებების შემდეგ ერთიანი სამი კვირიანი ვადა დადგინდა, რაც ვფიქრობთ უფრო ხანგრძლივი უნდა იყოს.

დასკვნა

2018 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, განისაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხების ახალი ჩამონათვალი, საიდანაც ამოღებულ იქნა უფლებამოსილებები ცალკეულ სფეროებში. დადგინდა ე.წ. უნივერსალური უფლებამოსილების პრინციპი, თუმცა დღეის მდგომარეობით

⁷⁸ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 28.

რეობით სხვადასხვა სფეროში ბევრი უფლებამოსილება საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე კვლავ სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებაშია და აუცილებელია სისტემური მუშაობა ამ საკითხების აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებაში მოსაქცევად. უკეთესი იქნებოდა განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხების შედარებით ფართო, დეტალური ჩამონათვალი გაკეთებულიყო, როგორც ეს სხვა ქვეყნების პრაქტიკაში არსებობს, რაც მომავალში თავიდან აგვარიდებდა ბევრ ორაზროვნებას და განსხვავებულ ინტერპრეტაციებს ამ პროცესში.

საქართველოს პარლამენტში 2017-2018 წლებში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესის გავლენით საკონსტიტუციო რეფორმამ ვერ გადაწყვიტა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს საარჩევნო სისტემის საკითხი მიუხედავად იმისა, რომ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას გააჩნდა სრული კონსტიტუციური უფლებამოსილება განსხვავებული საარჩევნო სისტემა დაედგინა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოსთვის პროპორციული სისტემის სახით. ეს შიძლება ყოფილიყო კარგი მაგალითი და სასარგებლო გამოცდილება საერთო ეროვნულ დონეზე საარჩევნო სისტემის შემდგომი რეფორმისთვის.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკას შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს დამოუკიდებლად განსაზღვროს საკუთარი კონსტიტუციით არჩევნების გამართვის თარიღი, იგი არ უნდა განისაზღვრებოდეს საქართველოს კონსტიტუციური კანონით და არ უნდა ემთხვეოდეს საქართველოს პარლამენტის არჩევნების თარიღს. ქვეყანაში ორი წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნების ერთდროულად გამართვისას ვერ ხერხდება რეგიონული მნიშვნელობის საკითხებზე ყურადღების გამახვილება საარჩევნო კამპანიის დროს, რაც უარყოფითად აისახება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფუნქციონირებაზე.

საკონსტიტუციო რეფორმის მიხედვით გარკვეული ცვლილებები შეეხო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას ისეთი საკითხების შემოტანით, როგორიცაა ინტერპელაცია, მთავრობის

თავმჯდომარის ანგარიშის წარდგენა უმაღლეს საბჭოში, დროებითი კომისიების შექმნა, მთავრობის უნდობლობის პროცედურის შედარებით გამარტივება და სხვა. ფორმალურად ეს ცვლილებები დადებითად ფასდება, თუმცა ამ მექანიზმების რეალური ამოქმედება მომავალში დამოკიდებულია საარჩევნო სისტემასა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაზე.

საბოლოოდ შიძლება ითქვას, რომ ბოლო საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ბევრი ცვლილება განხორციელდა საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით, გაუმჯობესდა გარკვეული პროცედურები მთავრობის ფორმირების, უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის სფეროში, თუმცა ყველაზე მნიშვნელოვანი რაც იყო ამ ცვლილებებში, საარჩევნო სისტემის და ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხები, სრულყოფილად ვერ გადაწყდა. ეს გამოწვეულია იმით რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესი ავტონომიურ რესპუბლიკაში უფრო მეტად დამოკიდებულია საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე, ვიდრე სუბ-ნაციონალურ ორგანოებზე, რომლებიც დამოუკიდებლად ვერ წარმართავენ ამ პროცესს.