

## არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედოა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ანტიკონსტიტუციური კონსტიტუცია

### I. შესავალი

სამართლის თეორიაში ერთ-ერთი პრობლემური საკითხი არის ხარვეზი კანონმდებლობაში, რაც განიმარტება, როგორც შემთხვევა, როდესაც „სამართლებრივად განსახილველი და გადასაწყვეტი საკითხი არ არის გათვალისწინებული და რეგულირებული სამართლის არც ერთ ნორმაში.“<sup>1</sup>

საკანონმდებლო ხარვეზი შეიძლება იყოს ღია ან ფარული. ღია ხარვეზის მიზეზი შეიძლება იყოს ის, რომ ნორმის გამოცემის მომენტში კანონმდებელს არ შეეძლო წინასწარ განეჭვრიტა ის სიტუაცია, რომელიც დადგა სოციალური ურთიერთობის განვითარების შედეგად, ან კანონმდებელს უბრალოდ „გამორჩა“ ამ საკითხის მონესრიგება. ამისგან განსხვავებით, ფარული ხარვეზი კანონმდებლისთვის ცნობილია, მაგრამ იგი შეგნებულად არ ასწორებს ამ ხარვეზს. ფარულ ხარვეზს ხშირად უწოდებენ კანონის წინასწარ გამიზნულ არასრულყოფილებას (კანონმდებლის კვალიფიციური დუმილი).<sup>2</sup> ასეთ დროს კანონმდებელი ცდილობს გაგვაგებინოს, რომ მოცემული სამართლებრივი ურთიერთობის მონესრიგების გასაღები ეთიკის ნორმებში ძევს.<sup>3</sup> ზოგიერთ ქვეყანაში სამართალშემოქმედის ასეთი მიზანმიმართული უმოქმედობა, არ მოანესრიგოს საზოგადოებრივი ურთიერთობა, შესაძლებელია საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტის მიერ განისაზღვროს, როგორც კონსტიტუციით დადგენილი ვალდებულებების არაჯეროვანი შესრულება.<sup>4</sup>

ზოგიერთი ქვეყნის სამართალი იცნობს არაკონსტიტუციური სამართლებრივი უმოქმედობის ცნებას. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, არაკონსტიტუციური სამართლებრივი უმოქმედობა არსებობს მაშინ, როდესაც კონსტიტუცია კანონმდებელს ავალებს კონსტიტუციის განმავითარებელი (დამაკონკრეტებელი) ნორმის გამოცემას, მაგრამ კანონმდებელი ამას არ აკეთებს.<sup>5</sup>

ბრაზილიის სამართლებრივი დოქტრინა კიდევ უფრო აფართოვებს არაკონსტიტუციური სამართლებრივი უმოქმედობის ცნებას. როგორც ბრაზილიის უზენაესი

---

\* სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის დეკანი, ასოცირებული პროფესორი.

<sup>1</sup> ინკირველი გ., სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია, თბილისი, 2003, 169.

<sup>2</sup> ხუბუა გ., სამართლის თეორია, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2015, 217.

<sup>3</sup> General Report of the XIV Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence, the Bulletin, Venice Commission, Strasbourg, December 2008, 8-9.

<sup>4</sup> იქვე, 8.

<sup>5</sup> The Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence, Paper from the Constitutional Court of Spain, XIV Conference of Constitutional Courts of Europe, Vilnius, May 2008, 27.

ფედერალური სასამართლოს თავმჯდომარე პროფესორი გილმარ მენდესი განმარტავს, არაკონსტიტუციურ საკანონმდებლო უმოქმედობად მიიჩნევა კანონმდებლის მიერ საკონსტიტუციო ვალდებულების შეუსრულებლობა, რომელიც ეფუძნება როგორც კონსტიტუციის ამკარა დირექტივებს, ისე კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის შედეგად მიღებულ ფუნდამენტურ გადაწყვეტილებებს.<sup>6</sup> აღსანიშნავია, რომ ბრაზილიის კონსტიტუციის თანახმად, არაკონსტიტუციურ უმოქმედობასთან დაკავშირებით დასაშვებია არაკონსტიტუციურობის შესახებ სარჩელის აღძვრა ბრაზილიის უზენაეს ფედერალურ სასამართლოში. კონსტიტუციის 103-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის შესაბამისად, „თუ არაკონსტიტუციურობის შესახებ გადაწყვეტილება გამოტანილი იქნება კონსტიტუციური ნორმის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფი საშუალების არარსებობის გამო, ამის თაობაზე აუცილებელი ღონისძიებების მიღების მიზნით ეცნობება ხელისუფლების შესაბამის შტოს; თუ საუბარია ადმინისტრაციულ ორგანოზე, ამგვარი ზომები მიღებულ უნდა იქნეს 30 დღის განმავლობაში“<sup>7</sup>.

ბრაზილიის უზენაესი ფედერალური სასამართლოს განმარტებით, საკანონმდებლო პროცესის დაწყების შემთხვევაში არ შეიძლება საუბარი კანონმდებლის მხრიდან არაკონსტიტუციურ საკანონმდებლო უმოქმედობაზე, თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ კანონპროექტის განხილვა უსასრულოდ უნდა ჩიანურდებოდეს. არაკონსტიტუციურ საკანონმდებლო უმოქმედობად შეიძლება ჩაითვალოს ისეთი შემთხვევა, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო კანონპროექტს გონივრულ ვადაში არ განიხილავს. ბრაზილიის უზენაესი ფედერალური სასამართლოს 2007 წლის 9 მაისის გადაწყვეტილებით, არაკონსტიტუციურ საკანონმდებლო უმოქმედობად ჩაითვალა ერთ-ერთი კანონპროექტის განუხილველობა 10 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, რაც, სასამართლოს განმარტებით, კანონმდებლის არაკონსტიტუციურ უმოქმედობას ადასტურებდა. ამასთანავე, მოცემულ შემთხვევაში არაკონსტიტუციურმა საკანონმდებლო უმოქმედობამ ამ ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში მრავალი ნეგატიური შედეგი გამოიწვია.<sup>8</sup>

აღსანიშნავია, რომ ბრაზილიის მსგავსად, ევროპის რამდენიმე ქვეყანა (უნგრეთი, პორტუგალია, იტალია და ესპანეთი) ახორციელებს საკონსტიტუციო კონტროლს საკანონმდებლო უმოქმედობაზე.<sup>9</sup> მაგალითად, ესპანეთში საკონსტიტუ-

<sup>6</sup> Mendes G., *Constitutional Jurisdiction in Brazil: the Problem of Unconstitutional Legislative Omission*, 2008, 6.

<[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfAgenda\\_pt\\_br/anexo/JurisDicaO\\_Constitucional\\_no\\_Brasil\\_Omissao\\_Legislativa\\_inconstitucional1.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfAgenda_pt_br/anexo/JurisDicaO_Constitucional_no_Brasil_Omissao_Legislativa_inconstitucional1.pdf)> [12.07.2019]

<sup>7</sup> ბრაზილიის ფედერაციული რესპუბლიკის 1988 წლის 5 ოქტომბრის კონსტიტუცია, მუხლი 103, პარაგრაფი 2, წიგნში: საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2007.

<sup>8</sup> Mendes G., *Constitutional Jurisdiction in Brazil: the Problem of Unconstitutional Legislative Omission*, 2008, 5-6.

<[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfAgenda\\_pt\\_br/anexo/JurisDicaO\\_Constitucional\\_no\\_Brasil\\_Omissao\\_Legislativa\\_inconstitucional1.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfAgenda_pt_br/anexo/JurisDicaO_Constitucional_no_Brasil_Omissao_Legislativa_inconstitucional1.pdf)> [12.07.2019]

<sup>9</sup> General Report of the XIV Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence, the Bulletin, Venice Commission, Strasbourg, December 2008, 16.

ციო სარჩელის საფუძველი შეიძლება იყოს საკანონმდებლო უმოქმედობა. „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ესპანეთის ორგანული კანონის 41-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ადამიანის უფლებათა დაცვის პროცედურის დაწყების საფუძველია სახელმწიფო ორგანოების, ავტონომიური გაერთიანებებისა და სხვა ტერიტორიული, კორპორატიული ან ინსტიტუციონალური სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე, თანამდებობის პირებისა და აგენტების მხრიდან ადამიანის უფლებების დარღვევა დებულებების, სამართლებრივი აქტების, უმოქმედობისა თუ უკანონო ქმედებების შედეგად.<sup>10</sup> ამავე კანონის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლოს ქვემდებარე საკონსტიტუციო კონფლიქტები სახელმწიფოსა და ავტონომიურ გაერთიანებებს ან ავტონომიურ გაერთიანებებს შორის, რომელთა წარმოშობის საფუძველი შეიძლება გახდეს სახელმწიფო ორგანოების ან ავტონომიური გაერთიანებების გადანყვეტილებები, რეზოლუციები და აქტები ან ასეთი გადანყვეტილებების, რეზოლუციებისა და აქტების მიუღებლობა.<sup>11</sup>

საინტერესოა პორტუგალიის მაგალითი, რომლის კონსტიტუციის 283-ე მუხლიც („არაკონსტიტუციურობა უმოქმედობით“) პირდაპირ მიუთითებს არაკონსტიტუციურ საკანონმდებლო უმოქმედობაზე. ამ მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტის, ომბუდსმენის ან ავტონომიური რეგიონების უფლებების დარღვევის საფუძველზე ამ ავტონომიური რეგიონების საკანონმდებლო ასამბლეების თავმჯდომარეების მოთხოვნით საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს და ამონმებს, ხომ არ მოხდა კონსტიტუციის დარღვევა კონსტიტუციური ნორმების გასახორციელებლად აუცილებელი საკანონმდებლო მექანიზმების მიუღებლობით. თუ საკონსტიტუციო სასამართლო დაადგენს ანტიკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობის ფაქტს, ამის შესახებ შესაბამის საკანონმდებლო ორგანოს აცნობებს.<sup>12</sup> პორტუგალიის სამართლის თეორიაში განასხვავებენ, ერთი მხრივ, საკანონმდებლო უმოქმედობას და მეორე მხრივ, არაკონსტიტუციურ, იგივე კონსტიტუციურად მნიშვნელოვან საკანონმდებლო უმოქმედობას. მათ შორის განსხვავება არის იმ კონსტიტუციური ნორმების ტიპებში, რომელთაც კანონმდებლები არ ასრულებდნენ ან რომელთა მიმართაც პასიურობას იჩენდნენ. პორტუგალიელ სამართლის თეორეტიკოსთა უმრავლესობა ახდენს კონსტიტუციური ნორმების საკუთარ კლასიფიკაციას, რათა ამის საფუძველზე განსაზღვრონ, კანონმდებლის რომელი უმოქმედობა შეიძლება ჩაითვალოს კონსტიტუციურად მნიშვნელოვან საკანონმდებლო უმოქმედობად.<sup>13</sup>

საქართველოს კანონმდებლობა და სამართლის დოქტრინა არ იცნობს არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობის ცნებას. ამდენად, ქართველ კანონმდებლებს შეუძლიათ, არ მიიღონ კანონი იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ამას პირდაპირ მოითხოვს საქართველოს კონსტიტუცია. სწორედ ასეთ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან დაკავშირებით, რომლის

<sup>10</sup> Organic Law of Spain on the Constitutional Court, 3 October 1979, Art.41(2).

<sup>11</sup> იქვე, მუხლები 2 (c) და 61.

<sup>12</sup> Constitution of the Portuguese Republic of the 1976, Art.283 (1-2).

<sup>13</sup> “Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence”, Paper from the Portuguese Constitutional Court, XIV Conference of Constitutional Courts of Europe, Vilnius, May 2008, 10.

უფლებამოსილებების განმსაზღვრელ არა უბრალოდ ნორმას, არამედ მთელ კანონს არ იღებს საქართველოს პარლამენტი.

ამ სტატიის მიზანია, წარმოაჩინოს საქართველოში საკანონმდებლო უმოქმედობის ნეგატიური შედეგები სწორედ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მაგალითზე.

## II. საქართველოს კონსტიტუცია და კანონმდებლის უმოქმედობა

2002 წლის კონსტიტუციური კანონით საქართველოს კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილებები, რომლის მთავარი არსი იყო აფხაზეთისათვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭება.<sup>14</sup> მანამდე კონსტიტუციაში იხსენიებოდა მხოლოდ „აფხაზეთი“, მისი ავტონომიურობის განმსაზღვრელი სახელწოდების გარეშე. იმავე კონსტიტუციური კანონით დადგინდა, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრებოდა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით.

2017 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად საქართველოს კონსტიტუციაში ტერიტორიული მონყობის თვალსაზრისით თვისობრივი ცვლილებები, არ შესულა და ძირითადი დებულებები იგივე დარჩა. განხორციელდა მხოლოდ უმნიშვნელო ცვლილებები, რაც გულისხმობდა ცალკეული ტერმინების კორექტირებასა და ტერიტორიულ მონყობასთან დაკავშირებულ, მანამდე ორ სხვადასხვა მუხლში გაბნეული ცალკეული ნორმების ერთ მუხლად ჩამოყალიბებას.

ცვლილებების შედეგად ტერიტორიული მონყობის საკითხი ჩამოყალიბდა კონსტიტუციის მე-7 მუხლში („ტერიტორიული მონყობის საფუძვლები“), რომლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია.“ მოცემული დებულებით, ცალკე კონსტიტუციური კანონებით უნდა განისაზღვროს აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების უფლებამოსილებები და არა მათი სტატუსი, როგორც ეს ადრე ეწერა კონსტიტუციაში. სამართლებრივად, მოცემული დებულება უფრო გამართლებულია, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციით აჭარასა და აფხაზეთს სტატუსი უკვე აქვთ განსაზღვრული – ისინი ავტონომიური რესპუბლიკებია. მაგრამ რას მოიცავს ავტონომიის ფარგლები ანუ რა უფლებები ექნებათ მათ სახელმწიფოში, უნდა განსაზღვროს კონსტიტუციურმა კანონმა. ასეთი კანონი არსებობს აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან დაკავშირებით<sup>15</sup>, მაგრამ კონსტიტუციური კანონი, რომელშიც განსაზღვრული იქნებოდა აფხაზეთის ა.რ.-ის უფლებამოსილებების ფარგლები, მიღებული არ არის. და ეს მაშინ,

<sup>14</sup> იხ., 2002 წლის 10 ოქტომბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ“.

<sup>15</sup> იხ., 2017 წლის 13 ოქტომბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“.

როდესაც, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, მსგავსი შინაარსის კანონის მიღებას კონსტიტუცია ჯერ კიდევ 2002 წლიდან ითხოვს.

აღნიშნული კონსტიტუციური კანონის მიუღებლობის გასამართლებლად ვერ გამოდგება ის არგუმენტი, რომ მისი მიღება არ ან ვერ ხდება აფხაზეთის ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის გაუფრცველებლობის გამო და რომ ასეთი კანონი მიღებული იქნება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ. აღნიშნული არგუმენტი სამართლებრივად გაუმართლებელია, რადგან საქართველოს კონსტიტუცია აფხაზეთის ა.რ.-ის უფლებამოსილებებისა და მათი განხორციელების წესის განმსაზღვრელი კონსტიტუციური კანონის მიღების საკითხს არ უკავშირებს აფხაზეთში საქართველოს იურისდიქციის აღდგენას. კონსტიტუცია ყოველგვარი პირობის გარეშე ითხოვს აღნიშნული კონსტიტუციური კანონის მიღებას.

ვერც „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონის არსებობა გაამართლებს ამგავრ უმოქმედობას, რადგან მოცემული კანონი სხვაგვარადაც ერთად ოკუპირებულად აცხადებს აფხაზეთის ა.რ.-ის ტერიტორიას და აქ სპეციალურ რეჟიმს აწესებს, მაგრამ ის არ ეხება ამ ავტონომიის სტატუსს, უფლებამოსილებებს, არ აუქმებს ან აჩერებს ამ ავტონომიის კონსტიტუციასა და კანონმდებლობას და არც მისი ლეგიტიმური ხელისუფლების საქმიანობას.

ამდენად, წმინდა ნორმატიულად რომ ვიმსჯელოთ, აფხაზეთის ა.რ.-ის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღება სავალდებულოა საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის საფუძველზე. ასეთი კანონის მიღება აუცილებელია სამართლებრივი ნიჰილიზმის თავიდან ასაცილებლად, რადგან, თუ თავად კანონმდებელი არ ასრულებს უმაღლესი საკანონმდებლო აქტით მისთვის დაკისრებულ მოვალეობას და აქედან გამომდინარე, ამჟღავნებს უპატივცემულობას კონსტიტუციისადმი, მაშინ ძნელია ჩვეულებრივ მოქალაქეს მოსთხოვო კონსტიტუციის და ზოგადად კანონის პატივისცემა. რაც მთავარია, ზემოაღნიშნული კანონის მიუღებლობით შექმნილია უდიდესი საკანონმდებლო ვაკუუმი, რაც ნეგატიურად აისახება საქართველოს სამართლებრივ უსაფრთხოებაზე. კონკრეტულად რომ ვთქვათ, აღნიშნულმა ვაკუუმმა შესაძლებლობა მისცა აფხაზეთის ა.რ.-ის უმაღლეს საბჭოს (დევნილობაში) აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციაში შეეტანა ისეთი ნორმები, რაც პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას.

### **III. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კონსტიტუციაში**

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, აფხაზეთს აქვს ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი, ხოლო აფხაზეთი ენა აფხაზეთის ა.რ.-ის ფარგლებში ქართულ ენასთან ერთად გამოცხადებულია სახელმწიფო ენად (მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი).

საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, აფხაზეთის, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის, უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს საქართველოს პარლამენტში აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ასევე, აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ყველა წევრი

ავტომატურად შედის საქართველოს პრეზიდენტის საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობაში (50-ე მუხლის მე-3 პუნქტი), ხოლო ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენისა და ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის შემდეგ აფხაზეთის ა.რ.-ს თავისი წარმომადგენლები სენატშიც ეყოლება (37-ე მუხლის პირველი პუნქტი), თუმცა მათი რაოდენობა ჯერჯერობით განსაზღვრული არ არის.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლო ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს დავას შესაბამისი ორგანოს უფლებამოსილების შესახებ.

აქვე აღსანიშნავია საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებამოსილებას, მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობა ან დაითხოვოს იგი, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას. რა თქმა უნდა, ამ ნორმაში „ტერიტორიული ერთეული“ ქვეშ ავტონომიური რესპუბლიკაც იგულისხმება. ასეთი დასკვნის გაკეთების საფუძველს იძლევა იმავე 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადება, სადაც ნათქვამია, რომ სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისაგან. ამდენად, ამ წინადადებიდან გამომდინარე, ავტონომიური რესპუბლიკები არიან ტერიტორიული ერთეულები, თუმცა მათ გარდა არსებობს ასევე სხვა ტერიტორიული ერთეულებიც. ე.ი. „ტერიტორიული ერთეული“ კრებსითი ტერმინია, რომელშიც, სხვა ერთეულებთან ერთად, იგულისხმება ავტონომიური რესპუბლიკებიც.

კიდევ ერთი ნორმა, რომელშიც გამოყენებულია ტერმინი „ტერიტორიული ერთეული“ და მიუთითებს, მათ შორის, აფხაზეთის ა.რ.-ის ორგანოების ვალდებულებაზე, არის საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადება, რომელშიც ნათქვამია, რომ პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის ხელისუფლების ორგანოს, სახელმწიფო დაწესებულებას.

გარდა ზემოაღნიშნული დებულებებისა, კონსტიტუციაში ფაქტობრივად არ არსებობს სხვა ნორმა, რომელიც მიუთითებს აფხაზეთის ა.რ.-ის ან მისი რომელიმე ორგანოს უფლებებსა და მოვალეობებზე. ეს არც არის გასაკვირი, რადგან, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, კონსტიტუცია დელეგირებას ახდენს კონსტიტუციურ კანონზე, რომელშიც განსაზღვრული უნდა იყოს აფხაზეთის ა.რ.-ის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი და რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილი უნდა იყოს. სწორედ ანალოგიური დებულებებია მოცემული აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან დაკავშირებითაც,

მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ ამ ავტონომიის მომწესრიგებელი კონსტიტუციური კანონი არსებობს, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიასთან მიმართებით კანონი მიღებული არ არის და არც რაიმე წინაპირობა ჩანს იმისა, რომ უახლოეს მომავალში მიიღებენ.

#### IV. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონებში

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ კონსტიტუციური კანონის არარსებობის პირობებში, საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა ამ ავტონომიურ ერთეულთან დაკავშირებით ძალიან მწირია. ფაქტობრივად, არ არსებობს საქართველოს კანონი, სადაც დეტალურად იქნებოდა განერილი როგორც აფხაზეთის ა.რ.-ის, ისე მისი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ფუნქციები და უფლებამოსილებანი. არ არსებობს საქართველოს კანონი, რომელშიც თავმოყრილი იქნებოდა აფხაზეთის ხელისუფლების ორგანოების ჩამონათვალი მაინც და არც იმაზეა სადმე მითითება, რომ აფხაზეთის ავტონომიის ორგანოების სტრუქტურასა და უფლებამოსილებას განსაზღვრავს თავად ეს ავტონომიური ერთეული. როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციაში ზოგადად არის ნახსენები აფხაზეთის ა.რ.-ის უმაღლესი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, მაგრამ არაფერია ნათქვამი მის სხვა ორგანოებზე ან ამ ორგანოების უფლებამოსილებებზე, უმნიშვნელო გამონაკლისის გარდა.

საქართველოს ზოგიერთ კანონში ნახსენებია აფხაზეთის ა.რ.-ის უმაღლესი ორგანოები – უმაღლესი საბჭო და მთავრობა და მათი ცალკეული უფლებამოსილებები კონკრეტული კანონის თემატიკასთან მიმართებით.

მაგალითად, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-20<sup>1</sup> მუხლი ანესრიგებს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს მიერ კანონების მიღებისა და გამოქვეყნების წესს. სხვათა შორის, ეს კანონი, ფაქტობრივად, საქართველოს ერთადერთი საკანონმდებლო ნორმატიული აქტია, რომელშიც ნახსენებია აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუცია. გარკვეულწილად ეს აკნინებს კიდევ აფხაზეთის ავტონომიის სტატუსს აჭარის ავტონომიასთან შედარებით, რადგან ამ უკანასკნელს კონსტიტუციის მიღების უფლება კონსტიტუციური კანონით აქვს განსაზღვრული.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ზოგან ნახსენებია „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო“ (78-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები), ხოლო ზოგან – აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო (99-ე მუხლის მე-2 პუნქტი და 106-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები).

ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია საქართველოს კანონი „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლებების დანესებულებათა ადგილს საქართველოს აღმასრულებელი ხელი-

სუფლები ერთიან სისტემაში და მათ საქმიანობისა და ორგანიზების საკანონმდებლო საფუძვლებს.<sup>16</sup> ეს კანონი შემოიფარგლება მხოლოდ ზოგადი ტერმინით – „ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულება“. ამისგან განსხვავებით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ახსენებს „ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობებს“ (მაგ., მე-3 მუხლის „თ“ ქვეპუნქტი).

საქართველოს კანონი „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ ახსენებს აფხაზეთის ა.რ.-ის „მთავრობას“, რომელსაც აკისრებს გარკვეულ ვალდებულებებს აფხაზეთის ა.რ.-დან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა სამხედრო აღრიცხვასა და სამხედრო სამსახურში განწვევის ორგანიზებასთან დაკავშირებით.<sup>17</sup> აფხაზეთის ა.რ.-ის მთავრობა ნახსენებია, აგრეთვე, „საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მონმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში<sup>18</sup> და სხვ.

იშვიათ შემთხვევაში საქართველოს კანონებში ნახსენებია ავტონომიური რესპუბლიკების ცალკეული სამთავრობო დაწესებულებებიც. მაგალითად, „პროფესიული თეატრების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლში (პუნქტები 3-4) რამდენჯერმე ნახსენებია აფხაზეთის ა.რ.-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტრო, ხოლო „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი ამ სამინისტროს მხოლოდ „განათლების სამინისტროდ“ მოიხსენიებს და განსაზღვრავს მის უფლება-მოვალეობებს ზოგადი განათლების ორგანიზების თვალსაზრისით.<sup>19</sup>

ეს და კიდევ თითზე ჩამოსათვლელი რამდენიმე კანონი არსებობს, სადაც ნახსენებია აფხაზეთის ა.რ. და მისი წარმომადგენლობითი თუ აღმასრულებელი ორგანოები. შესაბამისად, დარჩენილია საკმაოდ დიდი სფერო, რაც მოწესრიგებული არ არის საქართველოს კანონმდებლობით და ასეთ მოწესრიგებას საჭიროებს.

## V. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია

აფხაზეთის ა.რ.-ის არსებული კონსტიტუცია მიღებული იქნა 1978 წლის 6 ივნისს, როგორც აფხაზეთის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია. ოფიციალური ვერსიით, ამჟამად მოქმედებს მისი 2000 წლის 8 დეკემბრის რედაქცია, რომლითაც მისი სრული სახელწოდება არის „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი)“.<sup>20</sup> თუმცა,

<sup>16</sup> „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 28.

<sup>17</sup> „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 46<sup>8</sup>.

<sup>18</sup> „საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მონმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 3, მე-3 პუნქტი.

<sup>19</sup> „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 29.

<sup>20</sup> იხ., გაზეთი „აფხაზეთის ხმა“, 2001 წლის 6 ივლისი, №27, 1.



უნდა ითქვას, რომ აფხაზეთის ა.რ.-ის უმაღლესი ორგანოების არცერთ ნორმატიულ აქტში, ყოველ შემთხვევაში იმათში, რომლებიც გამოქვეყნებულია „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ოფიციალურ ვებ-გვერდზე, აფხაზეთის ა.რ.-ის უმაღლესი ნორმატიული აქტი მხოლოდ „კონსტიტუციად“ მოიხსენიება და არსად არის ნახსენები „ძირითადი კანონი“.

აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია გამოქვეყნდა 2001 წლის 6 ივლისის გაზეთში – „აფხაზეთის ხმა“ (№27). გამოქვეყნებულ ოფიციალურ ტექსტს აქვს პრეამბულა, რომელშიც ნათქვამია, რომ აფხაზეთის უმაღლესმა საბჭომ აფხაზეთის ასსრ 1978 წლის კონსტიტუცია შესაბამისობაში მოიყვანა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციასთან და რომ აფხაზეთში იურისდიქციის სრულ აღდგენამდე და ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე აფხაზეთის წინამდებარე კონსტიტუცია იმოქმედებს, როგორც ძირითადი კანონი. საინტერესოა, რომ აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ოფიციალურ ვებ-გვერდებზე გამოქვეყნებულ აფხაზეთის კონსტიტუციაში აღნიშნულ პრეამბულას ვერ ვხვდებით.

2000 წლიდან მოყოლებული აფხაზეთის კონსტიტუციაში დღემდე შესულია ოთხი ცვლილება 2004, 2006, 2013 და 2019 წლებში. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის სრული და კოდიფიცირებული ტექსტის არარსებობის გამო წინამდებარე სტატიაში გამოყენებული იქნება აფხაზეთის ა.რ.-ის უმაღლესი საბჭოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებული ტექსტი.<sup>21</sup>

კონსტიტუციის ძირითადი ნაწილი შედგება 17 თავისა და 156 მუხლისგან. კონსტიტუციაში ნათქვამია, რომ აფხაზეთი არის საქართველოს შემადგენლობაში მყოფი ავტონომიური ერთეული, რომლის პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. კონსტიტუციითვე აღიარებულია საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობა აფხაზეთის კონსტიტუციასა და კანონმდებლობასთან მიმართებით. ასევე კონსტიტუცია განსაზღვრავს აფხაზეთის ა.რ.-ის უმაღლესი ორგანოების სტატუსსა და ფუნქციებს.

## **VI. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის ანტიკონსტიტუციური ნორმები**

აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუცია შეიცავს დებულებებს, რომლებიც არ შეესაბამება ან პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას ან სხვა საკანონმდებლო აქტებს. ერთი სტატიის ფარგლებში რთულია ყველა მსგავს შემთხვევაზე მსჯელობა. ამიტომ აქ ძირითადად საუბარი იქნება საქართველოს კონსტიტუციის ყველაზე უხემ დარღვევებზე.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუ-

<sup>21</sup> აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუცია, <<https://scara.gov.ge/ka/2010-03-17-12-48-03/2010-03-17-13-48-11.html>> [12.06.2018]

თრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება კანონმდებლობა ადამიანის უფლებების, საქართველოს მოქალაქეობის, მიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და ქვეყნიდან გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ. აქედან გამომდინარე, მოცემულ ნორმაში მითითებული საკითხები შესაძლოა მოწესრიგდეს მხოლოდ საქართველოს კანონმდებლობით. სწორედ ამ დებულების დაცვით არის მიღებული აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, რომელსაც მსგავსი შინაარსის ნორმები არ გააჩნია. რაც შეეხება აფხაზეთის კონსტიტუციას, მისი მე-4 თავის სათაურია „მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი“ და შედგება ოცდათორმეტი მუხლისგან, რომლებიც შეიცავენ მოქალაქეობასთან და ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ და მათ შორის, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის საკითხებს. მაგალითად, აფხაზეთის კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არა აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლომ ცნო ქმედუუნაროდ ან სასამართლოს განაჩენით იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში. ეს ნორმა პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტს, რომლის თანახმადაც „არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არა აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლოს განაჩენით განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულისთვის იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში“.

საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის დარღვევის ნათელი მაგალითია აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის 57-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო 5 წლის ვადით ირჩევს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სახალხო დამცველს, რომელიც ზედამხედველობას უწევს „აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიმართ აფხაზეთის ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას“ და რომელიც „უფლებამოსილია გამოავლინოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტები“. აქვე ნათქვამია ისიც, რომ „სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით“. კანონითვე (ორივე შემთხვევაში იგულისხმება აფხაზეთის ა.რ.-ის კანონი) განისაზღვრება აფხაზეთის სახალხო დამცველის უფლებამოსილება. მოცემული 57-ე მუხლი, ასევე, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 35-ე მუხლს, რომელიც ადგენს, რომ „საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებების დაცვას ზედამხედველობს საქართველოს სახალხო დამცველი“.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შინაარსის ნორმა, საქართველოს კონსტიტუციაში მისი მიღების დღიდან არსებობდა მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის სახით. ეს იმას ნიშნავს, რომ 2000 წელს აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიღების მომენტიდანვე იგი ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციას, რადგან ითვალისწინებდა ადამიანის უფლებებისა და მოქალაქეობის

მარეგულირებელ ნორმებს, რაც სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების ექსკლუზიური უფლებაა.

ამდენად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მეოთხე თავი („მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი“) პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას.

საქართველოს კონსტიტუციას, ასევე, ეწინააღმდეგება აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის მეთხუთმეტე თავის დასახელება – „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სასამართლო ხელისუფლება“ და ამ თავის ცალკეული დებულებები. საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის პირველი პუნქტიდან გამომდინარე, არსებობს მხოლოდ „საქართველოს საერთო სასამართლოები“, ხოლო ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის ბოლო წინადადების თანახმად, „საერთო სასამართლოების სისტემა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით“. „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-2 მუხლის პირველი და მეორე პუნქტების შესაბამისად, საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემა ერთიანია და იგი შედგება რაიონული (საქალაქო), სააპელაციო და საქართველოს უზენაესი სასამართლოებისაგან. მოცემული კანონი არსად ახსენებს აფხაზეთის ა.რ.-ის სასამართლოს. ამდენად, აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის მეთხუთმეტე თავის სათაური – „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სასამართლო ხელისუფლება“ ეწინააღმდეგება როგორც საქართველოს კონსტიტუციას, ისე „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონს.

აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის იგივე, მეთხუთმეტე თავი შეიცავს რამდენიმე ნორმას, რომელიც ასევე ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას. მაგალითად, აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის 143-ე მუხლის მესამე პუნქტი კრძალავს სპეციალური სასამართლოების არსებობას მაშინ, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მე-2 წინადადების თანახმად, სპეციალიზებული სასამართლოები შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ საერთო სასამართლოების სისტემაში. აქედან გამომდინარე, აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის 143-ე მუხლის მესამე პუნქტი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას.

წინააღმდეგობაა მოსამართლის დანიშვნის ვადასთან მიმართებითაც. აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის 146-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების თანახმად, მოსამართლის თანამდებობაზე გამწესება ხდება არანაკლებ 10 წლის ვადით, ხოლო საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მე-3 წინადადებით, საერთო სასამართლოს მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება უვადოდ, ორგანული კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. ამ შემთხვევაშიც ნათელია აფხაზეთის კონსტიტუციის 146-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების წინააღმდეგობა საქართველოს კონსტიტუციასთან მიმართებით.

განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის 148-ე და 149-ე მუხლები, რომელთა თანახმადაც, აფხაზეთს აქვს უმაღლესი სასამართლო, რომელიც არის მართლმსაჯულების უმაღლესი ორგანო და ზედამხედველობს მართლმსაჯულების განხორციელებას აფხაზეთის რაიონის (ქალაქის) სასამართლოებში. არც საქართველოს კონსტიტუცია და არც საქართველოს ორგა-

ნული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ არ შეიცავენ რაიმე მიწინააღმდეგარ კი იმაზე, რომ აფხაზეთს აქვს უმაღლესი სასამართლო. თუმცა ამ საკითხთან დაკავშირებით სცოდავს საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, კერძოდ, ამ კოდექსის 439-ე მუხლი („აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სასამართლოთა განსჯადობა“). მასში მათევაია, რომ „აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე იძულებით გადაადგილებულ პირთა დარღვეული და სადავო უფლებების, აგრეთვე კანონმდებლობით გათვალისწინებული ინტერესების დაცვას ახორციელებენ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სასამართლოები მათი სამოქმედო ტერიტორიების მიხედვით, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის III თავის მოთხოვნათა დაცვით, თუ მოპასუხეც იძულებით გადაადგილებული პირია“. ეს მუხლი კოდექსის გარდამავალი და დასკვნითი დებულებების თავს დაემატა 1998 წელს<sup>22</sup>, თუმცა მას შემდეგ რამდენჯერმე განხორციელდა საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმა, შეიცვალა კანონმდებლობა და როგორც ჩანს, მოცემული ნორმის არსებობა ყველას მიავიწყდა. ფაქტია, რომ აფხაზეთის სასამართლო არ არსებობს და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 439-ე მუხლი დიდი ხანია გასაუქმებელია, ისევე, როგორც გასაუქმებელია აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის 148-ე და 149-ე მუხლები საქართველოს კონსტიტუციასა და „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონთან წინააღმდეგობის გამო.

საქართველოს კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის 154-ე მუხლი, რომლის პირველი პუნქტის თანახმად, აფხაზეთის სახელმწიფო სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს აფხაზეთის კონტროლის პალატა. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად კი, აფხაზეთის კონტროლის პალატის თავმჯდომარეს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარე.

საქართველოს 2012 წლის 22 მაისის კონსტიტუციური კანონით ცვლილებები შევიდა საქართველოს კონსტიტუციაში – გაუქმდა კონტროლის პალატა და მის ნაცვლად შემოღებული იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.<sup>23</sup> შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის 69-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადების თანახმად, საჯარო მმართველობის ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშესაწყობად საბიუჯეტო სახსრებისა და სხვა საჯარო რესურსების გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (და არა კონტროლის პალატა). ამდენად, აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის 154-ე მუხლი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას.

<sup>22</sup> იხ., 1998 წლის 26 ივნისის საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში დამატების შეტანის თაობაზე“.

<sup>23</sup> იხ., 2012 წლის 22 მაისის საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“.

საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტი შეიცავს საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ჩამონათვალს, თუმცა არა ამომწურავად. იმავე პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტში ნათქვამია, რომ საქართველოს პრეზიდენტი ახორციელებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. რა თქმა უნდა, აქ საქართველოს კონსტიტუცია იგულისხმება, ანუ საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებანი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით. მიუხედავად ამისა, აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციაში ვხვდებით რამდენიმე ნორმას, რომლებიც საქართველოს პრეზიდენტს გარკვეული უფლებამოსილებებით აღჭურავენ. კერძოდ, მოცემული კონსტიტუციის 97-ე მუხლით საქართველოს პრეზიდენტს მინიჭებული აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აფხაზეთის ა.რ.-ის უმაღლეს საბჭოში; 112<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარეს საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო; 113-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, აფხაზეთის მთავრობა აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოსა და მისი პრეზიდიუმის გარდა პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე; დაბოლოს, 154<sup>1</sup> მუხლის თანახმად, აფხაზეთის მთავრობასა და უმაღლეს საბჭოს შორის წარმოშობილი დავის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი მოქმედებს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში, თუმცა საქართველოს კონსტიტუციით, ასეთ სამართლებრივ დავაში ჩარევის უფლება საქართველოს პრეზიდენტს არ გააჩნია. ასეთ შემთხვევაზე ვრცელდება საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, რომლის საფუძველზეც მას განიხილავს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო.

შესაბამისად, აფხაზეთის ა.რ.-ის 97-ე მუხლი, 112<sup>1</sup> მუხლის მე-2 პუნქტი, 113-ე მუხლის პირველი პუნქტი და 154<sup>1</sup> მუხლი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას.

სამართლიანობა მოითხოვს, აღინიშნოს, რომ იყო რამდენიმე მცდელობა საქართველოს კონსტიტუციასთან რიგი მუხლების შეუსაბამობის საფუძველით აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციაში შესაბამისი ცვლილებები განხორციელებულიყო. „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ოფიციალურ ვებ-გვერდზე 2013 წლის 24 ოქტომბრის, 2015 წლის 12 მარტისა და 2016 წლის 21 აპრილის თარიღებით დაფიქსირებულია აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციური კანონების სამი პროექტი, რომელთა მიზანიც კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელება იყო. სამივე კანონპროექტზე დართული განმარტებითი ბარათები იწყება შემდეგი სიტყვებით: „კანონპროექტის მიღების მიზეზია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის გარკვეული ნორმების შეუსაბამობა საქართველოს კონსტიტუციასთან, ასევე საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ის ცვლილებები, რომლებიც ძალაში შევიდა 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან“. კანონპროექტების პირველი პუნქტები ყველგან იწყება აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის მეოთხე თავის ამოღებით. მიუხედავად ამისა, მცდელობა მცდელობად

დარჩა და სამივე შემთხვევაში კანონპროექტი არ იქნა მიღებული. როგორც ჩანს, აფხაზეთის ა.რ.-ის უმაღლესმა საბჭომ მიზანშეწონილად არ ჩათვალა კონსტიტუციაში ასეთი ცვლილებების განხორციელება. თუმცა 2013 წელს უმაღლესმა საბჭომ ცვლილება განხორციელა აფხაზეთის კონსტიტუციაში, რომლითაც განსაზღვრა აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის მოვალეობის შემსრულებლის არჩევის წესი და უფლებამოსილება.<sup>24</sup>

2017-2018 წლების საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ აფხაზეთის კონსტიტუციაში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების მცდელობა საერთოდ არ ყოფილა. სანაცვლოდ, 2019 წლის 3 მაისს აფხაზეთის ა.რ.-ის უმაღლესმა საბჭომ ცვლილება შეიტანა კონსტიტუციის 112-ე მუხლში, რომლითაც აფხაზეთის მთავრობის შემადგენლობაში შეიყვანა აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილე.

## VII. დასკვნა

საქართველოს კონსტიტუცია უმაღლესი სამართლებრივი აქტია, რომლის შესრულება ევალება ყველას, მათ შორის, მის მიმღებ უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოსაც. საქართველოს კონსტიტუცია ითხოვს აფხაზეთის ა.რ.-ის უფლებამოსილებებისა და მათი განხორციელების წესის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებას და ამას არ უკავშირებს საქართველოს იურისდიქციის აღდგენას ან სხვა რაიმე მოვლენას. ამდენად, არ იქნება მართებული, ასეთი სამართლებრივი პოლიტიკა გადავაბრალოთ აფხაზეთის ტერიტორიაზე არსებულ ფაქტობრივ მდგომარეობას. პირიქით, საქართველოს პარლამენტი, როგორც სუვერენული სახელმწიფოს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო, რომელიც „განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს“, ვალდებულია განსაზღვროს მისი ერთ-ერთი ავტონომიური რესპუბლიკის უფლება-მოვალეობანი.

პარლამენტს შეუძლია არ მიიღოს ასეთი შინაარსის კონსტიტუციური კანონი, მაგრამ სანაცვლოდ საქართველოს კონსტიტუციაში შეიტანოს სათანადო ცვლილებები და აფხაზეთის ტერიტორიის ოკუპაციის ფაქტიდან გამომდინარე, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე ანუ დეოკუპაციამდე შეაჩეროს როგორც აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის, ისე მისი ორგანოების საქმიანობა.

სანამ რომელიმე ზემოაღნიშნული კანონი იქნება მიღებული, საქართველოს საკანონმდებლო სივრცეში შექმნილია ვაკუუმი, რაც უარყოფითად აისახება სამართლებრივი უსაფრთხოების თვალსაზრისით. როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის მთელი რიგი მუხლები პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას.

ამას ერთვის საქართველოს ხელისუფლების სხვა შტოების ტოტალური უმოქმედობაც. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“

<sup>24</sup> იხ., 2013 წლის 20 აგვისტოს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში დამატების შეტანის თაობაზე“.

ქვეპუნქტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ან მთავრობის სარჩელის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას ნორმატიული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხზე. აქედან გამომდინარე, აფხაზეთის კონსტიტუციის საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის საფუძველით, საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის შეტანის უფლებამოსილებით აღჭურვილნი არიან საქართველოს პრეზიდენტი და საქართველოს მთავრობა, ასევე, პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედი, თუმცა ამ ხნის მანძილზე არცერთ პრეზიდენტსა თუ მთავრობას გამოუხატავს მსგავსი ინიციატივა. ვერც პარლამენტის ოცდაათი წევრი მოიძებნა, რომლებიც ერთობლივად მიმართავდნენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის მოტივით. შთაბეჭდილება რჩება, რომ ეს საკითხი ბედის ანაბარაა მიტოვებული.

კანონის მიუღებლობა და საკანონმდებლო ვაკუუმი, ასევე, – საქართველოს უმაღლესი ორგანოების უმოქმედობა განაპირობებს აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს, შეიძლება ითქვას, თვითნებობას - არ გაითვალისწინოს საქართველოს კონსტიტუციის ნორმები და შესაბამისი ცვლილებები არ შეიტანოს ავტონომიის კონსტიტუციაში.

საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნათა უგულვებელყოფის თავიდან ასაცილებლად, სასურველი იქნებოდა, საქართველოს საკანონმდებლო სივრცეში შემოტანილი იქნეს არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობის ცნება, ხოლო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღიჭურვოს უფლებამოსილებით, განიხილოს არაკონსტიტუციურ საკანონმდებლო უმოქმედობასთან დაკავშირებული სარჩელები. ამასთანავე, ადამიანის უფლებათა დაცვის მიმართებით ასეთ საქმეებზე მოსარჩელებად დაშვებულნი უნდა იქნენ ფიზიკური და იურიდიული პირებიც.