

ავთანდილ დემეტრაშვილი\*

სოფიო დემეტრაშვილი\*\*

## აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ლეგიტიმაციის საკითხისათვის

### I. შესავალი

დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში ყოველთვის ერთ-ერთი ურთულესი იყო და დღესაც არის ზოგადად ტერიტორიული მოწყობის, სახელდობრ, მის შემადგენლობაში არსებული ტერიტორიული ერთეულების სტატუსი, ცენტრსა და ამ ერთეულებს შორის პოლიტიკურ-სამართლებრივ ურთიერთობათა პრობლემატიკა. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, „საქართველოს რესპუბლიკის განუყოფელ ნაწილებს – აფხაზეთს (სოხუმის ოლქი), სამუსლიმანო საქართველოს (ბათუმის ოლქი), ზაქათალას (ზაქათალას ოლქი)“ მინიჭებული ჰქონდათ „ადგილობრივი ავტონომიური მმართველობა“,<sup>1</sup> ხოლო ავტონომიურ მმართველობათა დებულებები უნდა განსაზღვრულიყო ცალკე კანონით.<sup>2</sup> კანონის მიღება საბჭოთა ანექსიის გამო შეუძლებელი გახდა და მის ნაცვლად აფხაზეთის ავტონომიური მმართველობის რეგულაციები აისახა აფხაზეთის ავტონომიური მმართველობის 1920 წლის დეკემბრის დროებით დებულებაში – აფხაზეთი ქართული სახელმწიფოს განუყოფელი ნაწილია, რომლის ავტონომიურ მმართველობას განეკუთვნება: ადგილობრივი ბიუჯეტი და გადასახადები, სახალხო განათლება და კულტურული შემოქმედება, ადგილობრივი საერობო და საქალაქო თვითმმართველობა, სამომრიგებლო სამოსამართლეო დაწესებულება, პირადი და საზოგადოებრივი უზრუნველყოფისა და წესიერების დაცვა, ადმინისტრაცია, სახალხო ჯანმრთელობა და მედიცინა, მიმოსვლის საკითხი – გზები ადგილობრივი მნიშვნელობით, ბიუჯეტის დამტკიცება, კერძო პირთა ქონების ჩამორთმევა და ყოველივე საქმე, რომელიც რესპუბლიკის კანონით აფხაზეთის სახალხო

\* სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის პროფესორი. ORCID: 0009-0002-3109-9448.

\*\* საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი. ORCID: 0009-0003-0238-5629.

<sup>1</sup> საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 107-ე მუხლი.

<sup>2</sup> იხ., იქვე, 108-ე მუხლი.

საბჭოს გადაეცემა.<sup>3</sup> ამავე დებულებით განსაზღვრულია, რომ სახელმწიფო ენა აფხაზეთში არის ქართული, მაგრამ სახალხო საბჭოს შეუძლია სკოლებში სასწავლებლად, ავტონომიურ დაწესებულებებში სალაპარაკოდ და საქმის წარმოების მიზნით, გამოიყენოს ადგილობრივი ენა. აფხაზეთის სახალხო საბჭოს წევრთა ოდენობა განსაზღვრულია 30 ადამიანით, რომლებიც ფიცს ან აღთქმას დებენ საქართველოს კონსტიტუციის ერთგულების შესახებ.<sup>4</sup>

აღნიშნული ცხადყოფს, რომ აფხაზეთთან მიმართებით ცენტრალური ხელისუფლების მოქმედებანი არ არის ხისტი და უდავოდ გამოირჩევა დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხით. საქართველოს „გასაბჭოების“ შემდეგ, 1921 წლის 4 მარტს იწყება საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით დადგენილ ტერიტორიულ მოწყობაში ცვლილებები, კერძოდ, მაშინ, როდესაც „შეიქმნა“ აფხაზეთის სოციალისტური რესპუბლიკა, რომელმაც 1921 წლის 28 დეკემბერს საქართველოსთან დადო სამოკავშირეო ხელშეკრულება.<sup>5</sup>

მოგვიანებით, აფხაზეთისა და საქართველოს საბჭოთა მეექვსე ყრილობის 1931 წლის დადგენილების საფუძველზე, 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციებში აფხაზეთი წარმოდგენილია საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის შემადგენლობაში ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსით.<sup>6</sup> 1978 წლის საბჭოთა და „ზვიადისდროინდელი“ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ავტონომიურ რესპუბლიკას საკუთარი კონსტიტუცია ჰქონდა, რომელიც შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო საბჭოთა კავშირისა და საქართველოს კონსტიტუციასთან.<sup>7</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის შესაბამისად, აფხაზეთი ავტონომიური რესპუბლიკაა, სადაც სახელმწიფო ენა ავტონომიური რესპუბლიკის ფარგლებში ქართულთან ერთად არის აფხაზური. კონსტიტუციის 45-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს საქართველოს პარლამენტში აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტის ასარჩევად შექმნილი საკონსტიტუციო ორგანო, 300 კაციანი კოლეგიის სახით, აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ყველა წევრით კომპლექტდება, ხოლო საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენისა და ორპალატიანი პარ-

<sup>3</sup> ომიძე გ., ოსეფაშვილი დ., ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი საქართველოს შემადგენლობაში, ნიგში: საჯარო სამართლის აქტუალური საკითხები, თბილისი, 2018, 6.

<sup>4</sup> იხ., იქვე.

<sup>5</sup> ინწკრველი გ., სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია, თბილისი, 1997, 101.

<sup>6</sup> გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2017, 144.

<sup>7</sup> მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 197.

ლამენტის შექმნის შემდეგ, აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას ეყოლება წარმომადგენლები სენატში, რომელთა რაოდენობა და ზოგადად უფლებამოსილების ფარგლები კონსტიტუციამ მომავალში მისაღებ ორგანულ კანონს მიანდო. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუცია, ერთი მხრივ, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ფორმირების საკითხი მიაკუთვნა საქართველოს კონსტიტუციურ კანონს, რომელიც დღემდე არ მიუღიათ, ხოლო, მეორე მხრივ, აღნიშნული ორგანოს წევრთა რაოდენობისა და ზოგადად, უფლებამოსილების საკითხს ანდობს ორგანულ კანონს, რომელიც მიღებული იქნება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენისა და ორპალატიანი პარლამენტის ფორმირების შემდეგ.

აფხაზეთის ავტონომიასთან დაკავშირებული საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა ძალიან მწირია.<sup>8</sup> არ არსებობს საქართველოს კანონი, სადაც გაწერილი იქნებოდა, ერთი მხრივ, როგორც აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის, ხოლო მეორე მხრივ, მისი სახელისუფლებო უმაღლესი ორგანოების ფუნქციები და უფლებამოსილებანი. უფრო მეტიც, არ არსებობს საქართველოს კანონი, სადაც აფხაზეთის სახელისუფლებო ორგანოების ჩამონათვალი მაინც აღინუსხებოდა. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ახსენებს როგორც „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს“,<sup>9</sup> აგრეთვე, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს“. <sup>10</sup> ალბათ, ლოგიკურია, რომ დათქმა ერთსა და იმავე ორგანოზე უნდა მიუთითებდეს. უდავოა, რომ აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი ორგანოები ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოებია.

## II. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ფორმირება

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ფორმირების წესს ხანგრძლივი და წინააღმდეგობით საქვესე ისტორია აქვს. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის 11 ნოემბრის კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე ჩამოყალიბებული კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შესაბამისად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას, კონტროლს უწევს აფხაზეთის მთავრობას და ასრულებს სხვა უფლებამოსილებას, რომელიც გან-

<sup>8</sup> გორაძე გ., არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო უმოქმედობა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ანტიკონსტიტუციური კონსტიტუცია, ჟურნ. „ორბელიანი“, N1, 2019, 47.

<sup>9</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 78-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

<sup>10</sup> იხ., იქვე, 99-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

საზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით, აფხაზეთის კონსტიტუციით, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტიცა და სხვა ნორმატიული აქტებით. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები (განსაკუთრებული კომპეტენცია, რომელთა განხორციელებაც აფხაზეთის ორგანოებს დამოუკიდებლად შეუძლიათ) და განხორციელების წესი რეგლამენტირებულია კონსტიტუციური კანონით. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუცია უშვებს სახელისუფლებო ორგანოების შექმნის შესაძლებლობას. თუმცა ძირითადი კანონით მხოლოდ აფხაზეთის სტატუსი არის განსაზღვრული,<sup>11</sup> სხვა დანარჩენი (სახელისუფლებო ორგანოების შექმნა, ფორმირება, საქმიანობის წესი, ქონების განკარგვა და ა.შ.) უნდა განისაზღვროს საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, რომელიც დღემდე არ არის მიღებული და მხოლოდ ნაწილობრივ, ფრაგმენტულად (ისე, რომ არაფერი წერია უმაღლესი საბჭოს ფორმირების შესახებ). უფრო მეტიც, „აფხაზეთში კონფლიქტების მოწესრიგების ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 17 აპრილის დადგენილების მე-8 პუნქტის თანახმად, „იურიდიული ძალის არმქონე და ბათილია სეპარატისტა მიერ მიღებული ე.წ. აფხაზეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, პრეზიდენტის ინსტიტუტი, ხელშეკრულებები და შეთანხმებები უცხო ქვეყნების სტრუქტურებთან. აგრეთვე მმართველობის ყველა ორგანო და მათი გადაწყვეტილებები, სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგებანი, რომლებიც ეწინააღმდეგება საქართველოს და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობას“.<sup>12</sup>

საქართველოს პირველი პრეზიდენტის, ზვიად გამსახურდიას აქტიური მხარდაჭერით,<sup>13</sup> 1991 წლის 9 ივლისს მიღებულ იქნა კანონი დეპუტატთა კვოტირების საფუძველზე არჩევის შესახებ, რეალურად ახალი საარჩევნო კანონი, რომელიც კვოტირების პრინციპს ითვალისწინებდა. აღნიშნული კანონის მიხედვით, აფხაზეთში, რომლებიც ავტონომიური რესპუბლიკის მთლიანი მოსახლეობის 17%-ს შეადგენდნენ, უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილნი იქნებოდნენ 28 დეპუტატით (უმრავლესობა), ქართველები, რომლებიც მოსახლეობის 45,8%-ს შეა-

<sup>11</sup> 2002 წლის კონსტიტუციური კანონით საქართველოს კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილებები, რომლის მთავარი არსი იყო აფხაზეთისათვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭება. თუ მანამდე კონსტიტუციაში იხსენიებოდა მხოლოდ „აფხაზეთი“, კონსტიტუციური კანონის შედეგად, ავტონომიურობის განმსაზღვრელი სახელწოდება იქნა მინიჭებული – „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა“. ამავე კონსტიტუციური კანონით დადგინდა, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრებოდა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით.

<sup>12</sup> „აფხაზეთში კონფლიქტების მოწესრიგების ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 17 აპრილის დადგენილების მე-8 პუნქტი.

<sup>13</sup> როდინაძე კ., 1991 წლის 9 ივლისის აფხაზეთის საარჩევნო კანონი, 2020, იხ., <<https://bit.ly/3pei0Mv>> [05.05.2023].

დგენდნენ – 26 დეპუტატით, ხოლო მოსახლეობის დანარჩენ ნაწილი, რუსები, სომხები, ესტონელები, ბერძნები და სხვა ეროვნული უმცირესობები, რომლებიც მოსახლეობის 33%-ს შეადგენდნენ – 11 დეპუტატით.<sup>14</sup> ამავე კანონით განისაზღვრა, რომ აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე უნდა ყოფილიყო აფხაზი, რომელსაც ეყოლებოდა ორი მოადგილე – ერთი ქართველი და ერთი სხვა ეროვნების. მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარედ დაინიშნებოდა ქართველი. აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, ჯამში, 65 დეპუტატისგან უნდა ყოფილიყო შემდგარი. 28 აფხაზისა და 11 სხვა ეროვნების წარმომადგენელი უპრობლემოდ აირჩიეს, განსხვავებით 26 ქართველისგან, ვინაიდან 1 პირი გარდაიცვალა, ხოლო 1 საერთოდ ვერ იქნა არჩეული, შესაბამისად, სულ 24 ქართველის არჩევა მოხერხდა უმაღლეს საბჭოში. 1993 წელს სწორედ აღნიშნულმა 24-მა ქართველმა და რამდენიმე არასეპარატისტულად განწყობილმა აფხაზმა იძულების წესით დატოვა აფხაზეთის ტერიტორია, რა დროსაც საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება, რომლითაც საქართველოს პარლამენტში აფხაზეთიდან არჩეული წევრები ჩაითვალებოდა აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს წევრებად. მთლიანობაში ასეთი აღმოჩნდა 26 დეპუტატი – 24 ეთნიკურად ქართველი, ერთი ჩერქეზი და ერთიც უკრაინელი. 1995 წელს კი, ე.წ. „კოოპტაციის“ წესით, საქართველოს პარლამენტში 1992 წელს აფხაზეთიდან არჩეული 10 წევრი შეემატა. საქართველოს პარლამენტი 1992 წლის არჩევნების შედეგად დაკომპლექტდა 235 პარლამენტის წევრისგან. არჩევნებში მოქმედებდა ე.წ. დაჩეხილი სიები, რეგიონების მიხედვით. პარლამენტში იყვნენ არჩეულნი აფხაზეთიდან როგორც პროპორციული სიებით, აგრეთვე, მაჟორიტარული სისტემით რეგიონებიდან. სწორედ აღნიშნული პირები „დაემატნენ“ უმაღლეს საბჭოს, რის შემდეგაც საბჭოს ახალი წევრი აღარ დამატებია, პირიქით, დეპუტატთა რაოდენობა დროთა განმავლობაში საგრძნობლად იკლებდა (ძირითადად გარდაცვალების მიზეზით), ამასთან, უფლებამოსილება შეუნყდა ან შეუჩერდა 15 დეპუტატს. შედეგად, უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში 21 დეპუტატი დარჩა.<sup>15</sup>

1992 წლის 3 აპრილიდან აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ქართულმა დეპუტაციამ დატოვა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, ფაქტობრივად, უარი განაცხადა საპარლამენტო გზით პრობლემის ერთობლივად მოგვარებისათვის ბრძოლაზე.<sup>16</sup> იმავე წლის 24 ივლისს აფხაზე-

<sup>14</sup> ბენდელიანი კ., 1992 წლის 14 აგვისტომდე აფხაზეთი სამართლებრივად და პოლიტიკურად საქართველოს შემადგენლობიდან გასული იყო, 2012, იხ., <<https://bit.ly/3NEoTAH>> [05.05.2023].

<sup>15</sup> ზურაბაშვილი თ., აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სამთავრობო სტრუქტურები თბილისში: ძალაუფლება და ლეგიტიმაცია დევნილობაში, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, თბილისი, 2021, 8.

<sup>16</sup> ლომინაძე გ., 1992 წლის 14 აგვისტომდე აფხაზეთი სამართლებრივად და პოლიტიკურად საქართველოს შემადგენლობიდან გასული იყო, 2012, იხ., <<https://bit.ly/3ldb7l4>> [16.05.2023].

თის უმაღლესი საბჭოს სესიამ მიიღო დადგენილება 1978 წლის კონსტიტუციის მოქმედების შეწყვეტის შესახებ, რაც სამართლებრივად საქართველოს კონსტიტუციური სივრციდან აფხაზეთის გასვლას ნიშნავდა. ამავდროულად, აღდგენილად ჩაითვალა „აფხაზეთის სსრ 1925 წლის კონსტიტუციის“ მოქმედება.<sup>17</sup> აღნიშნული კი ფაქტობრივად ნიშნავდა ავტონომიის გაუქმებას, საქართველოს არსებული საზღვრების გადასინჯვასა და ტერიტორიის ნაწილის ჩამოცილებას. 1999 წელს სეპარატისტულმა აფხაზეთმა მიიღო დამოუკიდებლობის დეკლარაცია, რომლის პრემამბულაც ადგენს, რომ აღნიშნული აქტი აფხაზეთის დამოუკიდებლობის შესახებ 1990 წლის 25 აგვისტოს მიღებული დეკლარაციის გაგრძელებაა.

1994 წლის 10 მარტს საქართველოს პარლამენტმა საერთაშორისო სამართლის იმპერატიულ პრინციპებსა და „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონის მე-6 მუხლის მე-4 პუნქტის, აგრეთვე, მე-7 მუხლის ბოლო აბზაცზე დაყრდნობით, გააუქმა აფხაზეთის ასსრ 1991 წლის 9 ივლისის კანონი „აფხაზეთის ასსრ უმაღლესი საბჭოს დეპუტატთა არჩევნების შესახებ“, დაითხოვა აფხაზეთის ასსრ უმაღლესი საბჭო, მოუხსნა საბჭოს წევრებს სადეპუტატო იმუნიტეტი, დაავალა პროკურატურას იმ ყოფილი დეპუტატების სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, რომლებმაც დანაშაული ჩაიდინეს მშვიდობისა და კაცობრიობის წინააღმდეგ, აფხაზეთის მინისტრთა საბჭოს მიენიჭა დროებით ევაკუირებული ორგანოს სტატუსი, საკანონმდებლო ცვლილებებამდე და აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ახალი არჩევნების ჩატარებამდე ამ უკანასკნელს დაევალა აფხაზეთის სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ფუნქციები. აფხაზეთის ასს რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს იმ დეპუტატებმა, რომლებიც რეალურად გამოსატავდნენ მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის ინტერესებს, ჯერ კიდევ შეიარაღებული კონფლიქტის დაწყებამდე შეაჩერეს საქმიანობა, თუმცა 1995 წლის იანვარში განაახლეს მუშაობა და მიუხედავად ზემოხსენებული მკაცრი ზომებისა, სთხოვეს საქართველოს პარლამენტს კომპეტენციის დადასტურება.

საქართველოს პარლამენტმა „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონის მე-7 მუხლის მე-3 აბზაცის შესაბამისად,<sup>18</sup> აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს ნარმომადგენლობით და საკანონმდებლო ორგანოდ სცნო უმაღლესი საბჭო, 1991 წელს აფხაზეთის ასსრ უმაღლეს საბჭოში არჩეული იმ დეპუტატებით, რომლებიც რეალურად გამოსატავდნენ აფხაზეთის მოსახლეობის ინტერესებს და არ მონაწილეობდნენ ანტი-

<sup>17</sup> რეზვიაშვილი ჯ., ომი აფხაზეთისთვის – როგორ დაიწყო, 2022, იხ., <<https://bit.ly/3o1MUrd>> [16.05.2023].

<sup>18</sup> „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონის მე-7 მუხლის მე-3 აბზაცი (ძალადაკარგულია 17.04.1997 წელს, N651).



კონსტიტუციურ საქმიანობაში.<sup>19</sup> ამასთან, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს ეთხოვა, რომ საკუთარი საქმიანობა წარემართა 1978 წლის კონსტიტუციისა და იმ საკანონმდებლო აქტების შესაბამისად, რომლებიც წინააღმდეგობაში არ მოდიოდნენ საქართველოს კანონმდებლობასთან.<sup>20</sup> აღნიშნულის მთავარი მიზანი იყო აუცილებელი სამართლებრივი ბაზის შექმნა, რაც უზრუნველყოფდა ავტონომიური რესპუბლიკის ყველა სტრუქტურის ნორმალურ ფუნქციონირებას და აფხაზეთში დემოკრატიული არჩევნების ჩასატარებლად სათანადო ნორმატიული ბაზის შექმნას.<sup>21</sup>

### III. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლეგიტიმაცია

საქართველოს პარლამენტის მიერ აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს აღდგენა რამდენიმე განსხვავებულ მიზანს ემსახურებოდა. პოლიტიკურად, სახელმწიფო ხელისუფლების ქმედების გამართლება აღნიშნულ ორგანოში აფხაზეთის მრავალრიცხოვანი ქართული პოლიტიკური ელიტის „დასაქმება“ იყო, რაც, თავის მხრივ, პროცესს მეტად მართვადს ხდიდა, ხოლო, სამართლებრივად, საომარი მოქმედებების დასრულებიდან დიდი დრო არ იყო გასული, შესაბამისად, იმდროინდელი ხელისუფალი ვარაუდობდა (იმედოვნებდა), რომ დევნილობა ხანგრძლივად არ გაგრძელდებოდა და როგორც დევნილობაში მყოფ მთავრობას, ასევე, საზოგადოებას, მალევე მიეცემოდა აფხაზეთში დაბრუნების შესაძლებლობა,

<sup>19</sup> საქართველოს პარლამენტის 1995 წლის 24 თებერვლის N662-III დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს შესახებ“.

<sup>20</sup> იხ., იქვე.

<sup>21</sup> კვლევის ფარგლებში ალბათ შეუძლებელია ყველა აქტის ჩამოთვლა, რომელიც 1992 წლის 14 აგვისტოს პერიოდისთვის იქნა მიღებული, თუმცა, უნდა აღინიშნოს და მკითხველის თვალსაჩინოებისთვის გამოიყოს შემდეგი აქტები: 1991 წლის 27 თებერვლის დადგენილება „აფხაზეთის ტერიტორიაზე დისლოცირებული სამხედრო და მილიციის დანაყოფების დაქვემდებარებისა და კოორდინაციის საკითხების დროებითი საბჭოს შექმნის შესახებ“, იმავე დღეს მიღებულ იქნა დადგენილება „აფხაზეთის ეკონომიკური სუვერენიტეტის საფუძვლების უზრუნველყოფის შესახებ“; 1991 წლის 30 აგვისტოს დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკის ფულად-საკრედიტო რეგულაციების შესახებ“, „საქართველოს ნაციონალური ბანკის შესახებ“ „ბანკებისა და საბანკო მოღვაწეობის შესახებ“; 1992 წლის 24 იანვარს მიღებული დადგენილება „აფხაზეთის პროკურატურისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს აფხაზეთის იურისდიქციის ქვეშ გადაყვანის შესახებ“; 1992 წლის 13 თებერვლის დადგენილება „აფხაზეთის ტერიტორიაზე მოქალაქეთა ჩანერის დროებით აკრძალვის შესახებ“ (განსაკუთრებული შემთხვევები უნდა შეთანხმებულიყო ვ. არძინბასთან); 1992 წლის 12 მარტის დადგენილება „შინაგან საქმეთა სამინისტროს ხელმძღვანელი კადრების დანიშვნის წესის შესახებ“, რის საფუძველზეც, ყველა საკადრო საკითხი დაქვემდებარებულ იქნა უმაღლესი საბჭოსადმი. უკანასკნელ აკორდი იყო 1925 წლის კონსტიტუციის პროექტის, როგორც კონსტიტუციური კანონის, აღდგენა.

რისთვისაც მუდმივი მზაობა იყო საჭირო. მზაობა კი, თავის მხრივ, მოითხოვდა იძულებით გადაადგილებულ პირთა წარმომადგენელი ორგანოების არსებობას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ იმდროინდელი ხელისუფლებისთვის აღნიშნული გადაწყვეტილება ხაზს უსვამდა იმას, რომ სწორედ უმაღლესი საბჭო და დევნილობაში მყოფი მთავრობა წარმომადგენდა აფხაზეთის მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის ინტერესებს. ე.წ. „ქართულ“ უმაღლეს საბჭოს თბილისის თვალში უფრო მეტი ლეგიტიმურობა ჰქონდა, სეპარატისტულთან შედარებით. ამასთან, ქართველი დეპუტატები აფხაზეთის მოსახლეობის უმრავლესობას წარმომადგენდნენ, რაც როგორც ადგილობრივ, ისე საერთაშორისო დონეზე საქართველოს ხელისუფლების პოზიციის გაძლიერების საშუალებად აღიქმებოდა. უფრო მეტიც, უმაღლესი საბჭოს არსებობა საქართველოს ხელისუფლებას აძლევდა შესაძლებლობას, აფხაზეთში მიმდინარე კონფლიქტი არა ქართულ-აფხაზურ, ეთნიკურ, არამედ აღნიშნულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ ორ თემს შორის წარმოქმნილ პოლიტიკურ დაპირისპირებად წარმოეჩინა. აღსანიშნავია ისიც, რომ 1995 წელს საქართველოს პარლამენტმა აფხაზეთის საკითხთან დაკავშირებულ „ყველა მოლაპარაკებაში“ მონაწილეობის უფლებამოსილება უმაღლეს საბჭოს მიანიჭა. 2004 წლიდან აფხაზეთის დევნილი სახელისუფლებო ორგანოების ძალაუფლება არსებითად შეიკვეცა, თუმცა ცვლილებები ლეგიტიმურობის საკითხს არ შეხებია. უფრო მეტიც, დღემდე მეცნიერთა და პოლიტიკოსთა ნაწილის მიერ აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო მიიჩნევა ერთადერთ ლეგიტიმურ ხელისუფლებად, რომელიც აფხაზეთში მცხოვრები მოსახლეობის უმრავლესობას წარმომადგენს, ხოლო მეცნიერთა მეორე ნაწილი მიიჩნევს, რომ აღნიშნული ორგანო საერთოდ გასაუქმებელია. თუმცა, ხაზგასასმელია, რომ 2008 წლის ომის დასრულებიდან მალევე დევნილი ხელისუფლებების წარმომადგენლები ინდივიდუალური მონაწილის სტატუსით ყენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებებს შეუერთდნენ. აღნიშნული პრაქტიკა დღემდე გრძელდება.

რუსეთ-საქართველოს ომის შემდეგ, სამართავი ტერიტორიის გარეშე დარჩენილი სამთავრობო ორგანოები ახალი რეალობის წინაშე აღმოჩნდნენ. აფხაზეთში ბოლო საყოველთაო არჩევნები 1992 წელს გაიმართა. დღემდე ხელახალი არჩევნები და ძირეული სტრუქტურული რეფორმა არ ჩატარებულა. 2014 წლის 27 სექტემბერს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს რეფორმის ინიციატივით გამოვიდა დევნილობა საზოგადოებრივი ორგანიზაცია „აფხაზთა კრება“, რომლის შეთავაზებითაც, უმაღლესი საბჭო უნდა დათხოვნილიყო და მისი სრული შემადგენლობა გადარჩეულიყო.<sup>22</sup> უმაღლესი საბჭო, ბუნებრივია, სკეპტიკურად შეხვდა აღნიშნულ შეთავაზებას და საპასუხოდ განაცხადა, რომ აფხაზეთის ტერიტორიის გარეთ არჩეული საკანონმდებლო ორგანო ავტომატურად ლეგიტიმურობას დაკარგავდა და საფრთხეს შეუქმნიდა საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას საერთაშორისო

<sup>22</sup> იხ., <<https://rb.gy/z1vhb>> [31.05.2023].



სოდ აღიარებულ საზღვრებში. უფრო მეტიც, აღნიშნული ქმედებით სოხუმის მიერ ჩატარებული ნებისმიერი არჩევნები კანონიერ საფუძველს შეიძენდა.

2019 წლის 6 ნოემბერს პოლიტიკურმა პარტიამ, „ევროპულმა საქართველომ“, საკანონმდებლო წინადადებით მიმართა საქართველოს პარლამენტს.<sup>23</sup> ცვლილებები უმაღლესი საბჭოს ერთიანი პროპორციული სისტემით 30 ნევრის 4 წლის უფლებამოსილების ვადით არჩევას ითვალისწინებდა, თუმცა, აღნიშნული საკანონმდებლო წინადადება კენჭისყრაზე არ გასულა.<sup>24</sup> შესაბამისად, ივარაუდება, რომ სახელისუფლებო პოლიტიკურმა ძალამ არჩევანი უმაღლესი საბჭოს უკვე დამკვიდრებული ფორმით შენარჩუნებაზე გააკეთა. გამოიკვეთა ერთიანი მიდგომის დამახასიათებელი კონტურები, რაც, უპირველეს ყოვლისა, ლეგიტიმურობის არგუმენტის მოშველიებით, გამოხატულებას პოვებს დევნილი ადმინისტრაციების შექმნაში, აღდგენასა და შენარჩუნებაში.<sup>25</sup> ამასთან, დევნილი ადმინისტრაციების არსებობა 1990-იანი წლებიდან დღემდე დელეგიტიმაციის ერთ-ერთ ძირითად არგუმენტად მოიხსენიება, ვინაიდან, ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ დაკომპლექტებული სახელისუფლებო ორგანოები მეტ სამართლებრივ და პოლიტიკურ წონას მატებს სახელმწიფოს, მათ შორის, საერთაშორისო ასპარეზზე. სწორედ ამიტომ არსებობს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო უცვლელი ფორმით დღემდე.

#### IV. დასკვნა

დამოუკიდებლობის აღდგენიდან სამი ათწლეულის გასვლის შემდეგ თბილისს პირველად აქვს დევნილი სახელისუფლებო სტრუქტურების შესახებ პოლიტიკა, რომელიც წინა ორი ათწლეულისას ქვეყანაში დამკვიდრებულ მოდელებს შორის მერყეობს. ერთი მხრივ, შენარჩუნებულ იქნა 2012 წლამდე არსებული მიდგომა, ხოლო მეორე მხრივ, დევნილობაში მყოფი სტრუქტურები ძირეულად არ შეცვლილა, რაც, თავის მხრივ, აღნიშნული სტრუქტურების გრძელვადიანად არსებობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. 2019 წლის 11 ნოემბრის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონი ერთგვარად ავსებს იმ ვაკუუმს, რომელიც არსებობს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სტატუსთან, უფლებამოსილებასთან, საქმიანობის წესთან დაკავშირებით, თუმცა არაფერი წერია მისი შემადგენლობისა და ფორმირების შესახებ. ამ მიმართულებით, უმნიშვნელოვანეს ამოცანად მიგვაჩნია გაიმართოს მსჯელობა დღეს მოქმედი უმაღლესი საბჭოს ლეგიტიმაციის პრობლემასთან დაკავშირებით.

<sup>23</sup> იხ., <<https://info.parliament.ge/v1/agenda/471/Organizational/page/1>> [31.05.2023].

<sup>24</sup> ზურაბაშვილი თ., აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სამთავრობო სტრუქტურები თბილისში: ძალაუფლება და ლეგიტიმაცია დევნილობაში, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, თბილისი, 2021, 17.

<sup>25</sup> იხ., იქვე.