

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ

საქართველოს კონსტიტუციური კანონის ანალიზი

შესავალი

2000 წლის 20 აპრილს საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლში შეტანილ იქნა დამატება, რომლის თანახმადაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი უნდა განსაზღვრულიყო “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონით. მართალია ამ ცვლილების მიღების შემდეგ ცნობილი პოლიტიკური მიზეზების გამო კონსტიტუციური კანონის მოსამზადებლად არანაირი ნაბიჯი ფაქტიურად არ გადადგმულა, მაგრამ აჭარაში მომხდარი ე.წ. “ვარდების რევოლუცია-2”-ის შემდეგ ფორსირებული ტემპებით მოხდა შემოადინებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება და 2004 წლის 1 ივლისს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა კონსტიტუციური კანონი “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ”.

ამ ნაშრომის მიზანს წარმოადგენს “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” კონსტიტუციური კანონის ანალიზი და მისი ძირითადი დებულებების შედარება კონსტიტუციონალიზმის დამკვიდრებულ პრაქტიკასთან. ნაშრომის მომზადება განპირობებულია რამოდენიმე მნიშვნელოვანი გარემოებით. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ ეს არის დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში პირველი მცდელობა ქვეყნის სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგებისა და ის უნდა იქცეს ერთგვარ საცდელ ქვად სამომავლოდ ქვეყნის სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის სრულად და საფუძვლიანად გადაწყვეტისათვის. იმავდროულად გასათვალისწინებელია ისიც, რომ აღნიშნული კონსტიტუციური კანონი მიღებულ იქნა ძალზედ სპეციფიურ პოლიტიკურ სიტუაციაში და ფორსირებულ ტემპებში. აქედან გამომდინარე, ბევრი საკითხის გადაწყვეტის გზა დროებითობის შთაბეჭდილებას ტოვებს ან ვერ მოესწრო მათი სათანადო დონეზე გააზრება და გაანალიზება.

სწორედ ამიტომ, ნაშრომის მიზანს წარმოადგენს შეძლებისდაგვარად წარმოჩინდეს “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” კონსტიტუციური კანონის ხარვეზები ცალკეულ პრინციპულ საკითხებთან მიმართებაში, მოტანილ იქნეს უცხო სახელმწიფოთა გამოცდილება ანალოგიურ საკითხთა გადაწყვეტისას, და ამით შეიქმნას გარკვეული ანალიტიკური ბაზა, რომელიც სარგებლობის მომტანი შეიძლება აღმოჩნდეს, როდესაც დღის წესრიგში დადგება ქვეყნის სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის სრულმასშტაბიანი მოწესრიგების საკითხი.

ძირითადი ნაწილი

1. სახელმწიფოებრივი (ტერიტორიულ-პოლიტიკური) მოწყობის ფორმა და კომპეტენციათა გამიჯვნა

მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად საქართველო ფორმალურად უნიტარულ სახელმწიფოს წარმოადგენს, რომელსაც საბჭოთა პერიოდიდან გადმოჰყვა ორი ავტონომიური ერთეული – აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები. საერთაშორისო პრაქტიკაში ასეთი სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობა ცნობილია და მას უწოდებენ დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებს ტერიტორიული ავტონომიებით (ასე მაგალითად, ჩრდილოეთ ირლანდია დიდ ბრიტანეთში, სიცილია და სარდინია იტალიაში, ბასკეთი და კატალონია ესპანეთში, ფარერები და გრენლანდია დანიაში და ა.შ.). იგივეს ადასტურებს “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმადაც “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არის ტერიტორიული ერთეული, რომელიც საქართველოს განუყოფელი ნაწილია...”

ამ თვალსაზრისით, ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს კომპეტენციათა გამიჯვნა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის. მსოფლიო პრაქტიკაში ცნობილია კომპეტენციათა გამიჯვნის რამოდენიმე კლასიკური მოდელი. პირობითად კომპეტენციები შეიძლება დაიყოს ოთხ ტიპად: 1. ცენტრალური ხელისუფლების განსაკუთრებული კომპეტენციები; 2. სახელმწიფო-ტერიტორიული ერთეულების განსაკუთრებული კომპეტენციები; 3. ერთობლივი (კონკურირებადი) კომპეტენციები; 4. ნარჩენი კომპეტენციები.

საქართველოში კომპეტენციათა გამიჯვნის საკითხს აწესრიგებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლი, რომლის თანახმადაც:

“1. მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება:

ა) კანონმდებლობა საქართველოს მოქალაქეობის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, ემიგრაციისა და იმიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ;

ბ) სახელმწიფო საზღვრების სტატუსი, რეჟიმი და დაცვა; ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცის, კონტინენტური შელფისა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სტატუსი, მათი დაცვა;

გ) სახელმწიფოს თავდაცვა და უშიშროება, სამხედრო ძალები, სამხედრო მრეწველობა და იარაღით ვაჭრობა;

- დ) ომისა და ზავის საკითხები; საგანგებო და საომარ მდგომარეობათა სამართლებრივი რეჟიმის დადგენა და შემოღება;
 - ე) საგარეო პოლიტიკა და საერთაშორისო ურთიერთობანი;
 - ვ) საგარეო ვაჭრობა, საბაჟო და სატარიფო რეჟიმები;
 - ზ) სახელმწიფო ფინანსები და სახელმწიფო სესხი; ფულის მოჭრა; საბანკო, საკრედიტო, სადაზღვევო და საგადასახადო კანონმდებლობა;
 - თ) სტანდარტები და ეტალონები; გეოდეზია და კარტოგრაფია; ზუსტი დროის დადგენა; სახელმწიფო სტატისტიკა;
 - ი) ერთიანი ენერგეტიკული სისტემა და რეჟიმი; კავშირგაბმულობა; სავაჭრო ფლოტი; გემთა აღმები; საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურები, აეროპორტები და აეროდრომები; საჰაერო სივრცის, ტრანზიტისა და საჰაერო ტრანსპორტის კონტროლი, საჰაერო ტრანსპორტის რეგისტრაცია; მეტეოროლოგიური სამსახური; გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების სისტემა;
 - კ) სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზა და საავტომობილო გზები;
 - ლ) თევზჭერა ოკეანესა და ღია ზღვაში;
 - მ) სასაზღვრო-სანიტარიული კორდონი;
 - ნ) ფარმაცევტული პრეპარატების კანონმდებლობა;
 - ო) საშუალო და უმაღლესი სასწავლებლების ატესტაცია და აკრედიტაცია; კანონმდებლობა აკადემიური, სამეცნიერო, პროფესიული წოდებებისა და ხარისხების შესახებ;
 - პ) ინტელექტუალური საკუთრების კანონმდებლობა;
 - ჟ) სავაჭრო, სისხლის სამართლის, სამოქალაქო სამართლის, ადმინისტრაციული და შრომის სამართლის, სასჯელის აღსრულებისა და საპროცესო კანონმდებლობა;
 - რ) კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება;
 - ს) მიწის, წიაღისეულის და ბუნებრივი რესურსების კანონმდებლობა;
2. ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება.
 3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“.
 4. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“.

გარდა ამისა, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-6 მუხლი ადგენს:

“1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებათა საფუძვლებია საქართველოს კონსტიტუცია, ეს კანონი და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია.

2. 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.

3. დაუშვებელია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული უფლებამოსილებების დელეგირება.”

ხოლო „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლი ადგენს:

“1. 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.

2. 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.”

ციტირებული ნორმების ფონზე ყურადსაღებია ერთის მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტისა და მეორეს მხრივ, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-6 და მე-7 მუხლების ურთიერთმიმართების საკითხი. კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტმა დაადგინა, რომ უნდა განსაზღვრულიყო ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული ანუ კონკურირებადი კომპეტენციები. ანუ კონსტიტუცია გვთავაზობს შემდეგ მოდელს – თვითონ კონსტიტუცია ადგენს ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს, ხოლო ცალკე უნდა განსაზღვრულიყო ერთობლივ კომპეტენციებსა და აჭარის განსაკუთრებულ კომპეტენციებს მიკუთვნებული საკითხები.

სამწუხაროდ კანონმდებელი არ წავიდა კონსტიტუციით მოთხოვნილი გზით. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლით განისაზღვრა ავტონომიის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა წრე, ხოლო ამავე კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტმა დაადგინა, რომ “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.”

ყოველივე ეს კი ნიშნავს, რომ ერთის მხრივ, უარი ითქვა ერთობლივი (კონკურირებადი) კომპეტენციების ერთობ მიმზიდველ მოდელზე. ამ მოდელის თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ ერთობლივი კომპეტენციებით სახელმწიფო-ტერიტორიული ერთეული სარგებლობს მანამ, სანამ ცენტრალური ხელისუფლება არ გადაწყვეტს ამ სფეროს თავის ნებაზე მოწესრიგებას, ვინაიდან ერთობლივი კომპეტენციების საკითხებში დომინირებს ცენტრალური ხელისუფლების სამართლებრივი აქტი, მისი ნება. ამდენად, ამ მოდელით ცენტრალურ ხელისუფლებას აქვს შესაძლებლობა ერთობლივი კომპეტენციის ცალკეული საკითხების მოგვარება მიანდოს სახელმწიფო-ტერიტორიული ერთეულს და ამით ხელი შეუწყოს რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრებასა და განვითარებას, მაგრამ თუ ტერიტორიული ერთეული წავა მცდარი გზით, მაშინ ცენტრალური ხელისუფლება გამოსცემს სათანადო სამართლებრივ აქტს, რომელსაც ექნება უპირატესი იურიდიული ძალა და სრულიად უსაფრთხოდ მოახერხებს სიტუაციის საერთო-სახელმწიფოებრივ ინტერესთა სივრცეში შემობრუნებას. თუმცა ამა თუ იმ მოდელის არჩევა პოლიტიკური გემოვნების საკითხია და ამიტომ საკითხისადმი უფრო ჩაღრმავება ალბათ გასცდებოდა ნაშრომის მიზნებს. თუმცა აუცილებლად უნდა აღინიშნოს მეორე, წმინდა სამართლებრივი პრობლემა. ერთობლივი (კონკურირებადი) კომპეტენციებზე უარის თქმისა და ყველა იმ საკითხის, რომელიც არ წარმოადგენს აჭარის განსაკუთრებულ კომპეტენციას, ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციისათვის მიკუთვნებით კანონმდებელმა უარი თქვა კონსტიტუციის მოთხოვნის შესრულებაზე და მივიღეთ სიტუაცია, როდესაც კონსტიტუციური კანონი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის იმ მუხლს, რომლის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული ეს კონსტიტუციური კანონი.

2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია.

ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ელემენტს ავტონომიური ერთეულის სტატუსისა წარმოადგენს მისი კონსტიტუცია (სტატუტი). მსოფლიო პრაქტიკა საკმაოდ მრავალფეროვანია ამგვარი აქტის შემუშავების თვალსაზრისით. მაგალითად, ფინეთსა და დანიაში ავტონომიების უფლებამოსილებანი განისაზღვრება საერთოსახელმწიფოებრივი კანონით; იტალიასა და ესპანეთში ავტონომიის სტატუსს შეიმუშავებს შესაბამისი ავტონომიური ერთეულის საკანონმდებლო ორგანო და საკანონმდებლო ინიციატივის სახით დასამტკიცებლად წარუდგენს ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს.

საქართველო უფრო ესპანური მოდელით წავიდა, ვინაიდან „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის “ა” ქვეპუნქტი ადგენს:

“1. 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.”

ხოლო ამავე კანონის 23-ე მუხლი კი ამატებს, 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 ალბათ ტექნიკური მიზეზების გამო მაინც არის გაპარული რამოდენიმე უზუსტობა. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციისა და მასში ცვლილებების შეტანის უფლებამოსილება მიკუთვნებულია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ კომპეტენციას, ხოლო ავტონომიის განსაკუთრებულ კომპეტენციებში ცენტრალური ხელისუფლება არ უნდა ერეოდეს. მართალია, აქ გამოსავალი შეიძლება ვიპოვოთ, თუ ჩავთვლით, რომ ტერმინი “მიღება” მხოლოდ აქტის მიღებას ნიშნავს და არა მის ამოქმედებას და, ამდენად, კონსტიტუციური

კანონის 23-ე მუხლი ავსებს მე-7 მუხლს. თუმცა უმჯობესი იქნებოდა, თუ აჭარის კონსტიტუციის მიღებისა და ამოქმედების საკითხი ცალკე მუხლად იქნებოდა გამოყოფილი.

აღსანიშნავია კიდევ ერთი უზუსტობა. კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის “ა” ქვეპუნქტი ადგენს, რომ აჭარის განსაკუთრებულ კომპეტენციას განეკუთვნება ავტონომიის კონსტიტუციის არამართო მიღება, არამედ მასში ცვლილებების შეტანა, ხოლო 23-ე მუხლი ითვალისწინებს მხოლოდ კონსტიტუციის დამტკიცებას ორგანული კანონით და არსად არ არის საუბარი კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებებისა და დამატებების თაობაზე. მომავალში რაიმე გაუგებრობისა და ორგვარი წაკითხვის თავიდან აცილების მიზნით კარგი იქნებოდა, თუ 23-ე მუხლში ჩაიწერებოდა, რომ ორგანული კანონით მტკიცდება როგორც აჭარის კონსტიტუცია, ასევე მასში შეტანილი ცვლილებები და დამატებები. თუმცა, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა უფრო გართულებული პროცედურით ხდება, შესაძლებელია ასეთი ნორმა დაფიქსირებულიყო აჭარის ახალ კონსტიტუციაში და შემდეგ დამტკიცებულიყო საქართველოს პარლამენტის მიერ.

3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს ორგანოთა ფორმირება და მათი ურთიერთობები საქართველოს ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებთან.

სახელმწიფო-ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ფორმის მოწყობის თვალსაზრისით საერთაშორისო პრაქტიკა საკმაოდ მრავალფეროვანია. თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ ძირითადად სახელმწიფო-ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ფორმა იდენტურია ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მოწყობისა. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატები საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტით. შტატებიც დაახლოებით საპრეზიდენტო მოდელზე არიან მოწყობილი, ხალხის მიერ პირდაპირ არჩეული გუბერნატორით; გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში მმართველობის საპარლამენტო ფორმა მოქმედებს და ქვეყნის ფაქტიური მეთაური მთავრობის თავმჯდომარეა (კანცლერი). ანალოგიურად არის საკითხი გადაწყვეტილი ფედერაციის სუბიექტებშიც, სდაც მმართველობის საპარლამენტო ფორმა და ფედერაციის სუბიექტის მეთაური არის მისი მთავრობის მეთაური (პრემიერ-მინისტრი). საქართველოში ეს საკითხი სხვაგვარად გადაწყდა – საერთოსახელმწიფოებრივი მმართველობის ფორმა საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა ხალხის მიერ პირდაპირ არჩეული პრეზიდენტით, ხოლო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაური არის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე, რომელსაც საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ამტკიცებს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო.

3.1 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო.

სახელმწიფო-ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოს სტრუქტურა და ფორმირების წესი საკმაოდ მრავალფეროვანია მსოფლიოში. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში, სადაც ფედერალური საკანონმდებლო ორგანო ორპალატიანია, შტატების საკანონმდებლო ორგანოებიც ორი პალატისაგან შედგება (გამონაკლისია ნებრასკის შტატი). გერმანიაში კი ფედერალური საკანონმდებლო ორგანო ორპალატიანია, თუმცა ფედერაციის სუბიექტებში საკანონმდებლო ორგანოები ერთპალატიანია (გამონაკლისია ბავარია).

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-10 მუხლის თანახმად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო არის უმაღლესი საბჭო, რომელიც შედგება 4 წლის ვადით, პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული 18 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 12 დეპუტატისაგან.

კონსტიტუციური კანონის მე-14 მუხლის თანახმად 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 აღმასრულებელი 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.”

კონსტიტუციური კანონით უმაღლესი საბჭოსათვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ამავე კანონის სხვა ნორმების ფონზე ანალიზი გვაჩვენებს, რომ ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს პოლიტიკური წონა საკმაოდ მცირეა. .

მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის “დ” ქვეპუნქტის თანახმად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარეს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობას მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით. ზემოაღნიშნული ნორმიდან ერთის შეხედვით რჩება შთაბეჭდილება, რომ უმაღლეს საბჭოს გააჩნია რაიმე ქმედითი ბერკეტები მთავრობის ფორმირების საკითხში. თუმცა კონსტიტუციური კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად “საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, თუ მან ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა”. ამასთანავე, მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად “თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არ დაამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია 10 დღის ვადაში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს იგივე ან სხვა კანდიდატურა.”

ციტირებულ ნორმებს ერთობლიობაში თუ განვიხილავთ, დავრწმუნდებით, რომ წარმომადგენლობით ორგანოს ფაქტიურად არანაირი უფლებამოსილებანი არ გააჩნია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში. თუ ის ზედიზედ ორჯერ არ მოიწონებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგენილ კანდიდატურას, უმაღლესი საბჭო დათხოვნილი იქნება. საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ თუ უმაღლესი საბჭო ერთხელ ჩაადგებს მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას, არ არის აუცილებელი ახალი კანდიდატურის წარდგენა და შესაძლებელია უკვე ერთხელ დაწუნებული კანდიდატურის წარდგენა, რაც ფაქტიურად აჭარის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს ნოტარიალური ორგანოს ფუნქციის მატარებლად აქცევს, რომლის უმთავრესი ფუნქციაა მისგან დამოუკიდებლად მიღებული გადაწყვეტილებების ლეგალიზაცია. წარმომადგენლობითი ორგანო იმავე სიტუაციაშია ჩაყენებული მრავალ სხვა მნიშვნელოვან საკითხთან მიმართებაშიც – იქნება ეს მინისტრების დამტკიცება, ბიუჯეტის დამტკიცება, თუ რაიმე სხვა.

ამის თქმის სრულ საფუძველს იძლევა კონსტიტუციური კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის თანახმადაც:

“საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია საქართველოს პარლამენტის თანხმობით დაითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას ან/და იგი ვერ ახორციელებს ამ კანონითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.”

აქ ძალზედ ყურადსაღებია ერთი მცირე ფორმულირება – სიტყვები “ან/და”. ციტირებულ ნორმაში ჩამოთვლილია მთელი რიგი საფუძველებისა, რომლის არსებობისას ხდება ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნა. სიტყვა “და” მაკავშირებელია და გულისხმობს ერთობლიობას. ანუ ციტირებულ ტექსტში

რომ მარტო სიტყვა “და” ყოფილიყო გამოყენებული, მაშინ მის დასათხოვნად საჭირო იქნებოდა ყველა ჩამოთვლილი საფუძვლის ერთად არსებობა. თუმცა კანონმდებელმა გამოიყენა აგრეთვე სიტყვა “ან”, რომელიც უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის საშუალებას იძლევა როგორც რამოდენიმე, ასევე თუნდაც ერთი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაშიც. მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, დათხოვნის ერთ-ერთი საფუძველია, თუ უმაღლესი საბჭო ვერ ახორციელებს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. ფაქტიურად, კონსტიტუციური კანონის მე-14 მუხლის (ნორმა ციტირებულია ზემოთ) და მთლიანდ კონსტიტუციური კანონის ტექსტის მიხედვით, უმაღლესი საბჭო შეიძლება დათხოვნილ იქნას ნებისმიერი მიზეზით (მაგ. ვერ შეაქვს ცვლილებები აჭარის კონსტიტუციაში, არ ამტკიცებს ბიუჯეტს, ვერ აკონტროლებს აღმასრულებელი ორგანოების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას, არ ამტკიცებს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას ან მის თავმჯდომარეს და ა. შ.). ამას უნდა დაემატოს ისიც, რომ ნებისმიერი ფუნქცია, რომელიც გააჩნია უმაღლეს საბჭოს კონსტიტუციური კანონით ან რომელიც მიენიჭება მას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკით ან საქართველოს კანონმდებლობით (ნებისმიერი ნორმატიული აქტით), შეიძლება გახდეს უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის საბაბი. გარდა ამისა, საინტერესო იქნებოდა მცირე შედარების გაკეთება ზოგადად ადგილობრივ თვითმმართველობებსა და მათ წარმომადგენლობით ორგანოებთან – საკრებულოებთან მიმართებით. “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის 43-ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო შეიძლება დათხოვნილ იქნეს, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას, აგრეთვე იმ შემთხვევებში, თუ:

- ა) საკრებულოს წევრთა რაოდენობა შემცირდა ნახევარზე მეტით;
- ბ) საკრებულომ ორ თვეში ვერ აირჩია აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი;
- გ) საკრებულომ საბიუჯეტო წლის დასაწყისიდან ორ თვეში არ დაამტკიცა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით შედგენილი ადგილობრივი ბიუჯეტი.“

ეს არის ამომწურავი ჩამონათვალი იმ შემთხვევებისა, როდესაც შეიძლება საკრებულოს დათხოვნა. თუ შევადარებთ ერთმანეთს ციტირებულ ნორმებს, ნათლად დავინახავთ, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობით ორგანოს დაცვის რაიმე განსაკუთრებული გარანტიები კი არა აქვს, არამედ ბევრად უფრო ნაკლებად არის დაცული დათხოვნისაგან, ვიდრე ნებისმიერი პატარა სოფლის თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო – სოფლის საკრებულო.

დაბოლოს, კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც საკმაოდ ბუნდოვანია, ეხება უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში, მისი ფუნქციების განხორციელების საკითხს.

“აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” კონსტიტუციური კანონის მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად :

“აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში მის უფლებამოსილებებს ახორციელებს დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო, რომელსაც ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოს უფლებამოსილება წყდება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე.”

ამასთანავე, ამავე მუხლის მე-5 პუნქტი ადგენს, რომ უმაღლესი საბჭოს რიგგარეშე არჩევნები ტარდება მისი დათხოვნიდან არაუადრეს 60 და არაუგვიანეს 90 დღისა. თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ არჩევნების შედეგების შეჯამებასა და პირველი სესიის მოწვევას დამატებით შეიძლება დასჭირდეს ერთი თვის ვადა, დროებით საპრეზიდენტო საბჭო შეასრულებს აჭარის პარლამენტის ფუნქციას დაახლოებით ოთხი თვის მანძილზე. ამიტომ, მნიშვნელოვან ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს ის გარემოება, რომ კონსტიტუციურ კანონში საერთოდ არაფერია ნათქვამი დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოს ფორმირებისა და საქმიანობის წესზე.

3.2 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტატუსს განსაზღვრავს კონსტიტუციური კანონის მე-15 მუხლი, რომლის თანახმადაც “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც ახორციელებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელ ხელისუფლებას და განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა შედგება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრებისაგან.”

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციური კანონი არ განსაზღვრავს მთავრობის ფუნქციებსა და კომპეტენციებს, თუმცა ძალზედ დეტალურად არის ფოკუსირებული მთავრობის დაკომპლექტებისა და მისი დათხოვნის საკითხებზე.

მთავრობის თავმჯდომარის დანიშვნის პროცედურებზე ზემოთ გვქონდა საუბარი და ამიტომ ყურადღებას გავამახვილებთ მხოლოდ მისი კანდიდატურის წარდგენასთან დაკავშირებულ საკითხზე. კონსტიტუციური კანონის თანახმად ამის ექსკლუზიური უფლება გააჩნია საქართველოს პრეზიდენტს. ეს მოდელი არ უნდა იყოს მთლად გამართლებული. თუ ქვეყანა მიდის დეცენტრალიზაციის გზით, მაშინ სახელმწიფო-ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობით ორგანოს უნდა ჰქონდეს უფლება

თვითონვე გადაწყვიტოს მთავრობის მეთაურის შერჩევის საკითხი. მით უფრო მაშინ, როდესაც ქვეყნის პრეზიდენტს ასეთი ფართო დისკრეცია გააჩნია ავტონომიის მთავრობისა და უმაღლესი საბჭოს დათხოვნისა (ამაზე უფრო დაწვრილებით ქვემოთ გვექნება საუბარი) და ორივე სტრუქტურის ჩანაცვლება შეუძლია უშუალოდ მის მიერ შექმნილი ორგანოებით (უმაღლესი საბჭო – დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოთი, ხოლო მთავრობა – სახელმწიფო რწმუნებულებითა და მისი ადმინისტრაციით).

ძალზედ საინტერესოა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის დაკომპლექტების საკითხი. კონსტიტუციური კანონის მე-17 მუხლის თანახმად, ახლადარჩეული მთავრობის თავმჯდომარე მთავრობის შემადგენლობას დასამტკიცებლად წარუდგენს უმაღლეს საბჭოს, რომელიც იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას. ეს მოდელი იდენტურია ცენტრალური მთავრობის ფორმირების მოდელისა, თუმცა მეტად უცნაურად გამოიყურება მე-17 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც:

“აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ცალკეული წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შესაბამის ახალ წევრს ნიშნავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელთან (ხელმძღვანელებთან) შეთანხმებით.”

და მე-20 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც:

“აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის კანდიდატურას საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელთან (ხელმძღვანელებთან) შეთანხმებით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს ამ კანონით დადგენილი წესით დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე.”

შემოდის აბსოლუტურად გაუგებარი მოთხოვნები, რომლის თანახმადაც ავტონომიის მინისტრის კანდიდატურა უნდა შეთანხმდეს საქართველოს შესაბამის მინისტრთან, მაშინაც როდესაც ხდება ცალკე აღებული მინისტრის თანამდებობაზე გამწესება და მაშინაც, როდესაც ხდება ახლად არჩეული უმაღლესი საბჭოსათვის მთავრობის მთელი შემადგენლობის დასამტკიცებლად წარდგენა. ამ მოთხოვნის უცნაურობა მდგომარეობს იმაში, რომ კონსტიტუციური კანონის მე-20 მუხლი დეტალურად განსაზღვრავს იმ სფეროებს, სადაც შესაძლებელია ავტონომიის სამინისტროების შექმნა. ესენია:

- ა) ეკონომიკა, ფინანსები და ტურიზმი;
- ბ) ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა;
- გ) განათლება, კულტურა და სპორტი;
- დ) სოფლის მეურნეობა.

იგივე მუხლის მე-2 პუნქტი კი ადგენს, რომ აკრძალულია აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროს ან სხვა გასამხედროებული ორგანოს შექმნა.

ანუ კონსტიტუციურმა კანონმა დაადგინა ის სფეროები, რომლის ადმინისტრირების ექსკლუზიური ფუნქცია დაიტოვა ცენტრალურმა ხელისუფლებამ, თუმცა ცალკეული სფეროების მართვა მიანდო ავტონომიურ ერთეულს. და ამ დროს ჩნდება ნორმა, რომელიც ავტონომიური რესპუბლიკის ნებისმიერი მინისტრის კანდიდატურის შეთანხმებას ითხოვს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან. ამ ნორმის ფონზე, თუ გავითვალისწინებთ იმ საკმაოდ შეზღუდულ წრეს რაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ კომპეტენციას არის მიკუთვნებული, ძალზედ რთულია საუბარი ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის რაიმე ავტონომიურობაზე.

ასევე საინტერესოდ არის გადაწყვეტილი ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის დათხოვნის საკითხიც. კონსტიტუციური კანონის მე-19 მუხლი ადგენს, რომ:

“საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია გადააყენოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა, თუ:

- ა) მისი მოქმედებით 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 საკითხთან მიმართებაში იგივე სიტუაციაა, რაც უმაღლეს საბჭოსთან მიმართებაში მთავრობის დათხოვნა შესაძლებელია ნებისმიერი საბაბითა და მიზეზით და განსხვავება მდგომარეობს მხოლოდ ერთში – თუ უმაღლესი საბჭოს დასათხოვნად საჭიროა პარლამენტის თანხმობა, მთავრობის დასათხოვნად ესეც არ არის აუცილებელი.

ამასთანავე, თუ პრეზიდენტმა დაითხოვა მთავრობა ან აჭარის უმაღლესმა საბჭომ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას, კონსტიტუციური კანონის მე-16 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის უფლებამოსილებებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ახალი შემადგენლობის დამტკიცებამდე ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში დანიშნული სახელმწიფო რწმუნებული და მისი ადმინისტრაცია.”

კონსტიტუციური კანონის მე-19 მუხლი კი ადგენს, რომ თუ მთავრობა პრეზიდენტის მიერ დათხოვნილ იქნა იმის გამო, რომ ის ვერ ახორციელებდა კონსტიტუციური კანონითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს, მაშინ უმაღლეს საბჭოს მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა (რომელიც საკუთარი კანდიდატურის დამტკიცების შემდეგ წარადგენს

დასამტკიცებლად მთავრობის შემადგენლობას) დასამტკიცებლად წარედგინება ძველი მთავრობის დათხოვნიდან 2 თვის ვადაში. მაგრამ თუ მთავრობა დათხოვნილ იქნა იმის გამო, რომ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას, უმაღლეს საბჭოს ახალი მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა დასამტკიცებლად წარედგინება იმ გარემოებების აღმოფხვრიდან ერთი თვის ვადაში, რაც საფუძვლად დაედო მთავრობის დათხოვნას.

აქ საკმაოდ ბუნდოვნად ჩანს რამოდენიმე საკითხი. თუ მთავრობა დათხოვნილ იქნა პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადების გამო ან იმის გამო, რომ ის ვერ ასრულებს საკუთარ უფლებამოსილებებს, რა საჭიროა ორთვიანი ვადა და რწმუნებულისა და მისი აპარატის დანიშვნა დამატებითი სახსრების გამოყოფა და ა.შ. ასეთ დროს ძალზედ მარტივად, ისევე როგორც ნორმალური სიტუაციისათვისაა დადგენილი კონსტიტუციური კანონით, საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია ათი დღის ვადაში წარუდგინოს უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა, ხოლო ამ მოკლე პერიოდისათვის მთავრობის უფლებამოსილებათა განხორციელება დაავალოს მთავრობის ძველ შემადგენლობას. ანუ გამოიყენოს იგივე მოდელი, რაც საქართველოს კონსტიტუციით საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვისაა დადგენილი.

ასევე ბუნდოვანია მეორე შემთხვევაც – როდესაც მთავრობის დათხოვნა ხდება იმის გამო, რომ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას. ჯერ ერთი, ძალზედ ბუნდოვანია თუ ვინ, როგორ და რა კრიტერიუმებით უნდა განსაზღვროს აღმოფხვრა თუ არა ის გარემოებები, რაც საფუძვლად დაედო მთავრობის დათხოვნას და რამდენ ხანს შეიძლება გრძელდებოდეს ამ გარემოებების აღმოფხვრა – რაღაც პერიოდით, თუ უსასრულოდ. გარდა ამისა გაურკვეველია, თუ რა საჭიროა ზემოაღნიშნულ გარემოებათა აღმოფხვრისათვის ცდა. ამ შემთხვევაში იმ პირებს, ვინც საფრთხეს უქმნიდა სახელმწიფოს უნდა დაეკისროს სათანადო პასუხისმგებლობა, მათ მიმართ უნდა გატარდეს შესაბამისი ზომები, ხოლო პრეზიდენტს ისევე დარჩება სრული დისკრეცია შეარჩიოს მისთვის საურველი კანდიდატურა მთავრობის თავმჯდომარის თანამდებობაზე და წარუდგინოს ის დასამტკიცებლად აჭარის უმაღლეს საბჭოს.

დაბოლოს კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც სპეციალურ გაანალიზებას საჭიროებს, არის კონსტიტუციური კანონის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმადაც:

“საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 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.”

აქ აუცილებლად გაჩნდება რამოდენიმე შეკითხვა. პრეზიდენტის მიერ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის აქტის გაუქმება საქართველოს კონსტიტუციასთან ან საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან წინააღმდეგობრიობის საფუძვლით ხომ არ წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციებში შეჭრას? შეუძლია თუ არა და რამდენად კანონიერია პრეზიდენტმა გააუქმოს აჭარის მთავრობის მეთაურის ის აქტი, რომელიც გამოცემულია კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით და ხომ არ წარმოადგენს ეს ავტონომიის ექსკლუზიურ კომპეტენციებში შეჭრას? ხომ არ აჯობებდა ისეთი მექანიზმის შემოღება, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტს ჰქონოდა აქტის მოქმედების შეჩერებისა და მისი შესაბამის სასამართლოში გასაჩივრების უფლება?

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, თუ გავანალიზებთ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირებისა და დათხოვნის წესს, ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებებს მის მიმართ, დაგვრჩება შთაბეჭდილება, რომ ეს ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლება კი არა არის, ავტონომიის თუნდაც რაიმე ნიშნებით, არამედ წარმოადგენს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მექანიკურ გაგრძელებას.

3.3 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონება და ფინანსები.

ქვეყნის სახელმწიფო-ტერიტორიული ერთეულის არსებობისა და ფუნქციონირების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ატრიბუტს მისი ფინანსური შემოსავლები და ქონება წარმოადგენს. ამიტომ, აუცილებელია, მაქსიმალურად დეტალურად იყოს განსაზღვრული და ცენტრთან გამიჯნული ზემოაღნიშნული საკითხები. ამასთანავე მიზანშეწონილი იქნებოდა, რომ ეს გაკეთებულიყო კონსტიტუციური კანონის დონეზე. სამწუხაროდ ამ საკითხს ძალზედ ზედაპირულად ეხება კონსტიტუციური კანონის მხოლოდ ერთი, 22-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც:

“1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონით დადგენილ ფარგლებში სარგებლობს ფინანსური ავტონომიით. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა განკარგავს მის მიერ შემოღებული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების აკრეფით მიღებულ შემოსავლებს.

2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებების განხორციელების უზრუნველსაყოფად აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას საქართველოს კანონის საფუძველზე შესაძლებელია გადაეცეს სახელმწიფო საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების ნაწილი, ასევე სპეციალური დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

3. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს ქონება, რომლის ფორმირების წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.”

როგორც ციტირებული მუხლის პირველი პუნქტიდან ჩანს, ავტონომიას უფლება აქვს “შემოიღოს” ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, მაგრამ არსად არ ჩანს თუ რა გადასახადები და მოსაკრებლები შეიძლება შემოიღოს. ასევე ბუნდოვანია, თუ რას გულისხმობს ტერმინი “შემოიღოს”. ეს გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დადგენილი ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების მთლიანად ან ნაწილობრივ გამოყენების შესაძლებლობას, თუ ავტონომიას ეძლევა უფლებამოსილება თავისი შეხედულებებისა და საჭიროების მიხედვით დაადგინოს (და არა შემოიღოს) გადასახადები? კონსტიტუციური კანონი ამ კითხვებზე პასუხს არ იძლევა. რჩება შთაბეჭდილება, რომ ფინანსური თვალსაზრისით აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას რაიმე განსაკუთრებული უფლებამოსილებები კი არა აქვს, არამედ მოქცეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების რეჟიმში და გააჩნია იგივე უფლებამოსილებები და გარანტიები, რაც ნებისმიერ რაიონულ ერთეულს ან ქალაქს.

უმჯობესი იქნებოდა და ბუნდოვანებაც გაიფანტებოდა, რომ კონსტიტუციურ კანონს უფრო დეტალურად მოეგვარებინა ეს საკითხები. მითუმეტეს, რომ საერთაშორისო პრაქტიკაში ამის მაგალითები არსებობს. მაგალითად, გერმანიის კონსტიტუცია ადგენს ჩამონათვალს იმ გადასახადებისას, რომელიც ცენტრისაა და ცალკე ადგენს იმ გადასახადების ჩამონათვალს რომლებიც მიწებს ეკუთვნის. ამასთანავე გერმანიის კონსტიტუცია ადგენს ე.წ. “კონკურირებად კომპეტენციებს” საგადასახადო სფეროში კანონშემოქმედებასთან დაკავშირებით და განსაზღვრავს, რომ მიწებს აქვთ კანონშემოქმედების უფლება ადგილობრივი გადასახადების სფეროში იმდენად და მანამ, სანამ ისინი იდენტურნი არ არიან ფედერალური კანონმდებლობით დადგენილ გადასახადებისა.

რაც შეეხება ავტონომიური რესპუბლიკის ქონებას, აქაც სერიოზული ბუნდოვანებაა. ამ საკითხს ეხება კონსტიტუციური კანონის 24-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც:

“საქართველოს მთავრობამ ამ კანონის ამოქმედებიდან 3 თვის ვადაში გადაწყვიტოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის სახელმწიფო ქონების გადაცემის სამართლებრივი და ორგანიზაციული საკითხები ამ კანონით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის გამგებლობისათვის მიკუთვნებული საკითხებისა და საქართველოს კონსტიტუციით საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებული გამგებლობისათვის მიკუთვნებული საკითხების გათვალისწინებით.”

როგორც ციტირებული ნორმიდან ჩანს ამ უმნიშვნელოვანესი საკითხის სამართლებრივი და ორგანიზაციული უზრუნველყოფა დაეკისრა საქართველოს მთავრობას. ცოტა რთული წარმოსადგენია, თუ როგორ უნდა მოახდინოს მთავრობამ ამ საკითხის სამართლებრივი უზრუნველყოფა. აქ უამრავი კითხვა იბადება: ავტონომიური ერთეულის ქონების საკითხი მთავრობის ნორმატიული აქტით უნდა

გადაწყდეს თუ ისეთი მაღალი ნორმატიული ძალის მქონე აქტით, როგორიც კანონია? უფლებამოსილი კია მთავრობა დამოუკიდებლად წყვეტდეს ავტონომიის ქონების საკითხს თუ ამ პროცესში ცენტრალური ხელისუფლების საკანონმდებლო შტო და პრეზიდენტიც უნდა იქნეს ჩართული? რამდენად რეალურად ჩანს ტერიტორიული ერთეულის ავტონომიურობა იმ შემთხვევაში, როდესაც მთავრობის მიერ და შესაძლოა თვეში რამდევჯერმე შეიძლება დადგინდეს, შეიცვალოს ან შეიზღუდოს მისი ქონება და ქონებრივი უფლებამოსილებანი?

დასკვნა

დაბოლოს, მცირე დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციური კანონი “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” მართალია წარმოადგენს პირველ ნაბიჯს, პირველ მცდელობას ქვეყნის სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტისა, მაგრამ მიღებულია ძალზედ ნაჩქარევ ტემპებში და მთელ რიგ შემთხვევებში შეიცავს საკმაოდ სერიოზულ სამართლებრივ ხარვეზებს. ამასთანავე, აღსანიშნავია ისიც, რომ ავტონომიის სტატუსი, მისი უფლებამოსილებები დაყვანილია ჩვეულებრივი თვითმმართველობის ერთეულების სტატუსამდე და ისიც ფაქტია, რომ დღეს ქვეყანაში თვითმმართველობის ინსტიტუტი საკმაოდ შორსაა მსოფლიოში აპრობირებული თვითმმართველობისაგან და ის ძალზედ შეზრუდულ ხასიათს ატარებს.

