

უნიტარიზმი რეგიონალიზმის ნიშნებით - ცალკეული ასპექტები და შესაბამისი ქართული კონტექსტი

აბსტრაქტი

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა აქტუალურ კონტექსტში სრული სიზუსტით რთულად აღწერადია, მაგრამ შესაძლოა, დეფინირდეს როგორც უნიტარიზმი რეგიონული ავტონომიებით. ამ თვალსაზრისით, რეგიონულ ავტონომიებს წარმოადგენენ: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა. გარდა ამისა, განსაკუთრებული სტატუსი აქვს ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილ დროებით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს.

ზოგადად, ტერიტორიული მოწყობის კონტექსტში სამი კლასიკური მოდელია რელევანტური (პირობითი კლასიფიკაცია): უნიტარიზმი, რეგიონალიზმი და ფედერალიზმი. არსებობს ამ სამი მოდელის არაერთი კონფიგურაცია. ფედერალიზმი, ფართო გაგებით, რეგიონალიზმის ქვესახეობაა და უნიტარიზმიც შეიძლება იყოს წარმოდგენილი რეგიონალიზმის ნიშნებით. უშუალოდ რეგიონალიზმი, ვიწრო გაგებით, გულისხმობს იმ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ფორმატს, რომელიც მოიცავს ტერიტორიული ერთეულების რეგიონებად კლასიფიცირებას და ერთიანი სახელმწიფოს ტერიტორიულ დანაწილებას რეგიონულ ავტონომიებად (მაგალითად, ესპანეთი და იტალია).

* სამართლის დოქტორი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (GIPA) სამართლისა და პოლიტიკის სკოლის ასოცირებული პროფესორი, ბერლინის ჰუმბოლდტის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მიწვეული მკვლევარი [tinatin.erkvania@sciencespo.fr]. სტატია დაიწერა ბერლინის ჰუმბოლდტის უნივერსიტეტის იურიდიულ ფაკულტეტზე სამეცნიერო-კვლევითი მივლინების ფარგლებში, რომლის მიზანია შემდეგი სამეცნიერო-კვლევითი პროექტის განხორციელება: საქართველოს დეოკუპაციის სტრატეგია და ტერიტორიული მოწყობის სამომავლო პერსპექტივები. სტატიით წარმოდგენილია ამ პროექტის ფარგლებში დამუშავებული მხოლოდ ერთ-ერთი თემატიკა. კონკრეტულად თუ როგორ უნდა გამოიყურებოდეს, მაგალითად, აფხაზეთის პოლიტიკური ავტონომია (უფლებამოსილებრივი ჩარჩო, რეგიონული ინსტიტუციები, ცენტრალური ბიკამერალური პარლამენტის სტრუქტურული შემადგენლობა, ლოკალური მოქალაქეობის საკითხი, სასამართლო ორგანიზაცია და ა.შ.). ყოველივე ეს მითითებული პროექტის ფარგლებში მიმდინარე კვლევის საგანია. ეს პროექტი მოიცავს ტერიტორიული მოწყობის, შესაძლებლობისამებრ, ყველა არსებითი მოდელისა თუ კონფიგურაციის მიმოხილვას საქართველოს კონტექსტში და გაცილებით მრავალმხრივია.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სტატიის არსებითი მიზანია, ტერიტორიული მოწყობის ქართული მოდელის გაუმჯობესების იდეაზე აქცენტირებით, ე.წ. გაფართოებული რეგიონული/პოლიტიკური ავტონომიის სტანდარტის მიმოხილვა. ჯერჯერობით, მხოლოდ კატალონიის და სამხრეთ ტიროლის მაგალითზე.

სტატია დაიწერა ბერლინის ჰუმბოლდტის უნივერსიტეტის იურიდიულ ფაკულტეტზე სამეცნიერო-კვლევითი მივლინების ფარგლებში, რომლის მიზანია შემდეგი სამეცნიერო-კვლევითი პროექტის განხორციელება: საქართველოს დეოკუპაციის სტრატეგია და ტერიტორიული მოწყობის სამომავლო პერსპექტივები. სტატიით წარმოდგენილია ამ პროექტის ფარგლებში დამუშავებული მხოლოდ ერთ-ერთი თემატიკა. კონკრეტულად, თუ როგორ უნდა გამოიყურებოდეს, მაგალითად, აფხაზეთის პოლიტიკური ავტონომია (უფლებამოსილებრივი ჩარჩო, რეგიონული ინსტიტუციები, ცენტრალური ბიკამერალური პარლამენტის სტრუქტურული შემადგენლობა, ლოკალური მოქალაქეობის საკითხი, სასამართლო ორგანიზაცია და ა.შ.). ყოველივე ეს, მითითებული პროექტის ფარგლებში, მიმდინარე კვლევის საგანია. ეს პროექტი მოიცავს ტერიტორიული მოწყობის, შესაძლებლობისამებრ, ყველა არსებითი მოდელისა თუ კონფიგურაციის მიმოხილვას საქართველოს კონტექსტში და გაცილებით მრავალმხრივია.

ზოგადად, ყველაფერი დამოკიდებულია იმ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე, რომელსაც მიიღებს ქართული სახელმწიფო აფხაზეთის, როგორც ეთნიკური უმცირესობის (ან ხალხის) პოლიტიკური უფლებების გათვალისწინებით და ეს გზა შესაძლოა, ქვეყნის ფედერალიზების პროცესით დასრულდეს. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს ფედერალიზების კონკრეტული პერსპექტივა დასამუშავებელ თემებს განეკუთვნება და მითითებული პროექტის ფარგლებში მიმდინარე კვლევის საგანია.

2017/18 საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დაკონკრეტდა, რომ საქართველოში ტერიტორიული მოწყობა გადაისინჯება მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ და აქვე ხაზგასასმელია, რომ დეოკუპაციის პროცესი სამართლებრივი ნიშნულების განსაზღვრით და ტერიტორიული მოწყობის კონკრეტული მოდელის იდენტიფიცირებით უნდა დაიწყოს. პოლიტიკური პროცესი ვერ გაუსწრებს წინ სამართლებრივს და პირიქით.

I. შესავალი

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა აქტუალურ კონტექსტში სრული სიზუსტით რთულად აღწერადია, მაგრამ შესაძლოა დეფინირდეს როგორც უნიტარიზმი რეგიონული ავტონომიებით. ამ თვალსაზრისით, რეგიონულ ავტონომიებს წარმოადგენენ: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა. გარდა ამისა, განსაკუთრებული სტატუსი აქვს ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილ დროებით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს.

ზოგადად, ტერიტორიული მოწყობის კონტექსტში სამი კლასიკური მოდელია რელევანტური (პირობითი კლასიფიკაცია): უნიტარიზმი, რეგიონალიზმი და ფედერალიზმი. არსებობს ამ სამი მოდელის არაერთი კონფიგურაცია. ფედერალიზმი, ფართო გაგებით, რეგიონალიზმის ქვესახეობაა და უნიტარიზმიც შეიძლება იყოს წარმოდგენილი რეგიონალიზმის ნიშნებით. უშუალოდ რეგიონალიზმი, ვიწრო გაგებით, გულისხმობს იმ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ფორმატს, რომელიც მოიცავს ტერიტორიული ერთეულების რეგიონებად კლასიფიცირებას და ერთიანი სახელმწიფოს ტერიტორიულ დანაწილებას რეგიონულ ავტონომიებად (მაგალითად, ესპანეთი და იტალია).

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სტატიის არსებითი მიზანია ტერიტორიული მოწყობის ქართული მოდელის გაუმჯობესების იდეაზე აქცენტირებით, ე.წ. გაფართოებული რეგიონული/პოლიტიკური ავტონომიის სტანდარტის მიმოხილვა. ჯერჯერობით, მხოლოდ კატალონიის და სამხრ. ტიროლის მაგალითზე.

საერთაშორისო ორგანიზაციებს (განსაკუთრებით, გაეროს ფარგლებში), აგრეთვე სამართლის სპეციალისტებს შორის არსებობს კონსენსუსი იმ საკითხთან დაკავშირებით, რომ აფხაზეთი და ცხინვალის რეგიონი არ ფლობენ სეცესიის უფლებას.¹ *“There is no right of secession, in the name of self-determination, for groups living within a State”.*² გარდა

¹ Thomas Burri, ‘Secession in the CIS - Causes, Consequences, and Emerging Principles’ in Christian Walter and others (eds), *Self-Determination and Secession in International Law* (Oxford University Press 2014) 141; შეად. James Ker-Lindsay, *The Foreign Policy of Counter Secession – Preventing the Recognition of Contested States* (Oxford University Press 2013) 24 et seq; Surya Prakash Sharma, *Territorial Acquisition, Disputes and International Law* (Brill Nijhoff 1997) 225; Christopher Heath Wellman, *A Theory of Secession – The Case for Political Self-Determination* (Cambridge University Press 2005) 180.

² Photini Pazartzis, ‘Secession and International Law in the European Dimension’ in Marcelo G. Kohen (ed), *Secession – International Law Perspectives* (Cambridge University Press 2006) 361; Pau Bossacoma Busquets, *Morality and Legality of Secession – A Theory of National Self-Determination* (Palgrave Macmillan 2020) 364–365.

ამისა, თუნდაც რომ მიენიჭოს აფხაზ ერს „ხალხის“ სტატუსი, მათ მაინც არ აქვთ ე.წ. სეცესიის ანუ გამოყოფის უფლება საქართველოდან, რადგან თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი, ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფოებრივი ინტეგრირების სასარგებლოდ იბრება და სეცესიის უფლებას გამორიცხავს³. როგორც *sui generis* სრულიად უნიკალურია ამ კონტექსტში კოსოვოს შემთხვევა, რომლის მიერ დამოუკიდებლობის გამოცხადება ლეგიტიმურად იქნა მიჩნეული გაეროს საერთაშორისო სასამართლოს მიერ.⁴

აღსანიშნავია, რომ იშვიათია შემთხვევა, როდესაც რომელიმე ქვეყნის კონსტიტუცია ეხება სეცესიის საკითხს. ამ თვალსაზრისით, განსხვავდება ორი შემთხვევა: როდესაც კონსტიტუცია ექსპლიციტურად კრძალავს სეცესიას (ნეგატიური დებულებები სეცესიის შესახებ) ან აცხადებს მას დასაშვებად (პოზიტიური დებულებები სეცესიის შესახებ).⁵ ექსპლიციტური აკრძალვა სეცესიისა გვხვდება მიანმარის, პალაუს და ეკვადორის კონსტიტუციებში.⁶ პოზიტიური დებულებები სეცესიის დასაშვებობის შესახებ გვხვდება, მსოფლიო მასშტაბით, მხოლოდ შემდეგი სამი ქვეყნის კონსტიტუციაში: ეთიოპია, სუდანი და სენტ კიტსი და ნევისი.⁷

გარდა ამისა, ერთმანეთისაგან განსხვავდება ორი მოდელი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ტერიტორიული კონფლიქტების მართვისა სეცესიური მისწრაფებების შემთხვევაში: ე.წ. პარტიციპატორული ანუ თანამონაწილეობითი მოდელი (შოტლანდია, კვებეკი) და ე.წ. უარყოფის მოდელი (კატალონია).⁸ პირველი მოდელის ფარგლებში ცენტრალური ხელისუფლება ცდილობს დემოკრატიული პროცესების ფარგლებში მიანიჭოს რეგიონულ ხელისუფლებას შესაძლებლობა, თავად გადაწყვიტოს საკუთარი ბედი, მაგალითად, რეფერენდუმის მეშვეობით. მეორე შემთხვევაში, ცენტრალური ხელისუფლება სრულად აიგნორებს სეცესიის მოთხოვნებს და არ მიდის არავითარ დათმობაზე. არსებობს ასევე მესამე მოდელიც, რომელიც უკავშირდება სეცესიის მისწრაფებების მქონე რეგიონისათვის გაფართოებული ავტონომიური უფლებების მინიჭების საკითხს (ავტონომიის მაქსიმიზაციის მოდელი).⁹

³ Tinatin Erkvania, 'Constitutional Framework of the Conflict Regions in Georgia and the Latest Attempts for their Regulation' (2021) 5(1) Journal of Politics and Democratization 1-33.

⁴ Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion of 22 July 2010, ICJ Reports, 2010.

⁵ Anna Gamper, 'Regionalismus und Sezession – verfassungsrechtliche Herausforderungen und Antworten im europäischen Vergleich' in Walter Obwexer and others (eds), Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa (Nomos 2018) 61 et seq.

⁶ *ibid.*

⁷ *ibid.*

⁸ *ibid.*

⁹ *ibid.*, 78 et seq.

ზოგადად, რეგიონის სპეციალური სტატუსის ასიმეტრიულობის კონტექსტში ერთმანეთისაგან განსხვავდება რამდენიმე ტიპის ასიმეტრია:¹⁰ ფუნქციონალური, პოლიტიკური, ინსტიტუციონალური, სიმბოლური და ასიმეტრია რეჟიმის მიხედვით. ასიმეტრიის ეს ტიპები გავლენას ახდენენ ტერიტორიული ავტონომიის მიერ სტანდარტული პოლიტიკური პროცესებისაგან განსხვავებული პოლიტიკის ფორმირებაზე.

ფუნქციონალური, იგივე ჰორიზონტალური ასიმეტრია გულისხმობს შემთხვევას, როდესაც სპეციალური სტატუსის მქონე რეგიონს აქვს ფართო ავტონომია. ამ შემთხვევაში, ერთ რეგიონს აქვს ბევრად ძლიერი უფლებამოსილებები გადაწყვეტილების მიღების თავისუფლების პროცესის გათვალისწინებით, ვიდრე სხვა რეგიონებს იმავე სახელმწიფოში. ამ ტიპის ასიმეტრია შეიძლება უკავშირდებოდეს როგორც ზოგად პოლიტიკურ უფლებამოსილებებს (მაგალითად, კატალონია), აგრეთვე, ფისკალურ და მონეტარულ პოლიტიკას (მაგალითად, ჰონგ-კონგი).

პოლიტიკური, იგივე, ვერტიკალური ასიმეტრია გულისხმობს შემთხვევას, როდესაც ტერიტორიული ერთეულისადმი მინიჭებული უფლებამოსილებები უფრო ძლიერია (ღრმავ) სხვა რეგიონებთან შედარებით იმავე სახელმწიფოში. პოლიტიკური ასიმეტრია მიემართება თვითმმართველობის იმ ხარისხს, რომელიც გააჩნია ტერიტორიულ ავტონომიას მისთვის გადაცემული ფუნქციების/უფლებამოსილებების ფარგლებში.

ინსტიტუციონალური ასიმეტრია გულისხმობს შემთხვევას, როდესაც განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ტერიტორიულ ავტონომიას გააჩნია განსხვავებული სახელწოდებების, დიზაინის და წესრიგის მქონე ინსტიტუციები სხვა რეგიონებთან შედარებით იმავე სახელმწიფოში. ინსტიტუციონალური ასიმეტრიის მაღალი ხარისხი შეიძლება გადაიზარდოს რეჟიმის ასიმეტრიაში.

სიმბოლური ასიმეტრია გულისხმობს შემთხვევას, როდესაც ტერიტორიული ავტონომიის მიერ საკუთარი იდენტობის აღიარება ხდება განსხვავებულ სიმბოლოებზე ხაზგასმით, ვიდრე იმავე სახელმწიფოს სხვა რეგიონებში. ეს სიმბოლოები შეიძლება იყოს აქცენტირება „ერის“, „ეროვნულობის“, „ხალხის“, „განსხვავებული საზოგადოების“ იდეაზე. ყოველივე ეს შესაძლოა, იწვევდეს განსხვავებული დასახელებების ტერიტორიული პოლიტიკური ინსტიტუციების ან ტერიტორიული დროშების, ემბლემების, ჰიმნების ან სპორტული ჯგუფების შექმნას.

¹⁰ Susan J. Henders, *Territoriality, Asymmetry, And Autonomy: Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet* (Palgrave Macmillan 2010) 15 et seq.

დაბოლოს, რეჟიმის ასიმეტრია სახეზეა, როდესაც განსაკუთრებული ტერიტორიული ავტონომიის ეკონომიკური და პოლიტიკური რეჟიმი განსხვავდება სახელმწიფოს მთლიანი პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემისაგან იმდენად, რომ ეს ორი სივრცე (რეგიონული და ცენტრალური ხელისუფლება) ემყარება განსხვავებულ პრინციპებს პოლიტიკური ლეგიტიმაციისა და კონსტიტუციური წესრიგის აღქმისას. ამ თვალსაზრისით, ნიშანდობლივია ცენტრალური ტიბეტისა და ჰონგ-კონგის („ერთი სახელმწიფო, ორი სისტემა“ - ეს პრინციპი ჰონგ-კონგის ტერიტორიული ავტონომიის საფუძველია) გამოცდილება.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ტერიტორიული ავტონომიის განსაკუთრებული სტატუსი შეიძლება იყოს დევოლუციური (*Devolutionary*) ან ინტეგრაციული (*Integrative*). დევოლუციური ავტონომია გულისხმობს შემთხვევას, როდესაც ხდება ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილების ტრანსფერი ტერიტორიულ ერთეულებზე, რომლებიც წარმოადგენენ შესაბამისი სახელმწიფოს განუყოფელ ნაწილს. დევოლუციური განსაკუთრებული ავტონომიური სტატუსის მიზანია შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულის სოციუმის მოთხოვნების დაკმაყოფილება, რაც გულისხმობს ამ უკანასკნელთა მიერ სახელმწიფოსთან ინკლუზიურობის ლეგიტიმურობის აქცეპტირებას. კატალონია და კორსიკა დევოლუციური განსაკუთრებული ავტონომიის მაგალითებს ქნიან.

ტერიტორიული ავტონომიის განსაკუთრებული სტატუსი შეიძლება იყოს ინტეგრაციულიც. ეს არის შემთხვევა, როდესაც ტერიტორიული ერთეული ინკორპორირდება ახალ სახელმწიფოში და იღებს ავტონომიის სტატუსს. ჰონგ-კონგი 1997 წლიდან და ტიბეტი 1950-იანი წლებიდან ინტეგრაციული ავტონომიის მაგალითებს ქმნიან. დროთა განმავლობაში, ინტეგრაციული ავტონომიის მახასიათებლები შეიძლება გადაიზარდოს დევოლუციური ავტონომიის მახასიათებლებში.

ტერიტორიული ავტონომიების სტატუსები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან, აგრეთვე, ტემპორალიტეტის (*Temporality*) მიხედვით. კერძოდ, ეს სტანდარტი (ტემპორალიტეტი, აქცენტირდება დროზე) გულისხმობს შემთხვევებს, პერმანენტულია ტერიტორიული ავტონომიის მინიჭება თუ დროებითი. მაგალითად, ჰონგ-კონგის განსაკუთრებული ადმინისტრაციული რეგიონის სტატუსი განსაზღვრულია კონკრეტულ თარიღამდე და ესაა 1947 წლის 1-ლი ივლისი. ამასთან, როდესაც ცენტრალური ტიბეტი პირველად ინკორპორირდა ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის შემადგენლობაში 1950-იან წლებში, მას მიენიჭა ტემპორალური (დროებითი) განსაკუთრებული სტატუსი კონკრეტული ვადის მიუთითებლად. პერმანენტული განსაკუთრებული ავტონომია არ გულისხმობს რაიმე სახის ლიმიტს ვადის და

ხანგრძლივობის გათვალისწინებით. პერმანენტული ტერიტორიული ავტონომიების მაგალითებია კატალონია და კორსიკა. გარდა ამისა, კონსტიტუციურსამართლებრივი თვალსაზრისით, ერთმანეთისაგან განსხვავდება ფედერალური ერთეულების, კვაზიფედერალური რეგიონალური მოწყობის ქვეყნების ტერიტორიული ერთეულების და უნიტარული მოწყობის ქვეყნების ფარგლებში დეცენტრალიზაციის შედეგად წარმოქმნილი რეგიონების კონსტიტუციური სტატუსი.¹¹ ზოგადად, ფედერალიზმი არის რეგიონალიზმის ქვესახეობა. ამავდროულად, რეგიონალიზმს, ვიწრო გაგებით, ხშირად მოიხსენიებენ როგორც ფედერალიზმის „უმცროს ძმას“. როგორც წესი, რეგიონალიზმზე სამართლებრივ მეცნიერულ ლიტერატურაში საუბარია ზოგად კონტექსტში - რეგიონების ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ არსებულ ავტონომიურ უფლებებზე ხაზგასმით, რაც შეეხება ფედერალიზმს, ამ თვალსაზრისით, ხშირად აღინიშნება, რომ ეს უკანასკნელი რეგიონალიზმის სპეციფიკური ნაირსახეობაა.¹²

მეცნიერულ ლიტერატურაში (და არა მხოლოდ) ხშირად აღინიშნება რეგიონალიზაცია და, ზოგადად, ფედერალიზაცია ტერიტორიული/ეთნიკური კონფლიქტების მოგვარების ერთ-ერთი შესაძლო ინსტრუმენტია.¹³

წარმოდგენილი სტატია აღწერს რეგიონალიზმის ქართული მოდელის აღმნიშვნელი სტანდარტებისა და ინსტიტუციონალური თავისებურებების იდენტიფიცირების გზაზე, არსებითად, ესპანური და, გარკვეულწილად, იტალიური რეგიონალიზმის მახასიათებლებს.

¹¹ ამ საკითხთან დაკავშირებით, იხ. Gudrun M. Grabher and Ursula Mathis-Moser (eds), *Regionalism(s) – A Variety of Perspectives from Europe and the Americas* (New Academic Press 2014) 3 et seq.

¹² *ibid*; იხ. ასევე: Csilla Dömök, *Europa der Nationen und Regionen – eine Geschichte von Einheit und Identität: Regionalismus und Föderalismus in Europa* (WVB 2018) 79 et seq.

¹³ მაგალითად, იხ. Michael Wolffsohn, *Zum Weltfrieden, Ein politischer Entwurf* (DTV 2015); Soeren Keil and Elisabeth Alber, *Federalism as a Tool of Conflict Resolution* (Routledge 2021) 1 et seq.; Bettina Pettersohn, *Konfliktregulierung in multinationalen Demokratien – Föderalismus und Verfassungsreformprozesse in Kanada und Belgien im Vergleich* (Nomos 2013) 60 et seq.

II. ტერიტორიული კონფლიქტები საქართველოში: პოლიტიკური სისტემა და ავტონომია აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში (სამაჩაბლო) – პრეისტორია და დღევანდელი მდგომარეობა

1. აფხაზეთის რეგიონის კონსტიტუციური სტატუსი – წარსული და დღევანდელი მდგომარეობა

1.1. აფხაზეთის მოსახლეობა და ადმინისტრაციული დაყოფა

აფხაზეთის მოსახლეობის ზუსტი რაოდენობის იდენტიფიცირება რთულია, რადგან ეს რეგიონი ოკუპირებულია რუსეთის მიერ¹⁴ და, შესაბამისად, მოსახლეობის აღწერა საქართველოს ხელისუფლების მიერ ვერ ხორციელდება. გარდა ამისა, აფხაზეთის დღევანდელი მოსახლეობის რაოდენობაზე გავლენა იქონია აფხაზეთის ომმა და ქართველთა ეთნოწმენდამ.¹⁵

აფხაზეთის ახლანდელი მოსახლეობის ზუსტი სიდიდე დაუდგენელია. დე-ფაქტო ხელისუფლების ცნობით,¹⁶ მისი რიცხვი 2003 წელს იყო 215,972, 2011 წელს კი – 240,705. თუმცა ეს მონაცემები არ არის სანდო ქართული მხარისათვის. საქსტატმა 2003 წელს ივარაუდა, რომ რეგიონში 179 000 ადამიანი ცხოვრობდა, უკანასკნელად, 2005 წელს კი – 178 000. გაეროს განვითარების პროგრამა 1998 წელს 180 000-ისა და 220 000-ის შუალედში ვარაუდობდა, საერთაშორისო კრიზისების ჯგუფი კი 2006 წელს კი – 157 000-სა და 190 000-ს შორის.

1992-93 წლების ცნობილმა მოვლენებმა აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში დემოგრაფიული ვითარება მკვეთრად შეცვალა. იმატა ადგილობრივ მოსახლეობაში მიგრაციის დონემ. აფხაზეთის ოკუპირებულ ტერიტორიაზე ქართული მოსახლეობის საერთო რაოდენობა 88.5%-ით შემცირდა. საბჭოთა პერიოდში, 1989 წლის აღწერით, აფხაზეთის

¹⁴ მუხლი 2, საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19132?publication=8>> [10.5.2022]

¹⁵ 1992-1993 წლების აფხაზეთის ომის და 1998 წლის კონფლიქტის დროს ეთნიკურად ქართველთა ხოცვა-ჟლეტა და იძულებითი გასახლება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიიდან. ქართველთა ეთნოწმენდა აღიარებულია ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (ეუთო) კონვენციებით ბუდაპეშტის, სტამბოლისა და ლისაბონის სამიტებზე (1994 წ., 1996 წ. და 1997 წ.). ქართველთა ეთნოწმენდა აფხაზეთში აღიარებულია, აგრეთვე, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (გაერო) მიერ (იხ. გენერალური ასამბლეის 2008 წლის 15 მაისის რეზოლუცია A/RES/62/249. გარდა ამისა, გაეროს უშიშროების საბჭოს მიღებული აქვს მთელი რიგი რეზოლუციები საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ).

¹⁶ დე-ფაქტო ხელისუფლების „ოფიციალურ“ სტატისტიკაში ქართველები და მეგრელები, როგორც წესი, სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფადაა წარმოდგენილი. მეგრული „იდენტობის“ გაძლიერებით, აფხაზეთის დე-ფაქტო ხელისუფლება მიზნად ისახავს აფხაზეთში მცხოვრები ეთნიკური ქართველების რაოდენობის ხელოვნურად შემცირებას და, ამის შედეგად, ქართული გავლენის შემცირებას გალის რაიონში.

ავტონომიური რესპუბლიკის ეკონომიკის სამინისტროს სტატისტიკის სამმართველოს ინფორმაციით, აფხაზეთში სულ 525 061 მოსახლე იყო, მათ შორის, ეთნიკურად ქართველი - 239.9 ათასი (46%); ეთნიკურად აფხაზი - 93.3 ათასი (18%); რუსი - 74.9 ათასი (14%); სომეხი - 76.5 ათასი (15%).

„იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, „იძულებით გადაადგილებულ პირად - დევნილად ითვლება ის მოქალაქე ან საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელიც იძულებული გახდა, დაეტოვებინა თავისი მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი და გადაადგილებულიყო საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებში იმ მიზეზით, რომ საფრთხე შეექმნა მის ან მასთან მცხოვრები ოჯახის წევრის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას ან თავისუფლებას უცხო ქვეყნის აგრესიის, შიდა კონფლიქტის ან ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევების გამო“.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს უკანასკნელი მონაცემებით, საქართველოში ამჟამად 277 000-მდე იძულებით გადაადგილებული პირია, რომელთაც ცხინვალისა და აფხაზეთის რეგიონებიდან მოუწიათ იძულებით გადაადგილება. *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)*-ის მონაცემებით, ამჟამად საქართველოში 293 000 იძულებით გადაადგილებული პირია. მონაცემთა სხვაობა ძირითადად განპირობებულია განსხვავებული შეფასებისა და ანალიზის სისტემით.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ დაყოფას, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა ადმინისტრაციულად იყოფა 7 მუნიციპალიტეტად: აჟარის მუნიციპალიტეტი, გაგრის მუნიციპალიტეტი, გალის მუნიციპალიტეტი, გუდაუთის მუნიციპალიტეტი, გულრიფშის მუნიციპალიტეტი, ოჩამჩირის მუნიციპალიტეტი, სოხუმის მუნიციპალიტეტი.

ავტონომიური რესპუბლიკის ფართობი შეადგენს 8700 კვ. კმ-ს. ავტონომიის დედაქალაქია ქალაქი სოხუმი. ავტონომიის ტერიტორიაზე 526 დასახლებული პუნქტია, მათ შორის: 7 ქალაქი (ახალი ათონი, გაგრა, გალი, გუდაუთა, ოჩამჩირე, სოხუმი, ტყვარჩელი), 5 დაბა (ბიჭვინთა, განთიადი, გულრიფში, ლესელიძე, მიუსერა) და 514 სოფელი. 1993 წლიდან აფხაზეთის მთელი ტერიტორია (2008 წლამდე კოდორის ხეობის გამოკლებით) სეპარატისტული რეჟიმის კონტროლქვეშაა.

1.2. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის პოლიტიკური სისტემა – კრეისტორია და დღევანდელი მდგომარეობა

როდესაც ვსაუბრობთ აფხაზეთის რეგიონის პოლიტიკურ სისტემაზე, ისტორიულ კონტექსტში, ერთმანეთისაგან განსხვავდება აფხაზეთის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური ავტონომიური რესპუბლიკა (1931-1992 წწ.) და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა უკვე საქართველოს დამოუკიდებელი დემოკრატიული რესპუბლიკის ფარგლებში (ფუნქციონირებს 1991 წლიდან დღემდე). გარდა ამისა, საკუთარი პოლიტიკური სისტემა გააჩნია უკვე სეპარატისტულ „აფხაზეთის რესპუბლიკას“ (1992 წლიდან დღემდე).¹⁷

გარდა ზემოაღნიშნულისა, 1921-1931 წლებში არსებობდა აფხაზეთის საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა (ასსრ). 1921 წლის დეკემბერში საქართველოს საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკასა და აფხაზეთის საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკებს შორის დაიდო ხელშეკრულება, რომლის ძალითაც აფხაზეთი შევიდა საქართველოს შემადგენლობაში. 1921 წლის 16 დეკემბრიდან აფხაზეთის სსრ-ის ამიერკავკასიის სოციალისტური ფედერაციული საბჭოთა რესპუბლიკაში (სფსრ)¹⁸ შესვლის მიზნით გახდა საქართველოს სსრ-ის ნაწილი ფედერალურ საწყისებზე. 1922 წლის 13 დეკემბრიდან აფხაზეთის სსრ ამიერკავკასიის სფსრ-ში შევიდა, როგორც საქართველოს სსრ-ის სუბიექტი. 1931 წლის 19 თებერვლიდან აფხაზეთის სსრ-ის სტატუსი შეიცვალა ავტონომიური რესპუბლიკით.

აფხაზეთის სსრ-ის პირველი კონსტიტუცია (თუ არ გავითვალისწინებთ 1925 წლის არაოფიციალურ კონსტიტუციას) მხოლოდ 1927 წელს შედგა. მანამდე, რადგანაც აფხაზეთს წლების მანძილზე საკუთარი კონსტიტუცია არ გააჩნდა, საქართველოსთან ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ, მის ტერიტორიაზე ვრცელდებოდა საქართველოს სსრ-ის 1922 წლის კონსტიტუცია, რომელშიც გაწერილი იყო აფხაზეთის ადგილი საქართველოს შემადგენლობაში.

1918 წლის 13 სექტემბერს მიღებული „საქართველოს ეროვნულ საბჭოში ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლობის შესახებ“ კანონის

¹⁷ ხაზგასასმელია, რომ 1999 წლის 12 ოქტომბერს, 1999 წლის რეფერენდუმზე დაყრნობით მიიღეს „აფხაზეთის რესპუბლიკის“ დამოუკიდებლობის აქტი. შესაბამისად, სეპარატისტული აფხაზეთი იურიდიულად, აღნიშნულ დღემდე საქართველოს სუბიექტად მოიაზრებდა თავს.

¹⁸ ამიერკავკასიის სოციალისტური ფედერაციული საბჭოთა რესპუბლიკა (ამიერკავკასიის ფედერაცია, ასფსრ) — საბჭოთა რესპუბლიკა, რომელმაც 1922–1936 წლებში იარსება; მასში შედიოდნენ საქართველოს, სომხეთისა და აზერბაიჯანის რესპუბლიკები, ასევე აფხაზეთის სსრ 1922-1931 წლებში. 1936 წლის შემდეგ ამიერკავკასიის სამი ქვეყანა საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში ცალ-ცალკე შევიდა.

თანახმად, აფხაზებს ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენლებისთვის გათვალისწინებული 26 ადგილიდან ჰქონდათ 3 ადგილი.

1918-21 წლებში აფხაზეთი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის შემადგენლობაში შევიდა ავტონომიის სტატუსით. ეს აისახა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის თებერვალს მიღებულ საქართველოს კონსტიტუციაში, რომელიც ეხება ქვეყნის ეროვნულ-სახელმწიფოებრივ მოწყობას (საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მე-11 თავი).

1918 წლის 11 ივნისიდან აფხაზეთი იყო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ავტონომიური ერთეული, რაც 1919 წლის 20 მარტს ოფიციალურად დაადასტურა აფხაზეთში პირველად ჩატარებული დემოკრატიული არჩევნების გზით არჩეულმა ხელისუფლების უმაღლესმა კანონიერმა ორგანომ – აფხაზეთის სახალხო საბჭომ. ამავე ორგანომ 1920 წლის 16 ოქტომბერს დაამტკიცა ავტონომიური აფხაზეთის კონსტიტუციის პროექტი და ის საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს – დამფუძნებელ კრებას გადაუგზავნა დასამტკიცებლად.

შესაბამისად, 1919-1921 წლებში არსებობდა აფხაზეთის სახალხო საბჭო – ლეგიტიმური საკანონმდებლო ორგანო, რომელიც აირჩა აფხაზეთის ტერიტორიაზე პირველი საყოველთაო არჩევნების შედეგად 1919 წლის 13 თებერვალს.

აფხაზეთის სახალხო საბჭო იყო მრავალპარტიული და მრავალეროვნული. შედგებოდა 40 დეპუტატისგან, რომლებიც 7 ფრაქციაში იყვნენ განაწილებული (27 სოციალ-დემოკრატი, 4 დამოუკიდებელი სოციალისტი, 3 უპარტიო მემარჯვენე, 3 ესერი, 1 ეროვნულ-დემოკრატი, 1 სოციალისტ-ფედერალისტი, 1 უპარტიო კოლონისტი), 20 იყო ეთნიკური აფხაზი. 40 დეპუტატიდან 7 (4 დამოუკიდებელი სოციალისტი, 3 უპარტიო მემარჯვენე) იყო რადიკალურად ანტიქართულად განწყობილი. მათ შექმნეს „დამოუკიდებელი ფრაქცია“, რომლის მიზანი იყო აფხაზეთისათვის მაქსიმალური სუვერენიტეტის მოპოვება. საბჭოს პირველი სხდომა გაიმართა 1919 წლის 18 მარტს. საბჭოს თავმჯდომარედ აირჩიეს არზაყან ემუხვარი. შემდგომში ის იყო აგრეთვე აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარე. 20 მარტის სხდომაზე მიღებულ იქნა „აქტი აფხაზეთის ავტონომიის შესახებ“, დოკუმენტი ითვალისწინებდა აგრეთვე აფხაზეთის სახალხო საბჭოს და საქართველოს დამფუძნებელი კრების წარმომადგენელთა მონაწილეობით შექმნილი პარიტეტული კომისიის მიერ აფხაზეთის კონსტიტუციის შემუშავებას. კონსტიტუციის მიღება გაჭიანურდა ოპოზიციის უკომპრომისო პოლიტიკის გამო. 1920

წლის ოქტომბერში აფხაზეთის სახალხო საბჭომ დაამტკიცა „დებულება აფხაზეთის ავტონომიური მართვის შესახებ“. წითელი არმიის აფხაზეთში შეჭრის და 1921 წლის 4 მარტს სოხუმის დაკავების შემდგომ აფხაზეთის სახალხო საბჭომ შეწყვიტა საქმიანობა.

1919 წლის 20 მარტს ახლად არჩეულმა აფხაზეთის სახალხო საბჭომ მიიღო „აქტი ავტონომიის შესახებ“ და დასამტკიცებლად საქართველოს დამფუძნებელ კრებას წარუდგინა, მასში ნათქვამი იყო:

- აფხაზეთი შედის საქართველოს სახელმწიფო შემადგენლობაში ავტონომიურ ელემენტად, რაზედაც აცნობებს საქართველოს პარლამენტსა და მთავრობას;

- ავტონომიური აფხაზეთისთვის უნდა შეიქმნას კონსტიტუცია, რომელიც დაარეგულირებს ცენტრალურ (საერთო-ქართულ) და ავტონომიურ ხელისუფლებებს შორის დამოკიდებულებას;

- კონსტიტუციის შესადგენად უნდა ჩამოყალიბდეს შორეული პარიტეტული კომისია სახალხო საბჭოს წევრებისა და საქართველოს პარლამენტის დეპუტატებისგან;

- ამ კომისიისგან შემუშავებული დებულებები შეტანილი უნდა იყოს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციაში.

1920 წლის 29 დეკემბერს საქართველოს დამფუძნებელი კრების მცირე საკონსტიტუციო კომისიამ მიიღო „ავტონომიური აფხაზეთის მართვის დებულება“. საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ აფხაზეთის ავტონომიის ძირითადი პრინციპები შეიტანა საქართველოს კონსტიტუციაში.

1921 წლის 21 თებერვალს, დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებულმა საქართველოს პირველმა კონსტიტუციამ კონსტიტუციურად განამტკიცა აფხაზეთის ავტონომიური სტატუსი ერთიანი ქართული სახელმწიფოს – საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ფარგლებში.

ამ ეტაპზე, დევნილობაში მყოფი აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოებს წარმოადგენენ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო (საკანონმდებლო ორგანო) და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭო (აღმასრულებელი ორგანო), რომლებიც 1993 წლიდან ქალაქ თბილისშია განთავსებული.

შესაბამისად, საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციის შემდეგ, დაარსდა აფხაზეთის საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა (აფხაზეთის სსრ, ოფიციალურად 1921 წლის 31 მარტიდან 1931 წლის 19 თებერვლამდე), რომელიც დამოუკიდებელი იყო გარკვეული პერიოდის

განმავლობაში. კერძოდ, 1921 წლის 16 დეკემბერს აფხაზეთის სსრ შეუერთდა საქართველოს სსრ-ს შესაბამისი ხელშეკრულებით და დაექვემდებარა ამ უკანასკნელს. 1931-1992 წლებში არსებობდა აფხაზეთის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა, რომელიც შედიოდა საქართველოს სსრ-ის შემადგენლობაში (აფხაზეთის ასსრ).

აღსანიშნავია, რომ აფხაზური მხარე დღემდე აპელირებს აფხაზეთის სსრ-ის არსებობის ფაქტზე და მოითხოვს ამავდროულად დამოუკიდებლობის აღდგენას.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 1991 წლის 9 ივლისს აფხაზეთის ასსრ-ში მიღებულ იქნა კანონი „აფხაზეთის ასსრ უმაღლესი საბჭოს დეპუტატთა არჩევნების შესახებ“ (1991 წლის 27 აგვისტოს ცვლილებით). აღნიშნული კანონი აფხაზი ეროვნების წარმომადგენლებს, რომლებიც ავტონომიური რესპუბლიკის მოსახლეობის მხოლოდ 18 %-ს შეადგენდნენ, 28 მანდატს ანიჭებდა. ქართველ მოსახლეობას, რომელიც მაშინ აფხაზეთის დაახლ. 47,6 %-ს შეადგენდა - 26 მანდატს, ხოლო დანარჩენ ეროვნულ უმცირესობას - 11 მანდატს.

1992 წლის 23 ივლისს აფხაზეთის ასსრ-ის უზენაესი საბჭოს სეპარატისტულად განწყობილმა დეპუტატთა ჯგუფმა, XII მოწვევის პირველი სესიის ბოლო სხდომაზე, საკონსტიტუციო ცვლილებების განსახორციელებლად საჭირო 2/3 ხმის არქონის მიუხედავად, უბრალო უმრავლესობით მთლიანად გააუქმა აფხაზეთის ასსრ-ის 1978 წლის კონსტიტუცია, უარი თქვა სახელწოდება „აფხაზეთის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკაზე“ და გამოაცხადა ახალი აფხაზეთის რესპუბლიკა. მოგვიანებით, აფხაზეთის ასსრ-ის დეპუტატების ქართულმა ფრაქციამ ჩაანაცვლა აღნიშნული სახელწოდება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის“ სახელით.

აფხაზეთის ასსრ-ის 1978 წლის კონსტიტუციის შესაბამისი დროის ვერსიით, აფხაზეთის სამართლებრივი სტატუსის საკითხებზე კანონებისა და სხვა აქტების მიღება ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე, რეფერენდუმის ჩატარებისა და უმაღლესი თანამდებობის პირების, ასევე, შესაბამისი ორგანოების არჩევის თუ დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება უნდა განხორციელებულიყო აფხაზეთის ასსრ-ის უმაღლესი საბჭოს დეპუტატთა ორი მესამედით. მიუხედავად ამისა, აფხაზეთის ასსრ-ის ხელმძღვანელობამ აფხაზეთის სახელმწიფო სუვერენიტეტის შესახებ უკანონოდ გამოცხადებული დეკლარაციის მოშველიებით, თანმიმდევრულად დაიწყო საკანონმდებლო და ორგანიზაციული ღონისძიებების გატარება,

რომელთა საბოლოო მიზანი იყო საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა და საქართველოს შემადგენლობიდან გასვლა.

ამ პოლიტიკამ ქართველი დეპუტატები (26 მანდატი) და ეროვნული უმცირესობების სხვა წარმომადგენელთა (11 მანდატი) უმეტესობა აიძულა, დაეტოვებინა ასსრ უმაღლესი საბჭო.

ამ დროს, 1991-1992 წლებში აფხაზეთის ასსრ-ის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის (უმაღლესი საბჭო ირჩევდა თავის მუდმივმოქმედ და მის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს – აფხაზეთის ასსრ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმს, რომელიც უმაღლესი საბჭოს სესიებს შუა პერიოდში ახორციელებდა აფხაზეთის ასსრ სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ფუნქციებს) დადგენილებით, მიიღეს ნორმატიული აქტები, რომლებითაც საქართველოს რესპუბლიკის მთელი რიგი კანონები აფხაზეთში ძალადაკარგულად გამოცხადდა.

აფხაზმა კანონმდებლებმა 1992 წლის 24 ივლისს მიიღეს გადაწყვეტილება, რომლის თანახმად, წყდებოდა აფხაზეთის ასსრ-ის 1978 წლის კონსტიტუციის მოქმედება და აღადგინეს 1925 წლის აფხაზეთის სსრ-ის კონსტიტუცია მაშინ, როდესაც 1925 წელს არავითარი ამგვარი საკანონმდებლო აქტი არ მიღებულა. 1925 წელს არსებობდა ამგვარი დოკუმენტის მხოლოდ პროექტი. უგულვებელყოფილი იყო კონსტიტუციის მოთხოვნა, რომლის მიხედვით, ამ ტიპის გადაწყვეტილების მიღება დეპუტატთა მხოლოდ ორი მესამედის ხმებით იყო შესაძლებელი.

1994-1996 წლებში საქართველოს პარლამენტმა რამდენიმე მნიშვნელოვანი დადგენილება მიიღო. ესენია: 1994 წლის 10 მარტის, 1995 წლის 24 თებერვლის, 1995 წლის 14 ივნისის, 1996 წლის 17 აპრილის და 1996 წლის 25 დეკემბრის დადგენილებები.

- 1994 წლის 10 მარტის დადგენილებით, საქართველოს პარლამენტმა აფხაზეთის ასსრ-ის უმაღლესი საბჭო დაითხოვა, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა აფხაზეთის დევნილ ხელისუფლებად ცნო და გააუქმა აფხაზეთის ასსრ-ის 1991 წლის 9 ივლისის კანონი (1991 წლის 27 აგვისტოს მდგომარეობით) „აფხაზეთის ასსრ უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ (ამ კანონს ქართველები ე.წ. აპარტიდის კანონსაც უწოდებდნენ, ქართველი მოსახლეობისათვის მხოლოდ 26 სადეპუტატო მანდატის მინიჭების გამო). ამავე დადგენილებით, იურიდიული ძალის არმქონედ გამოცხადდა ყველა სამართლებრივი აქტი, რომელიც მიღებულ იქნა მაშინდელი ქართული, მათ შორის, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის დარღვევით.

- 1995 წლის 24 თებერვლის დადგენილებით, საქართველოს პარლამენტმა აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს წევრ 26 დეპუტატს მანდატი აღუდგინა, კერძოდ, გამოცხადდა, რომ „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობით და საკანონმდებლო ორგანოდ – უმაღლეს საბჭოდ – ცნობილი იქნეს 1991 წელს აფხაზეთის ასსრ უმაღლეს საბჭოში არჩეული ის დეპუტატები, რომლებიც რეალურად გამოხატავენ აფხაზეთის მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის ინტერესებს და არ მონაწილეობდნენ გუდაუთის სეპარატისტულ დაჯგუფებასთან ერთად ანტიკონსტიტუციურ საქმიანობაში“.

- 1995 წლის 14 ივნისს საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით, აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, საგანგებო მდგომარეობის გამო, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში, კოოპტაციის წესით, შეყვანილ იქნენ აფხაზეთიდან არჩეული საქართველოს პარლამენტის წევრები. შესაბამისად, ამ დადგენილებით განისაზღვრა, რომ გარდა ზემოაღნიშნული 26 დეპუტატისა, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის შემადგენლობაში შედიან აგრეთვე, 1992 წელს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან საქართველოს პარლამენტში არჩეული წევრები.

- 1996 წლის 17 აპრილის დადგენილების შესაბამისად, „იურიდიული ძალის არმქონე და ბათილია სეპარატისტთა მიერ მიღებული ე.წ. აფხაზეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, პრეზიდენტის ინსტიტუტი, ხელშეკრულებები და შეთანხმებები უცხო ქვეყნის სტრუქტურებთან. აგრეთვე მმართველობის ყველა ორგანო და მათი გადაწყვეტილებები. სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგებანი, რომლებიც ეწინააღმდეგება საქართველოსა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობას“.

- „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ვადის გაგრძელების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 25 დეკემბრის დადგენილებით დადგენილია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების გაგრძელება საქართველოში იურისდიქციის ფაქტობრივ აღდგენამდე.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში სადღეისოდ შედიან უმაღლეს საბჭოში 1991 წელს არჩეული წევრები და 1992 წელს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან საქართველოს პარლამენტში არჩეული წევრები. მათი ნაწილი დღეს, ცოცხალი აღარ არის და თუ როგორ უნდა მოხდეს უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის შემდგომი სრული ან ნაწილობრივი განახლება, დღემდე სადავო და პრობლემატური საკითხია (ცხადია, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე. იმ შემთხვევაში, თუკი ეს პროცესი დიდხანს გაგრძელდა). აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ამჟამად არსებული კონსტიტუცია

წარმოადგენს აფხაზეთის ასსრ-ის 1978 წლის 6 ივნისის კონსტიტუციის შეცვლილ და რედაქტირებულ ვარიანტს (ბოლო ვერსია 2019 წლის განახლებულ რედაქციას წარმოადგენს).

2. ცხინვალის რეგიონის (ე.წ. სამხრეთ ოსეთი) სამართლებრივი სტატუსი – წარსული და დღევანდელი

2.1. ცხინვალის რეგიონის მოსახლეობა და ადმინისტრაციული დაყოფა

ცხინვალის რეგიონი (იგივე შიდა ქართლი ანუ სამაჩაბლო) სადღეისოდ მოიცავს საქართველოს ყოფილი სსრ-ის სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიას (1922-1990). ყოფილი ავტონომიის ტერიტორია შედის შიდა ქართლისა და მცხეთა-მთიანეთის მხარეებში. გარდა ამისა, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე არსებობს დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული, რომელიც მოიცავს ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის (გაუქმდა 1991 წელს) ტერიტორიას. ეს დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული შეიქმნა საქართველოს პარლამენტის 2007 წლის 8 მაისის დადგენილებით. ამავე წლის 10 მაისს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებით, ჩამოყალიბდა მისი ადმინისტრაცია (ე.წ. სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია).

ამასთან, 2007 წელს მიღებულ იქნა კანონი ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ, რომელიც „მიზნად ისახავს ყველა პირობის შექმნას ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქისთვის საქართველოს სახელმწიფოს ფარგლებში ავტონომიური სტატუსის განსაზღვრის, მისთვის ფართო პოლიტიკური თვითმმართველობის მინიჭებისა და დემოკრატიული არჩევნების ჩატარებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საქართველოს სახელმწიფოში ოსი ხალხის კულტურული თვითმყოფადობა და რეგიონის პოლიტიკური თვითმმართველობა“.

ცხინვალის რეგიონში თვითმმართველი ერთეულებია: ახალგორის მუნიციპალიტეტი, ერედვის მუნიციპალიტეტი, თიღვის მუნიციპალიტეტი, ქურთის მუნიციპალიტეტი, ჯავის მუნიციპალიტეტი, ქ. ცხინვალი.

რაც შეეხება ცხინვალის რეგიონის მოსახლეობას: საბჭოთა დროს, 1989 წლის აღწერით, სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის მოსახლეობა იყო 98 527, მათ შორის ეთნიკური ოსი იყო 65 232 (66%); ქართველი 28 544

(29%). 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ გამოქვეყნებულია 2012 წლის მონაცემები, რომლის შესაბამისად, ცხინვალის რეგიონში ცხოვრობს – 51 600 ადამიანი. ეთნიკურად ოსია – 46 000 (89%), ქართველი – 4 600 (9%). 2015 წელს ცხინვალის რეგიონის *de facto* ხელისუფლებამ ჩაატარა აღწერა. „რესპუბლიკის“ მოსახლეობაა 53532, მათ შორის ეთნიკურად ოსია – 48 146 (90%); ქართველია 3 966 (7%).

2009 წლის დეკემბრის მონაცემებით, საქართველოში რეგისტრირებულია 251 000-ზე მეტი დევნილი აფხაზეთიდან და ცხინვალის რეგიონიდან, რაც საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 6%-ს შეადგენს. 2008 წლის აგვისტოს რუსეთ-საქართველოს კონფლიქტის შემდეგ, მათ რიცხვს კიდევ 26 000-მდე პირი დაემატა. ამ ომის შედეგად საქართველომ ზემო აფხაზეთად წოდებული კოდორის ხეობა, ლიახვის ხეობა და ახალგორის რაიონი დაკარგა.

2.2. ცხინვალის რეგიონის პოლიტიკური სისტემა – პრეისტორია და დღევანდელი მდგომარეობა

1921 წლის 26 მარტს, საქართველოს ოკუპაციის შემდეგ, შეიქმნა სამხრეთ ოსეთის რეგომი. საბოლოო იურიდიული დაკანონება ტერმინების: „სამხრეთი ოსეთი“ და „ჩრდილოეთი ოსეთი“ მკვიდრდება 1922-24 წლებში, როდესაც იქმნება ჯერ „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი“ (აპრილი, 1922), ხოლო ორი წლის შემდეგ – ჩრდილოეთ ოსეთის ასსრ (ივლისი, 1924). ე.წ. სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი საქართველოს სსრ-ის შემადგენლობაშია 1922 წლის 20 აპრილიდან, 1990 წლის 11 დეკემბრის ჩათვლით.

თანამედროვე ცხინვალის რეგიონი მოიცავს ყოფილი საქართველოს სსრ-ის სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიას (1922-1990). 1989 წელს დაწყებული ქართულ-ოსური კონფლიქტის შედეგად, საქართველოს უზენაესი საბჭოს მიერ ოლქის სტატუსი გაუქმდა 1990 წლის 10 დეკემბერს.

სეპარატისტულმა ძალებმა 1990 წელს დამოუკიდებლობა გამოაცხადეს სახელწოდებით – „სამხრეთ ოსეთის საბჭოთა დემოკრატიული რესპუბლიკა“, რამაც 1991-1992 წლებში რეგიონში საომარი მოქმედებები გამოიწვია.

1990 წლის 11 დეკემბერს, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ მიიღო კანონი „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმების შესახებ“. 1991 წელს უქმდება ცხინვალისა და ზნაურის რაიონები, ცხინვალის რაიონი უერთდება გორის რაიონს, ხოლო ზნაურისა –

ქარელს. ჯავის რაიონის რამდენიმე სოფელი გადაეცემა საჩხერისა და ონის რაიონებს. დაბა ზნაურს ეწოდა ყორნისი. ამავედროულად, 1990-91 წლებში მიმდინარეობდა სამხედრო შეიარაღებული დაპირისპირება საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლებისა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ძალებს შორის. 1992 წლის 24 ივნისს საქართველომ და რუსეთმა დაგომისში მოაწერეს ხელი შეთანხმებას, რომლის ძალითაც, ცხინვალის რეგიონში მყოფ რუსეთის სამხედრო შენაერთებს მიეცა „სამშვიდობო მისიის“ სტატუსი. ხელშეკრულების შედეგად, შეწყდა შეიარაღებული მოქმედებები, კონფლიქტის ზონაში განთავსდა სამი (ქართული, რუსული და ოსური) სამშვიდობო ბატალიონი, ცხინვალის რეგიონი დაიყო ქართულ და ოსურ ზონებად და შეიქმნა შერეული კომისია, რომელშიც შედიოდა საქართველო, რუსეთი, სამხრეთ ოსეთი და ჩრდილოეთ ოსეთი. 2008 წლის ომის შემდეგ საქართველომ დატოვა შერეული კომისია, გავიდა დსთ-დან და ცხინვალის რეგიონში რუსეთის შეიარაღებული ძალების ყოფნას ოფიციალურად უწოდა ოკუპაცია. 2008 წელს მიღებულ იქნა კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ. ეს კანონი აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონს (ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიები) მოიცავს.

III. უნიტარიზმი რეგიონული ავტონომიებით შესაბამისა და იტალიაში

1. კატალონიის რეგიონი, როგორც ტერიტორიული ავტონომიის მოდელი (ესპანეთი) საქართველოსთვის

აფხაზეთის რეგიონის პარლამენტის სტატუსის განსაზღვრისათვის საინტერესო მაგალითებად შესაძლოა გამოდგეს ესპანური და იტალიური რეგიონალიზმის სტანდარტები, კერძოდ, კატალონიისა¹⁹ და ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს/სამხრ. ტიროლის ტერიტორიული ავტონომიის მოდელები. ორივე შემთხვევაში, ტერიტორიული ავტონომიის მინიჭების საკითხი უკავშირდება ეთნიკური უმცირესობების დაცვის თემატიკას. ესპანეთიც და იტალიაც შესაბამის ეთნიკურ უმცირესობებს (კატალონიის შემთხვევაში - კატალონიელები, ტიროლის შემთხვევაში - გერმანელები და ლადინები) ოფიციალურად „ხალხის“ სტატუსს არ ანიჭებს... შესაბამისად, ამ კონტექსტში ხალხთა პოლიტიკური თვითგამორკვევის უფლებაზე მსჯელობა, ესპანეთისა და იტალიის ტერიტორიულ ავტონომიებთან

¹⁹ კატალონიის ტერიტორიული ავტონომიის წარმოშობის, განვითარების და პრეისტორიის შესახებ, იხ. supra სქოლიო 10, 49 et seq.

დაკავშირებით, მხოლოდ პოლიტიკურ კონტექსტში მიმდინარეობს (ჯერჯერობით), შესაბამისი კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლების არსებობის/შექმნის გარეშე.

ესპანეთში სხვადასხვა ავტონომიური ერთეულების შექმნა რთული პროცედურებით შედგა 1979 წლიდან 1983 წლამდე.²⁰ ბასკეთი, კატალონია, გალისია და ანდალუსია იყო პირველი, ვინც მიიღო ავტონომიის სტატუტი (*Estatutos de Autonomía*). კატალონია ერთ-ერთი რეგიონია ესპანეთის 17 რეგიონიდან, რომელსაც ბასკეთის და გალიციის რეგიონთან ერთად აქვს ისტორიული ავტონომიის (*nacionalidades históricas*) სტატუსი.²¹

დღეის მდგომარეობით, ყველა ავტონომიური ერთეული სარგებლობს პოლიტიკური ავტონომიის თანაბარი ხარისხით და მათ უფლებამოსილებებს შორის განსხვავებები საკმაოდ დაბალია (ძირითადად, ზოგიერთი სპეციფიკური კულტურული და ენობრივი უფლებამოსილება, სამოქალაქო კანონმდებლობა და ზოგიერთი სპეციფიკური დებულება პოლიციისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, იმიგრაციის შესახებ და ა.შ.). ერთადერთი გამონაკლისი არის ბასკეთის და ნავარას სპეციფიკური ფინანსური სისტემა.

კატალონიის გენერალიტეტი (ესპანურ ენაზე: *Generalidad de Catalunya*) არის პოლიტიკური ინსტიტუტების ერთობლიობა, რომელიც ახორციელებს კატალონიის ავტონომიური რეგიონის თვითმმართველობას ავტონომიის სტატუტის მიხედვით. ამ რეგიონული ავტონომიის 2006 წლის სტატუტის მიხედვით, გენერალიტეტი მოიცავს სამ ინსტიტუტს:

- კატალონიის პარლამენტი, რომელიც შეიმუშავებს და იღებს კანონებს და აკონტროლებს პრეზიდენტსა და მთავრობას,
- გენერალიტეტის პრეზიდენტი, რომელიც არჩეულია პარლამენტის მიერ დეპუტატთაგან და დანიშნული მეფის მიერ, არის გენერალიტეტის უმაღლესი წარმომადგენელი,
- კატალონიის მთავრობა, რომელიც შედგება გენერალიტეტის პრეზიდენტისა და მინისტრებისაგან (*consellers*). მთავრობა ახორციელებს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს, ხელმძღვანელობს ადმინისტრაციას და აქვს კანონმდებლობის ინიცირების უფლება.

კატალონიის პარლამენტი ერთპალატიანია და შედგება 135 დეპუტა-

²⁰ ესპანეთის სამეფოს ფარგლებში კულტურული, ლინგვისტური და პოლიტიკური პლურალიზმის და, შესაბამისად, ტერიტორიული ავტონომიების შესახებ, იხ. EUI Working Paper, EUF No. 95/6, Language, Collective Identities and Nationalism in Catalonia, and Spain in General, Andrés Barrera-González, 1995.

²¹ იხ. ოფიციალური ვებგვერდი: Gencat <<https://web.gencat.cat>> [10.5.2022].

ტისაგან, რომლებიც ირჩევიან ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ პირდაპირი საყოველთაო კენჭისყრით. ესენი აირჩევიან ოთხ საარჩევნო ოლქში (პროვინციებში): 85 ბარსელონას ოლქში, 17 ჟირონას ოლქში, 15 ლეიდას ოლქში და 18 ტარაგონას ოლქში. ადგილების განაწილება ხდება *D'Hondt*-ის მეთოდით საარჩევნო ოლქის დონეზე. პარლამენტში შედიან მხოლოდ ის პარტიები, რომლებმაც მიიღეს ხმების, მინიმუმ, სამი პროცენტი შესაბამის ოლქში.

პარლამენტი იღებს კანონებს კატალონიის ავტონომიის სტატუსის (სტატუსის ბოლო ვერსია 2006 წლიდან მოქმედებს) შესაბამისად. კატალონიის სტატუსი ერთი მხრივ, არეგულირებს ავტონომიური რეგიონის უფლებამოსილებებს ესპანეთის სახელმწიფოსთან მიმართებაში, მეორე მხრივ, კატალონიის რეგიონული ინსტიტუციების ურთიერთობას და, შესაბამისად, კონსტიტუციის ფუნქციურ ეკვივალენტს წარმოადგენს. ცვლილებები სტატუსში მოითხოვს კატალონიის პარლამენტის მიერ თანხმობას, ესპანეთის პარლამენტის (*Cortes Generales*) მიერ დამტკიცებას (ორგანული კანონის სახით) და რეფერენდუმით დამტკიცებას კატალონიის რეგიონის მასშტაბით.

კატალონიის რეგიონული პარლამენტი ირჩევს კატალონიის გენერალიტეტის პრეზიდენტს (*President de la Generalitat de Catalunya*), რომელიც არის რეგიონული ავტონომიის მეთაური. გენერალიტეტის პრეზიდენტს შეუძლია (ავტონომიის დებულება, მუხლი 67, ნომ. 8), დანიშნოს *Conseller Primer* (იგივე, პრემიერ მინისტრი) და დანიშნოს სხვა მინისტრები, რომლებიც ერთად ქმნიან *Consell Executiu*-ს ანუ რეგიონულ მთავრობას.

კატალონიის რეგიონული ავტონომიური მმართველობის ყველა ინსტიტუტი ერთად (პარლამენტი, პრეზიდენტი და მთავრობა) ქმნის კატალონიის გენერალიტეტს.

კატალონიის ავტონომიის სტატუსი ესპანეთის ორგანული კანონია და წარმოადგენს კატალონიის ავტონომიური რეგიონის სამართლებრივი წესრიგის საფუძველს. ის აღიარებულია ესპანეთის კონსტიტუციის 147-ე მუხლით, როგორც ესპანური სამართლებრივი სისტემის ნაწილი და არეგულირებს კატალონიის მოქალაქეების უფლებებსა და მოვალეობებს, კატალონიის პოლიტიკურ ინსტიტუტებს, მათ პასუხისმგებლობას და ურთიერთობას ესპანეთის სახელმწიფოსთან, ასევე, კატალონიის გენერალიტეტის ფინანსურ რესურსებს.

კატალონიის პირველი სტატუსი 1979 წელს იქნა მიღებული. ის დადასტურდა კატალონიის მასშტაბით ჩატარებული რეფერენდუმით და რატიფიცირებული იქნა ესპანეთის სახელმწიფოს პარლამენტის მიერ

1979 წლის ნოემბერში. 1979 წლის 18 დეკემბერს მეფე ხუან კარლოს I-მა ხელი მოაწერა კატალონიის ავტონომიის სტატუტს, როგორც სახელმწიფოს ორგანულ კანონს. იგი ძალაში 31 დეკემბერს შევიდა.

2006 წლამდე კატალონიის პოლიტიკური ინსტიტუტები ემყარებოდა 1979 წლის ავტონომიის დებულებას. 2005 წლის 30 სექტემბერს კატალონიის პარლამენტმა მიიღო „კატალონიის ავტონომიის ახალი სტატუტის პროექტი“, რომელიც ცნობილია როგორც „მირავეტის სტატუტი“ მოლაპარაკების ადგილის მიხედვით. ესპანეთის პარლამენტში წარმოდგენილ მხარეებს შორის ხანგრძლივი და ემოციური მოლაპარაკებების შემდეგ, კანონპროექტის მუხლების დაახლოებით ნახევარი შეიცვალა. 2006 წლის 30 მარტს ესპანეთის კონგრესმა კენჭი უყარა ტექსტს. 2006 წლის 10 მაისს ესპანეთის პარლამენტმა სტატუტი საბოლოოდ დაამტკიცა. 2006 წლის 18 ივნისს გამართულ საბოლოო რეფერენდუმზე კატალონიელთა 73,9%-მა ხმა მისცა ახალ სტატუტს. მას შემდეგ, რაც მეფე ხუან კარლოს I-მა ხელი მოაწერა წესდებას 2006 წლის 19 ივნისს, ის ძალაში შევიდა 2006 წლის 9 აგვისტოს.

2006 წლის 31 ივნისს პოლიტიკურმა პარტიამ - *PP (Partido Popular)* შეიტანა კონსტიტუციური სარჩელი ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოში (*Tribunal Constitucional*), რომლის ფარგლებში ავტონომიის სტატუტის 223 მუხლიდან 114 არაკონსტიტუციურად მიაჩნდა. გასაჩივრებულ დებულებებს შორის იყო, დაახლოებით, ოცდაათი მსგავსი ან იდენტური მუხლი, რომლებიც ანდალუსიისა და ბალეარის კუნძულების სტატუტებშიც მოიპოვება. თითქმის ოთხწლიანი განხილვის შემდეგ, სასამართლომ გადაწყვეტილება 2010 წლის 28 ივნისს გამოაცხადა. საინტერესოა, რომ, რაც შეეხება ავტონომიის სტატუტის პრეამბულაში კატალონიის „ერად“ მოხსენიებას, საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ ამას, ზოგადად, არავითარი სამართლებრივი ძალა არ აქვს და არ გააჩნია არავითარი იურიდიული ეფექტი სტატუტის სხვა ნორმების ინტერპრეტაციისას. ზოგადად, სარჩელი არ დაკმაყოფილდა.

საინტერესოა, როგორია რეგიონების წარმომადგენლობა ცენტრალურ პარლამენტში. ესპანეთი არის კონსტიტუციური/საპარლამენტო მონარქია. ზოგადად, *Cortes Generales* წარმოადგენს ესპანეთის პარლამენტს. ეს კონსტიტუციური ორგანო შედგება ორი პალატისაგან: *Congreso de los Diputados* (წარმომადგენელთა პალატა) და *Senado* (სენატი). ისინი ახორციელებენ საკანონმდებლო ხელისუფლებას სახელმწიფოში, ამტკიცებენ სახელმწიფო ბიუჯეტს, აკონტროლებენ მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებენ კონსტიტუციით დაკისრებულ ყველა სხვა ფუნქციას. არავის ძალუძს, ერთდროულად იყოს ორივე პალატის წევრი.

არ არსებობს იმპერატიული მანდატი. ესპანეთის 18 წლის ასაკს მიღწეულ ყველა მოქალაქეს აქვს ხმის მიცემისა და კენჭისყრის უფლება.

ესპანეთის კონსტიტუციის 1978 წლის კონსტიტუციის 68-ე მუხლის თანახმად, წარმომადგენელთა პალატა შედგება 300-დან 400-მდე დეპუტატისაგან, რომლებიც არჩეული არიან საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით. კონსტიტუცია შეიცავს შემდეგ დამატებით რეგულაციებს: საარჩევნო ოლქები (*circunscripciones*) მოიცავს 50 პროვინციას და ორ ანკლავს - სეუტა და მელილა ჩრდილოეთ აფრიკაში. სულ არის 52 საარჩევნო ოლქი (მუხლი 68.2). არჩევნები ტარდება ცალკეულ საარჩევნო ოლქებში პროპორციული წარმომადგენლობის მიხედვით (მუხლი 68.3).

სენატი არის რეგიონების წარმომადგენლობითი ზედა პალატა, რომელიც შედარებადი, მაგალითად, გერმანულ ბუნდესრატთან, ავსტრიის ბუნდესრატთან და შვეიცარიის სახელმწიფო საბჭოსთან შვეიცარიაში. ესპანურ სენატს ამჟამად ჰყავს 259 წევრი, რომელთაგან 208 არჩეულია საერთო, თავისუფალი, თანასწორუფლებიანი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით შემდეგნაირად:

- თითოეული პროვინცია ირჩევს ოთხ სენატორს (მიუხედავად მოსახლეობის რაოდენობისა);
- დიდი კუნძულები - გრან-კანარია, მალიორკა და ტენერიფე ირჩევენ სამ სენატორს;
- პატარა კუნძულები - იბიცა-ფორმენტერა, მენორკა, ფუერტევენტურა, გომერა, ჰიერო, ლანზაროტე და ლა პალმა ირჩევს ერთ სენატორს;
- სეუტას და მელილას აფრიკული ექსკლავები ირჩევენ 2 სენატორს;
- გარდა ამისა, ესპანეთის ავტონომიური რეგიონების რეგიონული პარლამენტები ნიშნავენ თითო სენატორს და, დამატებით, ერთ სენატორს შესაბამისი რეგიონის ყოველ მილიონ მოსახლეზე. ამ სისტემით დანიშნული სენატორების რაოდენობა მორგებულია მოსახლეობის განვითარებაზე ყოველი ახალი არჩევნებისთვის და, შესაბამისად, ცვალებადია. სულ ამჟამად (2011 წლიდან) არის 58 სენატორი, რომლებიც იგზავნებიან სენატში არაპირდაპირი არჩევნებით. სენატიც აირჩევა 4 წლის ვადით.

ესპანური პარლამენტი წარმოადგენს ბიკამერალურ სისტემას. კონგრესი არის რეალური სახალხო წარმომადგენლობის უზრუნველყოფი პალატა, სენატი არის „ტერიტორიული წარმომადგენლობის პალატა“ (კონსტიტუციის 69-ე მუხლი). თითოეულ პროვინციას სენატში ჰყავს ოთხი სენატორი მოსახლეობის რაოდენობის მიუხედავად. საერთო ჯამში,

კონგრესს აქვს ძლიერი პოლიტიკური უპირატესობა პარლამენტის ზედა პალატასთან (სენატი) შედარებით.

ესპანეთის პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები არ არიან ვალდებული, იყვნენ, იმავდროულად, პარლამენტის წევრებიც, მაგრამ მთავრობა ყოველ კვირას ანგარიშს აბარებს როგორც სენატს, ასევე კონგრესს საპარლამენტო სხდომაზე, რომელიც ცნობილია როგორც *sesión de contro* (ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციის ნაწილი V, § 108). მცირე რანგის მინისტრების დაკითხვა, როგორებიც არიან სახელმწიფო მდივნები ან მოადგილეები, ხორციელდება საპარლამენტო კომიტეტებში.

კატალონიის 2006 წლის სტატუტის მე-2 მუხლის მიხედვით გათვალისწინებული რეგიონული უმაღლესი პოლიტიკური ორგანოებია:

- პარლამენტი;
- პრეზიდენტი;
- მთავრობა;
- ავტონომიის სტატუტის უზრუნველმყოფი საბჭო (სტატუტის 76-ე მუხლი);
- კატალონიის ომბუდსმენი (სტატუტის 78-ე მუხლი);
- აუდიტორთა სასამართლო (სტატუტის 80-ე მუხლი);
- კატალონიის აუდივიზუალური საბჭო (სტატუტის 82-ე მუხლი).

გარდაზემოაღნიშნულისა, კატალონიაში ფუნქციონირებს დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემა და იუსტიციის საბჭო. კატალონიას ჰყავს აგრეთვე საკუთარი გენერალური პროკურორი (სტატუტის 95-ე-109-ე მუხლები).

კატალონიის 2006 წლის სტატუტის შესაბამისად, რეგიონის უფლებამოსილებებია:

- ექსკლუზიური უფლებამოსილებები: გენერალიტეტი ფლობს საკანონმდებლო, ადმინისტრაციულ და რეგულატორულ უფლებამოსილებებს და აქვს შესაძლებლობა, აწარმოოს დამოუკიდებელი პოლიტიკა კონკრეტული სფეროების მიხედვით. ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ფარგლებში კატალონიური სამართალი, უპირატესად, გამოყენებადია სხვა ნორმებთან მიმართებით.

- ზიარი/კონკურირებადი უფლებამოსილებები:²² იმ საკითხებში, რომლის ფარგლებში ავტონომიის სტატუტი გენერალიტეტს სახელმწიფოს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ზიარ უფლებამოსილებებს ანიჭებს,

²² შეად. ე.წ. კონკურირებადი ფედერალიზმის იდეა გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 72-ე, 74-ე და 105-ე მუხლებს.

გენერალიტეტი ფლობს აღმასრულებელ და რეგულატორულ უფლებამოსილებებს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული მასშტაბების შესაბამისად (ეს მასშტაბები განისაზღვრება სტატუტით). გენერალიტეტი უფლებამოსილია, აწარმოოს საკუთარი პოლიტიკა ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით. გარდა ამისა, პარლამენტი იღებს კანონებს და განავრცობს/აკონკრეტებს სტატუტით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს ზიარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას.

- აღსრულებითი უფლებამოსილებები: გენერალიტეტი აღმასრულებელი უფლებამოსილების ფარგლებში ფლობს რეგულატორულ უფლებამოსილებებს, რომლებიც მოიცავს დადგენილებების მიღების შესაძლებლობას ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული კანონების განსახორციელებლად, ასევე უფლებამოსილებას, შექმნას საკუთარი ადმინისტრაციული ორგანოები. ზოგადად, ყველა იმ ფუნქციას და მოქმედებას, რომელსაც საჯარო მმართველობის იდეა მოიცავს.

- კატალონიის სტატუტი ცალკე გამოყოფს ევროპული კავშირის სამართლის აღსრულებასთან დაკავშირებულ უფლებამოსილებებს/კომპეტენციებს.

- სტატუტი ცალკე აწესრიგებს აგრეთვე, სუბვენციებთან და მათ მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებს ცალკეული უფლებამოსილებების მიხედვით (მუხლი 114).

- სტატუტითვე განსაზღვრულია ავტონომიური უფლებამოსილებების განხორციელების ფარგლები და მოქმედების არეალი (მუხლი 115).

რაც შეეხება კონკრეტულ სფეროებს, რომელთა ფარგლებშიც ეს უფლებამოსილებები ხორციელდება, ეს უკანასკნელი განისაზღვრება სტატუტის 116-ე-173-ე მუხლებით. ამასთან, თითოეული უფლებამოსილების აღწერისას მითითებულია, ექსკლუზიურია ეს უფლებამოსილება, ზიარი/კონკურირებადი თუ აღსრულებითი.

კატალონიის ავტონომიის შესახებ 2006 წლის სტატუტი შეიცავს ასევე ძირითადი უფლებების ჩამონათვალს. სტატუტით ცალკე თავებად არის მოწესრიგებული გენერალიტეტის ურთიერთობის საკითხები ცენტრალური ხელისუფლებისა და სხვა ავტონომიური ერთეულების ორგანოებთან, ევროპულ კავშირთან, გენერალიტეტის საგარეო-პოლიტიკური უფლებამოსილებები, გენერალიტეტის დაფინანსების საკითხები, სტატუტის რეფორმირების შესაძლებლობის საკითხი.

ზოგადად, ესპანეთის ავტონომიურ რეგიონებს შეუძლიათ, მონაწილეობა მიიღონ ევროკავშირის (EU) ორგანოების მიერ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ესპანეთის დელეგაციის მეშვეობით. ასეთი მონაწილეობა ხორციელდება შიდა, სხვადასხვა სექტორული

კონფერენციების მეშვეობით და 1997 წლიდან უშუალოდ საკომიტეტო სისტემის მეშვეობით, რომელიც ზედამხედველობს ევროკომისიის მიერ განხორციელებულ დელეგირებულ აქტებს (ყოფილი კომიტოლოგია). გარდა ამისა, 2004 წლის 9 დეკემბრიდან ავტონომიურ ერთეულებსა და ავტონომიურ ქალაქებს შეუძლიათ, მონაწილეობა მიიღონ ევროკავშირის საბჭოს (*Council of the EU*) ზოგიერთ შეხვედრასა და სამუშაო ჯგუფის საქმიანობაში.

ზოგადად, ესპანეთის პარლამენტის ზედა პალატა რეგიონების წარმომადგენლობით ორგანოდ არ მიიჩნევა, რაც ხშირად ესპანური რეგიონალიზმის სისუსტედ მიიჩნევა.²³ ესპანური რეგიონალიზმის სისუსტეა აგრეთვე, ავტონომიურ რეგიონებს შორის ჰორიზონტალური თანამშრომლობის სისტემის არარსებობა.²⁴ გარდა ამისა, ესპანური რეგიონალიზმის თავისებურებაა ბილატერალური კოოპერაციის (თანამშრომლობის) მოდელი ავტონომიურ რეგიონებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის. თუმცა ეს ბილატერალური თანამშრომლობა პრაქტიკაში უფრო მეტად სიმბოლური ხასიათის მატარებელია და როგორც ხშირად აღინიშნება, იშვიათია საკითხი, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლება რეგიონებთან ერთად ამ კოოპერაციის ფარგლებში განიხილავს.²⁵

ზოგადად, რადგან ესპანეთი ფედერალურ სახელმწიფოს არ წარმოადგენს, მასში სასამართლო სისტემა, ძირითადად, ცენტრალიზებულია და ცენტრალურ ხელისუფლებას განეკუთვნება, განსხვავებით ფედერალური სისტემებისაგან, სადაც ცენტრალურ დონეზე, არსებითად, მხოლოდ უკანასკნელი ინსტანციის სასამართლოები ფუნქციონირებენ. იგივე მოდელი მოქმედებს სასამართლო სისტემის ორგანიზაციისა იტალიაშიც, რომელიც აგრეთვე არ წარმოადგენს ფედერალურ რესპუბლიკას.

2. რეგიონი ტრენტინო-ალტო-ადიჯე/სამხრ. ტიროლი როგორც ტერიტორიული ავტონომიის მოდელი (იტალია) საქართველოსთვის

სამხრეთ ტიროლის ავტონომია გამომდინარეობს ეთნიკური უმცირესობების დაცვის პრინციპებიდან, რომელიც ეფუძნება იტალიის ტერიტორიაზე გერმანული და ლადინურად მოლაპარაკე მოსახლეობის ჯგუფის არსებობას.²⁶

²³ María Jesús García Morales, ‘Zukunftsperspektiven des spanischen Autonomienstaates: Blockade oder Neuformulierung?’ in Hermann-Josef Blanke and others (eds), *Verfassungsentwicklungen im Vergleich: Italien 1947 – Deutschland 1949 – Spanien 1978* (Duncker&Humblot 2021) 273.

²⁴ *ibid.*

²⁵ *ibid.*, 273.

²⁶ სამხ. ტიროლის ავტონომიის შესახებ, ზოგადად, იხ. Francesco Palermo, ‘Südtirol als eine autonome

იტალია დანაწილებულია 20 რეგიონად, რომელთაგან 5 (სარდინია, სიცილია, ტრენტინო-ალტო-ადიჯე/სამხრ. ტიროლი, ფრიული-ვენეცია-ჯულია) განსაკუთრებულ სტატუსს (*statuto speciale*) ფლობს რეგიონული ავტონომიის სახით. ამ უკანასკნელთაგან ერთ-ერთია რეგიონი - ტრენტინო-ალტო ადიჯე/სამხრ. ტიროლი (იტალიურ ენაზე - *Trentino-Alto Adige*). რეგიონები, თავის მხრივ, პროვინციებად იყოფიან.²⁷ პოლიტიკურად ტრენტინო-ალტო ადიჯე/სამხრ. ტიროლის რეგიონი დაყოფილია ტრენტოს (ტრენტინო) და ბოლცანოს (ალტო ადიჯე) პროვინციებად. ისინი ერთადერთი იტალიური პროვინციებია, რომელთაც აქვთ საკანონმდებლო უფლებამოსილებები.

პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ და სამხრეთ ტიროლის ავსტრიისაგან იტალიისადმი გადაცემის შემდეგ, რომელიც სანქცირებული იყო სენ-ჟერმენის ხელშეკრულებით 1919 წელს, დაიწყო მოწოდებები პროვინციების ავტონომიის შესახებ. 1919 წლის დეკემბერში გერმანიის ასოციაციამ წარმოადგინა მოთხოვნების კატალოგი 18 პუნქტად, რასაც მოჰყვა 1920 წლის აგვისტოში სამხრეთ ტიროლის სოციალ-დემოკრატიის ალტერნატიული პროექტი. ორივე წინადადება უარყვეს იტალიის მთავრობებმა. ფაშიზმის აღზევებამ ჩაშალა თვითმმართველობის ყველა მცდელობა და დამთავრდა იტალიიზაციის მასიური კამპანიით.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ გამარჯვებული სახელმწიფოები არ დაობენ, რომ სამხრეთ ტიროლი იტალიის ნაწილია, თუმცა საუბარი იწყება იმის შესახებ, რომ ამ ტერიტორიის გერმანულ და ლადინურ მოსახლეობას მიენიჭოს სპეციალური უფლებები თავიანთი ენისა და კულტურული იდენტობის დასაცავად. ამასთან დაკავშირებით, ხელი მოეწერა პარიზის შეთანხმებას იტალიის პრემიერ-მინისტრ დე გასპერისა და ავსტრიის საგარეო საქმეთა მინისტრ გრუბერს შორის, გერმანულენოვანი ჯგუფის დაცვისა და თანაბარი უფლებებისთვის. იგი ითვალისწინებდა დაწყებით და საშუალო სასკოლო განათლებას დედაენაზე, გერმანული და იტალიური ენების თანასწორობას საჯარო დაწესებულებებში და ოფიციალურ დოკუმენტებში, აგრეთვე, ორენოვან დასახელებებს კონკრეტული ადგილებისას, საჯარო თანამდებობაზე დასაქმების თანასწორობას, რათა მიღწეული ყოფილიყო თანამდებობების უფრო სამართლიანი განაწილება ორ თემს შორის, ავტონომიური საკანონმდებლო და აღმასრულებელი უფლებამოსილებების მინიჭებას.

Region Italiens' in Beiträge zum Kolloquium vom 17. Januar 2019 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen, 100 Jahre nach den Pariser Friedensverträgen – vier regionen im Vergleich: Åland-Inseln – Elsass – Südtirol – Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft 2020), 29 et seq.

²⁷ 2010 წლის მონაცემებით, ქვეყანაში სულ 110 პროვინციაა. პროვინციებზე დაბალი დონის ქვედანაყოფია კომუნა, იგივე მუნიციპალიტეტი. იტალიაში 8 047 კომუნაა.

რეგიონის სტატუსის რეგულირება რამდენიმე ეტაპს მოიცავდა. ეს ეტაპებია: გრუბერ-დე-გასპერის შეთანხმების ხელმოწერა (1946), რომელშიც პირველად იქნა დოკუმენტირებული (საერთაშორისო სამართლის მიხედვით) ავტონომიის უფლებები; იტალიის კონსტიტუციის ძალაში შესვლა ტრენტინო-სამხრეთ ტიროლის ავტონომიის პირველი სტატუტით (1948); ავტონომიის გაფართოების შესახებ უკვე მეორე სტატუტის ძალაში შესვლა ტრენტოსა და ბოზენის პროვინციებისთვის (1972) და მისი განხორციელება 1992 წლისთვის.

ტრენტინო-ალტო ადიჯეს რეგიონის (მეორე) სპეციალური სტატუტი (*Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*), სასაუბრო სახელწოდებით „სტატუტი“, წარმოადგენს ადგილობრივი ავტონომიის ბირთვს. მასში იგულისხმება სტატუტი 1971/72 წლების არსებითი ცვლილებების შემდეგ. იგი აგრძელებს არსებობას 1948 წლის საკონსტიტუციო აქტის სახით, რომელიც შეიცვალა 1971 და 1972 წლებში სხვა კონსტიტუციური აქტების ამ პაკეტში ჩართვით.

რეგიონის არსებობა იურიდიულად და პოლიტიკურად არის უზრუნველყოფილი. ერთი მხრივ, რეგიონის სტატუტი დამტკიცებულია კონსტიტუციური კანონით, გარდა ამისა, იტალიის კონსტიტუციაში აღნიშნულია, რომ პროვინციები ტრენტინო და სამხრეთ ტიროლი ქმნიან რეგიონს (მუხლი 116, პუნქტი 2).

ტრენტინო-ალტო ადიჯეს/სამხრ. ტიროლის რეგიონალური საბჭო (იტალიურ ენაზე: *Consiglio Regional del Trentino-Alto Adige*) არის იტალიის ტრენტინო-ალტო ადიჯეს/სამხრ. ტიროლის ავტონომიური რეგიონის²⁸ ერთპალატიანი საკანონმდებლო ორგანო. იგი არსებობს ტრენტინო-ალტო ადიჯეს/სამხრ. ტიროლის რეგიონის დაარსებიდან - 1948 წლიდან და აქვს წარმომადგენლობები ტრენტინოში და სამხრეთ ტიროლში. საკანონმდებლო პერიოდის პირველ ნახევარში (ორწელიწად-ნახევარი) რეგიონალური საბჭოს სხდომები იმართება ტრენტოში, ტრენტინო-სამხრეთ ტიროლის ავტონომიური რეგიონის ოფიციალურ შენობაში, ლევისლატურის დარჩენილი პერიოდის განმავლობაში - ბოლცანოში. ამ რეგიონული პარლამენტის ძირითადი ამოცანებია რეგიონული კანონების ამოქმედება და ტრენტინო-ალტო ადიჯეს/სამხრ. ტიროლის რეგიონალური მთავრობის არჩევა.

რეგიონალურ საბჭოს ჰყავს 70 დეპუტატი და შედგება სამხრეთ ტიროლის პროვინციის უმაღლესი საბჭოს (საკანონმდებლო ორგანო. ინგლისურ ენაზე: *The Council of South Tyrol ან provincial council*. გერმანულ

²⁸ იხ. ოფიციალური ვებგვერდი: Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol <www.regione.taa.it> [10.5.2022]

ენაზე: *Südtiroler Landtag*; იტალიურ ენაზე: *Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano*) და ტრენტინოს პროვინციის უმაღლესი საბჭოს (საკანონმდებლო ორგანო, ინგლისურ ენაზე: *Provincial Council of Trento*, გერმ. ენაზე: *Der Landtag des Trentino*, იტალიურ ენაზე: *Consiglio della Provincia autonoma di Trento*) წარმომადგენლებისაგან (თითოეული 35 წარმომადგენელი). რეგიონული საკანონმდებლო პერიოდი გრძელდება ხუთი წელიწადი.

რეგიონულ საბჭოს თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი, რომელიც არჩეულია ორწელიწად-ნახევრის ვადით და რომელიც მონაცვლეობით არის წარმოდგენილი გერმანული და იტალიური ენების ჯგუფების მიხედვით. ალტერნატიულად, №2/2001 კონსტიტუციური კანონის ძალაში შესვლიდან, ამ თანამდებობის დაკავება შეეძლება ლადინური ენის ჯგუფის წარმომადგენელსაც.

ავტონომიური რეგიონის 1948 წლის პირველი სტატუტის შედეგად, ტრენტინო-ალტო ადიჯეს რეგიონმა მიიღო ავტონომიური რეგიონის სტატუსი გაფართოებული უფლებამოსილებით. სამხარეო რეგიონული საბჭო, რომელიც შემდეგ ოთხ წელიწადში ერთხელ ირჩეოდა, ახორციელებდა შესაბამის საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს.

ავტონომიის მეორე სტატუტის მიღების (1971) და ძალაში შესვლის (1972) შემდეგ, კომპეტენციების უმეტესობა გადავიდა ტრენტინოსა და სამხრეთ ტიროლის პროვინციების დონეზე. რეგიონულმა საბჭომ, რომელსაც თითქმის ჩამოერთვა ძალაუფლება და ახლა ხუთ წელიწადში ერთხელ ირჩევა, შედეგად, დაკარგა თავისი პოლიტიკური მნიშვნელობა. 2001 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ, რეგიონული საბჭო აღარ აირჩევა პირდაპირი წესით.

რეგიონალური საბჭო პასუხისმგებელია რეგიონული კანონების მიღებაზე და, შესაბამისად, არის ტრენტინო-ალტო ადიჯეს/სამხრ. ტიროლის რეგიონის საკანონმდებლო ორგანო. გარდა ამისა, უფლებამოსილებების ინსტიტუციური დანაწილების ფარგლებში, ის ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით და ფარული კენჭისყრით საკუთარი შემადგენლობიდან ირჩევს ტრენტინო-სამხრეთ ტიროლის რეგიონალურ მთავრობას და აკონტროლებს მის საქმიანობას. რეგიონულ მთავრობაში არჩეული რეგიონული საბჭოს წევრები ინარჩუნებენ რეგიონული საბჭოს მანდატს, რაც ნიშნავს, რომ რეგიონული მთავრობის წევრებს აქვთ ორმაგი როლი საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში.

რეგიონულ საბჭოს მართავს ბიურო, რომელიც შედგება პრეზიდენტის, ორი ვიცე-პრეზიდენტის და პრეზიდენტის მდივნებისგან. რეგიონული საბჭოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადა ორწელიწად-ნახევარია,

ასე რომ, როგორც გერმანული, ასევე იტალიური ენის ჯგუფის წარმომადგენელს შეუძლია 5-წლიანი საკანონმდებლო პერიოდის განმავლობაში თავმჯდომარეობა. რეგიონალური საბჭოს პრეზიდენტის ან ვიცე-პრეზიდენტის თანამდებობაზე ლადინური ენის წარმომადგენლის არჩევის შესაძლებლობა მხოლოდ N02/2001 კონსტიტუციური კანონის მიღების შემდეგ გაჩნდა. მანამდე ამ თანამდებობების დაკავება შესაძლებელი იყო მხოლოდ გერმანული და იტალიური ენების ჯგუფების წარმომადგენელთათვის.

ტრენტინო-ალტო ადიჯეს/სამხრ. ტიროლის რეგიონალური მთავრობა (იტალიურად: *Giunta regional del Trentino-Alto Adige*) არის ტრენტინო-ალტო ადიჯეს/სამხრ. ტიროლის ავტონომიური რეგიონის აღმასრულებელი ორგანო (ზოგჯერ რეგიონულ კომიტეტადაც მოიხსენიებენ). განკარგულებებითა და ადმინისტრაციული დეკრეტებით ის უზრუნველყოფს რეგიონალური კანონების რეალურ შესრულებას, რომლებიც მიღებულია ტრენტინო-ალტო ადიჯეს რეგიონალური საბჭოს მიერ. ავტონომიური რეგიონის მეორე სტატუსის მიღებისა (1971) და ძალაში შესვლის შემდეგ (1972), რომლითაც უფლებამოსილებათა უმრავლესობა გადაეცა ორ ავტონომიურ პროვინციას - სამხრეთ ტიროლსა და ტრენტინოს, რეგიონულ მთავრობას მხოლოდ მცირე აღმასრულებელი უფლებამოსილებები შეერჩა. მისი ადგილსამყოფელია ტრენტო, ტრენტინო-ალტო ადიჯეს/სამხრ. ტიროლის ავტონომიური რეგიონის ოფიციალური შენობა.

რეგიონულ მთავრობას ირჩევს რეგიონული საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ფარული კენჭისყრით და აბსოლუტური უმრავლესობით. რეგიონული საბჭოს წევრები, რომლებიც არჩეული არიან რეგიონულ მთავრობაში, ინარჩუნებენ რეგიონული საბჭოს მანდატს.

რეგიონული მთავრობა შედგება პრეზიდენტის, ორი ვიცე-პრეზიდენტისგან და რამდენიმე მინისტრისაგან. ნებისმიერ შემთხვევაში (ამ ეტაპზე, როგორც წესი, ხუთი ან ექვსი პირისაგან შემდგარი მთავრობა), რეგიონალური მთავრობის შემადგენლობა უნდა ასახავდეს რეგიონულ საბჭოში გერმანული და იტალიური ენების ჯგუფების პროპორციულ განაწილებას. 1972 წლის სტატუსის თანახმად, ამ ორი ენობრივი ჯგუფიდან თითოეულს ჰყავს ვიცე-პრეზიდენტი. ლადინური ენობრივი ჯგუფის წარმომადგენლობა რეგიონულ მთავრობაში სავალდებულო გახდა N02/2001 კონსტიტუციური კანონით: 36-ე მუხლი ითვალისწინებს, რომ ლადინური ენის ჯგუფისათვის უზრუნველყოფილია წარმომადგენლობა რეგიონულ მთავრობაში, გერმანული და იტალიური ენობრივი ჯგუფების პროპორციული წარმომადგენლობის მიუხედავად. ტრენტინო-ალტო

ადიჯეს/სამხრ. ტიროლის რეგიონის სტატუტის შესაბამისად, რეგიონის ოფიციალური ენებია იტალიური და გერმანული.

საინტერესოა, როგორია იტალიის ავტონომიური რეგიონების წარმომადგენლობა ცენტრალურ დონეზე, იტალიის პარლამენტში. იტალიის პარლამენტი (*della Repubblica Italiana*) არის იტალიის რესპუბლიკის მოქალაქეების ეროვნული წარმომადგენლობითი ორგანო და ფუნქციონირებს როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების განმახორციელებელი კონსტიტუციური ორგანო იტალიის 1948 წლის კონსტიტუციის შესაბამისად. ის შედგება ორი პალატისაგან: სენატი (*Senato della Repubblica*) და წარმომადგენელთა პალატა (*Camera dei deputati*). პარლამენტი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს იტალიის საპარლამენტო დემოკრატიის პოლიტიკურ სისტემაში (იტალია საპარლამენტო რესპუბლიკას წარმოადგენს). მთავრობის საქმიანობისათვის აუცილებელია თითოეული პალატის მუდმივი ნდობა.

ორივე პალატას აქვს თანაბარი უფლებები ყველა თვალსაზრისით. განსხვავება მხოლოდ პროტოკოლის საკითხებშია. ეს, ეგრეთ წოდებული, „სრულყოფილი“ ბიკამერალიზმი არის იტალიური კონსტიტუციური წესრიგისათვის დამახასიათებელი კლასიკური ნიშანი.

პალატები განსხვავდებიან წევრთა რაოდენობის, შემადგენლობის, მათი წევრების არჩევის წესით, ასევე, აქტიური და პასიური ხმის მიცემის უფლების ასაკობრივი შეზღუდვის სტანდარტებით. წარმომადგენელთა პალატა (იტალიის პარლამენტის ქვედა პალატა) უფრო მრავალრიცხოვანია და კონსტიტუციის შესაბამისად, ფიქსირებული რაოდენობისაგან შედგება, 630 დეპუტატის სახით. მათგან თორმეტი საზღვარგარეთ მცხოვრებ იტალიელთა წარმომადგენელია. არჩევნები იმართება ოლქებში. დეპუტატად არჩევისთვის იტალიის მოქალაქე უნდა იყოს, მინიმუმ, 25 წლის. ხმის მიცემის უფლება აქვს იტალიის ყველა მოქალაქეს, რომელმაც მიაღწია 18 წელს.

რესპუბლიკის სენატი (იტალიის პარლამენტის ზედა პალატა) შედგება 315 სენატორისაგან და აირჩევა რეგიონული პრინციპით. ხმის მიცემის უფლება აქვთ მხოლოდ იტალიის მოქალაქეებს, რომლებიც არიან, მინიმუმ, 25 წლის. სენატორად არჩევის უფლება აქვს იტალიის მოქალაქეს, რომელმაც მიაღწია 40 წლის იტალიის ოცი რეგიონი სენატში წარგზავნის სენატორთა ფიქსირებულ რაოდენობას, რომელიც განსხვავდება რეგიონის მოსახლეობის მიხედვით. თუმცა თითოეულ რეგიონს ჰყავს, მინიმუმ, შვიდი სენატორი. გამონაკლისი ეხება მხოლოდ მოლისის (ორი სენატორი) და აოსტას ველის (ერთი სენატორი) განსაკუთრებით მცირე რეგიონებს, ასევე საზღვარგარეთ მყოფ საარჩევნო ოლქებს (6 სენატორი).

გარდა ამისა, იტალიის პრეზიდენტის მიერ უვადოდ დანიშნული სენატორების რაოდენობა შეადგენს, მაქსიმუმ, ხუთ სენატორს. ამასთან, უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის შემდეგ, იტალიის პრეზიდენტები *ex officio* უვადოდ დანიშნული სენატორები ხდებიან. იტალიის კონსტიტუციაში არ არის გათვალისწინებული სენატის წევრთა ზუსტი რაოდენობა.

გამონაკლისის სახით, იტალიის პარლამენტის ორივე პალატა იკრიბება ერთობლივ სხდომაზე *Palazzo Montecitorio*-ში. პარლამენტის ერთობლივ სხდომას თავმჯდომარეობს წარმომადგენელთა პალატის თავმჯდომარე. იტალიის კონსტიტუცია ზუსტად განსაზღვრავს, როდის მოიწვევა პარლამენტის ორივე პალატის ერთობლივი სხდომა:

- რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევა. ამ შემთხვევაში, კონსტიტუციური ორგანო ფართოვდება და მოიცავს რეგიონების წარმომადგენლებს;
- თხუთმეტი საკონსტიტუციო მოსამართლიდან ხუთის არჩევა;
- მართლმსაჯულების უმაღლესი საბჭოს წევრთა ერთი მესამედის არჩევა;
- რესპუბლიკის პრეზიდენტის იმპიჩმენტისთვის ნაფიცი მსაჯულების არჩევა;
- რესპუბლიკის პრეზიდენტის ფიცის დადების ცერემონიალი;
- იმპიჩმენტი რესპუბლიკის პრეზიდენტის წინააღმდეგ.

რეგიონის ავტონომიური საკანონმდებლო უფლებამოსილებების სახეობებია:

- პირველადი უფლებამოსილებები: გულისხმობს ცალკეული საკითხების რეგულირების ექსკლუზიურ ფუნქციებს;
- მეორადი უფლებამოსილებები: გულისხმობს ცალკეული საკითხების რეგულირებას შეზღუდული საკანონმდებლო ჩარჩოს გათვალისწინებით, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს;
- მესამედი უფლებამოსილებები: გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების კანონმდებლობის მხოლოდ შევსებით ფუნქციებს;
- დელეგირებული უფლებამოსილებები: გულისხმობს სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების შესაძლებლობას.

გარდა ცენტრალურ პარლამენტში წარმოდგენილი რამდენიმე დეპუტატისა, არსებობს აგრეთვე ე.წ. „პარიტეტული კომისია“, რომელიც ავტონომიის დებულებების უზრუნველყოფას და რეალიზაციას ცდილობს.

ეს კომისია შედგება ე.წ. ქვეკომისიებისაგანაც.²⁹ ხშირია შემთხვევა, რომ ამ კომისიის მიერ მიღებული წინადადებები იქცევა კანონმდებლობად, რაც ავტონომიის გაძლიერების იდეას ემსახურება. ამასთან, სასამართლოში უმცირესობების მიხედვით წარმოდგენილი არიან მოსამართლეები კვოტირების სისტემით.³⁰

3. კატალონიის 2006 წლის სტატუტის კონსტიტუციურობის საკითხი (ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის გადაწყვეტილება)

კატალონიაში სეპარატისტული მისწრაფებები ყოველთვის შეიმჩნეოდა, მაგრამ სეპარატიზმი ამ ავტონომიური რეგიონის ფარგლებში განსაკუთრებით გაძლიერდა ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის გადაწყვეტილების შემდეგ, რომლის ფარგლებში კატალონიის 2006 წლის სტატუტის ცალკეული სენსიტიური ნორმები არაკონსტიტუციურად გამოცხადდა.³¹

2006 წლამდე კატალონიის პოლიტიკური ინსტიტუტები ემყარებოდა 1979 წლის სტატუტს (დებულებას). 2005 წლის 30 სექტემბერს კატალონიის პარლამენტმა მიიღო „კატალონიის ავტონომიის ახალი სტატუტის პროექტი“, ასევე, ცნობილი როგორც „მირავეტის სტატუტი“, მოლაპარაკების ადგილის მიხედვით.

2005 წლის 2 ნოემბერს მირავეტის სტატუტი (დებულება) წარედგინა *Cortes Generales*-ს (ესპანეთის პარლამენტს). კატალონიური პარტიების *CiU*, *PSC* და *ERC* სპიკერები ამართლებდნენ 1979 წლიდან არსებული წესდების რეფორმის აუცილებლობას იმით, რომ ეს უკანასკნელი მიღებული იყო, ჯერ კიდევ, ცენტრალიზებული სახელმწიფოს პარლამენტში (*Cortes*) ფრანკოს რეჟიმის დროს. ასევე, გასათვალისწინებელი იყო შემდეგი ცვლილებები: პირველი - ის, რომ 26 წლის წინ ესპანეთი შევიდა ევროკავშირში და მეორე - ფაქტი, რომ კატალონია ერთი ერია.

კორტესში წარმოდგენილ მხარეებს შორის ხანგრძლივი და ემოციური მოლაპარაკებების შემდეგ, კანონპროექტის მუხლების, დაახლოებით, ნახევარი შეიცვალა. 2006 წლის 30 მარტს ესპანეთის კონგრესმა კენჭი უყარა ტექსტს. 2006 წლის 18 ივნისს გამართულ საბოლოო რეფერენდუმზე

²⁹ Palermo, supra სქოლიო 27, 29 et seq.

³⁰ Christoph Perathoner, 'Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? – Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften' in Peter Hilpold (Hrsg.), *Autonomie und Selbstbestimmung – in Europa im internationalen Vergleich* (Nomos 2016) 135 et seq.

³¹ Morales, supra სქოლიო 40, 275.

კატალონიელთა 73,9%-მა ხმამისცაახალსტატუსს, თუმცა, ამომრჩეველთა დაახლოებით 49%-ის მონაწილეობა რეფერენდუმში (დაბალი აქტივობა) იყო დიდი იმედგაცრუება.

მას შემდეგ, რაც მეფე ხუან კარლოს I-მა ხელი მოაწერა სტატუსს 2006 წლის 19 ივლისს, იგი ძალაში შევიდა 2006 წლის 9 აგვისტოს.

2006 წლის 31 ივლისს ესპანურმა პოლიტიკურმა პარტიამ - PP (*Partido Popular*) შეიტანა კონსტიტუციური სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში (*Tribunal Constitucional*), სადაც აკრიტიკებდა ავტონომიის სტატუსის 223 მუხლიდან 114-ს როგორც არაკონსტიტუციურს. მათ შორის იყო, დაახლოებით, ოცდაათი მსგავსი ან თუნდაც იდენტური მუხლი, რომელიც PP-ის გავლენით ჩაიწერა ანდალუსიისა და ბალეარის კუნძულების დებულებებში (მთავრობა PP-ს ქვეშ). თითქმის ოთხწლიანი მსჯელობის შემდეგ, სასამართლომ განაჩენი 2010 წლის 28 ივნისს გამოაცხადა.³² მისი თქმით, 14 მუხლი მთლიანად ან ნაწილობრივ არაკონსტიტუციურად გამოცხადდა. სხვა 27 მუხლის შემთხვევაში დადგინდა, თუ როგორ უნდა განიმარტოს ეს უკანასკნელი კონსტიტუციურად. რაც შეეხება ავტონომიის სტატუსის პრეამბულაში კატალონიის „ერად“, უაღრესად საკამათო, აღნიშვნას, საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ ამას არავითარი იურიდიული ეფექტი არ აქვს სხვა ნორმების ინტერპრეტაციაში (კერძოდ, ეს ჩანაწერი არაფერს ნიშნავს სხვა რეგიონებისათვის, რომლებიც, განსხვავებით კატალონიისაგან, საკუთარ თავს „ერად“ არ განსაზღვრავენ).

შესაბამისად, 2010 წელს საკონსტიტუციო სასამართლომ ნორმები კატალონიის ავტონომიის სტატუსიდან (შედარებადია რეგიონულ კონსტიტუციასთან) არაკონსტიტუციურად გამოაცხადა. ეს ნორმები არეგულირებდა ძალიან მგრძნობიარე ასპექტებს და განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა კატალონიისთვის: მათ შორის, მაგალითად, კატალონიის სტატუსის პრეამბულაში კატალონიელი ხალხის ერად დასახელება, საჯარო ადმინისტრაციაში სასკოლო ენად კატალონიური ენის უპირატესად გამოყენების საკითხი და იგივე მოდელი კატალონიურ მედიაში. ასევე ფინანსური სისტემის ჩამოყალიბება ბასკური მოდელის მსგავსად.

რაც შეეხება ამ გადაწყვეტილებით განსაზღვრულ ცალკეულ სამართლებრივ სტანდარტებს, ზოგადად, ქართული რეალობისათვის მნიშვნელოვანი და არსებითია შემდეგი კომპონენტები:

³² იხ. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: STC 31/2010.

- გადაწყვეტილებით აღნიშნა და დადგინდა, რომ კონსტიტუციის ფუძემდებელი ხალხი არის „ესპანელი ხალხი“ და კატალონიის მოსახლეობა ამ სამართლებრივი კონცეფციის ნაწილია. „კატალონიელი ხალხი“, როგორც დამოუკიდებელი და განცალკევებული სამართლებრივი ტერმინი/ფენომენი/კონცეფცია გადაწყვეტილებით უარყოფილ იქნა.³³
- ამასთან, დადგინდა, რომ ტერმინებს „ერი“ და „ეროვნული რეალობა“, რომლებიც გამოიყენება პრეამბულაში კატალონიაზე მითითებით, არ აქვთ რაიმე ტიპის სამართლებრივი ეფექტი.³⁴
- გადაწყვეტილებით აღნიშნულ იქნა, რომ სახელმწიფოდ მხოლოდ ესპანეთი მოიაზრება და გენერალიტეტი წარმოადგენს მხოლოდ ავტონომიურ ერთეულს და არა რაიმე ტიპის სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნს.³⁵
- გადაწყვეტილებით დადგინდა, რომ ესპანურ და კატალონიურ ენებს შორის უპირატესობა კატალონიურ ენას არ უნდა მიენიჭოს და კატალონიის ავტონომიის ტერიტორიაზე ეს ორი ოფიციალური ენა თანაბარი ხარისხით სავალდებულო უნდა იყოს.³⁶
- არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი უფლებამოსილება, რომელიც შეიძლება მოიცავდეს საკანონმდებლო შესაძლებლობებს ადგილობრივი ავტონომიის გადასახადების დადგენისა და რეგულირებისთვის.³⁷

4. ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციის 155-ე მუხლი როგორც „ბირთვული ოფცია“³⁸ და კატალონიის კრიზისი 2017/18 წლებში

2017 წლის 27 ოქტომბერს ესპანეთის ცენტრალურმა ხელისუფლებამ გამოიყენა ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლი კატალონიის წინააღმდეგ. ეს ნორმა შეესატყვისება გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 37-ე მუხლს, რომელიც ცნობილია „ფედერალური იძულების/ინტერვენციის“ (*Bundeszwang*) სახელით. ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლი გამოყენებულ იქნა, მისი არსებობის ისტორიაში, პირველად. ზოგადად, რეგიონალიზმის და ფედერალიზმის პრინციპების შესაბამისად

³³ *ibid*, პუნქტი 9.

³⁴ *ibid*, პუნქტი 12.

³⁵ *ibid*, პუნქტი 13.

³⁶ *ibid*, პუნქტი 23, 24.

³⁷ *ibid*, პუნქტი 142.

³⁸ Raphael Minder, ‘Article 155: The ‘Nuclear Option’ That Could Let Spain Seize Catalonia’ (New York Times, 20 October 2017) <<https://www.nytimes.com/2017/10/20/world/europe/catalonia-article-155.html>> [4.3.2022].

ჩამოყალიბებული ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფოების კონსტიტუციები შეიცავენ მსგავს იძულებით ნორმებს, მაგრამ მათი გამოყენება იშვიათად ან საერთოდ არ ხდება. ესპანეთის შემთხვევაში, ეს მოხდა კატალონიის რეგიონის მიერ სეცესიის მცდელობის გამო. ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლის შესაბამისად ჩამოყალიბებული სამართლებრივი მდგომარეობა 281 დღის მანძილზე გაგრძელდა. მიუხედავად ამისა, კატალონიის კონფლიქტი ვერ მოგვარდა.³⁹

2017 წელს კატალონიამ ესპანეთისაგან გამოყოფა სცადა, რამაც გამოიწვია უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური კრიზისი ესპანეთის ისტორიაში, რომლის მსგავსსაც ადგილი არ ჰქონია 1978 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდეგ. ამ მიზეზით, ესპანეთის ცენტრალურმა ხელისუფლებამ გამოიყენა კონსტიტუციის 155-ე მუხლი (ე.წ. „ფედერალური იძულების/ინტერვენციის“ მუხლი), რომლის ფარგლებში ჩამოყალიბებული სამართლებრივი მდგომარეობა გრძელდებოდა 2017 წლის 27 ოქტომბრიდან 2018 წლის ივნისამდე. ე.წ. „ფედერალური იძულების/ინტერვენციის“ მიზანია კონფლიქტის რეგულირება ცენტრალურ ხელისუფლებასა და რეგიონულ/ფედერალური ერთეულის მთავრობას შორის.⁴⁰ გარდა სასამართლო პროცედურული ინსტრუმენტების მეშვეობით დავის მოგვარების შესაძლებლობისა, ფედერალური/რეგიონული ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფოთა კონსტიტუციები შეიცავენ ინსტრუმენტებს, რომელთა გამოყენება ხდება როგორც *ultima ratio* რეგიონებს/ფედერალურ ერთეულსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის პოლიტიკური კონფლიქტის წარმოქმნის შემთხვევაში. ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლი ემყარება გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 37-ე მუხლით გათვალისწინებულ მოდელს. ესპანეთში ეს მუხლი მოიხსენიება როგორც, ზოგადად, „155-ე მუხლი“ და არა როგორც „ფედერალური იძულების/ინტერვენციის“ უზრუნველყოფი ნორმა, მსგავსად გერმანული ანალოგისა. ესპანეთის კონსტიტუცია, 155-ე მუხლის შემთხვევაში, ითვალისწინებს ნორმას, რომელიც წარმოადგენს პოლიტიკური კონფლიქტის მოგვარების ინსტრუმენტს დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოში, სადაც კომპეტენციები ცენტრალური ხელისუფლებისაგან გადაცემულია ავტონომიური რეგიონებისათვის.

³⁹ დაწ. იხ. María Jesús García Morales, „Bundeszwang und Sezession in Spanien: Der Fall Katalonien“ (2019) 1 (Januar) Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften.

⁴⁰ ე. წ. „ფედერალური იძულების/ინტერვენციის“ (Bundeszwang) გერმანულ მოდელთან დაკავშირებით, დაწ. იხ. Hans H. Klein, ‘GG Art. 37’ in Günter Dürig and others (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli (Beck 2021); Hans D. Jarass, ‘GG Art. 37 [Bundeszwang]’ in Hans D. Jarass and others (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (16. Auflage, Beck 2020). აღსანიშნავია, რომ ეს ნორმა გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ვერ არ გამოყენებულა. ჯერჯერობით, არ შექმნილა საამისო სამართლებრივი საფუძველი.

ესპანეთის ხელისუფლების მიერ კონსტიტუციის 155-ე მუხლის გამოყენება წარმოადგენდა უმნიშვნელოვანეს პოლიტიკურ და სამართლებრივ გადაწყვეტილებას ესპანეთის ავტონომიათა სახელმწიფოს⁴¹ არსებობის ისტორიაში. ამ ნორმის გამოყენება არ იყო უშედეგო სამართლებრივი თვალსაზრისით, მაგრამ არც მისი გამოყენებით მოგვარებულა ის კომპლექსური პოლიტიკური კონფლიქტი, რომელიც კატალონიის მიერ ესპანეთისაგან სეცესიის საკითხს უკავშირდება.⁴²

ესპანეთის კონსტიტუცია არის ერთადერთი ნორმატიული აქტი⁴³ ევროპის მასშტაბით, რომელმაც სიტყვასიტყვით გადმოიღო გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციისაგან (ძირითადი კანონი) 37-ე მუხლი და განსაზღვრა მისი შემადგენლობა ახალი, 155-ე მუხლის სახით. ამ ორი ნორმის ანალიზი ცხადყოფს, რამდენად დიდია გერმანული მოდელის გავლენა ესპანურ ანალოგზე.

გერმანიის კონსტიტუციის 37-ე მუხლის⁴⁴ შესაბამისად: „(1) თუ მიწა⁴⁵ არ შეასრულებს ძირითადი კანონით ან სხვა ფედერალური კანონით მასზე დაკისრებულ ფედერალურ ვალდებულებებს, ფედერალურ მთავრობას, ბუნდესრატის თანხმობით, შეუძლია მიიღოს აუცილებელი ზომები, რათა აიძულოს მიწა შეასრულოს თავისი ვალდებულებები ფედერალური იძულების გზით. (2) ფედერალური იძულების განსახორციელებლად ფედერალურ მთავრობას ან მის წარმომადგენელს უფლება აქვს, გასცეს დირექტივები ყველა ფედერალური მიწის და მათი დაწესებულებების მისამართით.“

⁴¹ ესპანეთს ზოგჯერ ავტონომიათა სახელმწიფოს უწოდებენ, მისი ტერიტორიული მოწყობის სამართლებრივი სტანდარტის გათვალისწინებით.

⁴² Morales, supra სქოლიო 40.

⁴³ ibid.

⁴⁴ იგივე ნორმა გერმანულ ენაზე: “Art. 37: (1) Wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetze oder einem anderen Bundesgesetze obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten. (2) Zur Durchführung des Bundeszwanges hat die Bundesregierung oder ihr Beauftragter das Weisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden.” და ინგლ. ენაზე: “Article 37 [Federal execution]: (1) If a Land fails to comply with its obligations under this Basic Law or other federal laws, the Federal Government, with the consent of the Bundesrat, may take the necessary steps to compel the Land to comply with its duties. (2) For the purpose of implementing such coercive measures, the Federal Government or its representative shall have the right to issue instructions to all Länder and their authorities.”

⁴⁵ იგულისხმება ფედერალური ერთეული. გერმანიის ფედერაცია 16 მიწისაგან, კერძოდ, 16 ფედერალური ერთეულისაგან შედგება.

ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლის⁴⁶ შესაბამისად: „1. თუ ავტონომიური გაერთიანება არ ასრულებს კონსტიტუციით ან სხვა კანონებით დაკისრებულ ვალდებულებებს ან მოქმედებს ისე, რომ მისი ქმედება მძიმე დარღვევას წარმოადგენს ესპანეთის საერთო ინტერესებისას, ესპანეთის მთავრობას ძალუძს, მიმართოს ავტონომიური ერთეულის პრეზიდენტს. ამ უკანასკნელის მიერ შესაბამისი ზომების გაუთვალისწინებლობისას, სენატის აბსოლუტური უმრავლესობის თანხმობით, ესპანეთის მთავრობას ძალუძს, აიძულოს ავტონომიური გაერთიანება, შეასრულოს ეს ვალდებულებები ან დაიცვას ზემოაღნიშნული საჯარო ინტერესები.

2. 1-ლი პუნქტით გათვალისწინებული ღონისძიებების განხორციელების მიზნით, ესპანეთის მთავრობას შეუძლია, მიმართოს ავტონომიური ერთეულის ყველა ორგანოს შესაბამისი მითითებებით.“

ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციაზე ძლიერია გერმანიის ფედერაციის 1949 წლის კონსტიტუციის გავლენა. მართალია, ტერიტორიული მოწყობის ფედერალური მოდელი, ესპანეთის შემთხვევაში, გათვალისწინებულ არ იქნა, მაგრამ „ფედერალური იძულების/ინტერვენციის“ მუხლი 1978 წლის კონსტიტუციამ მაინც გაითვალისწინა. ეს ახსნადია ისტორიული გამოცდილებით:⁴⁷ ესპანეთის მეორე რესპუბლიკის არსებობისას, 1934 წელს წარმოიშვა კონფლიქტი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და კატალონიას შორის, რომელიც დასრულდა კატალონიის მიერ ესპანეთისაგან გამოყოფის მოთხოვნით. ესპანეთის რესპუბლიკანური 1931 წლის კონსტიტუცია, ამ თვალსაზრისით, არავითარ იძულებით სამართლებრივ მექანიზმებს არ ითვალისწინებდა. 1935 წლის 2 იანვარს მიღებული კანონით, კატალონიის მთავრობა ესპანეთის ცენტრალურმა ხელისუფლებამ გადააყენა და თავად იგდო ხელთ მმართველობითი

⁴⁶ იგივე ნორმა ესპანურ ენაზე:

“Artículo 155: 1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.” და ინგლ. ენაზე: “Article 155: 1. If an Autonomous Community does not fulfil the obligations imposed upon it by the Constitution or other laws, or acts in a way seriously prejudicing the general interests of Spain, the Government, after lodging a complaint with the President of the Autonomous Community and failing to receive satisfaction therefore, may, following approval granted by an absolute majority of the Senate, take the measures necessary in order to compel the latter forcibly to meet said obligations, or in order to protect the above-mentioned general interests. 2. With a view to implementing the measures provided in the foregoing clause, the Government may issue instructions to all the authorities of the Autonomous Communities.”

⁴⁷ Morales, supra სქოლიო 40.

ფუნქციები ამ რეგიონის დონეზე. მოგვიანებით, ეს კანონი ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი.⁴⁸ სასამართლოს დასაბუთებით, ესპანეთის კონსტიტუცია მსგავს სამართლებრივ მექანიზმს არ ითვალისწინებდა და 1935 წლის კანონი, ამ კონტექსტში, არაკონსტიტუციური იყო.

შესაბამისად, გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 37-ე მუხლის ესპანეთის კონსტიტუციაში ინკორპირების მიზეზი იყო, ესპანეთის ისტორიული გამოცდილების გათვალისწინებით, კატალონიის წინააღმდეგობის მსგავს შემთხვევაში, მსგავსი პოლიტიკური კონფლიქტის დაძლევა. მიუხედავად ამისა, ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლი არ წარმოადგენს გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 37-ე მუხლის ზუსტ ანალოგს და გააჩნია საკუთარი პროცედურული და მატერიალური წინაპირობები.⁴⁹

უპირველესად, ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლით, მისი გერმანული ანალოგისაგან განსხვავებით (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 37-ე მუხლი), გათვალისწინებულია ნაკლებად მკაცრი წინაპირობები „ფედერალური ინტერვენირებისათვის“: ესპანეთის 155-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის შესაბამისად, აუცილებელია ორი წინაპირობა - ესპანეთის კონსტიტუციის დარღვევა, აგრეთვე, ცენტრალური ხელისუფლების ან ავტონომიური ერთეულის მიერ მიღებული კანონის დარღვევა; ქმედება, რომელიც ეწინააღმდეგება ესპანეთის სახელმწიფო ინტერესებს. გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 37-ე მუხლი, ამ თვალსაზრისით, უფრო მკაცრია და მისით გათვალისწინებული „ფედერალური ინტერვენირების“ პროცედურის გამოყენების წინაპირობა არის შემდეგი: გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციით ან სხვა ფედერალური კანონით გათვალისწინებული ვალდებულების დარღვევა. შესაბამისად, ესპანეთის შემთხვევაში ავტონომიური ერთეულის კანონის დარღვევა და ესპანეთის სახელმწიფო ინტერესების „მძიმე დარღვევაც“ შეიძლება გახდეს 155-ე მუხლის გამოყენების საფუძველი, განსხვავებით გერმანული ანალოგისაგან, რომლის წინაპირობები ბევრად მკაცრია. განსაკუთრებით, სადავო ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლის შემთხვევაში არის სწორედ ეს წინაპირობა: ესპანეთის სახელმწიფო ინტერესების „მძიმე დარღვევა“. ამ წინაპირობის კონსტიტუციაში ასახვის პრეისტორია ბურუსით არის მოცული და მისი დადგენა ვერ ხერხდება.⁵⁰

ამასთან, სამართლებრივად ბუნდოვანია და განუსაზღვრელია შემდეგი ცნების შემადგენლობა - „ესპანეთის სახელმწიფო ინტერესების მძიმე

⁴⁸ იხ. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: STC 5.3.1936.

⁴⁹ Morales, supra სქოლიო 40.

⁵⁰ ibid.

დარღვევა“.⁵¹ ალბათ რთულად წარმოსადგენია, დაირღვეს ეს ინტერესები კონსტიტუციური წესრიგის დარღვევის გარეშე.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლი, მისი გამოყენების წინაპირობების დადასტურების შემთხვევაში, ითვალისწინებს ორსაფეხუროვან პროცედურას: მთავრობის აქტივობა, სენატის აქტივობა. უპირველესად, ესპანეთის მთავრობა აცნობებს ავტონომიურ ერთეულს, რომ გეგმავს 155-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურის გამოყენებას. ცენტრალური ხელისუფლების ამ ტიპის მიმართვა (*requerimiento*) ავტონომიური ერთეულისადმი, გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციით, არ არის გათვალისწინებული. ესპანეთის 155-ე მუხლში მისი ასახვა მოხდა კატალონიის მემარცხენე კოალიციის (ნაციონალისტური და დამოუკიდებლობის მომხრე პარტიები) წინადადებით, საიმისოდ, რომ უზრუნველყოფილიყო 155-ე მუხლის გამოყენებამდე ავტონომიური ერთეულის გაფრთხილება.⁵²

ეს ე.წ. *requerimiento* ავტონომიური ერთეულის მთავრობის ხელმძღვანელის მისამართით უნდა განხორციელდეს, კოლეგიალურად, ესპანეთის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. მიზი მიზანია ავტონომიური ერთეულისადმი შესაძლებლობის მიცემა, უზრუნველყოს 155-ე მუხლის გამოყენების წინაპირობების აღმოფხვრა.

მთავარი განსხვავება გერმანულ და ესპანურ მოდელებს შორის არის, აგრეთვე, შემდეგი: ესპანეთის შემთხვევაში აუცილებელია სენატის აბსოლუტური უმრავლესობა. გერმანიის შემთხვევაში მხოლოდ თანხმობა ბუნდესრატისა (გერმანიის ფედერალური პარლამენტის ზედა პალატა).

ესპანეთის სენატში (პარლამენტის ზედა პალატა) ავტონომიური ერთეულების მთავრობები წარმოდგენილნი არ არიან. სენატში წარმოდგენილნი არიან მხოლოდ პარტიები, რომლებიც გვხვდება ასევე ესპანეთის პარლამენტის წარმომადგენლობით პალატაში (ქვედა პალატა). ესპანეთის პარლამენტის ქვედა პალატა აირჩევა პროპორციული საარჩევნო სისტემით, ზედა პალატა - მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით. შესაბამისად, მიღებულია, რომ პრაქტიკაში ქვედა პალატა, თავისი ფუნქციების გათვალისწინებით, უფრო მნიშვნელოვან პოლიტიკურ როლს ასრულებს, ვიდრე ზედა პალატა.⁵³ ესპანეთის სენატისადმი მინიჭებული მწირი ფუნქციებიდან ერთ-ერთია 155-ე მუხლის ფარგლებში გათვალისწინებული თანხმობითი პროცედურა. მაგრამ, რადგან სენატი არ წარმოადგენს ტერიტორიული ერთეულების მთავრობებს, განსხვავებით,

⁵¹ *ibid.*

⁵² *ibid.*

⁵³ *ibid.*

გერმანული ბუნდესრათისაგან, მის მიერ გაცემული თანხმობა 155-ე მუხლის გამოყენების შესახებ ვერ გაუტოლდება გერმანიის ბუნდესრატის მიერ გაცემულ თანხმობას.⁵⁴

გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკისაგან განსხვავებით, ესპანეთის სამეფოში ძლიერია სეპარატისტული მისრაფებები ბასკეთსა და კატალონიაში. ბასკები და კატალონიელები, ისევე, როგორც ამ რეგიონის ხელისუფლებაში მყოფი პარტიები, აპელირებენ ხალხთა პოლიტიკური თვითგამორკვევის უფლებაზე და დამოუკიდებლობას მოითხოვენ. ამ ორ რეგიონში იდენტობის შეგრძნება ძალიან მაღალია. ყველაზე ძლიერი ავტონომიები, როგორც ხშირად აღინიშნება,⁵⁵ სახეზეა ბასკეთსა და ნავარაში, რომლებიც საკუთარ ფინანსურ სისტემას ფლობენ.

ფინანსური ურთიერთობები ავტონომიურ რეგიონებსა და სახელმწიფოს შორის ესპანეთში იყოფა ორ მოდელად: 17 რეგიონიდან 15 იყენებს ზოგად სისტემას, რომელშიც საგადასახადო კანონმდებლობისა და გადასახადების მოკრების კომპეტენციათა უმეტესი ნაწილი ეკუთვნის სახელმწიფოს. ზოგად სისტემაში ავტონომიური რეგიონები იღებენ წილს მათ ტერიტორიაზე დაწესებული შესაბამისი გადასახადებიდან - მაგალითად, დღგ-ს და საშემოსავლო გადასახადის შემოსავლების 50%-ს და მემკვიდრეობის გადასახადის შემოსავლების 100%-ს. ბასკეთსა და ნავარაში გამოიყენება, ეგრეთ წოდებული, ფორალური სისტემა, რომელიც რეგიონებს ანიჭებს ბევრად უფრო ფართო ფისკალურ ავტონომიას, რაც გულისხმობს შემდეგს: საგადასახადო კანონმდებლობის ფორმირებას და გადასახადების მოკრებას რეგიონებში, ძირითადად, თავად ახორციელებენ. ავტონომიური რეგიონების საერთო ფინანსური სისტემა (ბასკეთისა და ნავარას გამოკლებით) ითვალისწინებს გათანაბრების მექანიზმს (ჰორიზონტალური დონე), რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, საგადასახადო შემოსავლების გადანაწილებას გულისხმობს. გარდა ამისა, ეს რეგიონები იღებენ პირდაპირ ტრანსფერს ესპანეთის ცენტრალური ხელისუფლებისაგან (ვერტიკალური დონე).⁵⁶

შესაბამისად, ესპანეთის სახელმწიფოში რეგიონებისათვის მინიჭებული ავტონომია თანაბარი ხარისხის არ არის. მაგალითად, კატალონია ფლობს

⁵⁴ *ibid.*

⁵⁵ *ibid.*

⁵⁶ ესპანეთის ფინანსური გათანაბრების სისტემა შედგება სამი ფონდისგან: „Guarantee Fund for Fundamental Public Services Transfer“. ეს არის ყველაზე დიდი ფონდი და მიზნად ისახავს ძირითადი სახელმწიფო სერვისების რეგიონებში თანაბრად უზრუნველყოფას. „Global Sufficiency Fund“, რომელიც მოიცავს სახელმწიფოსგან დამატებით სტრანსფერო გადახდებს, რაც უკავშირდება შესაბამისი რეგიონის შემოსავალს. „Convergence Funds“, რომელიც მოიცავს „Competitiveness Fund“-ს, საშუალოზე დაბალი დაფინანსების მქონე რეგიონების მხარდასაჭერად და „Cooperation Fund“-ს ერთ სულ მოსახლეზე საშუალოზე დაბალი მშპ-ს მქონე რეგიონებისთვის.

განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს კატალონიური ენის დაცვისა და სამოქალაქო სამართლის ფორმირების კონტექსტში. ამ თვალსაზრისით, კატალონია ფლობს საკუთარ საგანმანათლებლო სისტემას, რომლის ფარგლებში უზრუნველყოფილია სწავლება კატალონიურ ენაზე. არსებობს აგრეთვე სამოქალაქო კოდექსი, შემუშავებული და ძალაში მყოფი კატალონიურ ენაზე.

კატალონია ითხოვს, აგრეთვე, იმგვარ ფინანსურ სისტემას, რომელსაც ფლობს ბასკეთი, თავის მხრივ, რომელიც გარანტირებულია ესპანეთის კონსტიტუციით. ბასკეთის ფინანსური სისტემა გულისხმობს მაღალი ხარისხის ფინანსურ ავტონომიას, კერძოდ, გადასახადების მოკრების თავისუფლებას (გარდა დამატებითი ღირებულების გადასახადისა). ბასკეთი ფლობს აგრეთვე უფლებამოსილებას, გადაწყვიტოს თავად, თუ რაში გამოიყენებს ამ თანხებს საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისას. კატალონია, ამ თვალსაზრისით, ბასკეთისაგან განსხვავებით, ფლობს სხვა რეგიონების მსგავს ფინანსურ სისტემას: ცენტრალური ხელისუფლება იღებს გადასახადებს და თავად ანაწილებს მათ რეგიონების მიხედვით.

კატალონიის მოთხოვნა ბასკეთის მსგავსი ფინანსური ავტონომიის მიღების შესახებ ჩავარდა. რამაც კიდევ უფრო გაამწვავა სეპარატისტული მოთხოვნები: კატალონიაში დაიწყო დამოუკიდებლობის შესახებ რეფერენდუმის ჩატარების აუცილებლობასთან დაკავშირებული პოლიტიკური პროცესი (2012 წ.).

აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური თვითგამორკვევის უფლება არ არის გათვალისწინებული ესპანეთის კონსტიტუციაში. რეფერენდუმის ჩატარების ფორმალურ გადაწყვეტილებას იღებს მეფე, ხოლო წინადადების წარდგენა რეფერენდუმის შესახებ და არსებითი გადაწყვეტილების მიღება ამ საკითხზე მას შემდეგ, რაც კონგრესის მიერ დამტკიცდება ეს უკანასკნელი, ევალება მთავრობის მეთაურს (ესპანეთის კონსტიტუციის 92-ე მუხლი). ავტონომიურ რეგიონებს შეუძლიათ მხოლოდ პლებისციტის ჩატარება, მაგრამ არ შეუძლიათ რეფერენდუმის ჩატარება ცენტრალური ხელისუფლების თანხმობის გარეშე (ესპანეთის კონსტიტუცია, მუხლი 149, პუნქტი 1).

მაგალითად, შოტლანდიის მსგავსად, კატალონიაში ავტონომიის საფუძველია ამ რეგიონის და მისი მოსახლეობის ისტორიულ-კულტურული იდენტობა. განსხვავებით შოტლანდიისაგან, აგრეთვე, განსაკუთრებული ლინგვისტური იდენტობა.

დიდი ბრიტანეთის ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ესპანეთის ხელისუფლება უარყოფს კატალონიის მოთხოვნებს დამოუკიდებლობის

შესახებ, ისევე, როგორც პროცედურას, რომლის ფარგლებშიც კატალონია ცდილობს, ეს საკითხი რეფერენდუმზე განიხილოს. ამ უარყოფით დამოკიდებულებას ხელისუფლებისას მხარი დაუჭირა ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლომაც,⁵⁷ რომელმაც 2014 წელს კატალონიური რეზოლუციის ის დებულებები⁵⁸ ცნო არაკონსტიტუციურად, რომლებიც კატალონიელ ხალხს ანიჭებდა შესაძლებლობას, რეფერენდუმის გზით მიეღო გადაწყვეტილება მათი მომავლის შესახებ.

ამის მიუხედავად, კატალონიის რეგიონულმა ხელისუფლებამ გასცა ბრძანება, 2014 წლის 9 ნოემბერს კატალონიის დამოუკიდებლობის შესახებ საკითხი პლებისციტზე (*„consulta popular no refrendaria“*) განხილულიყო.⁵⁹ თუმცა რეფერენდუმის ბრძანების შესახებ დადგენილება⁶⁰ და კატალონიური კანონის ზოგიერთი დებულება,⁶¹ რომელიც მის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს, ესპანეთის მთავრობამ ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე წარადგინა, რამაც გამოიწვია მათი შეჩერება. შემდგომში საკონსტიტუციო სასამართლომ ცნო ამ სამართლებრივი აქტების არაკონსტიტუციურობა.⁶² იმავდროულად, კატალონიის რეგიონულმა ხელისუფლებამ 2014 წლის 14 ოქტომბერს, ვებგვერდის საშუალებით, გამოაცხადა, რომ ჩაატარებდა „ალტერნატიულ“ გამოკითხვას კატალონიის დამოუკიდებლობის შესახებ. ეს განხორციელდა 2014 წლის 9 ნოემბერს და, კატალონიის ხელისუფლების ხაზგასმით, უმრავლესობა კატალონიის დამოუკიდებლობის მომხრე აღმოჩნდა. თუმცა ეს არაფორმალური პლებისციტიც, უფრო ზუსტად: კატალონიის ხელისუფლების ქმედებები ამ არაფორმალურ გამოკითხვასთან დაკავშირებით, გაასაჩივრა ესპანეთის მთავრობამ და საკონსტიტუციო სასამართლომ აღიარა, აგრეთვე, მათი არაკონსტიტუციურობა.⁶³

2015 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, კატალონიის პარლამენტმა მიიღო „რეზოლუცია 2015 წლის 27 სექტემბრის არჩევნების შედეგად კატალონიაში პოლიტიკური პროცესის დაწყების შესახებ“,⁶⁴ რომელიც მიზნად ასახელებდა გზას დამოუკიდებელი რესპუბლიკური

⁵⁷ იხ. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: STC 42/2014, 25.

⁵⁸ Versions de resolucions <<https://www.parlament.cat/web/documentacio/altres-versions/resolucions-versions/index.html>> [16.04.2022].

⁵⁹ Gamper, supra სქოლიო 5, 89 et seq.

⁶⁰ Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña.

⁶¹ Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

⁶² იხ. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: STC 31/2015, STC 32/2015, 25.

⁶³ იხ. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: STC 138/2015.

⁶⁴ Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015.

კატალონიისკენ. კიდევ ერთხელ, საკონსტიტუციო სასამართლომ გამოაცხადა ამ დადგენილების „ბათილობა და არაკონსტიტუციურობა“ (მთელი) ერის სუვერენიტეტსა და ერთიანობაზე ხაზგასმით.⁶⁵ სასამართლომ აგრეთვე აღნიშნა, რომ რეზოლუციით დაირღვა კონსტიტუციისადმი ლოიალობის პრინციპი და ტოტალური გადასინჯვის შესაძლებლობა, რომელიც ექვემდებარება უკიდურესად რთულ და სრულიად განსხვავებულ პროცედურას. ესპანეთის კონსტიტუციის 168-ე მუხლის მიხედვით, კონსტიტუციის გადასინჯვა რთულ პროცედურას მოითხოვს. საბოლოოდ, 2016 წლის 7 ივლისს ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ ცნო კატალონიის სხვადასხვა სამართლებრივი დებულებების არაკონსტიტუციურობა და ხაზი გაუსვა ეროვნული სუვერენიტეტისა და კონსტიტუციის უზენაესობის ცნებებს.⁶⁶

შესაბამისად, ესპანეთის ცენტრალური ხელისუფლება მიჰყვება ე.წ. „უარყოფის მოდელს“: კატალონიის გამოყოფა ესპანეთისაგან სრულიად გამორიცხულია *de constitutione lata*, ვინაიდან მოქმედი კონსტიტუცია ითვალისწინებს სახელმწიფოს განუყოფლობას და ესპანელი ერის სუვერენიტეტს, მაგრამ არა კატალონიელი ერის პოლიტიკურ უფლებებს.⁶⁷ ეს უარყოფა არა მხოლოდ პოლიტიკურად, არამედ კონსტიტუციურადაც დასაბუთებულია, შესაბამისად, არა მხოლოდ ესპანეთის ხელისუფლების, არამედ ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერაც, რომელიც უნდა ჩაითვალოს ცენტრალისტურ მოაზროვნედ, როგორც მოსამართლეების დანიშვნის წესით, ასევე მისი სამოსამართლო საქმიანობის სტილით. ესპანეთის კონსტიტუციის 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, მხოლოდ ესპანელი ხალხი, რომლისგანაც გამომდინარეობს მთელი სახელმწიფო ძალაუფლება, არის სუვერენიტეტის მატარებელი. მე-2 მუხლის თანახმად, კონსტიტუცია ეფუძნება ესპანელი ერის განუყოფელ ერთიანობას, როგორც ყველა ესპანელისათვის საერთო და განუყოფელი სამშობლოს იდეას. ამავე დებულებით აღიარებულია და გარანტირებულია ყველა ეროვნების ავტონომიის უფლება და რეგიონული მოწყობა, აგრეთვე, მათ შორის, სოლიდარობის პრინციპი. ამ კონტექსტში, ესპანეთის ცენტრალური ხელისუფლება და ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო ფაქტობრივად არ აღიარებს კატალონიელი ერის, როგორც „ხალხის“ პოლიტიკურ უფლებებს და სუვერენულობას.

ზოგადად, როგორც ესპანელი იურისტები თანხმდებიან⁶⁸ და როგორც ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, ესპანეთის

⁶⁵ იხ. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: STC 259/2015.

⁶⁶ იხ. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: STC 128/2016.

⁶⁷ Gamper, supra სქოლიო 5, 91-92.

⁶⁸ ibid.

კონსტიტუციის ცვლილების გარეშე, რომელიმე რეგიონს, მათ შორის, კატალონიას ცალმხრივად რეფერენდუმის ჩატარება დამოუკიდებლობის გამოცხადების მოთხოვნით, პოლიტიკური თვითგამორკვევის უფლებაზე აპელირებით არ ძალუძს. ყოველივე ეს ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციურ ჩარჩოს ეწინააღმდეგება (კონსტიტუციის 92-ე მუხლი).⁶⁹ როგორც ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, მსგავსი ცალმხრივი რეფერენდუმი ეწინააღმდეგება აგრეთვე ესპანეთის კონსტიტუციის მე-2 მუხლს (სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპს, აგრეთვე, ესპანეთის ერთიანობისა და განუყოფლობის პრინციპს). ამ კონტექსტში, ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო დაეყრდნო, აგრეთვე კანადის უზენაესი სასამართლოს 1998 წლის გადაწყვეტილებას კვებეკის საკითხთან დაკავშირებით⁷⁰ და აღნიშნა, რომ ტერიტორიული ინტეგრირირების საკითხს კატალონია, ესპანეთის მოქმედი 1978 წლის კონსტიტუციის ფარგლებში, დამოუკიდებლად ვერ გადაწყვეტს და რომ ამ საკითხის რეგულირებისათვის უფლებამოსილი მხოლოდ ესპანეთის ცენტრალური ხელისუფლებაა. სასამართლომ აღნიშნა აგრეთვე, რომ კონსტიტუციური ცვლილებების გარეშე ეს *status quo* უცვლელია.⁷¹ შესაბამისად, კატალონიის პარლამენტის კანონები და მთავრობის ქმედებები, რომლებიც უკავშირდებოდა რეფერენდუმის ორგანიზირებას, ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არაკონსტიტუციურად გამოცხადდა.

კატალონიის კონფლიქტმა განსაკუთრებულ ნიშნულს 2017 წელს მიაღწია, როდესაც კატალონიის პარლამენტმა ორი კანონი მიიღო:⁷² პირველი - პოლიტიკური თვითგამორკვევის ფარგლებში რეფერენდუმის შესახებ და მეორე - კატალონიის რესპუბლიკად გამოცხადების შესახებ. როგორც ცნობილია ორივე კანონი მიღებულ იქნა ერთი მოსმენით და იმ პარტიათა დეპუტატების მონაწილეობის გარეშე, რომელნიც რეფერენდუმს არ ემხრობოდნენ. პირველი კანონი განსაზღვრავდა თვითგამორკვევის შესახებ რეფერენდუმის თარიღად 2017 წლის 1 ოქტომბერს⁷³ და არ

⁶⁹ მითითებული მუხლის შესაბამისად, ე.წ. საკონსულტაციო რეფერენდუმის ჩატარების უფლებამოსილებას ფლობს ესპანეთის მეფე მთავრობის მეთაურის წარდგინებით, პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ გაცემული თანხმობის შემდეგ.

⁷⁰ Reference Re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217.

⁷¹ იხ. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები: SSTC 42/2014 და 259/2015.

⁷² Catalan Law 19/2017 on the Referendum on Self-determination, published on the same day in the Official Gazette of Catalonia (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya) and coming into force on its publication; Catalan Law 20/2017 on Legal Transition and Founding of the Republic, published the following day in the Official Gazette of Catalonia. ამ საკითხთან დაკავშირებით, იხ. María Jesús García Morales, „Federal execution, Article 155 of the Spanish Constitution and the crisis in Catalonia“ (2018) 73 Zeitschrift für öffentliches Recht 791-830.

⁷³ 2017 წლამდე, 2014 წლის 9 ნოემბერს კატალონიაში ჩატარდა პლემბისციტი, რომელიც ესპანეთის

ითვალისწინებდა მინიმალურ ზღვარს კატალონიელთა რეფერენდუმში მონაწილეობისას, არ ითვალისწინებდა აგრეთვე რაიმე ტიპის უმრავლესობას, რომელსაც უნდა დაყრდნობოდა დამოუკიდებლობის გამოცხადება. შესაბამისად, ჩვეულებრივი უმრავლესობის არსებობის შემთხვევაშიც, კატალონია უფლებამოსილი ხდებოდა, გამოეცხადებინა დამოუკიდებლობა და უკვე მეორე კანონის შესაბამისად, გარდამავალი ფაზა ახალი კონსტიტუციის მისაღებად.

მიუხედავად ყველაფრისა, 2017 წლის 1-ელ ოქტომბერს კატალონიაში ჩატარდა რეფერენდუმი. რეფერენდუმზე დასმული კითხვა იყო შემდეგი: „უნდა გახდეს თუ არა კატალონია დამოუკიდებელი სახელმწიფო რესპუბლიკის ფორმით?“ რეფერენდუმი მიმდინარეობდა მნიშვნელოვანი დარღვევებით. შედეგად, აღმოჩნდა, რომ უფლებამოსილი ელექტორატის მხოლოდ 43 %-მა მიიღო მონაწილეობა არჩევნებში, რომელთაგან 90, 2 %-მა მისცა ხმა დამოუკიდებლობას.

ესპანეთში არ არსებობს კონკრეტული კანონი, რომელიც ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციის 155-ე მუხლის კონკრეტიზირებას მოახდენდა. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო საკუთარი სასამართლო პრაქტიკის ფარგლებში მხოლოდ როგორც *obiter dicta*⁷⁴ აღნიშნავს, რომ ამ ინსტრუმენტის გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ როგორც *ultima ratio*, გაუფრთხილებლობითი ან განზრახი დარღვევისათვის რეგიონული ავტონომიის სტანდარტისა.

2017 წლის 10 ოქტომბერს, რეფერენდუმის შედეგად, კატალონიის მთავრობის მეთაური (*Carles Puigdemont*)⁷⁵ მივიდა დასკვნამდე, რომ დამოუკიდებლობა გამოეცხადებინა. ამავე წლის 11 ოქტომბერს ესპანეთის ცენტრალურმა ხელისუფლებამ ამ უკანასკნელს წარუდგინა *requerimiento* ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლის შესაბამისად. ეს მიმართვა დაწვრილებით აღწერდა მისი გამოყენების საფუძვლებს და ნორმატივებს. რადგან ამ მიმართვის საფუძველზე კატალონიის მთავრობის მეთაურის პასუხი (2017 წლის 16 ოქტომბერი) ბუნდოვანი აღმოჩნდა, ესპანეთის

საკონსტიტუციო სასამართლომ 2015 წელს გააუქმა და არაკონსტიტუციურად მიიჩნია: იხ. SSTC 138/2015 და 259/2015.

⁷⁴ იხ. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები: SSTC 215/2014, 76/1983, 49/1988, 41/2016; იხ. ასევე: Morales, supra სქოლიო 40.

⁷⁵ კარლეს პუჩდემონი - ესპანელი პოლიტიკოსი, რომელიც ეკუთვნის კატალონიურ სეპარატისტულ პარტიას - „ერთად კატალონიისათვის“ Junts per Catalunya (Junts). 2016 წელს არჩეულ იქნა კატალონიის გენერალიტეტის პრეზიდენტად. დამოუკიდებლობის გამოცხადების შესახებ 2017 წლის არალეგალური რეფერენდუმის შემდეგ, მის მიერ მართულ მთავრობასთან ერთად გადააყენეს ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლის საფუძველზე და გადაეცა ესპანურ სამართალდამცავ ორგანოებს „აჯანყებისათვის“. საბოლოოდ, პუჩდემონმა დატოვა ესპანეთი და თავი შეაფარა საზღვარგარეთს, სადაც სეპარატისტულ მოძრაობებს დევნილობაში უძღვება.

ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლობა გამოცხადებულად მიიჩნია და 2017 წლის 26 ოქტომბერს პარლამენტის ზედა პალატას (სენატი) დასამტკიცებლად წარუდგინა ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლის შესაბამისად გათვალისწინებულ ღონისძიებათა პაკეტი. იმავე წლის 17 ოქტომბერს სენატმა, მთელი რიგი პროცედურების შემდეგ, აბსოლუტური უმრავლესობით დაადასტურა ღონისძიებათა ეს პაკეტი. ამავე დღეს, რამდენიმე წუთით ადრე, კატალონიის პარლამენტმა დამოუკიდებლობა ოფიციალურად გამოაცხადა. ღონისძიებათა პაკეტი ითვალისწინებდა სეცესიის პროცესის მთავარი აქტორების პოლიტიკური პროცესისაგან ჩამოშორებას: კატალონიის პარლამენტის დათხოვნას და მთავრობის გადაყენებას. შესაბამისი ფუნქციები ცენტრალურმა ხელისუფლებამ გადაიბარა. 2017 წლის 21 დეკემბერს გამოცხადდა, რომ კატალონიის პარლამენტის არჩევნები მომდევნო 6 თვის განმავლობაში უნდა ჩატარებულიყო.

საკითხი, თუ რამდენად კონსტიტუციური იყო ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლის გამოყენების სტანდარტი (და არა თავისთავად გამოყენება, როგორც ასეთი), გახდა საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანი.

ზოგადად, 155-ე მუხლის გამოყენებას კატალონიის მაგალითზე იურისტების მხრიდან კრიტიკა მოჰყვა.⁷⁶ კრიტიკა უკავშირდებოდა, განსაკუთრებით, იმ ფაქტს, რომ კატალონიის მთავრობას *requerimiento*-ის წარდგენით, მიეწოდა ინფორმაცია 155-ე მუხლის მხოლოდ გამოყენების და გამოყენების საფუძვლების შესახებ, მაგრამ არა ინფორმაცია იმ ღონისძიებათა პაკეტის შესახებ, რომელიც საბოლოოდ გამოიყენა ცენტრალურმა ხელისუფლებამ.

ზოგადად, ღონისძიებები, რომლებიც 155-ე მუხლის გამოყენებისას ესპანეთის ხელისუფლებამ გამოიყენა, გავრცელებული მოსაზრებით, სადავოა, მაგრამ დოგმატურად, უმრავლეს შემთხვევაში, მაინც კონსტიტუციურად არის მიჩნეული მეცნიერულ ლიტერატურაში. აბსოლუტურად დაუშვებელი ღონისძიება იქნებოდა, მაგალითად, ავტონომიის გაუქმება ან სამხედრო ძალების გამოყენება. არც გერმანიაშია გარკვეული დოგმატურად, თუ რა ღონისძიებებს შეიძლება მოიცავდეს „ფედერალური ინტერვენციის/იძულების“ 37-ე მუხლი ფედერალური კონსტიტუციისა. ამ კონტექსტში, ნიშანდობლივია და ცხადი, გამოიყენება თანაზომიერების პრინციპი. ესპანეთში 155-ე მუხლის შესაბამისად გამოყენებულ ღონისძიებათა კონსტიტუციურობის არგუმენტაციისათვის რელევანტურია ის ფაქტი, რომ ეს ღონისძიებები დროებით ხასიათს

⁷⁶ Morales, supra სქოლიო 40.

ატარებდა. საინტერესოა, რა განმარტებებს გააკეთებს ამ საკითხზე ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო.

იტალიის კონსტიტუციის 126-ე მუხლი,⁷⁷ პორტუგალიის კონსტიტუციის 234-ე მუხლი⁷⁸ და ავსტრიის კონსტიტუციის მე-100 მუხლი⁷⁹ ანალოგიურ შემთხვევაში სხვადასხვა კონსტიტუციური ორგანოს თანაქმედების ვალდებულებას ითვალისწინებს. კერძოდ, პარლამენტის დათხოვნისა და მთავრობის გადაყენებისათვის აუცილებელია, მაგალითად, პარლამენტის თანხმობა ან ეს საკითხი საგანგებოდ საამისო დეკრეტის (კანონის) მეშვეობით რეგულირდება. თუმცა ამ ქვეყნებშიც ეს ნორმები ჯერ პრაქტიკაში არ გამოყენებულა.

კატალონიის კრიზისის მოგვარების კონტექსტში ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლის გამოყენების საკითხთან დაკავშირებით, მეცნიერულ ლიტერატურაში ხშირად აღინიშნება, რომ ეს არ აგვარებს ამ

⁷⁷ Article 126 [Dissolution of the Regional Council and Dismissal of the President]

(1) By means of a decree of the President of the Republic stating the reasons for it, the dissolution of the regional Council and the dismissal of the President of the regional Cabinet may be ordered when they have acted against the Constitution or when they have committed serious violations of the law. The dissolution and the dismissal may also be ordered for reasons of national security. The decree is adopted having consulted a Commission for regional affairs composed of Senators and Deputies and formed according to the law of the Republic. (2) The regional Council may express its no confidence in the President of the Cabinet by a motion for which reasons must be stated, which shall be undersigned by at least one fifth of its members, voted by roll-call and approved by a majority of its members. The motion shall not be debated before three days after it has been moved. (3) The approval of a no confidence motion against the President of the regional Cabinet elected by universal and direct suffrage, as well as the removal, the permanent impediment, the death or the resignation of the President entail the resignation of the Cabinet and the dissolution of the Council. In every case the same effects follow when a majority of the members of the Council simultaneously resign.

⁷⁸ Article 234: Dissolution and removal of self-government bodies

1. After first consulting the Council of State and the parties with seats in the Legislative Assembly in question, the President of the Republic may dissolve the Legislative Assembly of an autonomous region. 2. Dissolution of a Legislative Assembly of an autonomous region shall cause the removal of the Regional Government, whereupon and until such time as a new Regional Government takes office following elections, the Regional Government shall be limited to undertaking such acts as are strictly necessary in order to ensure the management of public affairs. 3. Dissolution of a Legislative Assembly of an autonomous region shall not prejudice the continuation of its members' term of office, or the responsibilities of its Standing Committee, until the Assembly's first sitting following the subsequent elections.

⁷⁹ Article 100

(1) Every Land legislature can be dissolved by the Federal President on the motion of the Federal Government [and] with the assent of the Federal Council. The assent of the Federal Council [is] decided in the presence of one-half of the members and with a majority of two-thirds of the votes cast. The representatives of the Land, whose Land legislature is to be dissolved, may not take part in the voting. (2) In the case of dissolution, new elections must be scheduled within three weeks, in accordance with the provisions of the Land Constitution; the convocation of the newly elected Land legislature must ensue within four weeks after the election.

კონფლიქტს და აუცილებელია კატალონიის ავტონომიის გაძლიერება.⁸⁰ ამ თვალსაზრისით, საუბარია ესპანეთის ტერიტორიული მოწყობის გადასინჯვის შესაძლებლობაზეც ფედერალიზირების მიმართულებით. შესაბამისად, ხშირად აღინიშნება, რომ კატალონიის სტატუტი საჭიროებს რეფორმირებას ამ რეგიონის ავტონომიის კიდევ უფრო გაძლიერების კონტექსტში, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ავტონომიური სახელმწიფოს პრობლემები შესაძლოა, უფრო და უფრო გამწვავდეს.

აღსანიშნავია, რომ, ზოგადად, თუკი კატალონიის მსგავსი ძლიერი ავტონომია გათვალისწინებულ იქნება აფხაზეთისათვის, აუცილებელია საქართველოს კონსტიტუციაში ესპანეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლის მსგავსი ნორმის ინტეგრირება, მაგრამ შესაძლებლობისამებრ დაკონკრეტებული პროცედურებით, ვიდრე ეს ესპანულ ან გერმანულ ანალოგებშია (მაგალითად, შესაძლოა, გამოდგეს იტალიის კონსტიტუციის 126-ე მუხლი, პორტუგალიის კონსტიტუციის 234-ე მუხლი და ავსტრიის კონსტიტუციის მე-100 მუხლი, რომლებიც მოიცავს ანალოგიურ დებულებებს ფედერალური ინტერვენციის/იძულების“ შესახებ), კერძოდ, აუცილებელია რეგიონული პარლამენტის დათხოვნის და მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილების, ამასთან, სხვა უფლებამოსილებების განხორციელების შესაძლებლობა, კონსტიტუციური წესრიგის აღსადგენად პირდაპირ კონსტიტუციით იყოს გათვალისწინებული. გარდა ამისა, გარკვეული მოქმედების არეალი უნდა დარჩეს ცენტრალური ხელისუფლებისათვის: კონსტიტუციური თვალსაზრისით, ცალკეულ შემთხვევათა ადეკვატური რეაგირებისათვის შესაძლებელია, რომ „ფედერალური ინტერვენირებისას“ შესაბამისი იძულებითი ღონისძიებები არაამომწურავად იყოს გათვალისწინებული კონსტიტუციაში.

IV. დასკვნა

ზოგადად, კატალონიისა და სამხრ. ტიროლის მოდელების იდენტიფიცირებისას ნათელია, რომ ეთნიკური უმცირესობების უფლებრივი სტანდარტის იდენტიფიცირება და ეთნიკური კონფლიქტების პრევენცია ამ მოდელის ფარგლებში – ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში სრულყოფილად ვერ ხერხდება. ინდივიდუალურად ორივე მოდელი საინტერესოა და მათი განხორციელება შესაძლებელია გარკვეული მოდიფიკაციებით საქართველოში, მაგრამ მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის პოლიტიკური დისკურსი, რომელიც იარსებებს საქართველოში დეოკუპაციის პროცესში და ამ პროცესის დასრულების შემდეგ.

⁸⁰ Morales, supra სქოლიო 24, 277 et seq.

ზოგადად, კატალონიის ავტონომია უფრო მაღალი ხარისხისაა ვიდრე სამხრ. ტიროლის ავტონომია. მაგრამ კიდევ უფრო მაღალი უფლებრივი სტანდარტია ეთნიკური უმცირესობებისა და მათი პოლიტიკური უფლებებისათვის, ვიდრე დღეს გააჩნია აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას. ამ კონტექსტში კიდევ უფრო დავწრილებით არის გადასამუშავებელი სამხრ. ტიროლის ავტონომიის კონსტიტუციური სტატუსი და მისი დანერგვის პერსპექტივები საქართველოში. გარდა ამისა, შეიძლება ფიქრი კატალონიის მოდელზეც აფხაზეთის კონსტიტუციური სტატუსის რეგულაციისათვის. იმ მიზეზით, რომ ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, ეთნიკური უმცირესობებისა და კატალონიელი ერის კონცეფცია (კატალონიელი ეთნიციტეტი ეთნიკურ უმცირესობად, მაგრამ არა „ხალხად“ საერთაშორისო-სამართლებრივი სტანდარტით) უფრო დამუშავებულია, ვიდრე იტალიაში სამხრ. ტიროლის მაგალითზე.

ზოგადად, ფედერალიზმს საქართველოში ზედმეტად მაღალ ხარისხად აღიქვამენ იმ ტიპის პოლიტიკური ავტონომიისათვის, რომელიც უნდა ჰქონდეთ აფხაზებს, როგორც ეთნიკურ უმცირესობას, როგორც ასეთი. აფხაზი ეთნოსის „ხალხად/ერად“ აღიარება, იმ კონტექსტში, რომელსაც თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი განსაზღვრავს, შესაძლოა არც იყოს რელევანტური შემდეგი მიზეზით - ქართული სახელმწიფოს დამფუძნებელი ხალხი/ერი არის საქართველოს მოქალაქეთა ერთობა, თავისი ეთნიკური უმცირესობებით და ამ კონტექსტში, „ქართველი“ საქართველოს მოქალაქეს ნიშნავს. აფხაზები, ისევე როგორც ოსები, მხოლოდ და მხოლოდ, ეთნიკურ უმცირესობას წარმოადგენენ. ხალხთა და ერთა პოლიტიკური თვითგამორკვევის უფლების ფარგლებში სახელმწიფოს დამფუძნებელ ერად/ხალხად მხოლოდ ქართველი ერი/ხალხი შეიძლება იქნეს მიჩნეული, როგორც სახელმწიფოს დამფუძნებელი პოლიტიკური სუბიექტი საერთაშორისო-სამართლებრივ კონტექსტში. მაგრამ ეთნიკური უმცირესობებისადმი სოლიდარობის პრინციპისა და მათი პოლიტიკური უფლებების აღიარების გათვალისწინებით.

მიუხედავად ყოველივე ზემოაღნიშნულისა, ყველაფერი დამოკიდებულია იმ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებაზე, რომელსაც მიიღებს ქართული სახელმწიფო აფხაზების, როგორც ეთნიკური უმცირესობის (ან ხალხის) პოლიტიკური უფლებების გათვალისწინებით და ეს გზა შესაძლოა, ქვეყნის ფედერალიზების პროცესით დასრულდეს. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს ფედერალიზების კონკრეტული პერსპექტივა დასამუშავებელ თემებს განეკუთვნება⁸¹ და შემდგომი კვლევის საგანია.

⁸¹ ზოგადად, ფედერალიზმის საწყისები და ნორმატიული ჩარჩო ფუნდამენტურად არის დამუშავებული პროფ. გიორგი ხუბუას ნაშრომში - გიორგი ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი (ABA 2000).

2017/18 საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დაკონკრეტდა, რომ საქართველოში ტერიტორიული მოწყობა გადაისინჯება მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ და აქვე ხაზგასასმელია, რომ დეოკუპაციის პროცესი სამართლებრივი ნიშნულების განსაზღვრით და ტერიტორიული მოწყობის კონკრეტული მოდელის იდენტიფიცირებით უნდა დაიწყოს. პოლიტიკური პროცესი ვერ გაუსწრებს წინ სამართლებრივს და პირიქით.