

გიორგი ასათაშვილი

საქართველოს პარლამენტის ქუთაისში გადატანა – ნაბიჯი რეგიონალიზაციისაკენ თუ უზრალოდ ადგილსამყოფლის ცვლილება

გიორგი ასათაშვილი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
მე-3 კურსის სტუდენტი.

აბსტრაქტი

2012 წლის საქართველოს საპარლამენტო არჩევნების შედეგების გამოცხადების შემდეგ ძალში შევიდა საკონსტიტუციო ცვლილება, რომლის თანახმადაც, საქართველოს პარლამენტის პლენარული სხდომების ჩატარების ადგილად განისაზღვრა ქალაქი ქუთაისი. დღეს პარლამენტი მართლაც ფუნქციონირებს ქუთაისში, თუმცა დეპუტატთა მნიშვნელოვან ნაწილს აქვს მოსაზრება, რომ პარლამენტი ისევ თბილისში უნდა დაბრუნდეს. ცნობილია, რომ მსოფლიოში არსებობს ისეთი ქვეყნები, რომელთა პარლამენტები, მთავრობები, პრეზიდენტის აპარატები ან სასამართლოები სხვადასხვა ქალაქებში მდებარეობენ და ფუნქციონირებენ. ზოგჯერ ასეთ ქალაქებს დედაქალაქის სტატუსი აქვთ, ხოლო თუ არა აქვთ მაშინ მათ დეფაქტო დედაქალაქებს უწოდებენ. ჩემი მიზანია გამოვარკვიო, თუ რა მიზნები ან მიზეზები აქვს მსოფლიოს ქვეყნების მიერ ხელისუფლების შტოთა ამგვარ ტერიტორიულ გადანაწილებას და ხომ არ აქვს ამას ერთგვარი დეცენტრალიზაციის ფუნქცია? ასევე შევეცდები განვმარტო დეცენტრალიზაციის არსი და განვსაზღვრო, რამდენადაა შესაძლებელი დეცენტრალიზაციაზე საუბარი პარლამენტის, მთავრობის, პრეზიდენტის აპარატის ან სასამართლოს სხვადასხვა ქალაქში განთავსებისას.

შედარებით-სამართლებრივ საფუძველზე კარგად გამოჩნდება, რამდენად არის ქუთაისის პარლამენტის ადგილმდებარეობის ცვლილება საქართველოში დეცენტრალიზაციის წინა პირობა და როგორი სტატუსი უნდა ჰქონდეს ქუთაისს. ასევე მიზანშეწონილია თუ არა საქართველოს პარლამენტის კვლავ თბილისში გადმოტანა. ქართული კონსტიტუციური სამართალი აქამდე არ იცნობდა ხელისუფლების შტოთა ტერიტორიულ გადანაწილებას და ამ ცვლილებით ფაქტობრივად ახალი მიდგომა დაინერგა ქართულ საკონსტიტუციო სამართალში. ამ საკითხთან დაკავშირებით ქართულ საზოგადოებაშიც აზრთა სხვადასხვაობაა. თუმცა მიმაჩნია რომ პარლამენტის ადგილ-

მდებარეობასთან დაკავშირებული პრობლემის განხილვა სამართლებრივ ქრილში არც ისე ხშირად ხდება და ჩემი მსჯელობით შევძლებ გარკვეული მნიშვნელობის სამართლებრივი დასკვნები გავაკეთო. საქართველოს კონსტიტუციას ქართული საზოგადოების ცხოვრებისათვის არც თუ ისე მცირე მნიშვნელობა აქვს, განსაკუთრებით იმას ექცევა ყურადღება, თუ როგორ სრულდება ამ კანონის დებულებები რეალურ ცხოვრებაში. ზემოთ განხილული ცვლილება მართლაც განხორციელდა და პარლამენტი დღეს ქუთაისში ფუნქციონირებს, თუმცა არსებობს არგუმენტაცია იმის შესახებ, რომ კონსტიტუციის ჩანაწერი უნდა შეიცვალოს. საინტერესოა რა არის ამ ცვლილების განხორციელების სამართლებრივი საფუძველი. ის, რომ პარლამენტის ქუთაისში გადატანა უფრო დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული მთლად ღირებულ სამართლებრივ არგუმენტად ვერ ჩაითვლება. მაშ რატომ წარმოიშვა მსგავსი პრობლემა? მე ასევე შევეცდები ამ კითხვაზე პასუხის გაცემასაც.

ბოლო ხანებში საქართველოს კონსტიტუციამ მრავალი ცვლილება განიცადა. თუმცა მიზანი ერთია, რომ ქართველ ხალხს უნდა ჰქონდეს ისეთი კონსტიტუცია, რომელიც იქნება დემოკრატიული და პროგრესული. არის თუ არა პარლამენტის ადგილმდებარეობის ცვლილება ნაბიჯი დემოკრატიისა და პროგრესისაკენ, თუ ეს მხოლოდ ფასადური მოვლენაა და არაფერს ცვლის ქვეყნის წინსვლისა და განვითარების გზაზე? სწორედ ამ საკითხს შეეხება ჩემი მსჯელობის ბოლო ნაწილი, რამდენად პროგრესული მოვლენაა პარლამენტის ადგილმდებარეობის ცვლილება.

შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციაში 2009 წლის 24 სექტემბერს შევიდა ცვლილება, კერძოდ, კონსტიტუციას დაემატა 48¹ მუხლი, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს პარლამენტის ადგილსამყოფლად განისაზღვრა ქალაქები – თბილისი და ქუთაისი, ხოლო 2011 წლის 1 ივლისს მოხდა ამ ცვლილების მოდიფიცირება და პარლამენტის ადგილსამყოფელი გახდა მხოლოდ ქალაქი ქუთაისი. ეს მუხლი ძალაში შევიდა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნების შემდეგ. საქართველოს პარლამენტი ამჟამად ფუნქციონირებს ქალაქ ქუთაისში, თუმცა საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ შემუშავებულია კანონპროექტი, რომელიც კონსტიტუციიდან 48¹ მუხლის ამოღებას ითვალისწინებს.

საქართველოს უახლეს ისტორიას თუ გადავხედავთ, თბილისი მუდმივად იყო ეკონომიკური, კულტურული და პოლიტიკური ცენტრი. ჩვენი ქვეყნის მიერ საბჭოთა კავშირისაგან დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მისი როლი კიდევ უფრო გაიზარდა, თუმცა სხვა ქალაქების აქტივობა მეტისმეტად შემცირდა. სწორედ რეგიონების როლის გაზრდისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისათვის რეგიონალიზმის ელემენტების მიჩნევის მიზნით იყო გამართლებული პარლა-

მენტის ქუთაისში გადატანა¹. ცნობილია, რომ მსოფლიოს სხვა ქვეყნებშიც არსებობს პრაქტიკა, როდესაც სახელმწიფო ორგანოები სხვადასხვა ქალაქშია განლაგებული. რატომ იღებენ სახელმწიფოები ასეთ გადაწყვეტილებას? უნდა გამოიყენოს თუ არა საქართველომ მსგავსი მიდგომა და რას მოუტანს ჩვენს სამშობლოს ამგვარი ტერიტორიული გადაწარმოება? ამავდროულად, უნდა შეფასდეს, ამართლებს თუ არა პარლამენტის ქუთაისში გადატანა იმ მიზნებს, რაც ლოკალურ დონეზე საქართველოს ხელისუფლებას გააჩნდა ამგვარი გადაწყვეტილების მიღებისას. მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს ახალი კანონპროექტი, რომლის დანიშნულებაც კონსტიტუციიდან 48¹ მუხლის ამოღებაა. საინტერესოა, რამ განაპირობა ხელისუფლებაში საპარლამენტო უმრავლესობით მოსული ახალი პოლიტიკური ძალის მიერ ამგვარი ცვლილების მომზადება და რა არგუმენტაცია არსებობს ამ კანონპროექტის მხარდასაჭერად? საბოლოო ჯამში, უნდა დადგინდეს: რამდენად შეუწყობს ხელს პარლამენტის ქუთაისში გადატანა საქართველოს სამომავლო ეკონომიკურ წინსვლას, დააჩქარებს თუ არა ქვეყნის პროგრესს დემოკრატიის განვითარების კუთხით. ასევე მნიშვნელოვანია პარლამენტის თბილისში დაბრუნების საკითხი.

ქვეყნები რამდენიმე დედაქალაქით

მსოფლიოს სახელმწიფოთა უმრავლესობას ერთი დედაქალაქი აქვს, რომელშიც მდებარეობს ხელისუფლების ყველა ორგანო. ძლიერ მცირეა იმ სახელმწიფოთა ჩამონათვალი, რომელთაც რამდენიმე ქალაქში მოახდინეს ხელისუფლების შტოთა ტერიტორიული გადაწარმოება. ასეთი ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნებიან: ჩილე, ბენინი, ბოლივია, სვაზილენდი და სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა². საქართველოს პარლამენტის ადგილმდებარეობის ცვლილების მხარდასაჭერ არგუმენტებად 2009 წელს³, მოყვანილ იქნა ნიდერლანდების მაგალითი, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტის ადგილსამყოფელი დედაქალაქ ამსტერდამში კი არა, ქალაქ ჰააგაშია. აღინიშნა, რომ შვეიცარიაში 1999 წელს პარლამენტის სხდომები ტარდებოდა ქ. ფენევაში, ხოლო 2001 წელს – ლუგანოში. ხაზი გაესვა სამხრეთ აფრიკის, ჩილესა და ფილიპინების გამოცდილებასაც და მათ მოტივაციას, მაქსიმალურად იზრუნონ ქვეყნის ყველა რეგიონის თანაბარ განვითარებაზე და შიდა ეკონომიკურ-პოლიტიკურ პროცესებში სრულად ჩართულობაზე.

¹ იხილეთ 2011 წლის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის «საქართველოს კონსტიტუციაში დამატების შეტანის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე» კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი. წყარო: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=1331150.

² <http://geography.about.com/od/politicalgeography/a/multiplecapital.htm>.

³ საუბარია 2009 წლის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტის განმარტებით ბარათზე, რომელიც კონსტიტუციაში პარლამენტის ადგილსამყოფლად ადგენდა როგორც თბილისს, ისე ქუთაისს. წყარო: <http://www.parliament.ge/newsletter/2009/21.07.2009/drafts/konst1.htm>.

სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა და სქართველო

მიუხედავად სხვა ქვეყნების მაგალითისა, მიმაჩნია, რომ ყველაზე საინტერესო და გამოსადეგი საქართველოსთვის სამხრეთ აფრიკის მაგალითია. სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა საკმაოდ განვითარებული და დემოკრატიული ქვეყანაა, თანაც სამი დედაქალაქი აქვს, რომელთაგან ერთში განთავსებულია საკანონმდებლო ხელისუფლება, მეორეში სასამართლო და მესამეში აღმასრულებელი. ეს ქალაქებია: კეიპტაუნი, ბლუმფონტეინი და პრეტორია⁴. ამგვარი გადანაწილება ეხმიანება ქართულ რეალობასაც, რადგან ამჟამად საქართველოს მთავრობა და უზენაესი სასამართლო თბილისში ფუნქციონირებს, საკონსტიტუციო სასამართლო ბათუმში მდებარეობს, ხოლო საკანონმდებლო ორგანო ქუთაისშია განთავსებული. ისევე როგორც საქართველოს კონსტიტუცია, სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუციაც შეიცავს ჩანაწერს პარლამენტის ადგილმდებარეობის შესახებ⁵. ქვეყნებს შორის არის განსხვავებაც, რადგან, როგორც აღინიშნა, სამხრეთ აფრიკის ამ ქალაქებს დედაქალაქების სტატუსი აქვთ, ხოლო საქართველოში დედაქალაქის სტატუსით მხოლოდ თბილისი სარგებლობს. სხვა ქვეყნებს რაც შეეხება, მათი უმეტესობა საქართველოს საკმაოდ ჩამოუვარდება დემოკრატიულობისა და განვითარების ხარისხით. ხოლო ნიდერლანდების დედაქალაქ ამსტერდამში საერთოდ არ ფუნქციონირებს სახელისუფლო ორგანოები და მათი ადგილსამყოფელი ჰააგაშია.

სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის პოლიტიკურ-ეკონომიკური ცხოვრება, ისტორია და კულტურა ბევრად განსხვავდება ქართული რეალობისგან. მიუხედავად ამისა, არ იქნებოდა ურიგო, თუ გავეცნობოდით სამხრეთ აფრიკის საკმაოდ მდიდარ გამოცდილებას და იმ შედეგებს, რაც ხელისუფლების ორგანოთა ტერიტორიულმა გადანაწილებამ გამოიწვია.

სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის სახელმწიფო ორგანოთა ტერიტორიული გადანაწილება

ჯერ კიდევ 1909 წელს სამხრეთ აფრიკის აქტივ განისაზღვრა სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის სამი დედაქალაქის საკითხი: მთავრობის ადგილსამყოფლად დადგინდა ქალაქი პრეტორია, პარლამენტის – კეიპტაუნი და სასამართლოსი – ბლუმფონტეინი.

როგორც ვხედავთ, სახელმწიფო ორგანოთა სხვადასხვა ქალაქში განთავსების მხრივ სამხრეთ აფრიკა თავის კურსს ურყევად ინარჩუნებს. მაგრამ 1990 წლიდან სამხრეთ აფრიკაში პოლი-

⁴ Simon Bekkerand/ Göran Therborn, Power and Powerlessness Capital Cities In Africa, South African capital cities, 2012, 168. სამხრეთ აფრიკის საკონსტიტუციო სასამართლო ქალაქ იოჰანესბურგში მდებარეობს, ხოლო დანარჩენი სასამართლო ორგანოები დედაქალაქ ბლუმფონტეინში. ასე რომ, ამ მხრივაც პირდაპირი მსგავსებაა საქართველოსთან.

⁵ CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, CHAPTER 4 PARLIAMENT, (42) Composition of Parliament,(6).

ტიკოსთა გარკვეული წრეები მხარს უჭერდნენ საპარლამენტო დედაქალაქ კეიპტაუნისათვის სტატუსის ჩამორთმევას. საქმე იმაში გახლდათ, რომ დასავლეთ კეიპის პროვინციის ქალაქებში მცხოვრებთა უმრავლესობა არ წარმოადგენდა მკვიდრ მოსახლეობას და ძირძველი აფრიკელები უმცირესობას შეადგენდნენ. ამიტომაც, წმინდა აფრიკული წარმომავლობის მოქალაქეების მიმართ მტრულ დამოკიდებულებას დიდი გასაქანი ჰქონდა. შექმნილი ვითარება დემოკრატიისთვის საზიანოდ იქნა მიჩნეული და კეიპტაუნისათვის დედაქალაქის სტატუსის ჩამორთმევის საკითხიც აქტუალური გახდა. მიუხედავად ამისა, ცვლილება მაინც არ განხორციელდა, რადგან სამხრეთ აფრიკელებმა ამ რთული სიტუაციიდან გამოსავალი მხოლოდ პარლამენტის ადგილმდებარეობის შენარჩუნებაში დაინახეს. სწორედ პარლამენტს უნდა მოეხდინა გავლენა ქალაქზე, რათა იგი ყოფილიყო ნამდვილი აფრიკული ქალაქი და ძირძველი მოსახლეობა არ დაჩაგრულიყო⁶.

მე-20 და 21-ე საუკუნეების გასაყარზე სამხრეთ აფრიკის ქალაქ იოჰანესბურგის ცენტრალურ რაიონებში მეტად პრობლემურ საკითხს წარმოადგენდა კრიმინალის მაღალი დონე და ქაოტური, უკონტროლო ვითარება. ქალაქის ცენტრის მდგომარეობის გამოსასწორებლად ჩამოყალიბდა სპეციალური პროექტი, რომლის ფარგლებში პროვინციულ და მუნიციპალურ დონეზე შექმნილმა სააგენტოებმა დაიწყეს ქალაქის ცენტრის განახლება. ამ პროექტის დასაჩქარებლად კი დემოკრატიული, ახლად შექმნილი ნაციონალური ხელისუფლების ინსტიტუტი, საკონსტიტუციო სასამართლო გამოიყენეს⁷.

სამხრეთ აფრიკის მაგალითი ცხადყოფს, რომ სახელმწიფო ორგანოთა დანიშნულება არა მხოლოდ მმართველობითი საქმიანობის განხორციელება შეიძლება იყოს, არამედ იმ კონკრეტულ რეგიონსა თუ ქალაქზე დადებითი ზეგავლენის მოხდენაც, რომელშიც ისინი მდებარეობენ. დასავლეთ კეიპის პროვინციაში წარმოშობილი პრობლემების გადაჭრის გზად სწორედ პარლამენტის ადგილსამყოფელი იქნა მიჩნეული. იგივე განმეორდა იოჰანესბურგშიც და დღეს სიტუაცია გამოსწორებულია. რადგან სამხრეთ აფრიკა ეთნიკურად მრავალფეროვანი ქვეყანაა, მისი სოციალური გარემოს სპეციფიკური მახასიათებლების შესწავლა არც თუ ისე ადვილია, შესაბამისად, რთულია იმის თქმა, ნამდვილად სახელმწიფო ორგანოების მდებარეობამ განაპირობა თუ არა რაიმე პოზიტიური ცვლილება. თუმცა ნათელია, რომ ამას არც უარყოფითი შედეგი მოუტანია.

სამხრეთ აფრიკის წარმატებული გამოცდილება ვერ იქნება იმის გარანტი, რომ სახელისუფლო ინსტიტუტის დედაქალაქიდან გადატანა საქართველოშიც გაამართლებს. უნდა განისაზღვროს სასარგებლოა თუ არა ამგვარი ცვლილებები ჩვენი ქვეყნისათვის. რისთვისაც კარგი იქნებოდა, თუ შეფასდებოდა ის მიზნები და მიზეზები, რაც პარლამენტის ქუთაისში გადატანის განმაპირობებელი ფაქტორი გახდა.

⁶ Simon Bekkerand/Göran Therborn, Power and Powerlessness Capital Cities In Africa, South African capital cities, 2012, 175.

⁷ იქვე, 176.

განმარტებითი ბარათი

როგორც აღინიშნა კონსტიტუციის ჩანაწერი, პარლამენტის ქუთაისში გადატანასთან დაკავშირებით, ორჯერ შეიცვალა. პირველი ჩანაწერის მიხედვით, პარლამენტს თავისი უფლებამოსილება უნდა განეხორციელებინა თბილისსა და ქუთაისში, ხოლო ბოლო ჩანაწერის თანახმად, პარლამენტის ადგილსამყოფელი მხოლოდ ქალაქი ქუთაისი გახდა. „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატების შეტანის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მოცემულია ქუთაისში პარლამენტის გადატანის მიზნები. ეს კანონპროექტი შეიქმნა, რომ პარლამენტის ადგილსამყოფელი მხოლოდ ქალაქი ქუთაისი გამხდარიყო. განმარტებით ბარათში კანონპროექტის მიზნები ასეა გადმოცემული: „კანონპროექტის მიზანია როგორც ხელისუფლების სამართლიანი დანაწილების პრინციპისთვის რეგიონალიზმის ელემენტების მინიჭება – პოლიტიკურ-ეკონომიკურ პროცესებში რეგიონების როლის გაზრდა, ასევე საქართველოს უძველესი ისტორიულ-კულტურული მემკვიდრეობის ცენტრის – ქუთაისის როლის მეტად წარმოჩინება, მისი სტატუსის ამაღლება და დასავლეთ საქართველოს მოსახლეობის პოლიტიკურ პროცესებში უფრო აქტიური ჩართვა. ამასთან, საკანონმდებლო აქტივობის მხოლოდ ერთ ქალაქში კონცენტრირება ხელს შეუწყობს საკანონმდებლო საქმიანობის სრულყოფილებას და სტაბილურობას, დედაქალაქსა და რეგიონებს შორის პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული დამოკიდებულების ბალანსს, პარლამენტის როლის გაზრდას, კანონის პატივისცემის განმტკიცებას, დასავლეთ საქართველოში საჯაროსამართლებრივი მომსახურების ხარისხის და ადმინისტრაციული რესურსის გაუმჯობესებას, ტრანსპორტისა და ინფრასტრუქტურის განვითარებას, საინვესტიციო სფეროს გაფართოებას“.

განმარტებითი ბარათის ანალიზისას იკვეთება, რომ ხელისუფლებას სურდა ქუთაისში პარლამენტის გადატანით საქართველოში შეექმნა თბილისის ალტერნატიული პოლიტიკურ-ეკონომიკური ცენტრი, რომელიც, დედაქალაქს გაუწევდა კონკურენციას და მეტ შესაძლებლობას გაუჩინდა დასავლეთ საქართველოს მკვიდრთ. განხორციელდება კი პარლამენტის ქუთაისში გადატანით ეს მიზანი? ამის გასარკვევად ცალ-ცალკე უნდა შეფასდეს იმ მიზნების განხორციელების შესაძლებლობა, რომელიც განმარტებით ბარათშია დაფიქსირებული.

რეგიონალიზმი და მისი ელემენტები

თავდაპირველად განმარტებით ბარათში გვხვდება საინტერესო ფრაზა – «ხელისუფლების სამართლიანი დანაწილების პრინციპისთვის რეგიონალიზმის ელემენტების მინიჭება» – გასაგებია, რომ პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს რეგიონალიზმის გაძლიერება დასავლეთ საქართველოში, მაგრამ რეგიონალიზმის რომელი ელემენტები უნდა ვიგულისხმოთ? ზოგადად რეგიონალიზმი ფართო ტერმინია და საკმაოდ ბევრი ელემენტი აქვს. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში განხილვის

საგანი შიდასახელმწიფოებრივი რეგიონალიზმის ინსტიტუტია, რომელიც გულისხმობს რეგიონისათვის მეტი ავტონომიურობის მინიჭებას და ქვეყანაში მმართველობითი სისტემის გაუმჯობესებას⁸. რეგიონალიზმი შეიძლება გამოიხატოს პოლიტიკური პროცესების გამჭვირვალობისა და ამ პროცესებში ფართო ჩართულობის უზრუნველყოფაში, პოლიტიკური სისტემის ინტეგრაციაში, კონფლიქტების მოწესრიგებასა თუ ქვეყნის რეგიონებს შორის უთანასწორობის აღმოფხვრაში. რეგიონალიზმი ასევე ხასიათდება დეცენტრალიზაციითა და დეკონცენტრაციით⁹.

დეცენტრალიზაცია

ქართველი პოლიტიკოსებისგან ხშირად ისმოდა განცხადებები, რომ ქუთაისში პარლამენტის გადატანას ხელი უნდა შეეწყო დეცენტრალიზაციისათვის. დეცენტრალიზაცია მართლაც არის რეგიონალიზმის შემადგენელი ელემენტი. დეცენტრალიზაცია ვიწრო გაგებით ქვეყნის შიგნით თვითმმართველი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების შექმნას გულისხმობს, რომლებიც ისარგებლებენ ადმინისტრაციული ავტონომიით ხელისუფლების მიმართ (ხელისუფლებათა ვერტიკალური დანაწილება)¹⁰. დეცენტრალიზაცია ფართო გაგებით მოიცავს დეკონცენტრაციასაც¹¹. ზოგჯერ დეკონცენტრაციას ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციას უწოდებენ და ამ ტერმინში მოიაზრებენ უფლებამოსილებების გაზრდას ცენტრალური ხელისუფლებისადმი დაქვემდებარებული ტერიტორიული ორგანოებისათვის (სამხარეო და ადგილობრივი ორგანოები)¹². მიუხედავად ამისა, იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს განსხვავებული მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც, დეკონცენტრაციისა და დეცენტრალიზაციის ცენტრები ერთმანეთისაგან მკაცრად უნდა გაიმიჯნოს¹³.

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიზნებში ნამდვილად არ ფიქსირდება თვითმმართველი ერთეულებისათვის მეტი ავტონომიურობის მინიჭების მიზანი, შესაბამისად, მისწრაფება ვიწრო გაგებით დეცენტრალიზაციისაკენ. თუმცა ზოგიერთი კონსტიტუციონალისტი ამ ცვლილების განხორციელების მიზნებს პირდაპირ უკავშირებს სახელისუფლებო ფუნქციების ვერტიკალურ დანაწილებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის¹⁴. მიუხედავად იმისა, რომ დეცენტრალიზაცია ვიწრო და ფართო გაგებით რეგიონალიზ-

⁸ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, საია, თბილისი, 2000, 66.

⁹ იქვე, 63-64. შედარებისთვის იხილეთ: JOHN P. LEDONNE REGIONALISM AND CONSTITUTIONAL REFORM 1819-1826, Cahiers du Monde russe, 43/4, Avril-septembre 2003, 5.

¹⁰ ავთანდილ დემეტრაშვილი/ირაკლი კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 370-371.

¹¹ Ian Ferguson/Cherukat Chandrasekharan, Paths and Pitfalls of Decentralisation for Sustainable Forest Management: Experiences of the Asia-Pacific Region, ITTO Tropical Forest Update 14/3 2004, 3.

¹² Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Decentralisation and local self-government, Decentralisation in German development cooperation, 4. იხილეთ ასევე: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf

¹³ ავთანდილ დემეტრაშვილი/ირაკლი კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 370-371.

¹⁴ დავით წერეთელი, თბილისი, 2013 წლის 23 იანვარი. წყარო: <http://constitution.ge/სტატიები/დავით-წერეთელი/>.

მის შემადგენელი ელემენტია, პარლამენტის ქუთაისში გადატანა საერთოდ არ ისახავდა მიზნად თვითმმართველ ერთეულებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის კომპეტენციათა გადანაწილებას. „პოლიტიკურ-ეკონომიკურ პროცესებში რეგიონების როლის გაზრდა“ ზოგადი მიზანია და ვერ იქნება ვიწრო გაგებით დეცენტრალიზაციისაკენ მისწრაფება. ამ მიზანს უფრო მეტად შეესაბამება დეკონცენტრაციის ინსტიტუტი, რომელიც ხელისუფლებისადმი დაქვემდებარებული რეგიონალური ორგანოების გაძლიერებას ემსახურება. სწორედ ამიტომ, საუბარი დეცენტრალიზაციაზე პარლამენტის ადგილმდებარეობასთან მიმართებით, შეიძლება მხოლოდ ზოგად კონტექსტში წარმართოს და მოიცავდეს მხოლოდ დეცენტრალიზაციას ფართო გაგებით. თუ დეცენტრალიზაციისაგან ტერმინ დეკონცენტრაციას გავმიჯნავთ, მაშინ დეცენტრალიზაცია პარლამენტის ადგილმდებარეობასთან მიმართებით საერთოდ აღარ უნდა გამოვიყენოთ.

რეგიონების როლის გაზრდა და პარლამენტის ადგილსამყოფელი

პოლიტიკურ-ეკონომიკური პროცესების დინამიკა თბილისში გაცილებით ფართო და ძლიერია ვიდრე საქართველოს სხვა რეგიონებში. ამას ადასტურებს, მაგალითად, თბილისის მოსახლეობის რაოდენობა, რომელიც მუდმივად იზრდება რეგიონების ხარჯზე და 2012 წლის მონაცემებით, საქართველოში მცხოვრებთა რაოდენობის მეოთხედს შეადგენს¹⁵. იმავე დასკვნის გამოტანა შეიძლება განმარტებითი ბარათიდანაც, რომელიც ქუთაისში პარლამენტის გადატანას საქართველოს რეგიონების გამოცოცხლება-გააქტიურებას უკავშირებს. პრობლემის არსებობა ნათელია, მაგრამ, რამდენად გაზრდის პარლამენტის ადგილმდებარეობის ცვლილება დასავლეთ საქართველოს რეგიონების ჩართულობას პოლიტიკურ-ეკონომიკურ პროცესებში? სამხრეთ აფრიკის მაგალითმა ცხადყო, რომ ეს შესაძლებელია, მაგრამ საქართველო განსხვავებული სპეციფიკით ხასიათდება, ამიტომაც მისი მაგალითი მოსალოდნელი შედეგების სრულ პროგნოზს ვერ მოგვცემს. პასუხი უნდა ვეძებოთ საქართველოს პარლამენტის ფუნქციებში, რაც დადგენილია საქართველოს კონსტიტუციით. საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი ახორციელებს როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ისე განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. როგორც ვხედავთ, სწორედ პარლამენტი ის ორგანო, რომელიც ქვეყანაში პოლიტიკური პროცესების მწარმოებლად მიიჩნევა. არ უნდა დაგვავიწყდეს კონსტიტუციის ის დებულებებიც, რომლებიც 2013 წლიდან შედის ძალაში და საქართველოს პარლამენტს, პრეზიდენტის ხარჯზე, საგრძნობლად უზრდის უფლებამოსილებებს. 2013 წლის შემდეგ პარლამენტი ხდება მთავრობის მაკონტროლებელი ერთადერთი ორგანო, რაც მის როლს პრეზიდენტის ინსტიტუტზე მნიშვნელოვანს ხდის. ამ სიტუაციის ფონზე პარლამენტი მართლაც გამოაცოცხლებს დასავლეთ საქართველოს რეგიონებს. იმ ადგილას, სადაც მაღალი დინამიკით მიმდინარეობს პოლიტიკური პროცესები და ხორციელდება ქვეყნის მთავრობაზე კონტროლი,

¹⁵ http://geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/population/01%20saqarTvelos%20mosaxleobis%20ricxovnoba%20TviTmmarTveli%20erTeulebis%20mixedviT%20%281%20ianvr%20mdgomareobiT%29%29.xls.

აქტივობა რეგიონული მასშტაბით ნამდვილად გაიზრდება. ამ პოლიტიკური ინსტიტუტის ადგილმდებარეობა ასევე ხელს შეუწყობს სტაბილურობის განცდას, რაც ეკონომიკურ პროცესების აღმსვლასაც გამოიწვევს. თუმცა პარლამენტის ქუთაისში გადატანამ შესაძლოა მოკლე დროში ვერც მოიტანოს ნავარაუდები შედეგები და ამას დიდი დრო დასჭირდეს, მაგრამ გარკვეული პროგრესი რეგიონების გააქტიურების მხრივ მაინც მოსალოდნელია.

ქუთაისის სტატუსი და მისი განვითარება

როგორც განმარტებითი ბარათიდან ჩანს პარლამენტის ქუთაისში გადატანა თვით ამ ქალაქის სტატუსის ამაღლებას და მისი როლის გაზრდას ემსახურება. კონსტიტუციის ჩანაწერით მხოლოდ პარლამენტის ადგილსამყოფელია განსაზღვრული და ქუთაისის სტატუსს იგი არ ადგენს. მსოფლიოში დამკვიდრებული პრაქტიკით, პარლამენტი თითქმის ყოველთვის დედაქალაქში ფუნქციონირებს, ასე რომ, შესაძლოა ქუთაისმა მეორე დედაქალაქის სტატუსი შეიძინოს. თუმცა სტატუსის ცვლილება პოლიტიკურ გადაწყვეტილებაზეა დამოკიდებული და მოცემულ მომენტში ამ თემაზე საუბარი მართებული ვერ იქნება. რაც შეეხება ქუთაისის როლის გაზრდას, აქ ძირითადად უნდა ვიგულისხმოთ ქუთაისის პოლიტიკურ-ეკონომიკური აღმავლობა და მისი განვითარება. არსებობს მოსაზრება¹⁶, რომ ხსენებული ცვლილება ქუთაისის განვითარებას დიდად ვერ შეუწყობს ხელს და სახელმწიფოს მიერ ამ მიმართულებით დახარჯულ სახსრებსა და შემოსავალს შორის დისპროპორცია ფიქსირდება. თავისი პოზიციის მხარდასაჭერად ავტორი არგუმენტად იშველიებს ბათუმში საკონსტიტუციო სასამართლოს გადატანის მაგალითს და აცხადებს, რომ ამ ქმედებასაც ქალაქ ბათუმის განვითარების მიზანი ჰქონდა. შესაბამისად, კანონმდებელს უნდა დაესაბუთებინა, თუ რა გავლენა იქონია ბათუმზე საკონსტიტუციო სასამართლოს გადატანამ და, რადგან მან ეს არ დაასაბუთა, ქუთაისის განვითარების კონკრეტული ხედვაც არ არსებობს. ჯერ უნდა მომხდარიყო იმის დადგენა, თუ რა იქნებოდა ქალაქის განვითარების შედეგად მიღებული მოგება და მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლებოდა პარლამენტის ქუთაისში გადატანა.

სახელმწიფოს მიერ გატარებული პოლიტიკა მიზანმიმართული და კომპლექსური უნდა იყოს. ბათუმის შემთხვევაში სწორედ ამგვარ პოლიტიკასთან გვაქვს საქმე. ერთი მხრივ, ბათუმში გადავიდა სახელმწიფო მნიშვნელობის ორგანო – საკონსტიტუციო სასამართლო და, მეორე მხრივ, სერიოზული ფულადი ინვესტიციები ჩაიდო მის განვითარებაში. მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადატანით შესაძლოა ბათუმის განვითარება საერთოდაც ვერ დაჩქარებულიყო, მაგრამ ამას მოჰყვა უახლესი იუსტიციის სახლის გახსნა, ახალი სასტუმროების მშენებლობა და სხვა თანამედროვე საკურორტო ინფრასტრუქტურის განვითარება. ქუთაისში პარლამენტის გადატანაც ასეთივე პირობებში განხორციელდა. ქუთაისში განთავსდა მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ორგანოები, მაგალითად კონტროლის პალატა, მნიშვნელოვნად შეიცვალა ქალაქის იერსახე.

¹⁶ ზურაბ ჯიბლაშვილი, წყარო: http://constitution.ge/სტატიები/ზურაბ_ჯიბლაშვილი/.

ქუთაისის პარლამენტში გადატანის საკითხი ვერ იქნება მხოლოდ ვიწრო ფინანსურ ხედვებზე დამყარებული, ეს იმ დიდი სტრატეგიის ნაწილია, რომელიც საქართველოს რეგიონების გამოცოცხლებასა და საქვეყნო ცხოვრებაში მათი როლის გაზრდას ითვალისწინებს.

რაც შეეხება თვით ქალაქის აღმავლობას, ქუთაისის მოსახლეობას ეძლევა შესაძლებლობა, უშუალოდ ჩაებას ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან პოლიტიკურ პროცესებში და მოახდინოს გავლენა ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაზე. კერძოდ, პოლიტიკოსთა წრეში (პოლიტიკოსთა უმრავლესობა დღეს თბილისიდან არის ან თბილისთანაა მჭიდროდ დაკავშირებული) მალე გაცილებით მეტი ქუთაისელი აღმოჩნდება, ვიდრე დღეს არის. ეს კი თვითონ ქალაქის აღორძინებასაც უზრუნველყოფს. რთულია იმის თქმა, თუ რამდენად სწრაფად მოხდება ქუთაისში პოლიტიკური ცხოვრების გამოცოცხლება. ამგვარი მიდგომის გასაღები სწორედ პარლამენტის უფლებამოსილებანია. პარლამენტი იღებს კანონებს, რაც უდიდეს გავლენას ახდენს ქვეყნის ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. ხშირია შემთხვევა, როდესაც მოსახლეობა იკრიბება პარლამენტთან, გამოთქვამს პროტესტს ან უბრალოდ ცდილობს ხმა მიაწვდინოს პარლამენტარებს. ამგვარი სიტუაცია ხელს უწყობს დემოკრატიის განვითარებასა და საზოგადოების მეტ ჩართულობას კანონშემოქმედებით საქმიანობაში. როდესაც პარლამენტი თბილისში იყო ქუთაისის მოსახლეობას არ ჰქონდა უშუალო შეხება კანონშემოქმედებით პროცესთან, მაგრამ თუ პარლამენტი ქუთაისში იქნება მისი მოსახლეობის პოლიტიკური შეგნების დონე ამაღლდება და დემოკრატიულ პროცესებში ჩართვის სურვილიც გაუძლიერდება. ეს ქალაქი ქვეყნის ახალი პოლიტიკური ცენტრი გახდება.

საქართველოს უახლოეს ისტორიას თუ გადავხედავთ, ხელისუფლებაზე გავლენას ძირითადად ქალაქ თბილისის მოსახლეობა ახდენდა, რადგან სწორედ მათგან გამოსული პოლიტიკოსები მართავდნენ საქართველოს. ამ ყველაფერმა კი დედაქალაქის განვითარებაზე დადებითად იმოქმედა. დედაქალაქში ადამიანები უშუალოდ ხედავდნენ, თუ როგორ, რა გზით მიდიოდა ქვეყნის განვითარება, რა პრობლემები არსებობდა და მყისიერად ახდენდნენ რეაგირებას. რაიონებში კი პროცესები მეტისმეტად ნელა მიდიოდა. ახლა ქუთაისსაც ეძლევა შანსი, რომ მისი მცხოვრებლები მოხვდნენ ქვეყნის მმართველობით სტრუქტურებში, ასეთი პირები კი საკუთარი ქალაქისათვის ნამდვილად ბევრს გააკეთებენ.

ხელისუფლების ფტოთა თანამშრომლობა ადგილმდებარეობის ცვლილების ფონზე

პარლამენტის ქუთაისში გადატანის მოწინააღმდეგეთა კიდევ ერთი არგუმენტი მდგომარეობს იმაში, რომ პარლამენტსა და მთავრობას შორის გარკვეული ტერიტორიული მანძილი ამცირებს მათ შორის თანამშრომლობის ეფექტურობას. რაც, საბოლოო ჯამში, აფერხებს საპარლამენტო

კონტროლის განხორციელების პროცესს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე¹⁷. საწინააღმდეგო პოზიციის მქონე პირთა არგუმენტი ის არის, რომ XXI საუკუნის საქართველოში კომუნიკაციის საკმაოდ ეფექტური საშუალებები არსებობს და კომუნიკაცია პრობლემას არ წარმოადგენს¹⁸. მიმაჩნია, რომ კომუნიკაციის პრობლემა მარტივად გადაიჭრება, თუ თანამშრომლობის პოლიტიკური ნება იარსებებს. ეს ცხადყო სამხრეთ აფრიკის გამოცდილებამაც. სამხრეთ აფრიკამ დღემდე შეინარჩუნა 1909 წლის აქტივით გათვალისწინებული ტერიტორიული მოწყობა და ყოველი წლის დასაწყისში, როდესაც საპარლამენტო სესიები იწყება, პრეტორიიდან კეიპტაუნში მიემგზავრება პოლიტიკოსებისა თუ საჯარო მოსამსახურეების დიდი რაოდენობა. ბევრი პარლამენტარი კეიპტაუნში სრულ გადაბარგებას, პარლამენტის სხდომების პერიოდში ამ ორ ქალაქს შორის მისვლამოსვლას არჩევს. თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარების წყალობით საჰაერო მგზავრობას მხოლოდ ორი საათი მიაქვს, თუმცა 50 წლის წინ ამგვარი გადაადგილება ერთ დღეზე მეტ ხანს გრძელდებოდა. მიუხედავად ამისა, სამხრეთ აფრიკის მთავრობასა და პარლამენტს ადგილმდებარეობა არ შეუცვლია¹⁹. თანამედროვე ეპოქაში კომუნიკაციის საშუალებები დაიხვეწა, ამიტომაც პარლამენტსა და მთავრობას შორის თანამშრომლობას ხელს ვერაფერი შეუშლის, თუ ამას ორივე პოლიტიკური ინსტიტუტის წარმომადგენლები ისურვებენ.

ჩამორჩენის აღმოფხვრა განვითარებაში

მინდა ყურადღება გავამახვილო რეგიონალიზმის იმ ელემენტზე, რომელიც განმარტებით ბართშია ასახული და ქვეყნის რეგიონებს შორის განვითარებაში დისბალანსის აღმოფხვრას გულისხმობს. ჩემი აზრით, სწორედ ეს არის ქუთაისში პარლამენტის გადატანის უმთავრესი მიზანი. საქმე იმაშია, რომ თბილისის ეკონომიკური წინსვლა საკმაოდ შესამჩნევია, მაგრამ იმავეს ვერ ვიტყვით ვერც საქართველოს რეგიონებზე²⁰ და ვერც კონკრეტულად ქუთაისზე²¹. საქართველოს ტერიტორია საკმაოდ მცირეა და სრულიად მართებულია, რომ მას ერთი დედაქალაქი ჰქონდეს. საქართველო რომ ძლიერი იყოს და მისი პოლიტიკურ – ეკონომიკური ცხოვრება სტაბილურად მიმდინარეობდეს, მაშინ პარლამენტის გადატანა ქუთაისში გაუმართლებელი იქნებოდა. თუმცა დღეს ვითარება სხვაგვარია: ჩვენი სამშობლო განვითარებადი ქვეყნების კატეგორიას მიეკუთვნება, თანაც გაყინული, დაურეგულირებელი ტერიტორიული კონფლიქტებით, რაც მისი ეკო-

¹⁷ ბესიკ ლოლაძე, წყარო: <http://constitution.ge/სტატიები/ბესიკ-ლოლაძე/>.

¹⁸ გიორგი მშვენიერაძე, წყარო: <http://constitution.ge/სტატიები/გიორგი-მშვენიერაძე/>.

¹⁹ Simon Bekkerand/Göran Therborn, Power and Powerlessness Capital Cities In Africa, South African capital cities, 2012, 172-173.

²⁰ Ghia Nodia, What 'Regionalism' Means in the Case of Georgia, Weakness of Internal Regions in Georgia. წყარო: <http://www.b2match.eu/securingeurope/system/files/Georgia%20and%20regionalism%2011-07-05.pdf> შედარებისთვის იხილეთ: Göran Therborn, Transcaucasian Triptych, new left review 46, 2007,18.

²¹ ქუთაისი მოსახლეობის რაოდენობით საქართველოში სიდიდით მეორე ქალაქია, მაგრამ მისი მოსახლეობის რაოდენობა 5-6-ჯერ ნაკლებია დედაქალაქის მოსახლეობის რაოდენობაზე. წყარო: http://geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/population/01%20saqarTvelos%20mosaxleobis%20ricxovnoba%20TviTmmarTveli%20erTeulebis%20mixedvIT%20%281%20ianvr%20mdgomareobIT%29%29.xls.

ნომიკური წინსვლისთვის საკმაოდ საზიანოა. ის, რაც საქართველოსთვის სასარგებლო იქნება, სწორად განვითარდება. სწორედ ამ განვითარების ხელშესაწყობად განხორციელდა პარლამენტის ადგილმდებარეობის ცვლილება. თუ პარლამენტში ქუთაისი კვლავ დარჩება, მაშინ, როგორც ზემოთ აღვნიშნე, ქუთაისის განვითარება შეუქცევადი გახდება. თბილისი საქართველოს ძირძველი პოლიტიკურ – ეკონომიკური ცენტრია და არც ის დათმობს პოზიციებს. შესაბამისად, წარმოიშობა კონკურენცია თბილისსა და ქუთაისს შორის. სწორედ ჯანსაღი კონკურენცია არის ის, რაც იწვევს ეკონომიკურ წინსვლას. საქართველოში გაჩნდება ორი ძლიერი პოლიტიკურ-ეკონომიკური ცენტრი დასავლეთ და აღმოსავლეთ საქართველოში, თანაც ეს მოხდება არა დაყოფის და შუღლის გაღვივებით, არამედ ქვეყნის კონსოლიდაციით და იმ პოლიტიკური ინსტიტუტების ხარჯზე, რომლებიც თავისი არსით სახელმწიფოებრიობის და ქვეყნის ერთიანობის სიმბოლოა.

ახალი კანონპროექტი

პარლამენტი ამჟამად ქუთაისში ფუნქციონირებს, თუმცა დეპუტატთა მიერ შემუშავებულია კანონპროექტი, რომლის მიხედვითაც იგეგმება კონსტიტუციიდან 48¹ მუხლის ამოღება²². ამ ცვლილების განხორციელება ნიშნავს იმას, რომ პარლამენტის ადგილმდებარეობის საკითხი კონსტიტუციის რეგულირების სფეროდან გავა.

კანონპროექტის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია აქამდე არ შეიცავდა პარლამენტის ადგილმდებარეობის მომწესრიგებელ ნორმას და ამგვარი მიდგომა დღესაც უნდა იქნეს შენარჩუნებული. ვინაიდან კონსტიტუცია საქართველოს უზენაეს კანონს წარმოადგენს, მისი რეგულირება ზოგად პრინციპებს არ უნდა გასცდეს და საფუძველი უნდა შეიქმნას დაბალ საფეხურზე მდგომი სამართლებრივი აქტებისათვის. კონსტიტუციაში პარლამენტის გარდა სხვა სახელისუფლო შტოს ადგილსამყოფელი არ არის დაფიქსირებული და პარლამენტიც არ უნდა იყოს გამონაკლისი. ამ არგუმენტაციის გასამყარებლად მოყვანილია ევროსაბჭოს ქვეყნების მაგალითი და განმარტებულია, რომ ამ ქვეყნების კონსტიტუციათა უმრავლესობა არ შეიცავს პარლამენტის ადგილმდებარეობის მომწესრიგებელ ნორმებს.

კონსტიტუციონალისტთა შორის ამ კანონპროექტთან დაკავშირებით აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს. ერთი პოზიციის²³ თანახმად, კონსტიტუცია არ უნდა შეიცავდეს ძალზე წვრილმან და დეტალურ ნორმებს. კონსტიტუცია ზოგად პრინციპებზე უნდა იყოს აგებული და იძლეოდეს ამ პრინციპების გაშლის საშუალებას კანონმდებლობაში. პარლამენტს უნდა მიეცეს საშუალება, თავად გადაწყვიტოს, თუ სად განახორციელებს იგი მინიჭებულ უფლებამოსილებას. თვით პარლამენტის წევრებმა უკეთ იციან, რომელ ადგილას იმუშავებს საკანონმდებლო ორგანო ნაყოფი-

²² კანონპროექტი და მისი განმარტებითი ბარათი იხილეთ: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=ocView&id=1797338&lang=ge.

²³ დიმიტრი გეგენავა, წყარო: <http://constitution.ge/სტატიები/დიმიტრი-გეგენავა/>.

რად. ამიტომაც კონსტიტუციაში პარლამენტის ადგილმდებარეობის განსაზღვრა არაპრაქტიკულია და ეს საკითხი უნდა დარეგულირდეს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით, რომელიც კანონის ძალის მქონე სამართლებრივი აქტია.

საპირისპირო მოსაზრების ავტორი აღნიშნავს²⁴, რომ ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციების დიდ ნაწილში მართლაც არ არის გაწერილი პარლამენტის ადგილსამყოფელი, თუმცა მხოლოდ ეს გარემოება ვერ იქნება კონსტიტუციიდან 48¹ მუხლის ამოღების საფუძველი. ის წერს: „კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მსგავსი შინაარსის მითითება უფრო ცვლილების განხორციელების ნამდვილი მიზეზის დაფარვისკენაა მიმართული, ვიდრე საზოგადოებისთვის მისი მოტივის ახსნისაკენ. როგორც ხსენებული კანონპროექტის განხილვისას, ასევე მის ინიცირებამდეც არაერთხელ გვსმენია, რომ აღნიშნული ცვლილების პროექტი შეესაბამება მმართველი პოლიტიკური ძალის ლიდერების დაპირებას, პარლამენტის ადგილსამყოფლის თბილისში გადატანასთან დაკავშირებით“.

ჩემი აზრით, ხსენებული კანონპროექტი და მისი განმარტებითი ბარათი საკმაოდ ბევრ კითხვის ნიშანს ბადებს. ქართული საზოგადოებისთვის საიდუმლოს არ წარმოადგენს, რომ მმართველ პოლიტიკურ ძალას ნამდვილად აქვს პარლამენტის კვლავ თბილისში დაბრუნების სურვილი. ის, რომ კონსტიტუცია მხოლოდ ზოგად პრინციპებს უნდა ადგენდეს, მართებული და გასაზიარებელი დებულებაა. თუმცა ამას სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის ხელისუფლებისათვის ხელი არ შეუშლია (როგორც ზემოთაც აღვნიშნე) პარლამენტის ადგილსამყოფელი კონსტიტუციით განესაზღვრა. მსგავსი ჩანაწერის არსებობა ნამდვილად არ ქმნის პრობლემას, განსაკუთრებით მაშინ, თუ პარლამენტი დედაქალაქს ტოვებს და სხვა ქალაქში იწყებს ფუნქციონირებას. არ უნდა გამოგვრჩეს ისიც, რომ პარლამენტის ქუთაისში გადატანას განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა, როგორც საქართველოში რეგიონალიზმის გაძლიერების, ისე ქვეყნის განვითარებისა და წინსვლის მხრივ. ამიტომაც პარლამენტის ქუთაისში ფუნქციონირებას საქართველოსათვის სტრატეგიული მნიშვნელობა აქვს და მის ადგილსამყოფელსაც სწორედ კონსტიტუცია უნდა არეგულირებდეს. რაც შეეხება იმას, რომ პარლამენტს არ უნდა წაერთვას უფლება, თავად განსაზღვროს საკუთარი ადგილსამყოფელი, პარლამენტს აქვს კონსტიტუციის შეცვლის უფლებამოსილება. მაგრამ, რადგანაც კონსტიტუციის ხშირი ცვლილება რეკომენდებული არ არის, კარგი იქნება, თუ კონსტიტუციაში გაჩნდება ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტს თავისი აქტით შეეძლება მის ადგილსამყოფლად სხვა ქალაქის გამოცხადება. ამგვარი მიდგომა არსებობს სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუციაში: ერთი მხრივ, კონსტიტუციით პარლამენტის ადგილსამყოფლად დადგენილია ქალაქი კეიპტაუნი, მაგრამ, მეორე მხრივ, პარლამენტს შეუძლია, თავისი აქტით, ადგილსამყოფლად სხვა ადგილი დაადგინოს²⁵. რაც შეეხება ამ აქტის მისაღებად საჭირო ხმების რაოდენობას, კვორუმის განსაზღვრა თვითონ პარლამენტის კომპეტენციაა, თუმცა მიმაჩნია, რომ აქტის მიღებისათვის მაღალი კვორუმი უნდა დაწესდეს.

²⁴ გიორგი მშვენიერაძე, წყარო: <http://constitution.ge/სტატიები/გიორგი-მშვენიერაძე/>.

²⁵ CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, CHAPTER 4 PARLIAMENT, (42) Composition of Parliament,(6).

დასკვნა

მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო ორგანოს ადგილმდებარეობის ცვლილება ღრმა კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ანალიზს არ მოითხოვს, ჩვენი ქვეყნისათვის ეს საკითხი მაინც საკმაოდ მნიშვნელოვანია. კონსტიტუციის პრეამბულაში ვკითხულობთ, რომ საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნებაა, დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო. თუ საქართველოს რეგიონებსა და თბილისს შორის განვითარებაში სერიოზული დისბალანსი შენარჩუნდება, მაშინ აღარ იქნება გათვალისწინებული საქართველოს მოქალაქეთა ნება, შექმნან ეკონომიკურად თავისუფალი და სოციალური სახელმწიფო. ჩვენი ქვეყნის საზღვრები მხოლოდ თბილისით არ შემოიფარგლება და რეგიონებმაც უნდა ისარგებლონ ზუსტად იმავე დონის უფლებებით, როგორც თბილისის მოსახლეობა სარგებლობს. თუ ხელისუფლება ამ პროცესს ვერ შეაჩერებს, მაშინ დემოკრატიულ და განვითარებულ სახელმწიფოზე ლაპარაკი შეუძლებელი გახდება. საქართველოს კონსტიტუციაში ასახული პრინციპები რეალურ ცხოვრებაში უნდა იყოს გატარებული და მხოლოდ ქალღმერთს არ უნდა ეწეროს. ჩემი აზრით, სწორედ კონსტიტუციაში მოცემული პრინციპების ცხოვრებაში რეალიზების მიზნით განხორციელდა პარლამენტის ქუთაისში გადატანა.

პარლამენტში მიმდინარეობს ქვეყნისათვის სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე პოლიტიკური პროცესი და ნამდვილად აქვს მნიშვნელობა იმას, თუ რომელ ადგილას წარიმართება იგი. მსოფლიოს ქვეყნების უმრავლესობის საკანონმდებლო ორგანო დედაქალაქში ფუნქციონირებს და საქართველოც აქამდე იმავე გზას მიჰყვებოდა, მაგრამ დედაქალაქის მნიშვნელობა სხვა რეგიონების ხარჯზე იმდენად გაიზარდა, რომ პარლამენტის თბილისში ფუნქციონირებას დედაქალაქის სტატუსის მიმართ მხოლოდ ფორმალური დატვირთვა დარჩა. იმავეს ვერ ვიტყვით ქუთაისზე, რომელიც საქართველოში სიდიდით მეორე ქალაქი და დასავლეთ საქართველოს ისტორიული, პოლიტიკურ-ეკონომიკური ცენტრია. მისი განვითარება დედაქალაქისას საგრძნობლად ჩამორჩება. სწორედ ამიტომ, პარლამენტის ქუთაისში ფუნქციონირება ამ ქალაქზე გაცილებით მეტ გავლენას მოახდენს, ვიდრე თბილისზე. თბილისი პარლამენტის ადგილსამყოფლის ცვლილებით ფაქტობრივად არაფერს კარგავს, ვინაიდან სახელისუფლო სტრუქტურების დიდი ნაწილი კვლავ იქ რჩება, ასეც რომ არ იყოს. თბილისი საქართველოს ეკონომიკური ცენტრიცაა და მისი განვითარების ტემპებს ნამდვილად ვერ შეაჩერებს პარლამენტის გატანა დედაქალაქიდან.

საქართველოს პარლამენტის ადგილსამყოფელთან დაკავშირებით კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილება საკმაოდ აქტუალური საკითხია და მოსახლეობაში აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს. მიუხედავად ამისა, ცვლილებასთან დაკავშირებით სამართლებრივი ანალიზი ნაკლები ინტენსივობით მიმდინარეობს. შევეცადე, ეს საკითხი სამართლებრივი კუთხით განმეხილა და გარკვეული დასკვნებიც გავაკეთე. მოვიშველიე მსოფლიოს ქვეყნების გამოცდილება ხელისუფლების შტოთა ტერიტორიული გადანაწილების მხრივ და განსაკუთრებით გამოვკვეთე სამხრეთ აფრიკის მაგალითი, რომელსაც სამი დედაქალაქი აქვს. მნიშვნელოვანია უშუალოდ ქართველი კანონმდებლის მიზანი, რომელმაც ქუთაისში პარლამენტის გადატანა რეგიონალიზმის გაძლიერებას, ქუთაისისა და დასავლეთ საქართველოს განვითარებას დაუკავშირა. მხედველობიდან არ გამომრჩენია ახლახან ინიცირებული კანონპროექტი, რომელიც კონსტიტუციიდან პარლამენტის ადგილ-

სამყოფლის შესახებ რეგულაციის ამოღებას ითვალისწინებს. ამ კანონპროექტთან დაკავშირებით წარმოვადგინე როგორც განსხვავებული მოსაზრებანი, ისე ჩემი პოზიცია. შევეცადე ყურადღების მიღმა არ დამრჩენოდა და განხილვის გარეშე არ დამეტოვებინა წამოჭრილი პრობლემები. მსურდა, რომ ჩემი ნაშრომი არ ყოფილიყო მეტისმეტად მშრალი, ვიწრო სამართლებრივი კვლევა. მიმაჩნია, რომ მკითხველს ჩემი სტატია დააინტერესებს და შესაძლებლობას მისცემს, უკეთ გააანალიზოს პარლამენტის ადგილსამყოფელთან დაკავშირებული საკითხი. საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ პარლამენტის ქუთაისში გადატანა მეტია, ვიდრე ადგილსამყოფლის ცვლილება და ის სწორედ რეგიონალიზმის წახალისებას ემსახურება.