

*დოქტორანტი (თსუ). შინაგან საქმეთა
სამინისტროს რეფორმებისა და განვითარების
სააგენტოს მთავარი სპეციალისტი*

სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით

შესავალი

1921 წლის კონსტიტუციის ყველაზე სრულყოფილ ნაწილს სწორედ ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები წარმოადგენს. კონსტიტუციამ თითქოსდა შეიწოვა ყოველივე საუკეთესო იმ დემოკრატიული პრინციპების, რისთვისაც კაცობრიობა საუკუნეების განმავლობაში იბრძოდა. მან სრულად ასახა საფრანგეთის 1789 წლის რევოლუციის მიერ მოტანილი სოციალური სამართლიანობის, დემოკრატიული ფასეულობების უზენაესობისა და პიროვნების თავისუფლების მარადიული ღირებულებები.¹ საქართველო უნდა შექმნილიყო კულტურული ქვეყნების „სახედ და ხატად“, იქ არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად², რაც ადამიანის უფლებების საკითხთან მიმართებაში, შეიძლება ითქვას, რომ განხორციელდა კიდევ. 1921 წლის კონსტიტუციის უფლებებისა და თავისუფლებების ბლოკი გამოირჩევა იმ თავისებურებით, რომ მესამე თავში ჩამოყალიბებულია მხოლოდ მოქალაქეთა პირადი და პოლიტიკური ხასიათის უფლებები, ხოლო განათლების უფლება მოცემულია მე-12 თავში, დანარჩენი სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები კი კონსტიტუციის მე-13 თავში. ამით შესაძლოა კანონმდებელს იმის ხაზგასმაც სურდა, რომ საქართველო გამოეკეთილად სოციალურ სახელმწიფოს წარმოადგენდა. მართლაც,

¹ ბენდიანიშვილი ა, დაუშვილი ა, ნათქვამაძე მ, საქართველოს ისტორია ოთხ ტომად (უძველესი დროიდან XX საუკუნის ბოლომდე), ტომი IV, თბილისი, 2012, 5.

² მაცაბერიძე მ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 107.

კონსტიტუციის შინაარსი სახელმწიფოს სოციალურ ორიენტაციაზე მიუთითებს და აღსანიშნავია, რომ 1921 წლის კონსტიტუციაში ადამიანთა სოციალური დაცვის გარანტიები უკეთ არის წარმოდგენილი, ვიდრე ეს დღეს მოქმედ კონსტიტუციაშია.³

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის შემუშავების დროს იმდროინდელი საქართველოს პოლიტიკურ სპექტრში სოციალისტური იდეოლოგია დომინირებდა. ეს იყო მსოფლიოში პირველი ქვეყანა, სადაც ხელისუფლების სათავეში სოციალისტები მოვიდნენ. მიუხედავად ამისა, იმდროინდელი წამყვანი პოლიტიკური ძალა – სოციალ-დემოკრატია ცდილობდა მკაფიოდ გაემიჯნა ერთმანეთისგან პარტიული დოქტრინა და კონსტიტუცია. შესაბამისად, ისინი ცდილობდნენ შეექმნათ არა სოციალისტური, არამედ დემოკრატიული კონსტიტუცია⁴, რაშიც წინამდებარე მოხსენებაში განხილული უფლებები დაგვარწმუნებს.

1. სოციალური უფლებების რეგლამენტაციის პრობლემა

სოციალური უფლებების რეგლამენტაციის საკითხი არა თუ მე-20 საუკუნის დასაწყისში, არამედ დღესაც პრობლემას წარმოადგენს. რა განაპირობებს ამ საკითხის პრობლემურობას? სოციალური უფლებების ძირითადი განმასხვავებელი ნიშანი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებისგან უკავშირდება სახელმწიფოს როლს. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები გულისხმობს თავისუფლებას სახელმწიფოსგან, ხოლო სოციალური უფლებები პირიქით დახმარებასა და პიროვნების დაცვას სახელმწიფოს მიერ. ამიტომ სოციალური უფლებები გულისხმობს აქტიურ სახელმწიფოს, ინტერვენტსაც კი, რომელიც ზრუნავს „კარგი“ საზოგადოების ჩამოყალიბებაზე, საერთო სიკეთის სამართლიან განაწილებაზე, სოციალური

³ ცნობილადე პ, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2004, 102–103.

⁴ მაცაბერიძე მ, 1921 წლის კონსტიტუციის მიღება და შემუშავება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 37.

ერთობის, სოლიდარობისა და თანასწორობის ჩამოყალიბებაზე. სოციალური უფლებები მჭიდრო კავშირშია სხვა დანარჩენი უფლებების რეალიზაციასთან, რადგან რა ფასი აქვს უფლებას, თუ მისი პრაქტიკული განხორციელება შეუძლებელი იქნება.⁵ სოციალური უფლებები განსაკუთრებულად დაკავშირებულია თანასწორობის პრინციპთან, რადგან არ არსებობს თანასწორობა სიღარიბეში, თანასწორობა განათლების მიუღებლობაში, თანასწორობა ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დაუცველობაში.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ სოციალური უფლებები არის „ძვირი უფლებები“, რომელთა რეალიზაცია, უმეტესწილად დამოკიდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტზე⁶ ამიტომ სახელმწიფოები ძალზე ფრთხილად უდგებიან ამ საკითხს. როგორც წესი, სახელმწიფოთა უმეტესობა ერიდება კონსტიტუციაში სოციალური უფლებების დეტალურ განსაზღვრას და უმეტესად დეკლარაციული, პროგრამული ხასიათისაა ან სოციალური უფლებების ინსტიტუტის გარანტიის სახით არის წარმოდგენილი. გერმანიაში კანონმდებელმა შეგნებულად აარიდა თავი სოციალური უფლებების ზუსტ ფორმულირებას, ასევე იტალიაში, ბუნდოვანი და ორაზროვანი სახით არის მოცემული, თუმცა, მათი კონკრეტული მნიშვნელობა შემდგომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განიმარტა.⁷ 1921 წლის კონსტიტუცია მსოფლიოში პირველი დოკუმენტია, რომელშიც ასახვა პპოვა მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკურმა უფლებებმა. 1921 წლის კონსტიტუციაში სოციალური უფლებები სახელმწიფოს ვალდებულების სახით არის ფორმულირებული, განსხვავებით საქართველოს დღეს მოქმედი კონსტიტუციისგან, სადაც სო-

⁵ დეილი მ., სოციალური უფლებების ხელმისაწვდომობა ევროპაში, სოციალური ინტეგრაციის ევროპის კომიტეტის მე-8 სხდომის ანგარიში, საქართველოს ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიუროს თარგმანი, თბილისი, 2007, 35.

⁶ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 2009 წლის 27 აგვისტო, № 1/2/434, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁷ ლოვო ფ. თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტინშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, 2002, 111.

ციალური უფლებები მიხნეულია არა როგორც პირის უპირობო უფლება, არამედ როგორც სახელმწიფოს მხარდაჭერა, მის მიერ კეთილი ნების გამოვლინება.

ამის ფონზე 1921 წლის კონსტიტუციაში სოციალური უფლებები გადაჭარბებული შეიძლება მოგვეჩვენოს, მაგრამ აღსანიშნავია, რომ წლების შემდეგ არაერთმა საერთაშორისო აქტმა სოციალური უფლებების შინაარსი სწორედ სახელმწიფოსთვის შესასრულებლად სავალდებულო სახით აღიარა. დღეს ადამიანის უფლების თანამედროვე გაგება გულისხმობს, არა მხოლოდ სახელმწიფო ძალაუფლებისგან დაცვის საშუალებას, არამედ მისგან დახმარების მიღებასაც, რადგან მხოლოდ სახელმწიფოს აქვს უნარი მათი რეალიზაცია პიროვნების სასარგებლოდ მოახდინოს⁸. ამიტომ თუ თანამედროვე სახელმწიფოში ადამიანი არ არის უზრუნველყოფილი საარსებო მინიმუმით, სახელმწიფო არღვევს საერთაშორისო აქტებს, ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს. 1921 წლის კონსტიტუცია სწორედ ამ პათოსით არის გამსჭვალული.

2. 1921 წლის კონსტიტუცია და სოციალური უფლებები

2.1. განათლების უფლება

1921 წლის კონსტიტუციით განათლების საკითხებზე დათმობილია ცალკე თავი „სწავლა–განათლება და სკოლა“, რომლითაც უზრუნველყოფილია უფასო დაწყებითი განათლება, სოციალურად დაუცველი ბავშვებისთვის საზრდოს, „ჩასაცმელ–დასახურისა“ და სასწავლო ნივთების გადაცემა, რისთვისაც ადგილობრივი თვითმმართველობასა და სახელმწიფოს ყოველწლიურად უნდა გადაედო შემოსავლის ნაწილი. აღსანიშნავია, რომ დღესაც კი განათლების ხელმისაწვდომობის უფლება უფრო ნაკლებად განვითარებული სოციალური უფლებაა, ვიდრე სახელმწიფო შემწეობისა ან ძირითადი სამედიცინო დახმარების უფლება. განათლების უფლება განსაკუთრე-

⁸ იქვე, 110-111

ბულ მნიშვნელობას იღებს თანამედროვე სინამდვილეში, სადაც ცოდნას სწრაფად გასდის ვადა და აუცილებელი ხდება სწავლის მუდმივი ხელმისაწვდომობა. ცოდნა და ტექნოლოგიასთან დაკავშირებული განათლება აუცილებელი პირობაა პიროვნების გარიყულობის თავიდან ასაცილებლად.⁹ ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ დამოუკიდებელი საქართველოს მთავრობა განათლების საკითხს დიდ ყურადღებას აქცევდა, სოფლად იხსნებოდა სკოლები და ბიბლიოთეკები. დამოუკიდებლობის გამოცხადებისთანავე 1918 წელს თბილისში გაიხსნა უნივერსიტეტი. კონსტიტუციამ ღარიბ მოსწავლეთათვის ნივთების უფასოდ გადაცემაც კი გაითვალისწინა.

2.2. დასაქმების საკითხი

ეკონომიკური უფლებებიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დასაქმებისა და შრომის ბაზრის კონსტიტუციური მოწესრიგება. სოციალურ უფლებათა უდიდესი ნაწილი სწორედ ანაზღაურებადი დასაქმებიდან გამომდინარეობს¹⁰. აღსანიშნავია, რომ შრომის ბაზარი არ არის თვითრეგულირებადი სისტემა, იგი სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე ვერ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა უფლებების თანაბარ რეალიზაციასა და ადამიანური რესურსების რაციონალურ გამოყენებას. 1921 წლის კონსტიტუცია შრომის ბაზრის რეგულირებას ცდილობს დასაქმების ეტაპიდანვე. უმუშევრობასთან ბრძოლის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობას ევალებოდა დაეარსებინა შრომის ბირჟა, საშუამავლო კანტორა ან სხვაგვარი დაწესებულება, რომელიც „აღნუსხავს უმუშევართ და შუამავლობას გაუწევს სამუშაოს შოვნაში“.¹¹ ასეთ დაწესებულების ხელმძღვანელ ორ-

⁹ დეილი მ., სოციალური უფლებების ხელმისაწვდომობა ევროპაში, სოციალური ინტეგრაციის ევროპის კომიტეტის მე-8 სხდომის ანგარიში, საქართველოს ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიუროს თარგმანი, თბილისი, 2007, 32.

¹⁰ იქვე, 21.

¹¹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921 წლის 21 თებერვალი, 118-ე მუხლი.

განოში მუშათა კავშირის წარმომადგენელთა რიცხვი ნახევარზე ნაკლები არ უნდა ყოფილიყო. აღსანიშნავია, რომ იმ დროს პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ ეკონომიკური კრიზისის პირობებში იხურებოდა ბევრი საწარმო, მუშები კარგავდნენ სამუშაო ადგილებს. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობამ გამოსცა განკარგულება, რომლის თანახმადაც თბილისის მუნიციპალიტეტმა სალიკვიდაციო კომისია შექმნა. კომისია სწავლობდა ცალკეული საწარმოების შეკვეცის ან მუშათა დათხოვნის მიზეზებს. საწარმოებს აეკრძალათ პირთა დათხოვნა სალიკვიდაციო კომისიის თანხმობის გარეშე. მუშათა უფლებების დაცვის მიზნით შემდგომ სალიკვიდაციო კომისიები შეიქმნა სხვა ქალაქებშიც.¹² დღეს მოქმედი კონსტიტუციის 32-ე მუხლის მიხედვით: „სახელმწიფო ხელს უწყობს უმუშევრად დარჩენილ საქართველოს მოქალაქეს დასაქმებაში. საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფის პირობები და უმუშევრის სტატუსი განისაზღვრება კანონით.“¹³ ეს ნორმა კანონმდებლის ორიენტირს წარმოადგენს და არა კონსტიტუციურ უფლებას. მოქალაქე არაფერს დაკარგავდა იმ შემთხვევაშიც, თუ კონსტიტუციაში ეს ნორმა არ იქნებოდა ჩადებული.¹⁴

2.3. სოციალური დახმარების უფლება

1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებულია სოციალური დახმარების უფლება. მოცემულია უმუშევრად დარჩენილი მოქალაქის სოციალური უზრუნველყოფა. 119-ე მუხლის მიხედვით „უმუშევრად დარჩენილ მოქალაქეს მიეცემა დახმარება სამუშაოს აღმოჩენით ან დაზღვევის სახით.“¹⁵ კონსტიტუცია ხანდაზმულობის, ავადმყოფობის ან სხვა მიზეზის გამო

¹² საქართველოს ისტორია XX საუკუნე, რედაქტორი გურული, ვ. თბილისი, 72

¹³ საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო.

¹⁴ ცნობილაძე, პ. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2004, 371

¹⁵ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921 წლის 21 თებერვალი, 119-ე მუხლი.

შრომისუნარმოკლებულ მოქალაქეებს უზრუნველყოფს დახმარებით, თუ მათზე არ ზრუნავს მემკვიდრე, მზრუნველი, მწარმოებელი ან სხვა კერძო თუ საზოგადოებრივ დაწესებულება. სახელმწიფო დახმარება ასევე უზრუნველყოფილი იყო იმ შემთხვევაში, თუ პირს ჰყავდა მემკვიდრე ან მზრუნველი, მარამ ისინი ვერ უზრუნველყოფდნენ მის რჩენას.¹⁶ ცალკე გამოყოფილია იმ მუშების საკითხი, რომლებმაც მოხუცებულობის, დაზიანების ან სხვა მიზეზის გამო სრულად ან ნაწილობრივ დაკარგეს შრომისუნარიანობა. კონსტიტუციის მიხედვით მათ უნდა მისცემდათ დახმარება დაზღვევის ან სხვა სახით.¹⁷ სახელმწიფოს ამ მოვალეობების შესასრულებლად, გარდა ამ მიზნით შემოდებული გადასახადებისა, რესპუბლიკის შემოსავლებიდან გარკვეული ნაწილი უნდა გამოეყო.¹⁸ მოგვიანებით, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 25-ე მუხლით სწორედ სოციალური უზრუნველყოფის ეს უფლება იქნა განმტკიცებული: ადამიანს აქვს უფლება უზრუნველყოფილი იყოს უმუშევრობის, ავადმყოფობის, ინვალიდობის, ქვრივობის, მოხუცებულობის ან მისგან დამოუკიდებელ გარემოებათა გამო არსებობის საშუალებების დაკარგვის შემთხვევაში.¹⁹

2.4. შრომის პირობები

შრომის ბაზარზე მხარეთა უთანასწორო მდგომარეობიდან გამომდინარე ყოველთვის არსებობს იმის საშიშროება, რომ განისაზღვროს სოციალურად მიუღებელი შრომის პირობები. კანდიდატები დასაქმების მიზნით ხშირად მძიმე სამუშაო პირობებს თანხმდებიან. კანონმდებელმა კი სოციალური სამართლიანობის დაცვისთვის უნდა გამოსცეს ისეთი აქტები, რო-

¹⁶ იქვე, 120-ე მუხლი

¹⁷ იქვე, 121-ე მუხლი.

¹⁸ იქვე, 122-ე მუხლი.

¹⁹ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 1848 წლის 10 დეკემბერი, 25-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

მელიც წინ აღუდგება ამ მდგომარეობას.²⁰ 1921 წლის კონსტიტუციამ დასაქმებულთა შრომის ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით განსაზღვრა მაქსიმალური სამუშაო დრო, ასევე დასვენების დრო. 123-ე მუხლის მიხედვით „ნორმალური სამუშაო დრო დაქირავებულთათვის არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 48 საათს; ამასთანავე კვირაში ერთხელ მუშა უნდა ისვენებდეს განუწყვეტლივ 42 საათს. გამონაკლისს სამუშაო დროის შესახებ განსაზღვრავს კანონი“.²¹ კონსტიტუცია ასევე ითვალისწინებდა სასოფლო მეურნეობისა და სხვა სასეზონო წარმოებაში სამუშაო დროის განსაკუთრებულ პირობების დაწესების შესაძლებლობას კანონის მეშვეობით. განსაზღვრა ქალთა და არასრულწლოვანთა შრომის უფლებები. კონსტიტუციის 126-ე მუხლის მიხედვით „განსაკუთრებული კანონი დაიცავს ქალთა შრომას წარმოებაში. აკრძალულია ქალის მუშაობა დედობისათვის მავნე წარმოებაში: მუშა ქალი მშობიარობის დროს არა ნაკლებ ორი თვისა თავისუფალია მუშაობისაგან ჯამაგირის მოუსპობლად. დამქირავებელს ევალება ძუძუმწოვარ ბავშვთა მოსაგლეჟად შესაფერ გარემოებაში ამყოფოს მუშა ქალები.“²² 16 წლამდე შრომა აიკრძალა, ხოლო 16–18 წლამდე მხოლოდ 6 საათი იყო დასაშვები. აიკრძალა ქალთა შრომა ღამით. აღსანიშნავია, რომ შრომის კანონმდებლობის დარღვევისთვის დამქირავებელი სისხლისამართლის წესითაც კი იდევნებოდა.²³ დღეს მოქმედი კონსტიტუციის მიხედვით „შრომა თავისუფალია“²⁴, რაც სახელმწიფოს შრომითი საქმიანობის თავისუფლად განხორციელებაზე, პროფესიის თავისუფლად არჩევაზე მიუთითებს, დაქირავებული პირის უფლებებზე სხვა მხრივ კი კონსტიტუციაში მითითებული არ არის.

²⁰ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2004, 371.

²¹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921 წლის 21 თებერვალი, 123-ე მუხლი.

²² იქვე, 126-ე მუხლი.

²³ იქვე, 127-ე მუხლი.

²⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო, 30-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

2.5. გაფიცვის უფლება

მუშათა გაფიცვის უფლება მოცემულია მოქალაქეთა უფლებების თავში. 38-ე მუხლში გაფიცვის უფლება გარანტიის სახით არის მოცემული და აღნიშნულია, რომ გაფიცვა თავისუფალია.²⁵ კონსტიტუციის დღეს მოქმედ რედაქციაშიც გაფიცვა გარანტიის სახით არის მოცემული, თუმცა მისი შეზღუდვის შესაძლებლობაც არის გათვალისწინებული. დღევანდელი კონსტიტუციის 33-ე მუხლის მიხედვით „გაფიცვის უფლება აღიარებულია. ამ უფლების განხორციელების წესი განისაზღვრება კანონით. კანონი ადგენს აგრეთვე სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი სამსახურების საქმიანობის გარანტიებს“.²⁶ სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი სამსახურებისთვის მუდმივად საქმიანობის ვალდებულება გულისხმობს მათთვის გაფიცვის უფლების შეზღუდვას, რაც განხორციელებულია კიდევ მოქმედი კანონმდებლობით. ამ მხრივ, 1921 წლის კონსტიტუცია უფრო ფართოა და შრომის უფლების ამ ელემენტის შეზღუდვას არ ითვალისწინებს.

2.6. თანაბარი ანაზღაურება

ქალისა და მამაკაცის თანაბარი ანაზღაურების უფლება ცალკე მუხლის სახით არ არის მოცემული, თუმცა, კონსტიტუციის 39-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ ორივე სქესის მოქალაქე თანასწორია როგორც პოლიტიკურ ისე სამოქალაქო, ეკონომიურ და საოჯახო უფლებებით.²⁷ ეს ნიშნავს, რომ ქალსა და მამაკაცს ჰქონდათ თანაბარი ანაზღაურების მოთხოვნის უფლება, რაც ძალზედ პროგრესული იყო იმდროინდელი მსოფლიოსთვის. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ამერიკის შეერ-

²⁵ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921 წლის 21 თებერვალი, 38-ე მუხლი.

²⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო, 33-ე მუხლი.

²⁷ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921 წლის 21 თებერვალი, 39-ე მუხლი.

თებულ შტატებში მეოცე საუკუნის სამოციან წლებამდე არ ჰქონდათ ქალებსა და მამაკაცებს თანაბარი ანაზღაურება.

2.7. მინიმალური ხელფასი

შრომის პირობების გარდა კონსტიტუცია მოიცავდა მინიმალური ხელფასის საკითხებსაც. იმ დროინდელი ხელისუფლება შრომის უფლების თითქმის ყველა ასპექტს ითვალისწინებდა, მათ შორის, მინიმალური ხელფასის საკითხს. შრომის შედეგად პირმა უნდა შექმნოს არსებობა. 125-ე მუხლის მიხედვით „რესპუბლიკის საზრუნავი საგანია განსაზღვროს მინიმუმი ხელფასი და შრომის ნორმალური პირობანი წარმოებაში. არსდება შრომის ინსპექცია და სანიტარული ზედამხედველობა, რომელიც დამოკიდებული უნდა იყოს დამქირავებელთაგან.“²⁸

2.8. სოციალურ უფლებათა დამატებითი გარანტიები

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი სოციალური უფლებები ამომწურავ ჩამონათვალად არ უნდა მივიჩნიოთ. კონსტიტუციის 45-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ „კონსტიტუციაში ჩამოთვლილი გარანტია და უფლება არ უარყოფს სხვა გარანტიასა და უფლებას, რომელიც იქ არ არის მოხსენებული, მაგრამ თავისთავად გამოძინარეობს კონსტიტუციის მიერ აღიარებული პრინციპებისაგან.“²⁹ ამიტომ ის უფლებები, რომელიც რეგლამენტირებული არ არის კონსტიტუციაში, მაგრამ კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპებიდან იკვეთება, კონსტიტუციით დაცულ სიკეთედ უნდა იქნას მიჩნეული. საგულისხმოა, რომ მსგავს ნორმას საქართველოს დღეს მოქმედი კონსტიტუციაც შეიცავს.³⁰

²⁸ იქვე, 125-ე მუხლი

²⁹ იქვე, 45-ე მუხლი

³⁰ მოქმედი კონსტიტუციის 39-ე მუხლის თანახმად „საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამოძინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან.“

2.9. საკუთრების უფლება

კერძო საკუთრების გარეშე წარმოუდგენელია საბაზრო ეკონომიკის განვითარება. სწორედ კერძო საკუთრება ქმნის გადამწყვეტ სტიმულს შრომის შედეგად შემოსავლების შექმნაში.³¹ 1921 წლის კონსტიტუცია ლიბერალური კონცეფციის შესაბამისად განამტკიცებდა პრინციპულად შეუზღუდავ და აბსოლუტურ საკუთრებას. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყნის წამყვან პოლიტიკურ ძალებს სოციალისტები წარმოადგენდნენ, დაუშვებლად იქნა მიჩნეული კერძო სექტორის შეზღუდვა. მისი შეზღუდვა მხოლოდ ექსპროპრიაციის გზით შეიძლებოდა. „საკუთრების იძულებითი ჩამორთმევა ან კერძო ინიციატივის შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ სახელმწიფოებრივი და კულტურული საჭიროებისათვის ცალკე კანონში განსაზღვრული წესით. ჩამორთმეულ ქონებაში მიეცემა სათანადო საფასური თუ კანონში სხვა გვარად არ არის განსაზღვრული“ – აღნიშნულია კონსტიტუციის 114-ე მუხლში.³² კერძო საკუთრების განმტკიცების გამო სოციალისტ-ფედერალისტები და ესერები მთავრობას ბრალს სდებდნენ კერძო საკუთრების დატოვებასა და სოციალიზმის პრინციპების რღვევაში. თუმცა, პრაქტიკაში მთავრობამ მემამულეებს უსასყიდლოდ ჩამოართვა მიწა და სასყიდლით გადასცა გლეხებს. რისთვისაც მკაცრად გააკრიტიკეს, როგორც ლიბერალებმა, ისე სოციალისტებმა. ლიბერალებმა იმისთვის, რომ უსასყიდლოდ ჩამოართვეს მემამულეებს, ხოლო სოციალისტებმა იმისთვის, რომ სასყიდლით გადასცეს გლეხებს.³³ თუმცა, საბოლოოდ აგრარული რეფორმის შედეგი ის

³¹ დეილი მ., სოციალური უფლებების ხელმისაწვდომობა ევროპაში, სოციალური ინტეგრაციის ევროპის კომიტეტის მე-8 სხდომის ანგარიში, საქართველოს ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიუროს თარგმანი, თბილისი, 2007, 4

³² საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921 წლის 21 თებერვალი, 114-ე მუხლი.

³³ ჭუმბურიძე დ., „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეკონომიკური პოლიტიკა (1918–1921წწ)“, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა: სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის გამოცდილება, ო. ჯანელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 31

იყო, რომ აღმოიფხვრა ბატონყმობის ნაშთები, ბოლო მოვლო მსხვილი მემამულეების მონოპოლიურ საკუთრებას მიწაზე და სამართლიანად გადანაწილდა იგი მოსახლეობის სხვადასხვა ფენაზე.³⁴ აღსანიშნავია, რომ მიწის საკითხთან მიმართებაში კონსტიტუციით განისაზღვრა მიწის მფლობელის მოვალეობა – მიწის დამუშავება და გამოყენება.³⁵

2.10. „სოციალისტური ნორმები“

იყო ასევე ნორმები, რომლებსაც აშკარა სოციალისტური ელფერი დაჰკრავდა. მაგალითად, 115-ე მუხლის თანახმად: „რესპუბლიკას აქვს საკუთარი სააღებ-მიმცემო და სამრეწველო მეურნეობა, რომლის გაფართოება და ერთი მთლიანი საზოგადოებრივი მეურნეობის შექმნა მისი მთავარი მიზანია. რესპუბლიკა ხელს უწყობს ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოთა ასეთსავე მეურნეობის გაფართოვებას და გაძლიერებას. რესპუბლიკას შეუძლია კანონმდებლობის გზით გაასაზოგადოოს ის სავაჭრო-სამრეწველო და სასოფლო-სამეურნეო დარგი და წარმოება, რომელიც ამისთვის გამოსადეგია.“³⁶ ამ მუხლიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ სახელმწიფო ზრუნავდა არა მხოლოდ კერძო, არამედ სახელმწიფო და კოოპერაციული სექტორების განვითარებაზეც. ასევე სახელმწიფოს ზრუნვის საგანს წარმოადგენდა კერძო პირთა შრომის ნაყოფის დაცვა კერძო პირთა ექსპლუატაციისგან. ეს შეიძლება თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის გარანტიად მივიჩნიოთ. იქ, სადაც რომელიმე დარგის განვითარება ფერხდებოდა, მთავრობა ცდილობდა აღმოიფხვრა ეს მიზეზები, დახმარებოდა მას ფინანსებითა, თუ ნედლეულით, იმ დაწესებულებების საქ-

³⁴ ბენდიანიშვილი ა., დაუშვილი ა., ნათქვამე მ., საქართველოს ისტორია ოთხ ტომად (უძველესი დროიდან XX საუკუნის ბოლომდე), ტომი IV, თბილისი, 2012, 221.

³⁵ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921 წლის 21 თებერვალი, 116-ე მუხლი.

³⁶ იქვე, 115-ე მუხლი.

მიანობაში კი, სადაც საქმარისი კაპიტალი იყო, მთავრობა არ ერეოდა.³⁷

2.11. უცხოელ მოღვაწეთა როლი სოციალური უფლებების განსახვდრაში

აღსანიშნავია, რომ სოციალური უფლებების განსახვდრის დროს უცხოელი მოღვაწეების აზრიც გათვალისწინებულ იქნა. 1920 წელს, როგორც იმდროინდელი მსოფლიოს ერთადერთ სოციალურ სახელმწიფოში, საქართველოს ორი ინტერნაციონალის ცნობილი მოღვაწეები ეწვივნენ, რათა პრაქტიკულად დაეწყოთ მუშაობა თავიანთი მიზნების განსახორციელებლად. სტუმრებს საქართველოს კონსტიტუციის პროექტიც გააცნეს. დელეგაციის წევრები დაესწრნენ სოციალ-დემოკრატიული პარტიის სხდომას, კარლ კაუცკიმ კონსტიტუციასთან დაკავშირებით რამდენიმე შენიშვნა წარმოადგინა, მათ შორის, სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებით.³⁸ პროექტის თანახმად მუშათა დაზღვევისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან უნდა გამოყოფილიყო არანაკლებ 5 პროცენტისა. კაუცკიმ აღნიშნა, რომ „ბიუჯეტი ყოველწლივ იცვლება და შეიძლება ერთ წელში მისაღები იყოს ეს, მარა მეორე წელს კი – არა, ეს ეკუთვნის სოციალურ კანონმდებლობას და არა კონსტიტუციას. ამიტომ ეს მუხლი უნდა ამოიშალოს.“ კაუცკის შენიშვნა ჰქონდა სამუშაო დღესთან დაკავშირებითაც. პროექტში აღნიშნული იყო, რომ „ნორმალური სამუშაო დღე დაქირავებულთათვის არ უნდა აღემატებოდეს დღეში 8 საათს“. მან აღნიშნა, რომ საჭირო იყო უფრო მოქნილი ფორმის გამონახვა, მაგალითად,

³⁷ ჭუმბურიძე, დ. „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეკონომიკური პოლიტიკა (1918–1921წწ)“, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა: სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის გამოცდილება, რედაქტორი ჯანელიძე, ო, თბილისი, 2008, 25

³⁸ მაცაბერძე, მ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 170-171

კვირაში არაუმეტეს 48 საათისა.³⁹ აღნიშნული შენიშვნები სოციალ-დემოკრატებმა გაითვალისწინეს კიდევ.

2.12. საქართველოს მთავრობის კაპიტალისტური გზა

საქართველოს მთავრობამ აირჩია ქვეყნის კაპიტალისტური განვითარების გზა, რომელიც საფუძველს მოამზადებდა მომავალი სოციალიზმისათვის. ეს იყო დემოკრატიული სოციალიზმის ევროპული მოდელი, რომელიც ძირითადად დაფუძნებულია სამი მთავარი ფუნქციის – სახელმწიფოს, დიდი ბიზნესისა და პროფკავშირების ჰარმონიულად თანამშრომლობის პრინციპზე. დემოკრატიული სოციალიზმის ფუძემდებლური ელემენტებია კერძო საკუთრების დამკვიდრება და საბაზრო მექანიზმების სრულყოფა, რაც რადიკალურად განსხვავდება სოციალიზმის ბოლშევიკური გაგებისაგან, რომელიც გულისხმობს ბურჟუაზიის, როგორც კლასის განადგურებას.⁴⁰ იმდროინდელ საქართველოს მთავრობას არც უფიქრია სოციალისტური საზოგადოებრივი წყობილების აშენება. ნოე ჟორდანიას აღნიშნავდა, რომ სოციალ-დემოკრატები „სახელმწიფოს უყენებთ გარკვეულ ნათელ მიზანს: საზოგადოების სოციალურ ნიადაგზე გარდაქმნას. მაგრამ როცა ამ მიზნისკენ მივისწრაფვით, მაშინ აუცილებლად უნდა გავიაროთ საჭირო პოლიტიკურ-ეკონომიკური საფეხურები.“ „ბოლშევიკებმა მოინდომეს დაბალ საფეხურიდან მაღლისაზე გადახტომა, ერთი შეხტომით ძველი რეჟიმის სამეფოდან სოციალიზმის სამეფოში შესვლა. გვერდი აუხვიეს დემოკრატია, მოატყუეს ისტორია... დემოკრატის უარყოფით მიიღეს არა სოციალიზმი, არამედ ვანდალიზმი.“⁴¹

³⁹ სცსს, ფ. 1825, აღწ.1. საქ.129, ფურც. 138, წიგნიდან მაცაბერიძე, მ. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 173

⁴⁰ ანნაბაძე ჯ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საშინაო პოლიტიკის ზოგიერთი საკითხი <http://burusi.wordpress.com/2010/02/14/anchabadze/>

⁴¹ ნოე ჟორდანიას მოხსენება წაკითხული თფილისში პარტიულ კრებაზე 1918 წლის 4 აგვისტოს, წიგნიდან: საქართველოს დემოკრატიული

მთავრობამ არსებითად უარი თქვა ვიწროკლასობრივი პოლიტიკის გატარებაზე. სოციალ-დემოკრატიული პარტია ცდილობდა კაპიტალიზმის პირობებში განვეითარებინა სოციალური სამართლიანობის საფუძველი. ნოე უორდანი აცხადებდა, „ჩვენ გვჭირდება ისეთი რესპუბლიკა, რომელმაც ხალხი არ უნდა დაუმორჩილოს სახელმწიფოებრივი საშუალებებით ბურჟუაზიას, მაგრამ ხელი არ უნდა შეუშალოს და ფართო ასპარეზი მისცეს საწარმოო ძალთა განვითარებას.“⁴² თუმცა, მთავრობის ეკონომიკურ პოლიტიკას აკრიტიკებდნენ მემარცხენეებიც და მემარჯვენეებიც. მემარცხენეები ბრალს დებდნენ სოციალიზმის პრინციპებიდან გადახვევაში, ხოლო მემარჯვენეები პირიქით სოციალისტური ექსპერიმენტებით გატაცებაში. მთავრობა კი ცდილობდა კომპრომისული პოლიტიკის გატარებას. იგი, ერთი მხრივ, კერძო ინიციატივის და მეორე მხრივ, კოოპერაციული სოციალიზმის განვითარებას ისახავდა მიზნად.

2.13. პოლიტიკური ელიტის შეფასებები კონსტიტუციის მიმართ

იმდროინდელი პოლიტიკური ელიტის ძირითად ნაწილს კონსტიტუციის მიმართაც კრიტიკული დამოკიდებულება ჰქონდათ, ისევე როგორც ხელისუფლების კურსის მიმართ. აქაც მემარჯვენეები კონსტიტუციას აკრიტიკებდნენ, როგორც სოციალისტურს, მემარცხენეები, როგორც არასაკმარისად სოციალისტურს, ანდა პირდაპირ ბურჟუაზიულს. განსაკუთრებით ბოლშევიკები, რომლებიც აცხადებდნენ, რომ „მენშევიკები ბურჟუაზიულ კონსტიტუციას აცხობენ. ასეთი უკუდმართობის შედეგი ერთი იქნება: „მშრომელი დემოკრატია მიუღებლად ჩათვლის მისთვის უცხო საკონსტიტუციო სამოსელს და მას

რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებრვლის კონსტიტუცია, რედექტორი, პაპუაშვილი, გ, 6.

⁴² ბენდიანიშვილი, ა, დაუშვილი, ა, ნათმელაძე, მ, საქართველოს ისტორია ოთხ ტომად (უძველესი დროიდან XX საუკუნის ბოლომდე), ტომი IV, თბილისი, 2012, 215

არ ჩაიცვამს.“⁴³ ესერები კიდევ უფრო მძაფრად გამოხატავდნენ კრიტიკას, მათი განცხადებით, კონსტიტუცია „ვარშიყება სოციალიზმს, დაღატობს მშრომელს და ამტკიცებს, ამაგრებს კაპიტალიზმს.“⁴⁴ ზოგიერთი კი სამართლიანად აღნიშნავდა, რომ სოციალური უფლებების კუთხით კონსტიტუცია სამაგალითოა დედამიწის ზურგზე, და ეს მართლაც ასე იყო იმ დროინდელ მსოფლიოში. ცნობილი ინგლისელი მოღვაწე მაკდონალდი საქართველოს შესახებ გაზეთ „ნიშენ“-ში წერდა, რომ „მე გავეცანი მის [საქართველოს] კონსტიტუციას, მის სოციალური და ეკონომიკურ აღმშენებლობას და რაც იქ ვნახე, ვისურვებდი ასე მოწყობილი მენახოს ცხოვრება ჩვენს ქვეყანაში.“⁴⁵

დასკვნა

დღეს თითქმის საუკუნის შემდეგ უფრო ნათლად ჩანს, თუ რაოდენ პროგრესულ აქტს წარმოადგენდა 1921 წლის კონსტიტუცია. იგი ითვალისწინებს იმდროინდელი კონსტიტუციონალიზმის საუკეთესო გამოცდილებას და გამსჭვალულია ჰუმანური და სოციალური ღირებულებებით. კონსტიტუცია იყო სოციალური და არა სოციალისტური. სოციალიზმის დროს პრიორიტეტი ენიჭება კოლექტიური სახის ღირებულებებს, მათ შორის, სახელმწიფოს და საზოგადოების ინტერესებს, ხოლო ადამიანის, როგორც ინდივიდის ინტერესები უარყოფილია. ადამიანის უფლებების დემოკრატიული გაგება კი ნიშნავს იმას, რომ ადამიანის უფლებები არის არამაჟორიტარული. ისინი ეხება ერთს და არა ყველას და მიზნად ისახავს თითოეული ადა-

⁴³ „შრომა“, 1920წ. 12 დეკემბერი, წიგნიდან: მაცაბერიძე, მ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 111.

⁴⁴ „შრომა“, 1920წ. 19 დეკემბერი, წიგნიდან: მაცაბერიძე, მ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 111.

⁴⁵ მაცაბერიძე მ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 171.

მიანის და არა უბრალოდ მოსახლეობის უმეტესობის დაცვას.⁴⁶ სწორედ ამ გაგებით იყო ფორმულირებული ადამიანის უფლებები 1921 წლის კონსტიტუციაში. ამასთან, სოციალური უფლებები მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ პიროვნების განვითარებისთვის, არამედ იმისთვის რომ ქვეყნასა და საზოგადოებას პიროვნებებმა უფრო მეტი სარგებელი მოუტანოს.⁴⁷ სოციალური ფაქტორი დანაშაულის გავრცელების ერთ-ერთი უმთავრესი გამომწვევი მიზეზია. სახელმწიფოს სურვილი ჩამოაყალიბოს სტაბილური საზოგადოება და სტაბილური დემოკრატია სოციალური ფაქტორების გათვალისწინების გარეშე, განწირულია წარუმატებლობისთვის. 1921 წლის კონსტიტუცია შეიძლება ჩავთვალოთ ამ საკითხის მიმართ ჯანსაღი დამოკიდებულების „სახედ და ხატად“, რისი გათვალისწინებაც მოქმედი კონსტიტუციისთვისაც მეტად მნიშვნელოვანი იქნება.

⁴⁶ დეილი მ., სოციალური უფლებების ხელმისაწვდომობა ევროპაში, სოციალური ინტეგრაციის ევროპის კომიტეტის მე-8 სხდომის ანგარიში, საქართველოს ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიუროს თარგმანი, თბილისი, 2007, 39.

⁴⁷ იქვე, 33.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ანჩაბაძე, ჯ, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საშინაო პოლიტიკის ზოგიერთი საკითხი
<http://burusi.wordpress.com/2010/02/14/anchabadze/>
2. ბენდიანიშვილი, ა, დაუშვილი, ა, ნათმელაძე, მ, საქართველოს ისტორია ოთხ ტომად (უძველესი დროიდან XX საუკუნის ბოლომდე), ტომი IV, თბილისი, 2012
3. დეილი, მ, სოციალური უფლებების ხელმისაწვდომობა ევროპაში, სოციალური ინტეგრაციის ევროპის კომიტეტის მე-8 სხდომის ანგარიში, საქართველოს ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიუროს თარგმანი, თბილისი, 2007
4. ლოვო, ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თარგმანი ბალავაძე, მ, ცქიტიშვილი, ნ, სამეცნიერო რედაქტორი კეშელავა, ვ, თბილისი, 2002
5. მაცაბერიძე, მ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008
6. მაცაბერიძე, მ, „1921 წლის კონსტიტუციის მიღება და შემუშავება“, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან-საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, სამეცნიერო კონფერენციის მასალები, რედაქტორი სალომე ქურასბედიანი, ბათუმი, 2011
7. საქართველოს ისტორია XX საუკუნე, რედაქტორი გურული, ვ, თბილისი, 2003
8. ცნობილაძე, პ, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2004
9. ჭუმბურიძე, დ, „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეკონომიკური პოლიტიკა (1918–1921წწ)“, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა: სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის გამოცდილება, რედაქტორი ოთარ ჯანელიძე, თბილისი, 2008
10. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებრვლის კონსტიტუცია, რედაქტორი, პაპუაშვილი, გ, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=248

სასამართლო გადაწყვეტილებები:

1. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 2009 წლის 27 აგვისტო, № 1/2/434, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=22&id=548&action=show

საკანონმდებლო აქტები

1. საქართველოსკონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო, №786, <https://matsne.gov.ge/>

2. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921 წლის 21 თებერვალი
<http://www.nplg.gov.ge/dlibrary/collect/0001/000299/konstitucia%20kart.pdf>

3. ევროპის სოციალური ქარტია (შესწორებული), 1996 წლის 3 მაისი, <https://matsne.gov.ge/>

4. ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 1948 წლის 10 დეკემბერი