

1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის საფუძველი *

მალხაზ მაცაბერიძე **

აბსტრაქტი

სტატიაში განხილულია საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტში დეკლარირებული პრინციპების (ხალხის და სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტი, დემოკრატიული რესპუბლიკა, დემოკრატიული რესპუბლიკა, ნეიტრალიტეტი, კეთილმეზობლობა სხვა ქვეყნებთან, მოქალაქეთა უფლებების დაცვა, ეროვნულ უმცირესობათა უფლებების უზრუნველყოფა) რეალიზება საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში და ამ საკითხთან დაკავშირებით მიმდინარე დებატები საკონსტიტუციო კომისიასა და დამფუძნებელ კრებაში.

საკვანძო სიტყვები: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, საქართველოს დამფუძნებელი კრება

დამოუკიდებლობის აქტი - სახელმწიფოს მოწყობის ძირითადი პრინციპების განსაზღვრა

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციის ამოსავალი პრინციპები ჩამოყალიბებულია 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტში. დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე პავლე საყვარელიძე აღნიშნავდა, რომ დამოუკიდებლობის აქტი იყო „ახალი საქართველოს პირველი სახელმწიფოებრივი ნების აღიარება, დასაბამი ჩვენი სახელმწიფოებ-

* კვლევა განხორციელდა შოთა რუსთაველის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდის საგრანტო პროექტის „საქართველოს დამფუძნებელი კრება: ქართული პარლამენტარიზმის გამოცდილება“ ფარგლებში. გრანტის კოდი: FR – 18 – 20157

**ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

რიობისა“, წყარო, საიდანაც გამომდინარეობდა საქართველოს კონსტიტუცია. იგივე აზრს გამოთქვამდა ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის წარმომადგენელი გ. გვაზავა. მისი თქმით, დამოუკიდებლობის აქტი „არის დაბადება ჩვენი სახელმწიფოსი“, იგი „უნდა მივიღოთ, როგორც შესავალი კონსტიტუციისა, რადგან ეს არის ფაქტი, რომლის შემდეგაც მომდინარეობს, მოსჩქევს ჩვენი უფლებანი, რასაკვირველია ეს უნდა ედგას სათავეში ჩვენს კონსტიტუციას“.¹

საკონსტიტუციო კომისიის გადაწყვეტილებით, დამოუკიდებლობის აქტში ჩამოყალიბებული პრინციპები არა მარტო საფუძვლად დაედო კონსტიტუციის შესაბამის მუხლებს, არამედ თვით დამოუკიდებლობის აქტიც მთლიანად დაურთო შესავალი ნაწილის სახით კონსტიტუციის პროექტს. საკონსტიტუციო კომისიის მოსაზრება გაიზიარა დამფუძნებელმა კრებამაც და დამოუკიდებლობის აქტი შესავალი ნაწილის სახით დაურთო კონსტიტუციას.

დამოუკიდებლობის აქტი ორი ნაწილისაგან შედგება: ერთია ისტორიული - რა ვითარებაში გამოცხადდა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდენა და მეორეა საკუთრივ კონსტიტუციური, ჩამოყალიბებულია ის ძირითადი პრინციპები, რომელთაც ემყარება საქართველოს დამოუკიდებლობა:

- საქართველოს ხალხი სუვერენულია, საქართველო სრულუფლებიანი დამოუკიდებელი სახელმწიფოა;

- დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური ფორმაა დემოკრატიული რესპუბლიკა;

- საქართველო საერთაშორისო ომიანობის დროს მუდმივად ნეიტრალური სახელმწიფოა;

- საერთაშორისო ცხოვრებაში საქართველო კეთილგანწყობილია ყველა სახელმწიფოსთან, განსაკუთრებით კი მეზობელ სახელმწიფოებთან;

¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 859, ფურც.139.

- საქართველო შინ აწესებს სრულ სამოქალაქო და პოლიტიკურ თავისუფლებას განურჩევლად სქესისა, ეროვნებისა, რწმენისა და მდგომარეობისა;

- საქართველო თავის ტერიტორიაზე უზრუნველყოფს ეროვნულ უმცირესობათა თავისუფალ განვითარებას.

ამ ამოსავალ პრინციპებს სჭირდებოდა ხორცშესხმა, განმარტება და დაკონკრეტება კონსტიტუციის ტექსტში. ეს უკვე მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებული იყო იმ პოლიტიკური ძალის მსოფლმხედველობაზე, იდეოლოგიურ დოქტრინაზე, რომელიც წამყვან როლს ასრულებდა იმდროინდელი საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

ხალხის სუვერენიტეტი

„საქართველოს ხალხი სუვერენულია“, - აცხადებს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი. 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლებისთვის უდავო იყო, რომ ჭეშმარიტი პოლიტიკური დემოკრატიის საფუძველს ხალხის სუვერენიტეტი წარმოადგენს, როდესაც „ყოველი უფლობის ანუ ხელმწიფების წყარო ხალხშია“, როცა „ყოველი ძალაუფლება ხალხიდან მომდინარეობს“ და „ყველა დიდ სახელმწიფოებრივ საკითხში უკანასკნელი გადაწყვეტი ხმა ეკუთვნის ხალხს“.² ძირითადი პრინციპი, რომლის განხორციელებასაც ცდილობდნენ 1921 წლის კონსტიტუციაში, ხალხის მმართველობის დამყარება იყო. როგორც აღნიშნავდა საკონსტიტუციო კომისიის წევრი იოსებ ბარათაშვილი, „ყოველი ორგანო სახელმწიფოსი უნდა მოქმედებდეს თანახმად ხალხის ნებისყოფისა“.³ ეს იყო მიჩნეული დემოკრატიული სახელმწიფოს უმთავრეს თვისებად.

კონსტიტუციის 52-ე მუხლი მიუთითებდა, რომ „ხელმწიფება ეკუთვნის მთელს ერს“, სუვერენია ხალხი. ამის შესახებ კონსტიტუციის მე-4 თავისთვის დაწერილ კომენტარში აღნიშნული იყო: „დემოკრატიაში ხალხს უჭირავს უპირველესი ადგილი. ადგილობრი-

² „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წ. 1 თებერვალი.

³ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 859, ფურც.289.

ვად ხალხი დემოკრატიაში არის უპირველესი წყარო ყოველგვარ ხელისუფლებისა. ხალხის ნება არის აბსოლუტი. არ არსებობს სახელმწიფო ნება, რომელიც იდგეს ხალხის ნებაზე მაღლა... ხალხი სუვერენია, როგორც მონარქი მონარქიულ სახელმწიფოში. მისი ხელისუფლება არ ისაზღვრება გარედან. თავის ნებას ის თვით ზღუდავს. თვით ხალხი იძლევა იმ საზღვრებს, რომელშიდაც უნდა გაიშალოს და იბატონოს მისმა ნებამ. ხალხი ცდილობს ისე როგორც ნაცია, მიიღოს სახელმწიფოებრივი კოსმოსის ფორმა. ყველაფერში და ყველგან მისი ნება სჭარბობს. იგი ყველაფერს იმონავებს. მის წინაშე ყველაფერი ქედს იხრის. ეს არის უდიდესი რეზერვუარი, რომლიდანაც გამომდინარეობს ყველა, სახელმწიფოში მომქმედი ძალები. ხალხი არის უმთავრესი ენერჯია, რომელსაც მოყავს მოძრაობაში მთელი სახელმწიფოს მექანიზმი“.⁴

განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობოდა იმას, რომ ხალხის სუვერენობის აღიარება მხოლოდ დეკლარაციული არ ყოფილიყო და რიგით მოქალაქეებს ნამდვილად მიეღოთ მონაწილეობა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში.

სოციალისტური პარტიებისათვის იდეალი იყო „უმეშვეო დემოკრატია“, ანუ ხალხის ნამდვილი პირდაპირი მმართველობის განხორციელება. მაგრამ იმასაც აღნიშნავდნენ, რომ ასეთი რამ „მთელ დედამიწის ზურგზე“ მხოლოდ „რამოდენიმე პაწაწკინტელა დემოკრატიულ ნახევრადსუვერენულ სახელმწიფოში“ არსებობდა.⁵ კერძოდ, შვეიცარიის ზოგიერთ კანტონში. მიუხედავად ასეთი მმართველობისადმი სიმპათიისა, არც სოციალ-დემოკრატები და არც სოციალისტ-ფედერალისტები არ მოითხოვდნენ რუსოს „უმეშვეო მართვა-გამგეობის“ პრაქტიკულ განხორციელებას საქართველოში, რადგანაც, როგორც იოსებ ბარათაშვილი აღნიშნავდა, „საქართველოს ტერიტორიას ვერ დავანაწილებთ და ამისთანა მართვა-გამგეობის შემოღება შეუძლებელი ხდება“.⁶

⁴ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 182, ფურც. 58.

⁵ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წ. 1 თებერვალი.

⁶ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 859, ფურც. 291.

მაშასადამე, 1921 წლის კონსტიტუციის შემქმნელებისთვის ცხადი იყო თანამედროვე სახელმწიფოს პირობებში „უმეშვეო დემოკრატიის“ განხორციელების შეუძლებლობა. „იდეალური და ნამდვილი დემოკრატიული იქნებოდა, - აღნიშნულია იმავე კომენტარში, - რომ მთელი ხალხი პირდაპირი კენჭისყრით იღებდეს ან უარყოფდეს ყოველ კანონს. მაგრამ თანამედროვე სახელმწიფოებში ტერიტორიულ სიფართოვისა და მცხოვრებთა სიმრავლის გამო ამ ფორმით ხალხის მონაწილეობა კანონმდებლობაში არ ხდება“. ⁷ ხალხის სუვერენიტეტის უზრუნველსაყოფად რჩებოდა ერთადერთი გზა - მიეღოთ თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს პრაქტიკა, როდესაც „საკანონმდებლო ფუნქციების შესრულებას ხალხი ანდობს საერთოდ თავის არჩეულ წარმომადგენლებს, ხოლო თვითონ კმაყოფილდება ზოგიერთ კანონების მიღებაში მონაწილეობით“. ⁸ ამ შემთხვევაში ხალხი თავის სუვერენობას განახორციელებდა: ა/ წარმომადგენლების არჩევით; ბ/ საკანონმდებლო ინიციატივით; გ/ რეფერენდუმის მეშვეობით. სწორედ რეფერენდუმისა და ინიციატივის გამოყენების შედეგად „წარმომადგენლობითი დემოკრატია ძალიან შეზღუდულია პირდაპირი დემოკრატიის ჩარევით“. ⁹

1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით საკანონმდებლო ორგანოს - პარლამენტს - ხალხის სუვერენობა ეკუთვნოდა მხოლოდ კონსტიტუციის ფარგლებში, რომლის გარეშეც მას არ შეეძლო მოქმედება: „რაც კონსტიტუციით პარლამენტს არა აქვს გადაცემული, ის ხალხს აქვს დარჩენილი; კონსტიტუცია და თვით ხალხი პარლამენტზე ზევით დგას“. ¹⁰ ამავე დროს პარლამენტის სუვერენობა ნიშნავდა იმას, რომ სუვერენობა არ ეკუთვნოდა აღმასრულებელ ორგანოს ან სასამართლოს. გარდა კონსტიტუციისა, სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების მოქმედებას საზღვრავდა პარლამენტი. ამრიგად, 1921

⁷ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 182, ფურც. 58.

⁸ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 182, ფურც. 58.

⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 182, ფურც. 58.

¹⁰ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 182, ფურც. 54.

წლის კონსტიტუციის თანახმად, „სუვერენის სახელი ეკუთვნის ერს და შემდეგ შეზღუდული სახით - პარლამენტს. მეტს არავის“.¹¹

საქართველოს სუვერენიტეტი

„საქართველო სრულუფლებიანი დამოუკიდებელი სახელმწიფოა“, - ნათქვამია საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტში. ეს დებულება 1921 წლის კონსტიტუციის პირველივე მუხლში იყო დეკლარირებული: „საქართველო არის თავისუფალი, დამოუკიდებელი და განუყოფელი სახელმწიფო“. საკონსტიტუციო კომისია ერთ-ერთ უმთავრეს ამოცანად მტკიცე ეროვნული სახელმწიფოს შექმნას მიიჩნევდა: „დღეს ჩვენი მოვალეობა არის - შევექმნათ მთლიანი, მტკიცე ეროვნული ორგანიზმი და ავიცდინოთ ის მიზეზები, რომლის გამო სუსტდება და ირღვევა იგი“, - აღნიშნავდა პავლე საყვარელიძე.¹²

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებისას საკონსტიტუციო კომისიისთვის ამოსავალი გახდა ერი-სახელმწიფოს კონცეფცია. პავლე საყვარელიძის თქმით, ნაციონალური სახელმწიფო საუკეთესო საშუალებაა ერის მატერიალური ძალების ასაღორძინებლად, სულიერი ენერჯის გასაშლელად. „სახელმწიფოებრივი ჯავშანი“ ერის არსებობისათვის ბრძოლის „უდიდეს და უძლიერეს იარაღს წარმოადგენს, იგი უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს „ერის კოლექტიური პირადობის“ დაცვის საქმეში. აქედან გამომდინარე, თავდაცვის ინსტინქტის კარნახით „ყოველი ჯანსაღი უსახელმწიფო ერი საკუთარი სახელმწიფოს შექმნისაკენ მიისწრაფის. ეს არის მისი უკვდავი წყურვილი, ხოლო თუ ერს სახელმწიფო უკვე აქვს, ის მის დასაცავად და შესანარჩუნებლად არაფერს არ ზოგავს“.¹³

1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის დამკვიდრებას მჭიდროდ უკავშირდებოდა დემოკრატიული წყობილების დამყარების პერსპექტი-

¹¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 182, ფურც. 54.

¹² სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 180, ფურც. 177.

¹³ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წ. 26 მარტი.

ვებიც. ეროვნული სახელმწიფო და დემოკრატია მათთვის ერთმანეთისგან განუყოფელი იყო. დემოკრატიის განვითარება ნიშნავს „ერთა თავისუფლებას და განთავისუფლებას ნაციონალურ სახელმწიფოებრიობის გზით“. მხოლოდ ნაციონალური სახელმწიფოს პირობებში შეუძლიათ დემოკრატიულ ძალებს „სრული განვითარება, სამართლიანობის იდეალებისათვის ყოველმხრივ დაუბრკოლებელი წინმსვლელობა. დემოკრატია ნაციონალურ სახელმწიფოში ნახულობს თავის თავსა და თავის ძალღონეს“.¹⁴

დემოკრატიული რესპუბლიკა

1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტით საქართველოს სახელმწიფოებრივ ფორმად არჩეული იქნა დემოკრატიული რესპუბლიკა, როგორც „ერთადერთი ნამდვილი და მაღალი ფორმა ხალხური მმართველობის, შეთანხმებული ხალხის ინტერესებთან და მის ცხოველმყოფელ სახელმწიფოებრივ ნებისყოფასთან“.¹⁵ კონსტიტუციაში უკვე კონკრეტულად უნდა განსაზღვრულიყო, თუ რა სახეს მიიღებდა იგი. პავლე საყვარელიძე აღნიშნავდა: „ეს კითხვა ჩვენი სახელმწიფოებრივი წესწყობილების ძირითადი კითხვაა. ეს არის აგრეთვე ღერძი მთელი კონსტიტუციის“, ესაა „კონსტიტუციის ხერხემალი, მთავარი ჩონჩხი, რომელზედაც ბუნებრივად დამყარებულია მთელი შენობა, მისი ყველა მნიშვნელოვანი და არამნიშვნელოვანი ნაწილები“. სწორედ „ამ კითხვის გადაჭრაზეა დამოკიდებული კონსტიტუციის ხასიათი, ბუნება და მიმართულება“.¹⁶

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პირველივე მუხლში დემოკრატიული რესპუბლიკა გამოცხადებულია პოლიტიკური წყობილების „მუდმივ და უცვლელ ფორმად“. 1921 წლის კონსტიტუციის შემქმნელთა აზრით, საქართველო უნდა ყოფილიყო ერთ-ერთი ყველაზე უფრო დემოკრატიული სახელმწიფო მთელს მსოფლიოში. საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ საკონსტიტუციო

¹⁴ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წ. 3 აპრილი.

¹⁵ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წ. 13 თებერვალი.

¹⁶ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წ. 1 თებერვალი.

კომისიის შექმნასთან დაკავშირებით გაზეთი „ერთობა“ წერდა: „უეჭველია ... ჩვენი კონსტიტუცია სანიმუშო და მისაბამი გახდება ყველა ქვეყნის დემოკრატიულ სახელმწიფოსათვის“.¹⁷

საკონსტიტუციო კომისიაშიც უდავოდ იყო მიჩნეული, რომ საქართველოსთვის უნდა შეემუშავებინათ უაღრესად დემოკრატიული, სხვებისთვის სანიმუშო კონსტიტუცია. რაჟდენ არსენიძე დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 17 დეკემბრის სხდომაზე აღნიშნავდა: საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს არა უბრალოდ ერის უზენაესობას, როგორც ყველა დემოკრატიული კონსტიტუცია, არამედ „თვით ორგანიზაცია ამ უზენაესობის განხორციელებისა არის უაღრესად დემოკრატიული ისე, როგორც არ არის არც ერთ ევროპულ კონსტიტუციაში“.

საქართველოსთვის მიუღებლად მიიჩნიეს მსოფლიო პრაქტიკაში იმ დროს არსებული დემოკრატიული რესპუბლიკის სამივე ძირითადი ტიპი, ცალკე აღებული: ა/ შვეიცარიული უშუალო დემოკრატია, ბ/ ამერიკული „ხელმწიფება-განაწილებული“ დემოკრატია, გ/ ფრანგული ტიპის საპარლამენტო დემოკრატია. კონსტიტუციის პროექტს საფუძვლად დაედო დემოკრატიული რესპუბლიკის შერეული, კომპრომისული მოდელი: უცვლელად დატოვეს საქართველოში უკვე დამკვიდრებული სახელმწიფოებრივი პრაქტიკა - საპარლამენტო დემოკრატია, ე. ი. „არჩევა პარლამენტის მიერ მთავრობის თავმჯდომარისა და შემდეგ თავმჯდომარის მიერ შედგენა პარლამენტარულ მთავრობისა“. მაგრამ ამაზე შეჩერება იქნებოდა „შეზღუდვა ხალხის უფლებისა“. ამიტომ, ხალხის თვითმპყრობელობის უზრუნველყოფის მიზნით მას შეუერთეს პირდაპირი დემოკრატიის ზოგიერთი ინსტიტუტი. კერძოდ, რეფერენდუმი - „ხალხის მოთხოვნა, რომ მას გადასცეს კანონი დასადასტურებლად“ და სახალხო ინიციატივა - რომ „ესა თუ ის კანონპროექტი განხილულ იქნეს“. მამსადაძმე, ერთი მხრივ, მკვიდრდებოდა საპარლამენტო დემოკრატია, მეორე მხრივ, რეფერენდუმ-ინიციატივის შე-

¹⁷ „ერთობა“, 1918 წ. 7 ივნისი.

მოღებით, მთავრობის თავმჯდომარის ყოველწლიური არჩევით, მისთვის რესპუბლიკის წარმომადგენლის როლის მინიჭებით, ერთი და იგივე პირის მთავრობის თავმჯდომარის ადგილზე არჩევის შეზღუდვით და სხვა, კონსტიტუცია რამდენადმე უახლოვდებოდა შვეიცარიული ტიპის დემოკრატიას. როგორც აღნიშნავდა პავლე საყვარელიძე, „საქართველოს კონსტიტუციას შეუძლია შეითვისოს პარლამენტარული დემოკრატის მმართველობა. მაგრამ მან ამასთან ერთად უნდა შეითვისოს ის კონსტიტუციური გარანტიები, რომელსაც იძლევა შვეიცარიული დემოკრატია. ამ ორი ტიპის დემოკრატის პრინციპების ფრთხილი შეთანხმება და შეზავება მოგვცემს საქართველოს რესპუბლიკისათვის საუკეთესო კონსტიტუციას. ასეთი კონსტიტუცია დაზღვეული იქნება ორი დემოკრატის უარსაყოფი და მიუღებელი მხარეებისაგან, მატარებელი იქნება ორივე დემოკრატის დადებითი თვისებებისა“.¹⁸

ნეიტრალიტეტი

„საქართველო საერთაშორისო ომიანობის დროს მუდმივად ნეიტრალური სახელმწიფოა“, - აღნიშნულია 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტში. პავლე საყვარელიძის მიერ მომზადებულ „საზოგადო დებულებათა“ თავდაპირველი ვარიანტის მე-2 მუხლში საქართველო ნეიტრალურ სახელმწიფოდ ცხადდებოდა და იმეორებდა დამოუკიდებლობის აქტის სიტყვებს: „საერთაშორისო ომიანობის საქმეში საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა მუდმივი ნეიტრალური სახელმწიფოა“.¹⁹

საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 2 ივლისის სხდომაზე, როდესაც განიხილავდნენ „საზოგადო დებულებებს“ იოსებ ბარათაშვილის წინადადებით ამოიშალა სიტყვები: „ომიანობის საქმეში“ და „მუდმივი“. შედეგად, კონსტიტუციის პროექტში აღნიშნული მუხლი შემდეგი სახით შევიდა: „საქართველოს დემოკრატიული

¹⁸ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წ. 4 თებერვალი.

¹⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 181, ფურც.306.

რესპუბლიკა ნეიტრალური სახელმწიფოა“.²⁰ ამდენად, დამოუკიდებლობის აქტთან შედარებით, კონსტიტუციის პროექტში უფრო კატეგორიული ფორმით ჩამოყალიბდა ნეიტრალობა, როგორც საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ძირითადი პრინციპი.

1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლებს კარგად ესმოდათ, რომ „ცალმხრივად გამოცხადებული მუდმივი ნეიტრალიტეტი“ დეკლარაციული ხასიათის იყო და საერთაშორისო აღიარების გარეშე „არ არის საკმარისი რომელიმე სახელმწიფომ თავისი თავი აღიაროს ნეიტრალად“.²¹ მაგრამ საკონსტიტუციო კომისია საჭიროდ თვლიდა, რომ ამ მუხლის კონსტიტუციაში შეტანით ხაზი გაესვათ ქართველი ხალხის ნებისათვის. ნეიტრალობის აღიარება გამომდინარეობდა კიდევ ერთი, იმდროინდელი სოციალისტებისათვის დამახასიათებელი არგუმენტიდან, რომლის მიხედვითაც დემოკრატიას ხელს უშლიდა „საიდუმლო დიპლომატიის წარმოება“, ამიტომ, ნეიტრალობის გარეშე ძალზე რთულ ამოცანად ეჩვენებოდათ „დემოკრატიული წყობილების შექმნა“.²²

დამფუძნებელი კრების მიერ კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დროს ნეიტრალობის საკითხი ცხარე კამათის საგანი გახდა და, საბოლოოდ, ამოიღეს კონსტიტუციის ტექსტიდან. მოწინააღმდეგენი მიუთითებდნენ ამ მუხლის დეკლარაციულ ხასიათზე და აღნიშნავდნენ, რომ ამ სახით იგი უკვე ფიგურირებდა დამოუკიდებლობის აქტში, რომელიც შესავალი ნაწილის სახით ერთვოდა კონსტიტუციას.

კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დროს გამოითქვა მოსაზრება, რომ ნეიტრალიტეტის გამოცხადება დააბრკოლებდა საქართველოს შესვლას ერთა ლიგაში და რომ ნეიტრალიტეტისა და ერთა ლიგის პრინციპები ეწინააღმდეგებოდა ერთმანეთს. ერთა ლიგაში შესვლა ნიშნავდა მისი წესდებისადმი მორჩილებას და ნეიტრალიტეტზე ხელის აღებას.

²⁰ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 181, ფურც.305.

²¹ „სახალხო საქმე“, 1920 წ. 23 ოქტომბერი.

²² სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 181, ფურც.232.

საბოლოოდ, მუხლი ნეიტრალიტეტის შესახებ აღარ შეუტანიათ კონსტიტუციის ტექსტში.

კეთილმეზობლობა სხვა სახელმწიფოებთან

დამოუკიდებლობის აქტი ხაზს უსვავდა, რომ „საერთაშორისო ცხოვრებაში საქართველო კეთილგანწყობილია ყველა სახელმწიფოსთან, განსაკუთრებით კი მეზობელ სახელმწიფოებთან“. კონსტიტუციის პროექტში გატარებული იყო თავისუფალ ერთა კავშირიც იდეა. კერძოდ, მე-13 მუხლი აცხადებდა: „საერთაშორისო მშვიდობიანობის დასამყარებლად საქართველოს რესპუბლიკას ერთადერთ საშუალებად მიაჩნია თავისუფალ ერთა კავშირი“. ამ მუხლს კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დროს ენერგიულად შეუტია სოციალ-დემოკრატიულმა ფრაქციამ. როგორც რაჟდენ არსენიძემ აღნიშნა, ეს მუხლი არ შეესაბამებოდა მათ „რწმენასა და მსოფლმხედველობას“.²³ ფრაქციამ ჩათვალა, რომ „თავისუფალ ერთა კავშირში“ იგულისხმებოდა არსებული ერთა ლიგა და მისი გამოცხადება „მშვიდობის დამყარების ერთადერთ საშუალებად“ მიუღებლად მიიჩნია. „პირიქით, სოციალისტებს მიგვაჩნია ერთადერთ საშუალებად საერთაშორისო მშვიდობიანობის დასამყარებლად ინტერნაციონალი და მისი გამარჯვება“, - მიუთითებდა რაჟდენ არსენიძე.

მე-13 მუხლს გადაჭრით იცავდა ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის წარმომადგენელი გ. გვაზავა. მან აღნიშნა, რომ საკითხისათვის უნდა შეეხედათ არა პარტიული აზროვნების ლოგიკით, არამედ სახელმწიფოებრივად. ამოსავალი უნდა ყოფილიყო არა „სოციალისტური აზროვნება“, არამედ „იდეა სახელმწიფოსი“. ანგარიში უნდა გასწეოდა იმ გარემოებას, რომ „ჩვენ ვართ ერი, სახელმწიფო, ჩვენ გვაქვს განწყობილება სხვა სახელმწიფოებთან“, მით უმეტეს, რომ სხვა სახელმწიფოები არ იყო სოციალისტური.²⁴

²³ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 859, ფურც.315.

²⁴ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 859, ფურც.319.

კონსტიტუციის პროექტის მე-13 მუხლი სოციალ-დემოკრატიული ფრაქციის მოთხოვნით ამოიღეს კონსტიტუციიდან, თუმცა სოციალისტ-ფედერალისტები და ეროვნულ-დემოკრატები მხარს უჭერდნენ მის დატოვებას.

მოქალაქეთა უფლებები

„საქართველო შინ აწესებს სრულ სამოქალაქო და პოლიტიკურ თავისუფლებას განურჩევლად სქესისა, ეროვნებისა, რწმენისა და მდგომარეობისა“, - აღნიშნულია საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტში.

ერთ-ერთი უმთავრესი იდეალი, რის მიღწევასაც ცდილობდნენ 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები, იყო სამართლებრივი სახელმწიფოს, ანუ იმდროინდელი ტერმინოლოგიით, „უფლებრივი სახელმწიფოს“ ჩამოყალიბება. „უფლებრივი სახელმწიფოს გარეშე არავითარი წესიერი წესწყობილება არ შეიძლება“, - განმარტავდა პავლე საყვარელიძე.²⁵ უფლებრივი სახელმწიფო მოქალაქეთა უფლებების დაცვას უზრუნველყოფდა. კონსტიტუციის მე-3 თავში (30 მუხლი) ჩამოყალიბებულია „მოქალაქის უფლებანი“, რომელთა კონსტიტუციური აღიარება და დაცვა აუცილებელი იყო უფლებრივი სახელმწიფოს პირობებში.

მოქალაქის პირველ და მთავარ უფლებად მიჩნეული იყო პიროვნული თავისუფლება და ხაზი ესმოდა მის ძირითად პრინციპს: „კანონით დადებულ ფარგლებში ყოველი მოქალაქე თავისუფალია და მას რაიმე მოქმედებისათვის არავისგან წინასწარი ნებართვა არა სჭირდება“.²⁶ ფართოდ იყო წარმოდგენილი მოქალაქეთა პოლიტიკური უფლებები. აღნიშნული თავის ბოლო, 45-ე მუხლი მიუთითებდა, რომ „კონსტიტუციაში ჩამოთვლილი გარანტია და უფლება არ უარყოფს სხვა გარანტიასა და უფლებას, რომელიც იქ არ არის მოხსენებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის მიერ აღიარებული პრინციპებისაგან“.

²⁵ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 859, ფურც. 27.

²⁶ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 192, ფურც. 41.

გარდა მე-3 თავისა, ცალკე შეიტანეს მე-13 თავად „მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებანი“ (16 მუხლი). ამ თავს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ კონსტიტუციის ფუძემდებლები. როგორც აღნიშნავდა რაჟდენ არსენიძე, კონსტიტუციის აღნიშნული ნაწილის „მთელი შინაარსი შეიცავს გზას, ხიდს და საშუალებას“ იმ წესწყობილების მისაღწევად, რომელსაც „ეტრფის მუშათა კლასი და მისი მეთაურობით მთელი კაცობრიობა“.²⁷

კონსტიტუციის მე-13 თავი ორი ძირითადი ნაწილისაგან შედგება. პირველ ნაწილში ჩამოყალიბებულია ადამიანის უფლებები ეკონომიკის სფეროში და ნაჩვენებია ამ უფლებების ცხოვრებაში განხორციელების გზები და საშუალებები. მეორე ნაწილში გადმოცემულია „სახელმწიფოსა და მმართველობის ეკონომიკური გეზი“. აქვე განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა მუშათა კლასის უფლებების უზრუნველყოფას, კლასისა, რომელსაც კონსტიტუციის შემქმნელთა აზრით, მომავალი წყობილება უნდა განეხორციელებინა „თავისი ბრძოლით, შეგნებით და თავისი სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობით“.²⁸ ამავე დროს საკონსტიტუციო კომისია ცდილობდა კონსტიტუცია დაეზღვია ისეთი სოციალური გარანტიების დაფიქსირებისაგან, რომელთა რეალური უზრუნველყოფაც იმ დროისათვის შეუძლებელი ჩანდა.

ეროვნულ უმცირესობათა უფლებები

„საქართველო თავის ტერიტორიაზე უზრუნველყოფს ეროვნულ უმცირესობათა თავისუფალ განვითარებას“, - ჩაიწერა საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტში. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავების დროს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანად მიჩნეული იქნა ეროვნულ უმცირესობათა კონსტიტუციური უფლებებისა და გარანტიების ჩამოყალიბება. როგორც უკვე ითქვა, 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები მიისწრაფოდნენ შეექმნათ უაღრესად დემოკრატიული კონსტიტუცია, რომელიც სხვა

²⁷ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 859, ფურც. 74-75.

²⁸ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 859, ფურც. 76.

ქვეყნებისათვის სანიმუშო და მისაბაძი იქნებოდა. ასეთი სულისკვეთებით წყვეტდნენ ეროვნულ საკითხსაც. ასე მაგალითად, საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 26 თებერვლის სხდომაზე ა. ჩხენკელი აღნიშნავდა: „ჩვენ ვერავის მივბაძავთ, ვერსაიდან გადმოვიღებთ რასმე, რადგან არ არის ისტორიაში სათანადო, ჩვენი დამაკმაყოფილებელი მაგალითები; ეს კითხვა უნდა გადავჭრათ ჩვენი გონებით იმდენად საფუძვლიანად, რომ სხვისთვის გახდეს სამაგალითოდ“.²⁹

1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავების დროს ერთ-ერთი ამოსავალი პრინციპი იყო სახელმწიფოსა და ეროვნულ უმცირესობათა ინტერესების მჭიდრო კავშირის აღიარება და მათი ჰარმონიული შეხამების ცდა. ეროვნულ უმცირესობათა უფლებების შესაძლებლობის ფარგლებში უზრუნველყოფა უდიდეს სახელმწიფოებრივ ინტერესად იყო მიჩნეული, მაგრამ ამავე დროს „უმცირესობამ უნდა შეითვისოს ის აზრი, რომ ჩვენი რესპუბლიკა მათი რესპუბლიკაა და რაც ავნებს სახელმწიფოს, ავნებს მათაც“.³⁰

საქართველოს სახელმწიფო უაღრესად დემოკრატიული იყო და არსებული კანონმდებლობით უზრუნველყოფდა ეროვნულ უმცირესობათა მნიშვნელოვან უფლებებსა და გარანტიებს. კერძოდ: 1. აღიარებული და უზრუნველყოფილი იყო ყველა მოქალაქის, განურჩევლად ეროვნებისა, თავისუფალი არსებობა და განვითარება როგორც სარწმუნოების საკითხში, ისე პოლიტიკური და მოქალაქეობრივი უფლებების სფეროში; 2. არსებობდა პროპორციული საარჩევნო სისტემა, რომელიც ხელს უწყობს ყოველნაირ უმცირესობას თავისი უფლებების დაცვის საქმეში; 3. ეროვნულ უმცირესობათა ენების უფლებები სავსებით დაცული იყო ადგილობრივ თვითმმართველობებსა და სასამართლოში; უცხო ენა გამოიყენებოდა ეროვნულ საბჭოში და პარლამენტშიც. მიუხედავად ამისა, საკონსტიტუციო კომისიამ საჭიროდ მიიჩნია ეროვნულ უმცირესობათა უფლებების ცალკე თავად შეტანა კონსტიტუციაში.

²⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 181, ფურც.126.

³⁰ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ. 181, ფურც. 180.

პავლე საყვარელიძე აღნიშნავდა, რომ საქართველოში უკვე ბევრი რამ პრაქტიკულად იყო გაკეთებული ეროვნულ უმცირესობათა უფლებების დასაცავად და, ამდენად, საკონსტიტუციო კომისიას მოუწევდა რიგ შემთხვევებში მხოლოდ დაეფიქსირებინა უკვე არსებული მდგომარეობა. ეროვნული უმცირესობების უფლებების საკონსტიტუციო გარანტიების განსაზღვრისას საკონსტიტუციო კომისიამ საჭიროდ მიიჩნია შეხვედროდა ეროვნული საბჭოების წარმომადგენლებს და მოესმინა მათი პოზიცია. კონსტიტუციის მე-14 თავში (9 მუხლი) ჩამოყალიბდა „ეროვნულ უმცირესობათა უფლებანი“.

დასკვნა

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავების დროს დიდი ყურადღება დაეთმო საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტში ჩამოყალიბებული სახელმწიფოებრივი მოწყობის ძირითადი პრინციპების რეალიზებას. განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა მოქალაქეთა უფლებების დაცვას განურჩევლად სქესისა, რელიგიური კუთვნილებისა და ეროვნებისა. ეს იყო მთლიანობაში 55 მუხლი, რაც კონსტიტუციის (149 მუხლი) მესამედზე მეტს შეადგენდა.

დამოუკიდებლობის აქტში ჩამოყალიბებული პრინციპები ნეიტრალიტეტისა და კეთილმეზობლური ურთიერთობის შესახებ სხვა სახელმწიფოებთან აღარ შეუტანიათ კონსტიტუციაში, რადგანაც ეს მუხლები დეკლარაციულ ხასიათს ატარებდა და უკვე მოცემული იყო დამოუკიდებლობის აქტში, რომელიც კონსტიტუციას შესავალი ნაწილის სახით ერთვოდა.

დამოუკიდებლობის აქტით დეკლარირებული დემოკრატიული რესპუბლიკა კონსტიტუციით მმართველობის მუდმივ და უცვლელ ფორმად გამოცხადდა. შემუშავებული იქნა დემოკრატიული რესპუბლიკის სპეციფიკური მოდელი, რომელიც ორიენტირებული იყო ხალხის სუვერენიტეტის მაქსიმალურ უზრუნველყოფაზე.

ლიტერატურის სია

საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია.

საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ.1833, ადწ.1, საქ. 180, 181, 182, 192, 859.

საყვარელიძე პავლე. საქართველოს კონსტიტუციისთვის - „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წ. NN 17, 20, 21, 24-26, 30, 32, 36-37, 41, 43.

დადიანი სამსონ. ჩვენი კონსტიტუცია - „სახალხო საქმე“, 1920 წ. NN 948-949, 953, 957, 961, 965, 968, 971.

The Act of Independence of May 26, 1921 – The Foundation of the 1921 Constitution of Georgia

Malkhaz Matsaberidze

Abstract

The paper discusses the issue of realization of the main principles (sovereignty of people and state, democratic republic, neutrality, neighborly relations with other countries, protection of the rights of citizens, guarantees of national minority rights) declared in the Act of Independence of Georgia (May 26, 1918) into the 1921 Constitution of Georgia and highlights debates over these issues taking place in the Constitutional Commission and the Constituent Assembly.

Key words: The Democratic Republic of Georgia, the Act of Independence of Georgia of May 26, 1918, the 1921 Constitution of Georgia, the Georgian Constitutionalism, the Constituent Assembly of Georgia

