

კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირების კონსტიტუციური ფარგლები

აბსტრაქტი

საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება და, ამ გზით, ქვეყნის პოლიტიკის განსაზღვრა, საზოგადოებრივი ურთიერთობების დარეგულირება, ხალხის უშუალო წარმომადგენლის - პარლამენტის კონსტიტუციური პრეროგატივაა. ამის მიუხედავად, საკანონმდებლო საქმიანობის მასშტაბურობისა და თანამედროვე მმართველობის კომპლექსურობის გათვალისწინებით, რიგ შემთხვევებში, გარდაუვალი ხდება საკანონმდებლო საქმიანობის აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის გადახდა. სამეცნიერო ლიტერატურასა და სასამართლო პრაქტიკაში აზრთა სხვადასხვაობას ნაკლებად იწვევს კანონშემოქმედებითი ფუნქციის დელეგირების საკითხი, თუმცა ცხარე დისკუსიის საგანია, კონსტიტუციის მიზნებისათვის, რა ფარგლებითა და მოცულობითაა დასაშვები თავად დელეგირება.

კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირების თაობაზე გარკვეულ სტანდარტებს აყალიბებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც. თუმცა, აღნიშნულ საკითხზე სასამართლო პრაქტიკა არ არის მდიდარი. წინამდებარე ნაშრომი სწორედ დელეგირების ინსტრუმენტის კვლევასა და შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზს ეთმობა.

I. შესავალი

თანამედროვე სახელმწიფოებში გაზრდილია აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირების შემთხვევები. მიიჩნევა, რომ აღნიშნული მმართველობის ეფექტიანად განხორციელების გარდაუვალი მექანიზმია.¹ უფლებამოსილების დელეგირების დაუშვებლობამ, შესაძლოა, პარლამენტის გადატვირთვა გამოიწვიოს და ძირითადი უფლებების დაცვის მიზნით მოტივირებულმა აკრძალვამ იგივე

* სამართლის დოქტორანტი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი; მოსამართლის უფროსი თანაშემწე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო [lalamacharashvili20@gmail.com]

¹ András Sajó and Renáta Uitz, *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism* (Oxford University Press 2017) 260.

მიზანი ხელყოს. დელეგირების მუდმივი პრაქტიკაც საფრთხეს უქმნის რიგ კონსტიტუციურ პრინციპს. მართალია, დელეგირებულ კანონმდებლობაზე არსებობს სასამართლო კონტროლი, მაგრამ რამდენადაც ასეთი დელეგირება აღმასრულებელ შტოს გადაწყვეტილების მიღების დისკრეციულ უფლებამოსილებას ანიჭებს, საუკეთესო შემთხვევაში, სასამართლოებს ზომიერი გავლენა ექნებათ.² ამდენად, მნიშვნელოვანია იმ საკითხის განალიზება, თუ რა ფარგლებშია დასაშვები საკანონმდებლო საქმიანობის აღმასრულებელი შტოს ხელში მოქცევა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირების კონსტიტუციური საზღვრები არცთუ ისე მკაფიოდ არის დადგენილი. სასამართლომ დელეგირების არსი პირველად 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილებაში განმარტა.³ ამდენად, ამ გადაწყვეტილებამდე, პრაქტიკაში არ მოიძებნებოდა კონსტიტუციური სტანდარტები, რომელთა მიხედვითაც უნდა მომხდარიყო საკანონმდებლო საქმიანობის სხვა ორგანოზე გადანდობა. ამავდროულად, დასახელებული გადაწყვეტილების შემდგომ, სასამართლოს პრაქტიკის განვითარების კვალდაკვალ, დადგენილი სტანდარტები ეტაპობრივად განივრცო, ახლებურად ჩამოყალიბდა, თუმცა რიგ პრინციპულ საკითხებზე პასუხები ჯერ კიდევ გაუსცემელია.

ნაშრომში მიმოხილულია პარლამენტის მიერ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დელეგირების მიზნები, ფართო დელეგირებიდან მომდინარე საფრთხეები და გარემოებები, რაც დელეგირების კონსტიტუციურ ფარგლებს განსაზღვრავს. სტატიაში გამოკვეთილია ის პრობლემური საკითხები, რომლებმაც საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში იჩინა თავი და შემოთავაზებულია შესაბამისი გადაწყვეტები. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკასთან ერთად, ნაშრომში განხილულია სხვა ქვეყნების მიერ ჩამოყალიბებული სტანდარტები კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხების აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის მოწესრიგების მიზნით დელეგირების კონსტიტუციურ საზღვრებთან მიმართებით.

² Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/467/837/>> [15.07.2023].

³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №3/3/763 „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2016 წლის 20 ივლისი.

II. საკანონმდებლო ხელისუფლების კანონშემოქმედებითი ფუნქცია და აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი კანონის მიღების პროცედურაში

იმის მიხედვით, თუ როგორია სახელმწიფო მმართველობის მოდელი, სხვადასხვა ქვეყანაში საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენციის ფარგლები განსხვავებულად განისაზღვრება. ზოგიერთ სისტემაში პარლამენტი ქმნის მთავრობას და ზედამხედველობს მის საქმიანობას, განსაზღვრავს ქვეყნის პოლიტიკას, ირჩევს/ნიშნავს ამა თუ იმ თანამდებობის პირებს. სხვა სისტემებში პარლამენტს, შესაძლოა, ზემოაღნიშნული კომპეტენციები სრულყოფილად არ გააჩნდეს, თუმცა ყველა პარლამენტის საერთო ნიშან-თვისება ისაა, რომ ის საკანონმდებლო ფუნქციას ასრულებს.⁴

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, „სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე, რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით“.⁵ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს“.⁶ მაშასადამე, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, სწორედ ხალხის მიერ არჩეულ წარმომადგენლებს გააჩნიათ ქვეყნის განვითარების ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის კონსტიტუციური მანდატი. ამდენად, საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება, ანუ კანონშემოქმედებითი საქმიანობა, საქართველოს პარლამენტის კონსტიტუციური კომპეტენციაა.

საქართველოს კონსტიტუცია, ასევე, განსაზღვრავს მთავრობის მანდატს, კერძოდ, „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“.⁷ არც დასახელებული ნორმა და არც კონსტიტუციის სხვა დებულება კონსტიტუციურ დონეზე საქართველოს მთავრობას არ ანიჭებს კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილებას. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციების უმეტესობა კანონშემოქმედებით საქმიანობას განსაზღვრავს, როგორც კანონმდებლების ფორმალურ პასუხისმგებლობას და მოითხოვს აღმასრულებლისაგან აღსრულებას, სა-

⁴ András Sajó and Renáta Uitz, *supra* სქოლიო 1, 256.

⁵ მუხლი 3, პუნქტი 2, საქართველოს კონსტიტუცია <<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>> [10.02.2023].

⁶ *ibid*, მუხლი 36, პუნქტი 1.

⁷ *ibid*, მუხლი 54, პუნქტი 1.

პარლამენტო სისტემებში კანონმდებელს სისრულეში მოყავს აღმასრულებლის საკანონმდებლო განზრახვები. კერძოდ, მთავრობას საკანონმდებლო ინიციატივის განსაკუთრებული უფლება აქვს.⁸

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს მთავრობა აღჭურვილია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით⁹ და სარგებლობს მის მიერ წარდგენილი კანონპროექტის პარლამენტის მხრიდან რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის პრეროგატივით.¹⁰ ამავდროულად, საკანონმდებლო ინიციატივის მიღმა, საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან დაკავშირებით ადგენს საქართველოს მთავრობის განსაკუთრებულ კომპეტენციას. კერძოდ, კონსტიტუციის შესაბამისად, პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ყოველწლიურად იღებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს.¹¹ ამასთან, მხოლოდ მთავრობაა უფლებამოსილი პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი.¹² მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში ცვლილებების შეტანა.¹³ კანონი, რომელიც იწვევს მიმდინარე საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საბიუჯეტო წელთან დაკავშირებული კანონი – მთავრობის თანხმობით ან მთავრობის მიერ პარლამენტისთვის წარდგენილი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფარგლებში.¹⁴ პარლამენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნების გაზიარება დასაშვებია მხოლოდ მთავრობის თანხმობით.¹⁵ დამატებით, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოს მთავრობის სარჩელის საფუძველზე აფასებს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხს.¹⁶ ამდენად, მთავრობას გააჩნია კონსტიტუციური კონტროლის ინიცირების კომპეტენცია და, ამ თვალსაზრისით, კანონშემოქმედებით საქმიანობაზე ზეგავლენის მოხდენის შესაძლებლობა.

⁸ ანდრაშ შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა: კონსტიტუციონალიზმის შესავალი (თარგმანი ინგლისურიდან, მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა თევდორე ნინიძის, 2003) 196.

⁹ მუხლი 45, პუნქტი 1, საქართველოს კონსტიტუცია <<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>> [10.02.2023].

¹⁰ *ibid.*

¹¹ *ibid.*, მუხლი 66.

¹² *ibid.*, მუხლი 66, პუნქტი 2.

¹³ *ibid.*, მუხლი 66, პუნქტი 3.

¹⁴ *ibid.*, მუხლი 66 მუხლი, პუნქტი 4.

¹⁵ *ibid.*, მუხლი 66, პუნქტი 7.

¹⁶ *ibid.*, მუხლი 60, პუნქტი 4, ქვეპუნქტი „ბ“.

მაშასადამე, საქართველოს მთავრობას, კონსტიტუციურ დონეზე, არ აქვს კანონების მიღების კონსტიტუციური მანდატი. მას მხოლოდ კანონის ინიცირების კომპეტენცია გააჩნია. იმავდროულად, მას ენიჭება განსაკუთრებული უფლებამოსილებები სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან მიმართებით. ის, ასევე, აღჭურვილია კომპეტენციით, მოითხოვოს პარლამენტის მიერ მიღებული აქტების არაკონსტიტუციურად ცნობა.

III. კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირება და მისი პრაქტიკული საჭიროება

საკანონმდებლო შტოს მიერ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელების მნიშვნელობის მიუხედავად, თანამედროვე სახელმწიფოებში აღმასრულებელი ხელისუფლება ხშირად იღებს საკანონმდებლო ორგანოსგან მკაფიო უფლებამოსილებას/ვალდებულებას, დაარეგულიროს გარკვეული საკითხები. შედეგად, უმეტესწილად, სამართლებრივი ნორმები მიღებულია სწორედ ხელისუფლების აღმასრულებელი განშტოების მიერ.¹⁷ აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია დელეგირების დასაშვებობასა და მის ფარგლებს დეტალურად განწერს (მაგალითად, გერმანია¹⁸, საფრანგეთი¹⁹). რიგი ქვეყნის კონსტიტუცია კი არ შეიცავს დათქმას საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების დასაშვებობის თაობაზე და შესაბამის კონსტიტუციურ სტანდარტებს საფუძვლად სასამართლო პრაქტიკა ედება (მაგალითად, ავსტრალია²⁰, აშშ²¹). საქართველოც ამ უკანასკნელ კატეგორიაში ექცევა და პარლამენტის მიერ ნორმათშემოქმედების კომპეტენციის დელეგირების დასაშვებობა და მისი ფარგლები საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განისაზღვრება.

კანონმდებლის მიერ კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხების აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დელეგირება რიგი არგუმენტებით არის გამართლებული, რომელთა შორის ფუნდამენტური საკანონმდებლო საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელების ხელშეწყობაა.²² საკანონმდებლო

¹⁷ András Sajó and Renáta Uitz, supra სქოლიო 1, 60.

¹⁸ Article 80, Basic Law for the Federal Republic of Germany (GG) <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf> [15.08.2023].

¹⁹ Article 38, Constitution of the French Republic <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf> [08.08.2023].

²⁰ Baxter v. Ah Way 8 CLR 626, 637-638 (1910) <<https://jade.io/article/61932?at.p=index>> [15.07.2023]; Roche v. Kronheimer 29 CLR 329 (1921) <<https://jade.io/article/62937>> [15.07.2023].

²¹ J.W. Hampton, Jr & Co v. U.S. 276 US. 394, 406 (1928) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/276/394/> [15.07.2023].

²² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 'The Quality of Law' (CDL-UDT(2010)020, 2010), paragraph 8 <[https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2010\)020-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)020-e)> [15.01.2023].

უფლებამოსილება მოიცავს ქვეყნის განვითარების ყველა სფეროში, საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა ასპექტზე გადაწყვეტილებების მიღებასა და შესაბამისი სამართალურთიერთობების ნორმატიულად მოწესრიგებას. შესაბამისად, საკანონმდებლო საქმიანობა - საზოგადოებრივი ურთიერთობის სხვადასხვა ასპექტის ნორმატიულ სივრცეში გადატანა და მათი რეგულირება დაუსრულებელი პროცესია, რომელიც ძალიან დიდ დროს, ძალისხმევასა და ადამიანურ/მატერიალურ რესურსებს მოითხოვს.²³ საკანონმდებლო ხელისუფლებისათვის თითქმის შეუძლებელია მიიღოს ყველა დეტალური წესი ზოგადი კანონით, ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესი დებატებით და ხმის მიცემით არ შეიძლება იყოს ამისთვის შესაფერისი.²⁴ შესაბამისად, უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მოწესრიგებამ, შესაძლოა, მისი პარალიზება/შეფერხება გამოიწვიოს.²⁵

მაშინაც კი, თუ პარლამენტს შეეძლება თავად დაარეგულიროს ყველა დეტალი, მას არ ექნება შესაძლებლობა კანონების აღსრულების პროცესში მოახდინოს მათი უწყვეტი ადაპტაცია.²⁶ განვითარებად საზოგადოებაში მუდმივად არსებობს საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში მოქმედი რეგულაციების ადაპტაციის, შეცვლის, ახალ რეალობასა თუ ღირებულებებზე მორგების საჭიროება.²⁷ ამდენად, საკანონმდებლო ხელისუფლების გადატვირთვისაგან დაცვის მიღმა, უფლებამოსილების დელეგირება ხელს უწყობს მარტივ ნორმატიულ ცვლილებებს იმ სფეროებში, რომლებიც მოითხოვს ხშირ მოდიფიკაციას, გამარტივებული პროცედურების საფუძველზე რეგულირების შეცვლილ გარემოებებზე მორგებას.²⁸

იმავედროულად, კანონმდებლობა იქნება არაეფექტური ინსტრუმენტი, თუ მას შეეძლება მხოლოდ იმ საკითხების დარეგულირება, რომლებიც კანონის მიღების პერიოდში არსებობს. კანონმდებლობის მიზანია, დაარეგულიროს ურთიერთობები სამომავლოდ, მოაწესრიგოს ნებისმიერი საკითხი, რომე-

²³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/1/1505,1515,1516,1529 „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2021 წლის 11 თებერვალი. II-37.

²⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), ‘The Quality of Law’ (CDL-UDT(2010)020, 2010), paragraph 8 <[https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2010\)020-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)020-e)> [15.01.2023].

²⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/7/1275 „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, 2019 წლის 2 აგვისტო. II-30.

²⁶ András Sajó and Renáta Uitz, *supra* სქოლიო 1, 261.

²⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/5/1499 „მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2021 წლის 16 დეკემბერი. II-13.

²⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/7/1275 „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, 2019 წლის 2 აგვისტო. II-31.

ლიც შესაძლოა კანონის გამოყენებისას წარმოიშვას. თუმცა, სამართლებრივი ურთიერთობების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, შეუძლებელია ყველა საკითხის წინასწარ დარეგულირება, რის გამოც კანონმდებლობა ტოვებს გარკვეულ სივრცეს უფლებამოსილი პირებისათვის, რომ განსაზღვრონ გარემოებები, რომელთა პირობებშიც კანონი გამოიყენება.²⁹

ამავდროულად, მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება ასევე გამართლებულია ამა თუ იმ საკითხზე სწრაფი გადაწყვეტილების მიღების მოტივითაც.³⁰ ხშირად გადაუდებელი მოქმედებაა საჭირო და მთავრობა ვერ დაელოდება საკანონმდებლო ორგანოს შეკრებას.³¹

დამატებით, მიიჩნევა, რომ საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისითაც, უპირატესია, ყველაზე მნიშვნელოვანი ზოგადი წესები განცალკევებული იყოს დეტალური საკითხებისგან. ზოგიერთი საკითხი შეიძლება იყოს ძალიან ტექნიკური საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგებისთვის (მაგალითად, სამშენებლო რეგულაციები). გარდა ამისა, რიგი საკითხები (მაგალითად, სიჩქარის ლიმიტი) უმჯობესია, დარეგულირდეს რეგიონულ ან ლოკალურ დონეზე, ვიდრე ნაციონალურ დონეზე, რადგან ადგილობრივი ხელისუფლება შეიძლება უკეთესად ხვდებოდეს ლოკალური კანონმდებლობის საჭიროებებს.³²

ამგვარად, საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება საკანონმდებლო საქმიანობის პროცესში გარდაუვალი ინსტრუმენტია. იგი პრაქტიკული საჭიროებებიდან გამომდინარეობს და მმართველობის ეფექტიანად განხორციელების მიზნებს ემსახურება.

IV. კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირების საწინააღმდეგო არგუმენტები

კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირების პრაქტიკული მნიშვნელობის მიუხედავად, ამ მექანიზმის გამოყენების არაერთი საწინააღმდეგო არგუმენტი არსებობს. იმავდროულად, იმ პოტენციური საფრთხეების გათვალისწინებით, რაც, შესაძლოა, აღნიშნული ფუნქციის დელეგირებამ გამოიწვიოს, სხვადასხვა ქვეყნის სასამართლოების მხრიდან არაერთგვარ-

²⁹Baxter v Ah Way 8 CLR 626, 637-638 (1909) <[https://jade.io/article/61922?at.hl=Baxter+v+Ah+Way+\(1909\)](https://jade.io/article/61922?at.hl=Baxter+v+Ah+Way+(1909))> [15.01.2023].

³⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/7/1275 „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, 2019 წლის 2 აგვისტო. II-31.

³¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), ‘The Quality of Law’ (CDL-UDT(2010)020, 2010), paragraph 8 <[https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2010\)020-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)020-e)> [15.01.2023].

³² ibid.

როგანი მიდგომა არსებობდა ამ ინსტრუმენტის დასაშვებობასთან, ისევე როგორც მის კონსტიტუციურ ფარგლებთან, დაკავშირებით. წინამდებარე თავი სწორედ ამ რისკების ანალიზს ეთმობა.

1. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი

ძალაუფლების მითაცების, მისი ბოროტად გამოყენებისაგან თავდასაცავად და შედეგად, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის პრევენციისათვის, ქვეყნები არჩევენ აკეთებენ იმგვარ ინსტიტუციურ არქიტექტურაზე, სადაც ხელისუფლება დანაწილებულია სხვადასხვა შტოს შორის. ჯეიმს მედისონი ფედერალისტის წერილებში მიუთითებდა: „ორი ყველაზე საიმედო საშუალება არსებობს, რაც თავიდან აგვაშორებდა იმას, რომ მთელ ძალაუფლებას თანდათანობით მოეყარა თავი ერთ რომელიმე დეპარტამენტში. ერთი მხრივ, აუცილებელია სათანადო კონსტიტუციური უფლებამოსილება მივანიჭოთ მათ, ვინც ამა თუ იმ დეპარტამენტს მართავს; მეორე მხრივ კი აუცილებელია ის, რომ მათ პირადი მიზნები ჰქონდეთ საიმისოდ, რათა წინ აღუდგნენ სხვა დეპარტამენტთა წევრების მიერ მათ უფლებამოსილებებში შეჭრის მცდელობას“.³³ შარლ ლუი დე მონტესკიეს განმარტებით: „... მუდამ ასე იყო, რომ ძალაუფლებით მოსილ კაცს მისი ბოროტად გამოყენებისაკენ ჰქონდა და აქვს მიდრეკილება და ასე გრძელდება მანამ, სანამ ბარიერს არ წააწყდება. რათა არ მოხდეს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, საქმე ისე უნდა მოეწყოს, რომ ძალაუფლება უნდა აკონტროლებდეს ძალაუფლებას“.³⁴ ძალაუფლებისაკენ მისწრაფების შეჩერება მხოლოდ მაშინ შეიძლება, როდესაც ამ სურვილის მქონე პირი ერთდროულად არ არის ისიც, ვინც ამ სურვილის მიღწევისათვის საჭირო საშუალებებს აკონტროლებს.³⁵

ამდენად, „ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მიმართულია სახელმწიფო ძალაუფლების კონცენტრაციისა და ბოროტად გამოყენების რისკების თავიდან აცილებისკენ. სახელმწიფო ხელისუფლების ამგვარი ინსტიტუციონალიზაციის პირობებში შესაძლებელი ხდება სახელისუფლებო ძალაუფლების უზურპირების პრევენცია, უზენაესი და წარუვალი კონსტიტუციური ღირებულების - ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა“.³⁶ ხელისუფლების შტოები ხელს უნდა უწყობდნენ ერთმანეთს, თუმცა

³³ The Federalist Papers, No. 51: Madison (New York: Mentor Books, 1961) 322 <https://files.libertyfund.org/files/788/0084_LFeBk.pdf> [14.08.2023].

³⁴ Anne M. Cohler and others (eds), Charles Secondat and Baron de Montesquieu, The Spirit of the Laws (Cambridge University Press 1992) 4.

³⁵ შაიო, supra სქოლიო 8, 90.

³⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №3/4/641 „ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე“, 2016 წლის 29 სექტემბერი. II-2.

ვითარდებოდნენ ცალ-ცალკე. სხვა შემთხვევაში, მათ შესაძლებლობა მიეცემათ, ცალმხრივად შექმნან და აღასრულონ რეგულაციები, რაც ხელს შეუწყობს ტირანიის დამკვიდრებას.³⁷ ამ რისკების გათვალისწინებით, ზოგი ქვეყანა უარს ამბობს საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირებაზე.³⁸

მიიჩნევა, რომ ძალაუფლების დანაწილება სახელისუფლებო შტოებს შორის გამორიცხავს უფლებამოსილებების გადაჯგუფებას არა მხოლოდ ერთი სახელისუფლებო შტოს მიერ მეორე სახელისუფლებო შტოს კომპეტენციაში შეჭრის თვალსაზრისით, არამედ, ძალაუფლების ნებაყოფლობითი დათმობის გზის შემთხვევაშიც³⁹ აღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონის მიღების კომპეტენციის დელეგირების საწინააღმდეგო არგუმენტი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვას უკავშირდება.

2. სახალხო სუვერენიტეტი და წარმომადგენლობითი დემოკრატია

ჯონ ლოკის განმარტებით, „კანონმდებელმა არ უნდა გადასცეს სხვას კანონის მიღების კომპეტენცია“, რადგან, როდესაც ხალხმა თქვა, რომ „ჩვენ გადავცემთ და მართულები ვიქნებით კანონებით, რომლებიც მიღებულია ასეთი ადამიანების მიერ და ასეთი კონსტიტუციური ფორმით, არავის არ შეუძლია თქვას, რომ სხვა ადამიანებს შეუძლიათ მიიღონ კანონი მათთვის“.⁴⁰ ლოკის მითითებით, ხალხის სუვერენიტეტის პერსპექტივიდან, კანონის მიღების უფლებამოსილება უკვე ხალხისგან დელეგირებული ძალაუფლებაა. ასეთი დელეგირებული ძალაუფლება არ შეიძლება შემდგომში გადაიცეს ხალხის ნებართვის გარეშე.⁴¹

კანონმდებლობა, როგორც კონკურენტული ინტერესებისა და ღირებულებების დაბალანსების მექანიზმი, შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათის მქონე აქტია. იგი წარმოადგენს ადამიანის თავისუფლებაში მნიშვნელოვან

³⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), ‘The Quality of Law’ (CDL-UDT(2010)020, 2010), paragraph 1 <[https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2010\)020-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)020-e)> [15.01.2023].

³⁸ მაგალითად, ლიეტუვას რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო არაერთ გადაწყვეტილებაში უთითებს, რომ ლიეტუვაში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, არ არსებობს კანონის მიღების უფლებამოსილების დელეგირების მანდატი. იხ. Constitutional Court’s Rulings of 26 October 1995, 19 December 1996, 3 June 1999, and 5 March 2004 <<https://lrkt.lt/data/public/uploads/2021/06/selected-official-constitutional-doctrine-19932020.pdf>> [15.01.2023]; Constitutional Court’s Rulings of 26 October 1995, 19 December 1996, and 3 June 1999 <<https://lrkt.lt/data/public/uploads/2021/06/selected-official-constitutional-doctrine-19932020.pdf>> [15.01.2023].

³⁹ Ronald A. Cass, Delegation Reconsidered: A Delegation Doctrine for the Modern Administrative State (George Mason University Legal Studies Research Paper Series 2017) 149.

⁴⁰ David Schoenbrod, Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People through Delegation (Yale University Press 1993) 155, 156.

⁴¹ John Locke, Second Treatise on Government (1689) in Peter Laslett (ed), Two Treatises of Government: John Locke (Cambridge University Press 1988) 362–363.

ჩარევას იმდენად, რამდენადაც ავალდებულებს ნორმის ადრესატს, დაიცვას ქცევის წესი, რომელსაც, შესაძლოა, ის არ ეთანხმება ან/და მის ინტერესებს არ შეესაბამება. დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადამიანის უფლებების ამ ტიპის შეზღუდვას ლეგიტიმაცია ეძლევა გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს არჩევითი ხასიათით. ამგვარად, კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელება იმ ორგანოს კომპეტენციაა, რომელიც ხალხის წარმომადგენლობის უფლებამოსილებით სარგებლობს და, ამ თვალსაზრისით, გააჩნია სახალხო-დემოკრატიული ლეგიტიმაცია. „არჩეული [სახალხო წარმომადგენლობითი] ორგანოსათვის საკანონმდებლო უფლების გადაცემა დემოკრატიის ძირეული თვისებაა, რადგან ამ გზით მოქალაქეები, თუმცა არაპირდაპირ, მაგრამ მაინც თავად ქმნიან თავიანთ კანონებს“.⁴² სწორედ ეს არგუმენტები უქმნის საფუძველს დელეგირებული უფლებამოსილების დელეგირების დაუშვებლობის (*Delegata potestas non potest delegari*) პრინციპს.

დასახელებული პრინციპის არსებობას და მის მნიშვნელობას იზიარებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „დემოკრატია, უშუალო გაგებით, გულისხმობს რა ხალხის მმართველობას, შესაბამისად, ის, თავისთავად, გულისხმობს მოქალაქეთა უფლებას, მიიღონ მონაწილეობა ხელისუფლების როგორც ფორმირებაში, ისე განხორციელებაში. ... დემოკრატია, პირველ რიგში, სწორედ სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებით ვლინდება, რადგან ხალხის მონაწილეობა ხელისუფლების განხორციელებაში არის დემოკრატიის ძირითადი არსი, საფუძველი და მიზანი“.⁴³ „სახალხო სუვერენიტეტის იდეა გულისხმობს, რომ თითოეული მოქალაქე მონაწილეობს ხელისუფლების ფორმირებაში და ამით ჩართულია ხელისუფლების განხორციელების პროცესში. სახალხო სუვერენიტეტი მნიშვნელოვანწილად ხორციელდება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპის მეშვეობით. საქართველოს თითოეული მოქალაქე ირჩევს რა წარმომადგენელს, საკუთარ ძალაუფლებას გადასცემს მას და ამით აძლევს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების, სახელმწიფოს მართვის ლეგიტიმაციას“.⁴⁴ დემოკრატიის არსი არ ამოიწურება მხოლოდ საარჩევნო უფლების გამოყენებით წარმომადგენელთა არჩევით, არამედ მისი განგრძობადი შედეგი სწორედ არჩეულ წარმომადგენელთა მიერ მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებაა, რაც, არსებითად, საკანონმდებლო ფუნქციის შესრულებას გულისხმობს.⁴⁵

⁴² შაიო, supra სქოლიო 8, 191.

⁴³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №3/3/574 „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2014 წლის 23 მაისი. II-9.

⁴⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/3/547 „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2015 წლის 22 მაისი. II-3.

⁴⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის - გიორგი კვერენჩილას განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებასთან

აღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონშემოქმედებითი საქმიანობის დელეგირების საწინააღმდეგო არგუმენტი, შესაძლოა, ასევე ეფუძნებოდეს სახალხო სუვერენიტეტის უზენაესობის პრიმატს და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის დაცვის პრინციპს.

3. გადაწყვეტილების მიღების ნაკლებად გამჭვირვალე პროცედურა

საკანონმდებლო კომპეტენციის აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დელეგირების საწინააღმდეგო კიდევ ერთი არგუმენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ნორმატიული აქტის მიღების პროცედურიდან გამომდინარეობს, რომელიც ნაკლები გამჭვირვალეობითა და ანგარიშვალდებულების ნაკლები ხარისხით ხასიათდება. კერძოდ, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ აქტის მიღება ხდება კომპლექსური საპარლამენტო პროცედურებით, გამჭვირვალე გადაწყვეტილების მიღების გზით, ინტერესთა დაბალანსების, პოლიტიკური უმრავლესობისა და უმცირესობების თანამონაწილეობის საფუძველზე. მსგავსი წესით აქტის მიღება შესაძლებლობას აძლევს ყველა დაინტერესებულ მხარეს, მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკური ნების ფორმირებაში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული უმრავლესობის თვითნებური ქმედება. ამგვარი პროცედურა მნიშვნელოვნად ამცირებს ძალაუფლების თვითნებურად გამოყენების შესაძლებლობას, უზრუნველყოფს მიღებული აქტის მიმართ მეტ ლეგიტიმაციას და სანდოობას.⁴⁶

აღნიშნულისაგან განსხვავებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების (მთავრობის, სამინისტროს) მიერ აქტის მიღება ხდება გამჭვირვალეობის, ანგარიშვალდებულების ნაკლებობის პირობებში, რაც თავისთავად ზრდის ერთპიროვნული, თვითნებური გადაწყვეტილებების მიღებისა და ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა საჭიროზე მეტად შეზღუდვის რისკს. მიიჩნევა, რომ სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისგანაა მოსალოდნელი ადამიანის უფლებების დარღვევა.⁴⁷ ხელისუფლების სხვადასხვა განშტოება სხვადასხვა პრინციპზე დაყრდნობით მოქმედებს. ხელისუფლების აღმასრულებელი განშტოება არ არის, უფრო სწორად, შეუძლებელიცაა ორგანიზებული იყოს გადაწყვეტილებების ხმათა უმრავლესობით მიღების პრინციპის საფუძველზე, რადგან დისკუსიები საფრთხეს უქმნის მმართველობის ეფექტიანობას.⁴⁸ შესაბამისად, აქტის მიღება მთავრობის, მით უფრო სამინისტროს, მიერ, ხდება ნაკლები დისკუსიების, დებატების, აზრთა მიმოცვლის, იდეათა დაპირისპირების შედეგად. აღნიშნულიდან გა-

№1/1/1505,1515,1516,1529 დაკავშირებით, 2021 წლის 11 თებერვალი. პარაგრაფი 5.

⁴⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/7/1275 „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, 2019 წლის 2 აგვისტო. II-28.

⁴⁷ შაიო, *supra* სქოლიო 8, 192.

⁴⁸ *ibid*, 214.

მომდინარე, ნაკლებია უფლებაში გაუმართლებლად ჩარევის დამზღვევი ფილტრები და ის პროცედურული გარანტიები, რომლებიც ამცირებს გაუმჯობესებულ პროცედურის გზით ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას.

თუ კანონმდებლობა არ არის ფართო საზოგადოებრივი კონსენსუსის პროდუქტი, ნაკლებია შესაძლებლობა, მას ჰქონდეს უმცირესობათა ინტერესების დაცვის პოტენციალი. ამდენად, საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების აკრძალვის ერთ-ერთი არგუმენტი გადაწყვეტილების ნაკლებად გამჭვირვალე პროცედურით მიღებიდან მომდინარეობს.

V. საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირების დასაშვები ფარგლები

საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების პრაქტიკული აუცილებლობა ხშირად გადაწონის მის საწინააღმდეგო არგუმენტებს და, შედეგად, აღმასრულებელი ხელისუფლება ნორმათშემოქმედების პროცესის მონაწილე ხდება. თუმცა, გარკვეულ სირთულეს უკავშირდება თავად დელეგირებული უფლებამოსილების დასაშვები ფარგლების განსაზღვრა. აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის უკონტროლო სამართალშემოქმედების ფუნქციის მინიჭება დემოკრატიის პრინციპებს ეწინააღმდეგება.⁴⁹ მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს შესაძლებლობა, შემოწმდეს დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული აქტების კონსტიტუციურობა, საფუძველშივე, პრინციპულად არასწორია, გარკვეულ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებდეს სათანადო საკანონმდებლო კომპეტენციის არმქონე ორგანო.⁵⁰ ამდენად, მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს, რა ფარგლებშია უფლებამოსილი საკანონმდებლო ორგანო, საკითხის მოწესრიგება სხვა ორგანოს გადაანდოს.

1. საკითხები, რომელთა მოწესრიგების დელეგირებაც დაუშვებელია

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ისევე როგორც სხვა ქვეყნების სასამართლოები, იმ საკითხის წრის განსაზღვრისას, რომლის დელეგირებაც დაუშვებელია, არსობრივად მსგავს კრიტერიუმებს აყალიბებს. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლო არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს საქართველოს პარლამენტის მხრიდან მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას.⁵¹ საკონსტიტუციო სასამა-

⁴⁹ *ibid*, 206.

⁵⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/7/1275 „ალექსანდრე მდინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, 2019 წლის 2 აგვისტო. II-39.

⁵¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №3/3/763 „საქართველოს

როლოს განმარტებით, საქართველოს პარლამენტის წევრთათვის ხალხის მიერ მანდატის პირდაპირი გზით მინიჭება გულისხმობს, რომ სწორედ მათ მიერ და კონსტიტუციით განსაზღვრული პროცედურით უნდა მოხდეს გადაწყვეტილებების მიღება ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების ფუძემდებლური პრინციპების, ძირითადი არსის შესახებ. მათვე უნდა იმსჯელონ ისეთ საკითხებზე, რომელთა რეგულირებაც მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია.⁵² მათვე უნდა განსაზღვრონ იმ საკითხთა გადაწყვეტის გზები, რომლებიც გავლენას ახდენს ქვეყნის გრძელვადიანი განვითარების პერსპექტივებზე ან/და ინდივიდის ძირითადი უფლების ინტენსიურ შეზღუდვას შეეხება.⁵³

მსგავსად საქართველოსი, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოც მიუთითებს, რომ კანონმდებელმა უნდა მიიღოს ყველა „არსებითი მნიშვნელობის“ გადაწყვეტილება თავად.⁵⁴ საკითხის არსებითობის შეფასებისას, მხედველობაში მიიღება ზოგადი კონსტიტუციური რეგულაციები, კერძოდ, ძირითადი უფლებები⁵⁵ და დემოკრატიის პრინციპი.⁵⁶ აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს განმარტებით კი, კონგრესს არ შეუძლია იმ ძალაუფლების დელეგირება, რომელიც არის „მკაცრად და ექსკლუზიურად საკანონმდებლო“.⁵⁷ საკანონმდებლო ორგანომ უნდა შექმნას ლეგიტიმური ადმინისტრატ-

პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2016 წლის 20 ივლისი. II-78.

⁵² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №2/5/700 „შპს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „შპს კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ“, 2018 წლის 26 ივლისი. II-17.

⁵³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/5/1499 „მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2021 წლის 16 დეკემბერი. II-18.

⁵⁴ Kalkar I case, BVerfGE 49, 89 (1978) <<https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Entscheidungen/40ff/FAQ-Liste.html>> [15.07.2023], ინგლისური თარგმანი იხ. Donald P. Kommers and Russell A. Miller, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany (3rd Edition, Dike University Press 2012) 177, 178; BVerfGE 33, 303, 303 (1972) <https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Liste/30ff/liste_node.html> [15.07.2023]; BVerfGE 47, 46, 78-79 (1977) <https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Liste/40ff/liste_node.html> [15.7.2023]; BVerfGE 49, 89, 126 (1978) <<https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Entscheidungen/40ff/FAQ-Liste.html>> [15.07.2023].

⁵⁵ BVertUE 50, 257, 274 (1981) <https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Liste/50ff/liste_node.html> [15.07.2023]; BVerfGE 49, 89, 127 (1978) <<https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Entscheidungen/40ff/FAQ-Liste.html>> [15.07.2023].

⁵⁶ Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (18 Auflage, Beck 2011) section 6, arginal number 14; Donald P. Kommers and Russell A. Miller, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany (3rd Edition, Dike University Press 2012) 176; Sven Hölscheidt, 'The principle of lawful management' (2001) Juristische Arbeitsblätter 409 (412).

⁵⁷ Wayman v. Southard, 23 U.S. 42-43 (1825) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/23/1/>> [15.07.2023].

ციული მოქმედების საფუძველი და არ შეუძლია თავი აარიდოს საზოგადოებისთვის ფუნდამენტური გადაწყვეტილებების მიღებას.⁵⁸

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ფუნდამენტური მნიშვნელობის მქონე საკითხის დელეგირების მოტივით სადავო ნორმა მხოლოდ ერთ შემთხვევაში ცნო არაკონსტიტუციურად. კერძოდ, საკითხი შეეხებოდა საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირების საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისათვის დელეგირებას. გამოხატვის თავისუფლების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ აკრძალული იყო ამ უფლების შინაარსობრივი რეგულირების სხვა ორგანოსათვის გადახდა.⁵⁹

გარდა ფუნდამენტური მნიშვნელობის მქონე საკითხების მოწესრიგების დელეგირების აკრძალვისა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს ხელისუფლების სხვა ორგანოსთვის ისეთი უფლებამოსილების მინიჭებას, რომლის გადახდობის შესაძლებლობას საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ კრძალავს.⁶⁰ სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციის საწინააღმდეგო იქნება ასევე საქართველოს პარლამენტის მხრიდან იმპიჩმენტის პროცესის განხორციელების, გარკვეული თანამდებობის პირების არჩევის დელეგირება.⁶¹ დამატებით, სასამართლოს პრაქტიკით, ის საკითხები, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ორგანული კანონით უნდა მოწესრიგდეს, არ შეიძლება დარეგულირდეს კანონის საფუძველზე, ნაკლები კვორუმით მიღებული აქტის პირობებში.⁶²

⁵⁸ Stefan Huster and Johannes Rux, 'Kommentierung des Art. 20a GG' in Volker Epping and Christian Hillgruber (eds), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz (23 Auflage, Verlag C.H.BECK München 2014), Article 20, paragraph 173.

⁵⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/7/1275 „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, 2019 წლის 2 აგვისტო.

⁶⁰ მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად მიიჩნია მოსაკრებლის სტრუქტურის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დადგენა. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტის მითითება, რომ „მხოლოდ კანონით“ დაიშვებოდა გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურისა და შემოღების წესის, მათი განაკვეთების ან განაკვეთის ფარგლების დადგენა, გამოირიცხავდა ამ საკითხის დელეგირების შესაძლებლობას. იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №2/3/1279 „ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2019 წლის 5 ივლისი.

⁶¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №2/5/700 „მპს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „მპს კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ“, 2018 წლის 26 ივლისი. II-13.

⁶² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №2/5/658 „საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2017 წლის 16 ნოემბერი. II-26, 28.

2. საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირებისას მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლების დადგენის საჭიროება

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, ისევე როგორც სხვა ქვეყნების სასამართლოების განმარტების თანახმად, საკანონმდებლო ძალაუფლების დელეგირებამდე, აუცილებელია, დელეგირებული უფლებამოსილების მიზანი, შინაარსი და ფარგლები⁶³ უფლებამოსილების მიმნიჭებელი აქტით იყოს განსაზღვრული.⁶⁴

კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირებისას, მინიჭებული უფლებამოსილების სამართლებრივი ფარგლების განსაზღვრა შემდეგ არგუმენტებს უკავშირდება: მოქალაქეს უნდა შეეძლოს პროგნოზირება, როგორ მოხდება დელეგირებული უფლებამოსილების გამოყენება, განსაზღვროს ის ინტერესები და ფაქტორები, რომლებიც უნდა იქნეს გათვალისწინებული დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას.⁶⁵ ამავდროულად, „ბუნდოვანი ბლანკეტური ნორმა“, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანიჭებს ინდივიდების თავისუფლების საზღვრების განსაზღვრის ფართო უფლებამოსილებას, ეწინააღმდეგება პრინციპს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა იფუნქციონირონ კანონის შესაბამისად. გარდა ამისა, დელეგირებული უფლებამოსილების მკაფიო ჩარჩოს განსაზღვრა უკავშირდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს. თუ კანონი ადეკვატურად არ განსაზღვრავს აღმასრულებელი ხელისუფლების ძალაუფლებას, მაშინ აღმასრულებელი ხელისუფლება მოახდენს არა კანონის იმპლემენტაციას, არამედ ჩაანაცვლებს საკანონმდებლო ორგანოს გადაწყვეტილებებს. დამატებით, სასამართლოს მანდატი, რომ უზრუნველყოს მოქალაქეების უფლებების დაცვა ხელისუფლების მხრიდან დარღვევისაგან, შესრულებული იქნება მხოლოდ მაშინ, თუ სასამართლოებს შეეძლებათ, შეამოწმონ

⁶³ აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაში უფლებამოსილების შინაარსის, ფარგლებისა და მიზნის განსაზღვრის ნაცვლად გამოიყენება „მისახვედრობის პრინციპის“ (ე.წ. *Intelligible principle*) ცნება, რომლის ფარგლებში სასამართლო ამოწმებს, საპარლამენტო აქტი ადგენს თუ არა ადეკვატურ სახელმძღვანელო პრინციპებს, რათა მის საფუძველზე იხელმძღვანელოს აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ. იხ. *András Sajó and Renáta Uitz, supra სქოლიო 1, 261.*

⁶⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/1/1505,1515,1516,1529 „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2021 წლის 11 თებერვალი. II-42; იხ. ასევე: ისრაელის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე *Rubinstein v Minister of Defense*, HCJ 3267/97, 9 December 1998; Article 80, paragraph 1, Basic Law for the Federal Republic of Germany (GG) <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf> [15.08.2023]; Article 76, Constitution of the Italian Republic <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf> [08.08.2023].

⁶⁵ BVerfGE 1, 14, 60 (1951) <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1951/09/qs19510909_2bvq000151.html> [08.08.2023]; BVerfGE 15, 153, 160 (1962) <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/rs19831215_1bvr020983en.html> [08.08.2023].

აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ნორმის იმპლემენტაცია, რის გამოც კანონით სათანადოდ უნდა გაიწეროს მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლები.⁶⁶

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, „დელეგირებული უფლებამოსილების მიზნის, შინაარსისა და ფარგლების განსაზღვრა მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც სწორედ ამ კრიტერიუმებით უნდა შემოწმდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტების, მის მიერ განხორციელებული ქმედებების კანონიერება და, საბოლოო ჯამში, იმის შეფასება, თუ რამდენად შეესაბამებოდა იგი საქართველოს პარლამენტის მიერ მინიჭებულ მანდატს. სასამართლო ხელისუფლებას უნდა გააჩნდეს იმის შესაძლებლობა, რომ კანონმდებლის მიერ დადგენილ კრიტერიუმებთან მიმართებით შეაფასოს საქართველოს მთავრობის ქმედებები. სწორედ ამიტომ უფლებამოსილების დელეგირების მიზანი, შინაარსი და ფარგლები განსაზღვრული უნდა იყოს მკაფიოდ, არაორაზროვნად და გასაგებად“.⁶⁷

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების კონსტიტუციურობას დიდი ხანია ამოწმებს, სტანდარტი, რომ საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირებამდე, დელეგირების მიზნები, შინაარსი და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დასაშვები ფარგლები თავად უფლებამოსილების მიმნიჭებელი აქტით იყოს განსაზღვრული, მხოლოდ 2021 წლის 11 თებერვალს მიღებული გადაწყვეტილებით დაადგინა.⁶⁸ აღნიშნული სტანდარტით დელეგირებული უფლებამოსილების კონსტიტუციურობის შემოწმება სულ 2 გადაწყვეტილებაში მოხდა.⁶⁹ მანამდე კი საკონსტიტუციო სასამართლო ნორმათშემოქმედების ფუნქციის გადანდობის კონსტიტუციურობის შემოწმებისას ამ სტანდარტს არ იყენებდა.⁷⁰

⁶⁶ Donald P. Kommers and Russell A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (3rd Edition, Dike University Press 2012) 176.

⁶⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/1/1505,1515,1516,1529 „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2021 წლის 11 თებერვალი. II-51.

⁶⁸ *ibid.*

⁶⁹ *ibid*; იხ. ასევე: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/5/1499 „მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2021 წლის 16 დეკემბერი.

⁷⁰ მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №3/3/763 „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2016 წლის 20 ივლისი; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №2/5/700 „შპს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „შპს კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ“, 2018 წლის 26 ივლისი.

VI. საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირებასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხები

საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირების ზოგადი სტანდარტების მიმოხილვის შემდეგ, მნიშვნელოვანია კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირებასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხების გამოკვეთა და მათი გადაჭრის გზების ძიება. წინამდებარე თავი დელეგირების ზოგადი სტანდარტების თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაზე მორგების პრაქტიკულ სირთულეებს, დელეგირების პროცესში გასათვალისწინებელ მნიშვნელოვან ფაქტორებს მიმოიხილავს.

1. დასაშვები დელეგირების ფარგლების განსაზღვრის პრობლემატიკა

როგორც უკვე აღინიშნა, იმისათვის, რომ საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირება კონსტიტუციის შესაბამისად ჩაითვალოს, პირველ რიგში, პარლამენტის მიერ არ უნდა მოხდეს ფუნდამენტური, არსებითი მნიშვნელობის მქონე საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების სხვა ორგანოსათვის გადანდობა. არაარსებითი საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების გადაცემისას კი, საკმარისად უნდა განისაზღვროს სახელმძღვანელო კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც შეიბოჭება ხელისუფლების აღმასრულებელი განუტოება ნორმატიული აქტების პროცესში. მიუხედავად იმისა, რომ დასახელებული სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკაში არსებითად ერთმანეთის მსგავსად არის ფორმულირებული, ამ სტანდარტის ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე, რთული ხდება მისი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაზე მორგება.⁷¹ ამდენად, დისკრეციული უფლებამოსილების სხვა შტოსთვის გადაცემისას ზუსტი საზღვრების დადგენა არის რთული კვლევის საგანი⁷² და არ არის სასამართლოს მიერ ადვილად აღსრულებადი.⁷³

მაგალითად, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე ერთმანეთისაგან განასხვავა სტუდენტის მიერ კლასის განმეორებით გავლისა და სტუდენტის გარიცხვის საკითხები.⁷⁴ სასამართლომ მიუთითა, რომ სტუდენტის გარიცხვა მის მნიშვნელოვან უფლებებს უკავშირდებოდა, გავლენას ახდენდა მის მომავალ ცხოვრებაზე და სამუშაო პერსპექტივებზე. შესაბამისად, ეს კონსტიტუციის მიზნებისთვის იყო არსებითი საკითხი და

⁷¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/5/1499 „მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2021 წლის 16 დეკემბერი. II-18.

⁷² Wayman v. Southard, 23 U.S. 46 (1825) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/23/1/>> [15.07.2023].

⁷³ Mistretta v. United States, 488 U.S. 361, 415 (Justice Scalia dissenting) (1989) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/488/361/>> [15.07.2023].

⁷⁴ BVerfGE 58, 257, 257, 268-276 (1981) <https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Liste/50ff/liste_node.html> [15.07.2023].

პარლამენტს უნდა დაერეგულირებინა.⁷⁵ ხოლო კლასის ხელახლა გავლა არსებით გავლენას არ ახდენდა სტუდენტის უფლებებზე, ეს მხოლოდ ერთი წლით ახანგრძლივებდა მის მიერ განათლების მიღებას, ამიტომ შეიძლება ამ საკითხის მოწესრიგების დელეგირება.⁷⁶ შესაბამისად, ზღვარი არსებით და არაარსებით საკითხებს შორის, მყიდვია.

ასევე ზოგადი შინაარსისაა არაარსებითი საკითხის მოწესრიგების დელეგირებისას დელეგირებული უფლებამოსილების მიზნის, ფარგლებისა და შინაარსის განსაზღვრის სავალდებულოობის შესახებ კონსტიტუციური სტანდარტი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, „დელეგირების მიზნის, ფარგლებისა და შინაარსის განსაზღვრა არ გულისხმობს კონკრეტიზაციის იმგვარ ხარისხს, რაც დამახასიათებელია უშუალოდ უფლებაშემზღუდველი რეგულაციისათვის. თუ კანონმდებელს მოეთხოვება, მადელეგირებელ აქტში დეტალურად გაწეროს უფლების ყოველგვარი შეზღუდვის ფორმები და სახეები და განსაზღვროს მათი მკაფიო შინაარსი, თავად უფლებამოსილების დელეგირება, ფაქტობრივად, აზრს დაკარგავს როგორც ტექნიკურ-პროცედურულ საკითხთა რეგულირებისგან კანონმდებლის განტვირთვის კუთხით, ისე სპეციალიზებული ცოდნის/გამოცდილების საფუძველზე და შემჭიდროებულ ვადებში გადაწყვეტილებათა მიღების თვალსაზრისით“.⁷⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მსგავსად, სხვა ქვეყნების სასამართლო პრაქტიკაშიც, რამდენად საკმარისად არის განსაზღვრული უფლების შეზღუდვის საკანონმდებლო ჩარჩო, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში წყდება და სახელმძღვანელო მითითებების სიზუსტის ხარისხი უკავშირდება მოსაწესრიგებელი საკითხის ბუნებას, რეგულირების ინტენსივობას.⁷⁸ კერძოდ, ნაკლები სიცხადეა საჭირო უფრო მცირე, ნაკლებად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების დელეგირებისას, ვიდრე იმ უფლებამოსილების გადაცემისას, რომელიც სხვა შტოს ფუნდამენტური უფლებების ფართო წრისთვის შეზღუდვის ან/და სანარმოებისათვის მნიშვნელოვანი ტვირთის დაკისრების შესაძლებლობას ანიჭებს.⁷⁹

⁷⁵ *ibid*, 273, 275.

⁷⁶ *ibid*, 273-76.

⁷⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/1/1505,1515,1516,1529 „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2021 წლის 11 თებერვალი. II-46.

⁷⁸ *Am. Trucking*, 531 U.S. 475 (2001) (majority opinion) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/457/>> [15.07.2023]; Donald P. Kommers and Russell A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (3rd Edition, Dike University Press 2012) 180; Ronald A. Cass, *Delegation Reconsidered: A Delegation Doctrine for the Modern Administrative State* (George Mason University Legal Studies Research Paper Series 2017) 172.

⁷⁹ Ronald A. Cass, *Delegation Reconsidered: A Delegation Doctrine for the Modern Administrative State* (George Mason University Legal Studies Research Paper Series 2017) 172.

დასახელებული სტანდარტის კონკრეტულ შემთხვევაზე მორგების თვალსაზრისით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში მნიშვნელოვან აქტს წარმოადგენს სასამართლოს მიერ 2021 წლის 11 თებერვალს მიღებული №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება.⁸⁰ აღნიშნულ საქმეზე სადავოდ გამხდარი ნორმებით საქართველოს მთავრობას ან მთავრობის მიერ განსაზღვრულ მინისტრს მიენიჭა უფლებამოსილება, პანდემიის პირობებში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, შემოელო გადაადგილების თავისუფლების, საკუთრებისა და შეკრების უფლების შემზღუდველი რეგულაციები. ამავდროულად, კანონმდებლობა ადგენდა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ უფლების შეზღუდვა უნდა ყოფილიყო საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლით დაცული სიკეთეების მიღწევისკენ მიმართული, დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებელი, არადისკრიმინაციული და პროპორციულად შემზღუდველი. საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ მსგავსი ფორმით უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირება აკმაყოფილებდა დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსის, ფარგლებისა და მოცულობის განსაზღვრის სტანდარტს.

რაც შეეხება მოსაწესრიგებელი საკითხის ბუნებას, სასამართლომ მიუთითა, რომ სადავო ნორმებით გათვალისწინებული დელეგირება იყო დროებითი. გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობას დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში ენიჭებოდა მხოლოდ იმგვარი წესების შემოღების უფლებამოსილება, რომლებიც პანდემიის ან საზოგადოებისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მიმართულია კონკრეტულად მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვისკენ. სასამართლოს პოზიციით, აღნიშნული ღონისძიებები მნიშვნელოვან გავლენას ვერ მოახდენდა ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების გრძელვადიან პერსპექტივებზე. ამავდროულად, სადავო ნორმებით გათვალისწინებული დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება არ გულისხმობდა ადამიანის თავისუფლებაში იმგვარ სერიოზულ ჩარევას, თავისი ხასიათით თუ ინტენსიურობით, რაც თვალსაჩინოს გახდიდა აუცილებლობას იმისა, რომ მის დასაშვებობაზე გადაწყვეტილება მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიეღო.⁸¹

აღსანიშნავია, რომ სადავო რეგულირება, რეალურად, მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების მიზანს ასახელებდა და ადგენდა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გადაადგილების თავისუფლების, სა-

⁸⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/1/1505,1515,1516,1529 „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2021 წლის 11 თებერვალი.

⁸¹ Ibid.

კუთრებისა და შეკრების უფლების შემზღუდველი რეგულაციები შეიძლება მიღებულიყო მხოლოდ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით. აღნიშნულის მიღმა, საქართველოს მთავრობა ან შესაბამისი სამინისტრო არ იბოჭებოდა რაიმე დათქმით. უფრო მეტიც, მათ ენიჭებოდათ არსებული ნორმატიული აქტებისაგან განსხვავებული რეგულირების შემოღების უფლებამოსილება. აღმასრულებელი ხელისუფლების სამოქმედო არეალს არ შემოსაზღვრავდა კანონმდებლის მიერ პროპორციულობისა და დისკრიმინაციულობის აკრძალვის პრინციპების დაცვის ვალდებულებაზე მითითება. აღნიშნული პრინციპები თავისთავად წარმოადგენს ნებისმიერი უფლებაშემზღუდველი რეგულირების კონსტიტუციურ სტანდარტს და მათი კანონით დეკლარირება არ ქმნიდა უფლების დაცვის დამატებით გარანტიას, მით უფრო, არ წარმოადგენდა დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლების დაზუსტებას.

ამდენად, ვინაიდან უფლებაშემზღუდველი რეგულირების შემოღების დელეგირებისას არ არსებობდა რაიმე მკაფიო ჩარჩო, აღმასრულებელი ხელისუფლება უფლებამოსილი იყო მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით დაედგინა გადაადგილების თავისუფლების, საკუთრებისა და შეკრების უფლების შემზღუდველი ნებისმიერი ღონისძიება. ამავდროულად, ის, რომ აღნიშნული უფლებამოსილება პანდემიას უკავშირდებოდა და დროებით ხასიათს ატარებდა, არ გამორიცხავდა მოსაწესრიგებელი საკითხის არსებობას. კონკრეტული საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილება, იქნება ეს მცირე თუ განუსაზღვრელი დროით, გავლენას ვერ მოახდენს საკითხის შინაარსზე და ვერ აქცევს მას ფუნდამენტურიდან ნაკლებხარისხოვნად.⁸² ფუნდამენტურ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება საკანონმდებლო ორგანოს მუდმივი/უცვლელი ვალდებულებაა, რომლის სხვა ორგანოზე თუნდაც დროებითი დელეგირება საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების თაობაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი ზოგადი სტანდარტის საწინააღმდეგოა. სადავო ნორმები კი, არათუ მთავრობას, არამედ კონკრეტულ სამინისტროს ანიჭებდა კონსტიტუციური უფლებების შემზღუდვის, მათ შორის, ნორმატიული აქტებისაგან განსხვავებული რეგულირების დადგენის უფლებამოსილებას. აღნიშნული შემთხვევა უთუოდ რეალიზებადს ხდიდა ყველა იმ საფრთხეს, რომლებიც საკანონმდებლო საქმიანობის ფართო დელეგირებიდან მომდინარეობს.

ამავდროულად, აღსანიშნავია, რომ სადავო რეგულირება მიღებული იყო ქვეყანაში პანდემიის, ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების დროს. მართალია, ქვეყანაში არ იყო გამოცხადებული საგანგებო მდგო-

⁸² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის - გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის გადაწყვეტილებასთან №1/1/1505,1515,1516,1529 დაკავშირებით, 2021 წლის 11 თებერვალი. პარაგრაფი 21.

მარეობა, თუმცა, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი იყვნენ რა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, ეს ყოველივე მიუთითებდა „დე ფაქტო“ საგანგებო მდგომარეობის არსებობაზე. საგანგებო მდგომარეობისას კონსტიტუცია თავად ითვალისწინებს უფლებაშემზღუდველი რეგულირების მიღების შესაძლებლობის ხელისუფლების სხვა განშტოების ხელში მოქცევას, შესაბამისი კონსტიტუციური პროცედურის დაცვით.⁸³ ამდენად, საგანგებო მდგომარეობა ამართლებს რიგი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვას დელეგირების ორდინალური წესების გვერდის ავლით. თუმცა, მოცემულ გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლომ საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირება არსებული ფორმით შეაფასა და კონსტიტუციურად მიიჩნია არა როგორც საგამონაკლისო შემთხვევა, არამედ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის დელეგირების შეფასების ეს მეთოდი ზოგად სტანდარტად შემოგვთავაზა. ამ სტანდარტით უფლებამოსილების დელეგირების შეფასება კი მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის ხელისუფლების დანაწილებისა და დემოკრატიის პრინციპებს.

2. კანონშემოქმედებითი და აღმასრულებელი საქმიანობის გამიჯვნა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირებასთან დაკავშირებით პასუხს არ სცემს რიგ პრინციპულ საკითხებს, რომლებთან დაკავშირებითაც არაერთი განსხვავებული პოზიცია არსებობს სხვა ქვეყნების სასამართლოს გადაწყვეტილებებში თუ იურიდიულ დოქტრინაში. დასახელებული საკითხებიდან მნიშვნელოვანია განისაზღვროს, თუ რა მოიაზრება „საკანონმდებლო საქმიანობის“ ცნების ქვეშ. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში ვერ ვხვდებით იმ საკითხის ანალიზს, წარმოადგენს თუ არა ნებისმიერი უფლებამზღუდველი, ნორმატიულ წესში გამომხატული გადაწყვეტილება საკანონმდებლო საქმიანობას. კერძოდ, გაურკვეველია, შეიძლება თუ არა, რომ აღმასრულებელი ფუნქცია, თავისი არსით, რიგ შემთხვევებში, მოითხოვდეს ნორმატიული წესების მიღებას და ამ გზით რეალურად ხდებოდეს არა საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელება, არამედ კანონის იმპლემენტაცია, მისი აღსრულება.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ძირითადი უფლებების დამდგენი ნორმები, ზოგიერთ შემთხვევაში, *expressis verbis* მიუთითებს ამ უფლებათა კანონის საფუძველზე შეზღუდ-

⁸³ მუხლი 71, საქართველოს კონსტიტუცია <<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>> [10.02.2023].

ვის სავალდებულობაზე⁸⁴, რიგი დებულება კი ამგვარ დათქმას არ შეიცავს⁸⁵. საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირების კონსტიტუციური სტანდარტები საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში მხოლოდ იმ შემთხვევებს მოიცავს, როდესაც კონსტიტუციით განმტკიცებული ძირითადი უფლება ადგენს მისი კანონის საფუძველზე შეზღუდვის სავალდებულობას. საკონსტიტუციო სასამართლო სწორედ ამ ჩანაწერზე აპელირებს და აღნიშნავს, რომ ასეთ შემთხვევებში, კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ უფლება კანონის საფუძველზე შეიზღუდოს. სწორედ ამ მსჯელობის შემდგომ, სასამართლო აფასებს, რამდენად ჯდება კონსტიტუციის ფარგლებში აღმასრულებელი შტოს მხრიდან უფლების შეზღუდვა. ამდენად, სასამართლოს, ჯერ-ჯერობით, არ გადაუწყვეტია საკითხი, როგორი იქნება დელეგირების სტანდარტები სხვა უფლებებთან მიმართებით, რომლებთანაც კონსტიტუცია არ ადგენს მათი კანონის საფუძველზე შეზღუდვის საჭიროებას. აღსანიშნავია, რომ ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა სასამართლოს მიმდინარე საქმეზე მოუწევს.⁸⁶

საკანონმდებლო საქმიანობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ადმინისტრაციული წესების მიღების უფლებამოსილების გამიჯვნის საკითხი ფართო მსჯელობის საგანია აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაში. საქმეზე *Field v. Clark* აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ ერთმანეთისაგან გამიჯნა ფაქტის დადგენის უფლებამოსილება საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელებისაგან. კერძოდ, სასამართლოს განმარტებით, ისეთ შემთხვევაში, როდესაც კონგრესი გაწერდა კონკრეტული ფაქტის არსებობის შემთხვევაში შესასრულებელ ქმედებას, ხოლო პრეზიდენტს ენიჭებოდა ამ ფაქტის დადგენის და, შემდეგ, კონგრესის მიერვე განსაზღვრული ქმედების განხორციელების უფლებამოსილება, ეს იყო აღმასრულებელი და არა საკანონმდებლო მოქმედება.⁸⁷ იგი არ უკავშირდებოდა კანონმდებლობისთვის დამახასიათებელ პოლიტიკის დისკრეციას.⁸⁸ ამდენად, სასამართლო გადაწყვეტილებაში იკვლევდა, სახეზე იყო ზოგადი პოლიტიკის დისკრეციის განხორციელება (საკანონმდებლო პრეროგატივა), თუ ფაქტების დადგე-

⁸⁴ მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით განმტკიცებული მიმოსვლის თავისუფლება, მე-15 მუხლით დაცული პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები, მე-19 მუხლით დაცული საკუთრების უფლება და სხვ.

⁸⁵ მაგალითად, კონსტიტუციის მე-12 მუხლით დაცული პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება, მე-18 მუხლით განმტკიცებული სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება, 31-ე მუხლით გარანტირებული საპროცესო უფლებები და სხვ.

⁸⁶ კონსტიტუციური სარჩელი №1502 „ზაურ შერმაზანაშვილი საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2020 წლის 11 მაისი <<https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=9169>> [16.05.2023]; კონსტიტუციური სარჩელი №1503 „თორნიკე ართქმელაძე საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 2020 წლის 19 მაისი <<https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=9191>> [16.05.2023].

⁸⁷ *Field v. Clark*, 143 U.S. 693 (1892) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/143/649/>> [15.07.2023].

⁸⁸ *ibid*, 682-94.

ნა და იმპლემენტაცია (აღმასრულებელი ფუნქცია).⁸⁹ ასევე, საქმეზე *J. W. Hampton, Jr. & Co. v. United States* სასამართლომ მიუთითა, რომ კონგრესმა საკმარისი სიცხადით განსაზღვრა თავისი გეგმა, პოლიტიკა ტარიფებთან დაკავშირებით და პრეზიდენტი სარგებლობდა მხოლოდ დისკრეციით მისი იმპლემენტაციის დროს და თავად არ ქმნიდა ამ გეგმას.⁹⁰ ამგვარად, სახეზე არ იყო საკანონმდებლო ძალაუფლების დელეგირება.⁹¹

ამდენად, არსებობს მოსაზრება, რომ აღმასრულებელმა ორგანომ, რომელიც პასუხისმგებელია კანონმდებლობის აღსრულებაზე, ხშირად უნდა შექმნას წესები თავისი მოვალეობის შესასრულებლად, რაც ხელისუფლების ამ შტოს კომპეტენციაა და არ უკავშირდება საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირებას.⁹² აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი უწყებები ადგენენ წესებს და ამას აკეთებენ რესპუბლიკის შექმნის დღიდან, მაგრამ ეს არის, კონსტიტუციური სტრუქტურის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება.⁹³ სხვა საქმეზე სასამართლომ განმარტა, რომ „გარკვეული ხარისხის დისკრეცია და, შესაბამისად, კანონშემოქმედება, თანდაყოლილია აღმასრულებელი ან სასამართლო მოქმედებების უმეტესობაში“.⁹⁴

მიიჩნევა, რომ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება არ არის ავტომატურად საკანონმდებლო ძალაუფლება, ის შეიძლება იყოს აღმასრულებელი ან სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენცია, თუ ექცევა საქმიანობის იმ სფეროში, რომელსაც ეს შტოები კონსტიტუციის მიხედ-

⁸⁹ Ronald A. Cass, Delegation Reconsidered: A Delegation Doctrine for the Modern Administrative State (George Mason University Legal Studies Research Paper Series 2017) 164.

⁹⁰ საკითხი შეეხებოდა კონგრესის მიერ პრეზიდენტისათვის იმპორტისას საბაჟო გადასახადის დაკისრების უფლებამოსილების დელეგირებას, რომლის ფარგლებშიც იგი უფლებამოსილი იყო, დაეწესებინა ფიქსირებული გადასახადისაგან განსხვავებული (გაზრდილი ან შემცირებული, 50%-მდე) საბაჟო გადასახადი, ეროვნულ პროდუქციასთან იმპორტირებული საქონლის ღირებულების გათანაბრების მიზნით.

⁹¹ *J.W. Hampton, Jr & Co v. U.S.* 276 U.S. 394, 406-10 (1928) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/276/394/>> [15.07.2023].

⁹² მაგალითად, Kathryn A. Watts, ‘Rulemaking as Legislating’ (2015) 103 *Georgetown Law Journal* 1003, 1005 („სასამართლო ამტკიცებს ... რომ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ წესების შემუშავება უნდა იყოს კონსტიტუციის II მუხლში მოცემული „აღმასრულებელი ხელისუფლების“ განხორციელება“); John F. Manning, ‘Separation of Powers as Ordinary Interpretation’ (2011) 124 *Harvard Law Review* 1939, 2020 („არანაკლებ ზუსტია იმის თქმა, რომ როდესაც სააგენტო ახორციელებს აქტის იმპლემენტაციას გასაგები პრინციპის შესაბამისად წესების მიღებით, ეს სააგენტო, ფაქტობრივად, აღასრულებს კანონს“); Edward Rubin, ‘The Myth of Accountability and the Anti-Administrative Impulse’ (2005) 103 *Michigan Law Review* 2073, 2094 (კანონმდებლობის იმპლემენტაცია „აუცილებლად მოითხოვს გარკვეული ოდენობით პოლიტიკის შემუშავებას“).

⁹³ *City of Arlington v. Federal Communications Commission* 569 U.S. 290, 304 n.4 (2013) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/569/290/>> [15.07.2023].

⁹⁴ *Am. Trucking*, 531 U.S. 475 (2001) (majority opinion) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/457/>> [15.07.2023].

ვით ახორციელებენ.⁹⁵ მაშასადამე, კანონის გამოყენებისა და მისი იმპლემენტაციის პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლება, რიგ შემთხვევებში, დგება ნორმების მიღების აუცილებლობის წინაშე, თუმცა ამგვარი ნორმათშემოქმედება აღმასრულებელი ფუნქციის ნაწილს წარმოადგენს და არა საკანონმდებლო ხელისუფლების კომპეტენციას.⁹⁶

3. დელეგირებული უფლებამოსილების დელეგირება

საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირების დასაშვებობასთან დაკავშირებით სხვა მნიშვნელოვანი საკითხებიდან ყურადსაღებია დელეგირებული უფლებამოსილების შემდგომი დელეგირების დასაშვებობის საკითხი. ქართულ მართლწესრიგში არც კონსტიტუცია და არც რაიმე სხვა საკანონმდებლო აქტი არ შეიცავს დათქმას, საკანონმდებლო ხელისუფლების მხრიდან კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირებისას, დელეგირებული უფლებამოსილების მქონე ორგანოს მიერ სხვა ორგანოსათვის ამ უფლებამოსილების გადანდობის დასაშვებობის/აკრძალვის შესახებ. ამავდროულად, ამ საკითხის განმარტება, ჯერ-ჯერობით, არც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მომხდარა.

ამ თვალსაზრისით, საინტერესოა გერმანიის ძირითადი კანონი, რომლის შესაბამისად, „... თუ კანონით გათვალისწინებულია უფლებამოსილებების შემდგომი გადაცემის შესაძლებლობა, ასეთ შემთხვევაში უფლებამოსილებათა გადაცემისთვის საჭიროა სამართლებრივი დადგენილების გამოცემა“.⁹⁷ ამდენად, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების ამ უკანასკნელის მიერ სხვა ორგანოსათვის გადანდობა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მადელეგირებელი აქტი ამგვარ ჩანაწერს ითვალისწინებს. მაშასადამე, თუ საკანონმდებლო ორგანო უფლებამოსილების გადანდობისას არ განსაზღვრავს ამ კომპეტენციის დამატებითი დელეგირების შესაძლებლობას, საკითხი სწორედ იმ ორგანომ უნდა დაარეგულიროს, ვისაც ამის კომპეტენცია პარლამენტის მხრიდან მიენიჭა.

მსგავსად გერმანიისა, აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკის თანახმადაც, აკრძალულია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების დელეგირება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ამგვა-

⁹⁵ Ronald A. Cass, Delegation Reconsidered: A Delegation Doctrine for the Modern Administrative State (George Mason University Legal Studies Research Paper Series 2017) 185.

⁹⁶ Andrés Sajó and Renáta Uitz, *supra* სქოლიო 1, 260.

⁹⁷ Article 80, Basic Law for the Federal Republic of Germany (GG) <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf> [15.08.2023].

რი დელეგირების დასაშვებობაზე საკანონმდებლო ორგანოს ცხადი ნება აქვს გამოხატული.⁹⁸

როგორც აღინიშნა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ხსენებულ საკითხთან დაკავშირებით ჯერჯერობით კონსტიტუციური სტანდარტები არ დაუდგენია. ამავდროულად, არც კანონმდებლობაში არსებობს ექსპლიციტური ჩანაწერი დელეგირებული უფლებამოსილების შემდგომი დელეგირების დასაშვებობის სტანდარტების თაობაზე. თუმცა, განხილული საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, იმ შემთხვევაში, თუ აღმასრულებელი ხელისუფლება მოახდენს უფლებამოსილების გადანდობას ამგვარი შესაძლებლობის საქართველოს პარლამენტის მხრიდან დეკლარირების გარეშე, დიდი ალბათობით, დაარღვევს ეროვნულ კონსტიტუციას.

VII. დასკვნა

ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების დროს, მსოფლიოში პანდემიის არსებობისას, ნათლად გამოჩნდა, რომ კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირების კონსტიტუციური ფარგლების სიცხადის არარსებობის პირობებში საპარლამენტო რესპუბლიკაშიც კი არაფერი ზღუდავს აღმასრულებელი ხელისუფლების უპირობო მმართველობას. იმავდროულად, სადავო არაა, რომ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ფართო დელეგირება საფრთხეს უქმნის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს, ზრდის ადამიანის უფლებებში გადამეტებულად ჩარევის რისკებს. არსებული კონსტიტუციური სარჩელები საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე უკვე აყენებს კითხვებს, რომლებზეც აუცილებელია საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირების სტანდარტების მეტი სიცხადით გამოკვეთა. მეტიც, რამდენადაც დელეგირების საკითხმა უკვე მიიქცია ყურადღება, სავარაუდოა, რომ სარჩელები, რომლებითაც ნორმათა კონსტიტუციურობა სწორედ დელეგირების სტანდარტების დარღვევაზე მითითებით დადგება კითხვის ნიშნის ქვეშ, გაიზრდება.

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუცია დესკრიფციულად არ განიშნავს საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირების ზუსტ ჩარჩოს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ტვირთია, განმარტოს, შესაძლებელია თუ არა დელეგირებული უფლებამოსილების დელეგირება, რა მოიაზრება ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი საკითხის დელეგირების აკრძალვასა და დელეგირებისას გადანდობილი უფლებამოსილების მიზნის, შინაარსის, ფარგლების განსაზღვრაში. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია, სასამართლომ დაადგინოს, აღმასრულებელი ორგანოს თავისთავადი

⁹⁸ United States v. Giordano, 416 U.S. 505 (1974) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/416/505/>> [15.07.2023].

ნორმათშემოქმედების კომპეტენციის საზღვრები. სასამართლოს მხრიდან აღნიშნულ საკითხებზე დროული პასუხის გაცემა და დელეგირების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოს ჩამოყალიბება მეტია, ვიდრე სამეცნიერო ცნობისმოყვარეობა და, პრაქტიკულად, აუცილებელი წინაპირობაა როგორც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ქმედითობისთვის, ასევე ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად.