

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი



სამაგისტრო ნაშრომი თემაზე:
საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირების საკითხები

სამაგისტრო ნაშრომის ხელმძღვანელი: ნანა ჭილაძე, თსუს იურიდიული
ფაკულტეტის სრული პროფესორი

სამაგისტრო პროგრამა: საჯარო სამართალი

მარიამ ლობჯანიძე
თბილისი
2019

სარჩევი

შესავალი.....	1
I თავი- დელეგირების შინაარსი.....	4
II თავი-შეზღუდული დელეგირება.....	11
III თავი-დელეგირებისა და პასუხისმგებლობის ურთიერთმიმართება.....	18
IV თავი -1995 წლის 24 აგვისტოს სახელმწიფო წყობილების აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ნორმაშემოქმედების კონსტიტუციური მოქმედების ფარგლები.....	21
IV თავი- 2004 წლის ცვლილებებიდან 2018 წლის კონსოლიდირებულ ვერსიამდე.....	23
4.1.სახელმწიფოს მეთაური-პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა გარდაქმნა.....	24
V თავი-დელეგირებული უფლებამოსილების რისკები.....	28
5.1 მხოლოდ საკანონმდებლო აქტებით მოწესრიგების შეზღუდვა.....	32
5.2 პასუხისმგებლობის საკითხი.....	35
დასკვნა.....	41
გამოყენებული ლიტერატურა.....	43

აბსტრაქტი

წინამდებარე ნაშრომის კვლევის საგანს წარმოადგენს იმ ზღვარის დადგენა საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის, რასაც ნორმათშემოქმედებითი დელეგირების საკითხები მოიცავს. ამასთან, იმ პრობლემური სიტუაციების მიმოხილვას, რაც თან ახლავს სამთავრობო ორგანოსთვის/თანამდებობის პირისთვის ნორმათშემოქმედებითი უფლებამოსილების გადაცემას.

ნაშრომის აქტუალობა დაკავშირებულია ნორმათშემოქმედებითი უფლებამოსილების გადაცემისას პასუხისმგებლობის საკითხის არსებობა/არარსებობასთან. შესავალ ნაწილში დასმული იქნება საკითხი თემის მნიშვნელობის შესახებ. პირველ თავში განხილული იქნება დელეგირების დამკვიდრების საფუძველი, შემდეგ თავებში ამ უფლებამოსილების ანომალიები და პასუხისმგებლობის საკითხის განაწილება. ხოლო, თემის ძირითადი ნაწილი დაეთმობა საქართველოს მაგალითზე საკანონმდებლო უფლებამოსილების ფორმირებას და მის მოწესრიგებას 2004-2018 წლების კონსტიტუციური ცვლილებებით. ასევე, პასუხისმგებლობის საკითხის ქმედითობას ამ უფლებამოსილების განხორციელების დროს. ნაშრომის ბოლო ნაწილი მოიცავს საზღვარგარეთის განვითარებული ქვეყნების მაგალითებს, თუ როგორაა რეგულირებული ნორმათშემოქმედებითი უფლებამოსილების ზღვარი საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. აქვე შეჯერებული იქნება მოცემულ ქვეყანათა დადებითი გამოცდილებები დელეგირების სტანდარტთან მიმართებით.

ნაშრომის დასკვნით ნაწილში მოცემული იქნება რეკომენდაციის სახით, თუ როგორ შეიძლება ფუნქციონირებდეს საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირების დოქტრინა და რა მექანიზმების ამოქმედება აყენებს მას კონსტიტუციურ კალაპოტში.

Abstract

The essence of research in the present paper is the determination of the margin between the legislative and executive government, which includes the issues of normative creativity delegates. Besides, the review of the problematic situations accompanied by the transfer of normative creativity to a governmental authority / official.

The actualite of the work is related to the existence / absence of responsibility on the transfer of normative creativity. In the introductory part will be the issue of the topic importance. The first chapter will review the basis for the delegation establishment.

And the anomalies of these powers and the distribution of responsibility will be discussed in the following chapters. The main part of the topic will be devoted to the formulation of legislative authority on the example of Georgia and its regulation due to constitutional changes in 2004-2018. Also, the paper covers the responsibilities of the liability in the process of implementation of this authority. Moreover, there will be discussed the examples of foreign developed countries as regulation of the normative authority between the legislative and executive authorities. It will be reciprocated with the positive experience of the given countries in relation to the delegation standard.

In the final part of the work, there will be a recommendation regarding the operation of the doctrine of delegating legislative function and putting it into force in the constitutional framework.

შესავალი

მოქმედი სახელმწიფო მოწყობის კონსტიტუციური ფარგლებით საკანონმდებლო და სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოს ურთიერთქმედების ფარგლების მიჯნას კონსტიტუცია განსაზღვრავს. საკანონმდებლო ორგანო, როგორც ნორმათშემოქმედების ფუნქციის განმახორციელებელი საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით კონტროლს ახორციელებს მთავრობის საქმიანობაზე.¹ საკანონმდებლო ორგანოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს ფუნქციონირების მიზანი- კერძოდ საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ნორმალური ფუნქციონირების -ნორმათშემოქმედების ფუნქციის განხორციელებისას კვეთს ერთმანეთს.

წინამდებარე ნაშრომის თემას არ წარმოადგენს იმ მიჯნის ფარგლებზე მსჯელობა, რომელიც შეეხება საქართველოს კანონით “საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ” 32-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით განსაზღვრულ უფლებამოსილებას- ხელშეკრულების შესრულებისათვის ჰეტერონორმიულად სავალდებულო ინსტრუმენტებისა და მეთოდების გამოყენება. იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების პირდაპირი კონსტიტუციური უფლებამოსილების შესრულებას წარმოადგენს. საკითხის შინაარსობრივი მხარე სწორედ კონსტიტუციური ფარგლების განსაზღვრას შეეხება კონსტიტუციონალიზმის ისტორიის თეორიულ-პრაქტიკულ ჭრილში.

ძალაუფლების გამიჯვნა, კონსტიტუციის ფესვებზე მდგარი სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტარულ სტრუქტურულ პრინციპს წარმოადგენს. კითხვაზე პასუხი, თუ საიდან იღებს ფესვებს საქართველოს ფარგლებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოქმედება, არც ისე შორეულ წარსულში წაგვიყვანს. “მნიშვნელოვანია იმის გათვითცნობიერება, რომ, ზოგადად, დემოკრატიისა და კონსტიტუციით გათვალისწინებული ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის ერთ-ერთ მთავარ გარანტორს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი წარმოადგენს, რომლის დანიშნულებათა, არ მოხდეს ძალაუფლების კონცენტრაცია მხოლოდ ერთსახელისუფლებლო შტოში და

¹ საქართველოს კონსტიტუცია. თავი მესამე, მუხლი 36 პუნქტი 1-ლი.

გამორიცხოს ამა თუ იმ ორგანოს მიერ მისთვის კონსტიტუციით მიუნიჭებელი ფუნქციების განხორციელება.”²

ცნება ხელისუფლების დანაწილება უპირველესად მოიცავს მოჩვენებითად შეუზღუდავი სახელმწიფო ძალაუფლების დანაწილებას.³ ეს სახელმწიფო ორგანოების ძალაუფლება უნდა გადანაწილდეს სხვადასხვა საჭეთმპყრობელზე, თუმცა გამორიცხული არ არის, რომ მსგავსი ან იდენტური ფუნქციები აღმოჩნდეს სხვა არაუფლებამოსილი ორგანოს ხელში. „ხელისუფლების დამოუკიდებელი ორგანოები, უფლებამოსილი პირები იმგვარად უნდა იქნენ ურთიერთდისტანცირებულები, რომ შესაძლებელი გახდეს მათი მმართველობითი ფუნქციების შემოწმება.“⁴ ამის გათვალისწინებით, კი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება შესაძლებელია მკაცრად განსაზღვრული მიზნის და პასუხისგებლობის მექანიზმების არსებობის პირობებში.

XX საუკუნის კონსტიტუციონალიზმში თავი იჩინა აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციების გაძლიერების ტენდენციამ. ამან ახლებურად წარმოაჩინა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის განხორციელება. პარლამენტს, სახელმწიფოს მეთაურსა და მთავრობას შორის საპარლამენტო სისტემის სხვადასხვა მოდელებში. მართალია, მთავრობა ფორმალურ-კონსტიტუციურად პარლამენტთანაა ანგარიშვალდებული, მაგრამ, მეორე მხრივ როგორც მ. აბელიანი აღნიშნავს “მმართველობის საპარლამენტო სისტემა შორს გასცდა ხელისუფლების დანაწილებისა და მთავრობაზე საპარლამენტო კონტროლის მოდელს, რადგანაც მოხდა მთავრობისა და პარლამენტის აშკარა შერწყმა”.⁵ ა. შაიოს აზრით “საპარლამენტო სისტემაში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებები ერთმანეთთან თანაარსებობენ უცნაური გადახლართულობით იმ შემამფოთებელი ვითარების ჩათვლით, როცა... მთავრობა ხელმძღვანელობს პარლამენტს. ზოგ სახელმწიფოში... მთავრობა პარლამენტის არც კი ეკითხება თუ როგორი პოლიტიკური კურსი უნდა გაატაროს.”⁶

² საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №1/10/703, , 13 ოქტომბერი, 2017, აზ.38

³ Pahlow Louis, journal article: Zur Theorie der Gewaltenteilung im 18. Jahrhundert, published by: : Felix Meiner Verlag GmbH, 2003, 276

⁴ იქვე, 276

⁵ კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2003) მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი 2009, 15

⁶ ა. შაიო. ხელისუფლების თვითმეზღვევა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. აირის საქართველო “სეზანი” თბილისი 2003, 211

კითხვა: წარმოადგენს თუ არა, მთავრობის ლეგიტიმურობის ფარგლებს პარლამენტის მიერ გადაცემული საკანონმდებლო უფლებამოსილება, სადაო დღესდღეობით უფრო მეტად თუ უფრო ნაკლებადაა, შეეხება მსოფლიო პოლიტიკურ რუკაზე შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის ფარგლებში განაწილებული სფეროს არა სიდიდეს, არამედ მოქმედების ფარგლების მნიშვნელობას.

თავი I დელეგირების შინაარსი

“კანონები, რომელთა შედეგს კანონმდებელი კარგად ვერ განჭვრეტს, მისივე ზრახვებს ეწინააღმდეგება.”⁷ დელეგირების სტანდარტის დამკვიდრების საფუძველი სწორედ კანონმდებლისთვის იმ სივრცის ღიად გახსნას გულისხმობს, რომლითაც მას ენიჭება უფლებამოსილება “კანონის გონის” დაკონკრეტება სხვა უფრო კომპეტენტურ ორგანოს გადასცეს. ეს არ გამოორიცხავს კანონმდებლის პასუხისმგებლობას საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისას, თუმცა კანონის სუბიექტისთვის ქმნის გასაგებ ენაზე ჩამოყალიბებულ, რეგულირებულ სივრცეს, რომელიც არამხოლოდ ერთ კონკრეტულ ზოგად ნორმას, არამედ ნორმათა ერთობლიობას მოიცავს. სწორედ აქიდან გამომდინარეობს დამოუკიდებელი სამთავრობო ორგანოსა და საკანონმდებლო ფუნქციის განმახორციელებელი ორგანოს ურთიერთობის სირთულე.

კლასიკური პარლამენტარიზმის მოთხოვნაა, საკანონმდებლო პროცესი წარმომადგენლობითმა ორგანომ განახორციელოს. ასევე მნიშვნელოვნად მიიჩნევა კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში სპეციალური სამთავრობო ორგანოს არსებობა. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შინაარსობრივი რეალიზებითვის სისტემაში ზღვარი პარლამენტისა და აღმასრულებლის საქმიანობას შორის სწორედ არსებითი საკითხების ნორმათშემოქმედებაზე გადის. თუმცა, პირველადი კანონმდებლის სტატუსის მატარებელი საკანონმდებლო ორგანო ხანდახან ფორმალური კონსტიტუციური ინსტრუმენტების მეშვეობით ინაწილებს საკუთარ უფლებამოსილებას აღმასრულებელთან.

ოქსფორდის სამეცნიერო ლექსიკონში ცნება “დელეგირებული ძალაუფლება” შემდეგნაირად ჟღერს: “იმ უფლებამოსილების ქვეშ გამოცემული კანონმდებლობა, რომელიც სხვა კანონმდებლობითაა დადასტურებული”⁸. განსაზღვრების ფორმალურ ჩარჩოში ყოველთვის ვხვდებით ორ მოქმედ ნორმათშემოქმედს- პირველი, რომლის კონსტიტუციური ფუნქცია კანონმდებლობის შემუშავებაა, დელეგირების ფარგლებსაც სწორედ ის განსაზღვრავს და მეორე გადაცემული უფლებამოსილებების ქვეშ მოქცეული ნორმათშემოქმედი ორგანო/თანამდებობის პირი.

⁷ შარლ ლუი მონტესკიე „კანონთა გონი“ გამომცემელი: მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, რედაქტორი: რ.ფეიქრიშვილი, 656

⁸ https://en.oxforddictionaries.com/definition/delegated_legislation

იურიდიული განმარტებითი ლექსიკონის მიხედვით ტერმინი “დელეგირებული ძალაუფლება” აშშ-ს მაგალითზე წარმოადგენს კონსტიტუციით სპეციალურად მთავრობისთვის განსაზღვრულ უფლებამოსილებას, რომელიც შეზღუდულია და განსაზღვრავს კონგრესის მოქმედების ფარგლებს და ასევე აწესებს პასუხისმგებლობას. დელეგირებული ძალაუფლება- ეს ის უფლებამოსილებაა, რაც კონსტიტუციის შემმუშავებლებისგან მიიჩნევა კოგრესის ღირსეულ ძალისხმევად. კონსტიტუციის შემმუშავებლებს მიაჩნდათ, რომ იგი არ შეზღუდავდა ხალხის თავისუფლებას. ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია წარმოადგენს მოკლე და ძველ დოკუმენტს, რომელიც ადგენს წესებს, თუ რისი უფლება აქვს კონგრესს და რას აკონტროლებს იგი⁹.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ძალაუფლების დელეგირება წარმოადგენს ფუნდამენტალურ პრობლემას თანამედროვე კონსტიტუციური მმართველობის პირობებში. ლოკი თავის ესეში “ჭეშმარიტი, თანმიმდევრული სამოქალაქო საზოგადოების დასასრულის შესახებ”¹⁰ ეწინააღმდეგებოდა ძალაუფლების დელეგირებას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე. ამ ხედვას ეთანხმებოდა სიეისი¹¹, რომელიც ეთანხმებოდა ფუნდამენტალური პრინციპს დოქტრინას.

ამკარაა, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლებას არ შეუძლია ქვეყნის საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა საკითხი უშუალოდ მოაწესრიგოს.¹²

⁹ <https://legaldictionary.net/delegated-powers/>

¹⁰ ლოკი ჯონ: "კანონმდებელს არ შეუძლია ძალაუფლება სხვა ხელს გადასცეს, ვინაიდან ეს დელეგირებული ძალაუფლება ეკუთვნის ხალხს, რომელსაც იგი სხვისთვის არ გადაუცია" <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/delegation-of-legislative-power.aspx>

¹¹ DES OPINIONS POLITIQUES DU CITOYEN SIEYES 81: "პრინციპი, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლება არ უნდა იყოს დელეგირებული და იგი მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს ეკუთვნის.")

¹² მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში პარლამენტმა გაზარდა სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილების დელეგირება და მინისტრებს რეგულაციების და სხვა სახის ბრძანების გამოცემის უფლებამოსილება გადასცა. ასევე ადგილობრივ ორგანოების კანონქვემდებარე აქტების (bylaws) შემუშავების უფლებამოსილება მიანიჭა J.G.H. Seerden Rene, Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis, Intersentia Antwerpen-Oxford, 2nd ed., 2007, 233, საფრანგეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლის შესაბამისად ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილება პრემიერ-მინისტრს პირდაპირ აქვს მიანიჭებული. პრემიერ მინისტრს შეუძლია ცალკეული საკითხების გადაწყვეტის უფლებამოსილება მინისტრებს გადასცეს. კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად საპარლამენტო აქტები და ადმინისტრაციული ბრძანებები რეგიონის ან დეპარტამენტის პრეფექტების და მაიორებისათვის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების

საკითხთა სფეროს გაფართოება განიხილება სწორედ თანამედროვე სახელმწიფოებრიობის ფარგლებში ახალი მეთოდური მიდგომის ჩამოყალიბების წინაპირობად. კონკრეტულად, კი სამთავრობო ორგანოსათვის ნორმათშემოქმედებითი უფლებამოსილებების სპექტრთა გაფართოებას.¹³

ლევან იზორია თავის ნაშრომში “თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია” აღნიშნავს, რომ კანონისმიერი დათქმა “აღნიშნავს ადმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კანონის საფუძველზე მოქმედების აუცილებლობას. ამ პრინციპის მიხედვით, არ შეიძლება გარკვეული მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი სფეროების მოსაწესიგებლად ადმასრულებელ ხელისუფლებაზე უფლებამოსილების დელეგირება.¹⁴ ეს უფლებამოსილება მხოლოდ კანონმდებლის ხელშია. ასეთ მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ სფეროებს ეკუთვნის მაგალითად ძირითადი უფლებების დაცვის სფერო. აღნიშნულ სფეროში ადმასრულებელი ხელისუფლების ჩარევის უფლებამოსილება სამართლებრივ სახელმწიფოში მხოლოდ კანონის საფუძველზე ხორციელდება.¹⁵

უფლებამოსილების მინიჭებას შეიძლება ითვალისწინებდნენ, E. Bohne, The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union. Integrated Pollution Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention, Kluwer Law International, New York, 2006,157, მითითებულია: სადისერტაციო ნაშრომი :“ადმინისტრაციულ ნორმათშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მათი კონტროლი“, კილასონია ნ. უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016, 10

¹³ გარდა ამისა პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების აუცილებლობა განპირობებულია პარლამენტის სამუშაო დროის დაზოგვის საჭიროებით S.H. Bailey, Cases, Materials and Commentary on Administrative Law, 4th ed., Sweet and Maxwell, London, 2005, 206, ხშირ შემთხვევაში სააგენტოებს გაცილებით უფრო ნაკლები უჯდებათ „ლაბირინთის დეტალებში ქექვა, ვიდრე კონგრესს, A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, 1998, 10, ამასთან ადმინისტრაციული სააგენტოები ფლობენ ინსტიტუციურ თანმიმდევრობას, რაც საკანონმდებლო ორგანოებს არა აქვთ Y. Listokin, Learning Through Policy Variation, Yale Law Journal, 118, December, 2008 , 532. მითითებულია: სადისერტაციო ნაშრომი :“ადმინისტრაციულ ნორმათშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მათი კონტროლი“, კილასონია ნ. უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016,10

¹⁴ იზორია ლ. “თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია” Pietzcker, Jost, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1979, S. 710 ff., 191

¹⁵ იქვე, 191

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის დანაწესები კონსტიტუციებში ზუსტი გამიჯვნით არ განიხილება. კანონშემოქმედებით საქმიანობაში კონსტიტუციური ბარიერის არსებობის მაგალითი შვეიცარიის კონსტიტუციის ნორმაა, კერძოდ მასში მითითებულია, რომ მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო დებულებები უნდა ამოქმედდეს კანონმდებლის მიერ (მუხლი 164 (1) BV).¹⁶ შედეგად, მნიშვნელოვანი დებულებები არ შეიძლება მოწესრიგდეს რეგულირებით და ამ თვალსაზრისით გამოირიცხოს საკანონმდებლო ხელისუფლების დელეგირება.¹⁷ საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება საკანონმდებლო ორგანოში კანონმდებლობით დაუშვებელია, თუ არ არსებობს საკონსტიტუციო გამონაკლისი. დელეგირების სტანდარტი ფორმალურ-სამართლებრივად შეზღუდულია კონკრეტული სფეროთი და დელეგირების ნორმაში გაწერილია დელეგირების საფუძველი. აღნიშნული კი, გამორცხავს საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების სფეროში სხვა ორგანოს მონაწილეობას ქვეყნის არსებითი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას.

დელეგირების საკითხის მნიშვნელობაზე მეტყველებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტების რაოდენობაც კი. 1890 წელს ინგლისში მინისტრთა კაბინეტმა მხოლოდ 106 აქტი მიიღო. მას შემდეგ სახელმწიფო ადმინისტრაციის უფლებამოსილება გაფართოვდა და სოციალურ საკითხთა ფართო სპექტრი მოიცვა. ამრიგად, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვადასხვა დეპარტამენტის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტების რაოდენობამ წელიწადში რამდენიმე ათასს მიაღწია.¹⁸ სახელმწიფო უფლებამოსილებათა გაფართოების საფუძველი სწორედ სახელმწიფო საქმიანობათა სპექტრისა და მათზე მომუშავე ინსტიტუტების ფორმირების პროცესი გახდა.

პროცესის შეუქცევადობამ გარდაუვალი საფრთხის წინაშე დააყენა სახელმწიფოთა კონსტიტუციები. კერძოდ, კი განუსაზღვრელი ან ბუნდოვანი სფერო შესაძლოა სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში აღმოჩნდეს კანონიერად, სწორედ უმაღლესი კონსტიტუციური მნიშვნელობის დოკუმენტის-კონსტიტუციის საფუძველზე. ეს კი არაფორმალურად, თუ ფორმალურად წარმოშობს საკანონმდებლო ფუნქციის დუბლირებას სამთავრობო ორგანოს ხელში. ამას კი საბოლოოდ

¹⁶ https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014?lang=en

¹⁷ Schneeberger, D., <https://www.lexwiki.ch/delegation-von-rechtsetzungskompetenzen/>, 2015

¹⁸ შაიო ა. „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა“ კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, გამომცემლობა: „სეზანი“, 2003, 198

ხელისუფლების უზურპაციამდე და სამი შტოს ურთიერთგაწონასწორების სისტემის დისბალანსამდე მიყვავართ.

საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირების კონსტიტუციის პრინციპებთან შესაბამისი ინსტიტუტის პრაქტიკული გამოიჯვნის მაგალითი ქვემოთმოყვანილი აშშ-ს კონგრესზე მიღებული გადაწყვეტილებაა. მაშინდელმა კონგრესმა ზუსტად გათვალა ის საფრთხე, რაც პრეზიდენტისგან სტრატეგიულად მნიშვნელოვან სფეროში საკანონმდებლო რეგულირების პრეროგატივის გადაცემას შესაძლოა მოჰყოლოდა.

სენატისა და ამერიკის შეერთებული შტატების წარმომადგენლობითმა პალატამ კონგრესზე შეაჯამა, რომ თუ პრეზიდენტი მიიჩნევს, რომ იარაღისა და საბრძოლო მასალის გაყიდვა ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და ჩაკოს კონფლიქტში მონაწილე ქვეყნებში დაეხმარება მშვიდობის აღდგენაში, იგი გამოსცემს ბრძანებულებას მთავრობებთან კონსულტაციების შემდეგ. ასევე, გაყიდვა ითვლება უკანონოდ იქამდე, იმ ორგანიზაციებისთვის, პირებისთვის, რომლებიც წარმოადგენენ სახელმწიფოებს, სანამ პრეზიდენტის მიერ ან კონგრესის მიერ არ იქნება ნებადართული.¹⁹ ეს მაგალითი გამოდგებოდა იმის საილუსტრაციოდ თუ როგორ შეიძლება გაიმიჯნოს პირველადი კანონმდებლის უფლებამოსილება დელეგირებული უფლებამოსილებისგან. ამ შემთხვევაში წარმომადგენლობითი პალატის მიერ გამოყენებული საფუძველი “დაეხმარება მშვიდობის აღდგენაში” უთითებს, რომ პრეზიდენტი არაა აღჭურვილი კანონშემოქმედების ამ სფეროში მოქმედების თავისუფლებით და ვერ იქნება წარმოდგენილი პალატის სრული უფლებამოსილებით, თუმცა მას შტატების პოლიტიკური კურსიდან გამომდინარე მშვიდობის მოტივითვე შეუძლია გამონაკლის შემთხვევებში დაუშვას იარაღის გაყიდვა.

შესაბამისად, უფლებამოსილებათა დელეგირების პროცესის კონსტიტუციური კანონიერების საზომი სწორედ თავდაპირველი რეგულაციის შემუშავების პროცესში საკითხთა სფეროს განსაზღვრისას მოქმედების არეალის ფარგლებს დაწესებაა. აღნიშნული ნორმის სხვაგვარი რედაქცია, რომლითაც პრეზიდენტი ბრძანებულებას საკუთარი შეხედულებისამებრ შეძლებდა, ფორმალურად პირველადი კანონმდებლის უფლებამოსილების შემსრულებელ პირად აქცევდა.

¹⁹ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/304/> 299 U. S. 312

“კონსტიტუციური სამართლის თეორეტიკოსებმა სახელმწიფო ხელისუფლების სტრუქტურის კონცეფციაში საბოლოოდ ცვლილებები შეიტანეს და კლასიკურ სამ შტოს მეოთხეც დაუმატეს მეოთხე შტო შედგებოდა ადმინისტრაციული, ბიუროკრატიული ინსტიტუტებისგან(რომლებიც უშუალოდ აღასრულებდნენ კანონს) და ადმინისტრაციული ტრიბუნალებისაგან. მეოთხე ხელისუფლების სამი შტოს მოდელში ადმინისტრაციული ინსტიტუტების ჩასმაც ცდილობდნენ. აღნიშნული პრობლემები ხელისუფლების სამივე შტოსთან იქმნებოდა²⁰.” ჩამოთვლილთაგან ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა საკანონმდებლო ორგანოს ექმნებოდა, ვინაიდან ისინი ხშირად ზოგად რეგულირებებს გამოსცემდნენ, მათი აღსრულება უკვე სპეციალურ ცოდნას საჭიროებდა და ვიწრო კონკრეტიკას. წესს კი აღმასრულებელი ქმნიდა. “ აშშ-ს ადმინისტრაციულ სამართალში არსებული ტერმინი რულ-მეიქინგ (“Rule-making”) ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის დიდი ნაწილის შინაარსს კარგად გადმოსცემს²¹

ხშირად აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პირველადი კანონმდებლის უფლებამოსიფლების განხორციელება უკავშირდება პარტიულ ბატონობას. როგორც შაიო უთითებს: “თუ აღმასრულებელი ხელისუფლება პარლამენტის გადაწყვეტილებებს პარტიული ბატონობისა და პარტიული დისციპლინის მეშვეობით აკონტროლებს, ადვილად შეუძლია ისეთი გადაწყვეტილებს მიღება აიძულოს მას, რომლებიც მოქმედების სრულ თავისუფლებას მიაწიჭებს, ზოგჯერ იმდენად რომ იგი, თავისი გადაწყვეტილებისათვის ფორმალურ პასუხისმგებლობასაც კი მოიხსნის”.²²

მას შემდეგ, რაც ნაციონალ-სოციალიზმმა 1933 წლის 30 იანვარს ძალაუფლება დაიპყრო, გერმანიის რაიხის კონსტიტუციური კანონის ტრანსფორმაცია ძალიან სწრაფად მოხდა. ნაციონალ-სოციალისტურმა მმართველობამ პირველი ორი წლის განმავლობაში ფუნდამენტური მნიშვნელობის მქონე კანონების ზღვა რაოდენობა მიიღო. კონსტიტუციის მშენებლობის ამ მწვავე პროცესმა კულმინაციას 1934 წლის პირველ აგვისტოს მიაღწია, როდესაც ადოლფ ჰიტლერმა რაიხის პრეზიდენტისა და კანცლერის ფუნქციები

²⁰ ტაშნეტი მ., „შედარებითი კონსტიტუციური სამართლის საწყისები“, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016 ,139

²¹ იქვე. 139

²² შაიო ა., “ხელისუფლების თვითმეზღუდვა“ კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, გამომცემლობა: “სეზანი”, 2003, 224

შეიერთა და აბსოლუტურ ძალაუფლებას მიაღწია.²³ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ გერმანიის კონსტიტუციის ავტორებს არ ასვენებდათ ნაცისტური მმართველობის შიში და ვაიმარის რესპუბლიკის უმართავობის კარგად ნაცნობი საშინელება.

ვაიმარის კონსტიტუციის ბოლო პუნქტი ისეთ არსებით საკითხს ეხება, რაც მომავალში კონსტიტუციის შესაბამისი კანონმდებლობის შენარჩუნებაა. კანონის მე-5 მუხლშია აღნიშნული: "გარდა ამისა, ეს კანონი აღარ არის ეფექტური, თუ ამჟამინდელი რაიხის მთავრობას შეცვლის სხვა". საინიციატივო აქტის უფლებამოსილებები მიეკუთვნებოდა კოალიციურ მთავრობას, რომელმაც, მიიღო საპარლამენტო მანდატი. 1934 წლის 30 იანვრის ორგანული კანონით-რეკონსტრუქციის აქტით რაიხსტაგმა მხარი დაუჭირა *Pouvoir constituant*²⁴ კაბინეტს მხარი, ყოველგვარი შეზღუდვების გარეშე, რომლითაც კონსტიტუციური გარანტიების საბოლოო ნარჩენებიც განადგურდა. მე -4 მუხლმა ცალსახად გამოაცხადა: "რაიხის მთავრობამ შესაძლოა ახალი კონსტიტუციური კანონი მიიღოს." აქედან გამომდინარე, რაიხის მთავრობის მიერ მისაღები საკანონმდებლო ცვლილებების პროცედურა იდენტური გახდა საკანონმდებლო ცვლილებების მიღების პროცედურის.²⁵

ვაიმარის კონსტიტუცია არასოდეს გაუქმებულა. ეს მოხდებოდა იმ შემთხვევაში, თუ ახალი ფუნდამენტური ქარტია ამოქმედდებოდა. მას შემდეგ, რაც მთავრობას შეეძლო მარტივი განკარგულებით შეექმნა ახალი კონსტიტუციური კანონი, მესამე რაიხის ის ინსტიტუტები, რომლებიც ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციას, მოქმედებდნენ პრინციპით *Lex posterior derogat (legi) priori*²⁶

²³ Loewenstein k. "DICTATORSHIP AND THE GERMAN CONSTITUTION: 1933-1937", <https://www.jstor.org/stable/pdf/1596654.pdf?refreqid=excelsior%3A046ea2a4dba6cb6de38d286fb6cd674d> , 10

²⁴ ეს არის კონსტიტუციური წესრიგის დამდგენი ძალა, სამართლის თეორიის პერსპექტივიდან გამომდინარე, ეს არის კონსტიტუციური ნორმების წყარო, უფლებამოსილება, რომელიც შესაძლებელს ხდის კონსტიტუციის მშენებლობის და კარნახობს ძირითად ნორმებს სახელმწიფო ორგანოებს უფლებამოსილების განხორციელების სფეროში <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e709>

²⁵Loewenstein K., "DICTATORSHIP AND THE GERMAN CONSTITUTION: 1933-1937", <https://www.jstor.org/stable/pdf/1596654.pdf?refreqid=excelsior%3A046ea2a4dba6cb6de38d286fb6cd674d> ,10

²⁶ "მოგვიანებით მიღებული აუქმებს ადრე მიღებულ სამართალს" <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195369380.001.0001/acref-9780195369380-e-1282>

რეპრესიების გამოცდილება თაობიდან თაობამდე მემკვიდრეობით გადადის. რაც უნდა გამაღიზიანებელი იყოს ეს პატიოსანი გერმანელებისათვის, ნაციზმის უარყოფა კვლავ კონსტიტუციური წესრიგის მთავარი ორიენტირია, მაგრამ დროთა განმავლობაში კარგად განსაზღვრული კონსტიტუციური შიშიც კი უფერულდება და იცვლება. მშვიდობისა და დემოკრატიის პირობებში მცხოვრები ადამიანებისათვის კონსტიტუციონალიზმი შეიძლება იქცეს თავისთავად ცხად, სასიამოვნო ცოდნად; კონსტიტუციური სახელმწიფოს რუტინული ფუნქციობა მუდამ განახლებადი თვითრწმენისა და პრაქტიკული მორჩილების წყაროა.²⁷

თავი II შეზღუდული დელეგირება

ვაიმარის კონსტიტუციური ჩიხის შემდგომ, XX საუკუნეში სახელმწიფო ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების ფაქტების გამო ავტორიტარული კრახის შემდეგ სოციალური ჯგუფების მიერ პოლიტიკური ხელისუფლების მონოპოლიზაციის თავიდან აცილების საკითხმა ახალი კონსტიტუციური აზრი და მნიშვნელობა შეიძინა. სწორედ ამიტომ გააფორმა ინსტიტუციურად მებრძოლი დემოკრატიის პრინციპი გერმანიის ძირითადმა კანონმა. კომუნისტური სისტემების მოშლისთანავე იმავე იდეამ განაპირობა ისიც, რომ ყველა მოქმედ კონსტიტუციაში სასწრაფოდ შეიტანეს შესწორებები და აკრძალეს ერთი პარტიის ან ორგანიზაციის მიერ ექსკლუზიური სამთავრობო ძალაუფლების ხელში ჩაგდება.²⁸

გერმანიის კონსტიტუციის მიხედვით, ფედერალურ მთავრობას ან მინისტრს სტატუტის საფუძველზე გადაეცემა უფლებამოსილება, გამოსცეს აქტები, რომელსაც კანონის ძალა ექნება. შესაბამისად, მას ეძლევა უფლებამოსილება შეიმუშაოს კონკრეტული საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად კანონქვემდებარე აქტი, რომელსაც მხოლოდ და მხოლოდ კონკრეტული მიზანი და მოქმედების სფეროს მოცულობა ექნება- დააზუსტოს ზოგადი კანონი.

²⁷ შაიო ა. “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა“ კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, გამომცემლობა: “სეზანი”, 2003, 18

²⁸ შაიო ა. “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა“ კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, გამომცემლობა: “სეზანი”, 2003, 39

„უფლებამოსილებათა გამიჯვნა საკანონმდებლო და აღმასრულებელს შორის ფორმალური არაა, არამედ მატერიალურად ვერ მოხერხდა.“²⁹ „ბუნდესტაგის, როგორც დამოუკიდებელი საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენცია სახელმწიფო უფლებამოსილებების სფეროში ფორმალურად იგივეა რაც 1949 წელს. ბუნდესთაგს იურიდიულად გააჩნია კანონების მიღების უფლებამოსილება.“³⁰

ფორმალურ და მატერიალურ ასპექტებს შორის სხვაობა წარმოადგენს სამართლებრივი ხელისუფლების ძირითად დიფერენცირების საფუძველს, კერძოდ, ერთის მხრივ, ორი ან მეტი ორგანოს უფლებამოსილების და მეორეს მხრივ, პოლიტიკური ძალაუფლების კონტროლის.

მმართველობითი საპარლამენტო საბჭო მოიცავს ორივეს: ბუნდესთაგს, არამხოლოდ ფორმალური საკანონმდებლო კომპეტენციებით, არამედ მატერიალური საკანონმდებლო უფლებამოსილებით. ფორმალური გაგებით, ფედერალურ რესპუბლიკაში პრაქტიკა ყოველთვის შეესაბამება უფლებამოსილების გამიჯვნას. მატერიალური გაგებით, ამის საწინააღმდეგოდ პირველ საკანონმდებლო პერიოდში მთავრობის შესაბამისი უმრავლესობა მოქმედებს კანონმდებლად. საპარლამენტო საბჭოს განზრახვის თანახმად, უფლებამოსილების უზენაესობა უნდა იქნეს გაგებული, როგორც სავალდებულო ან განპირობებული წესი.

ასე გამოიყურება უფლებამოსილების გამიჯვნის პრობლემატიკა და მე-20 მუხლის დანაწესი: როგორც წესი, პოლიტიკური სისტემის თავისუფლების უზრუნველყოფა და პოლიტიკური უფლებამოსილებების დანაწილების მემშვეობით, აადვილებს სახელმწიფო ძალაუფლების კონტროლს. პოლიტიკური ძალაუფლების კონტროლის ეს შესაძლებლობა ეფუძნება (inter alia) ბუნდესტაგისა და ფედერალური მთავრობის უფლებამოსილების სამართლებრივ გამიჯვნას. გამონაკლისის გარდა, მონტესკიეს გაგებით, მაშინ, როცა ხელისუფლება მართლაც ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას ცდილობს, ბუნდესტაგსა და ფედერალურ მთავრობას შორის უფლებამოსილების სამართლებრივი გაყოფა მატერიალურად რეზერვის ფუნქციას იძენს, თავისუფლების უზრუნველსაყოფად.

²⁹ <http://www.bpb.de/apuz/25526/gewaltenteilung-zwischen-legislative-und-exekutive?p=all> 1. Differenzierung zwischen materieller und formaler Seite

³⁰ <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz> (მუხლი 77 აბზ. 1 Satz 1 GG; zur Mitwirkung des Bundesrates: Art. 50, 77, 78 GG).

მოქმედი მოდელი, რომლითაც შეზღუდული საკანონმდებლო უფლებამოსილება გაააჩნია ფედერალურ მთავრობას ან მინისტრს დელეგირების სტანდარტს გერმანიის ფედერალურ რესპუბლიკაში კონსტიტუციურ კალაპოტში აყენებს. იგი ერთის მხრივ გამორიცხავს დამოუკიდებლად, ბუნდოვანი სფეროს არსებობას, ვინაიდან კონსტიტუციურ დონეზეა გაწერილი საკანონმდებლო ჩარჩო. ხოლო ამასთანავე აწესებს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხს ყოველდღიურ რეჟიმში.

არც საფრანგეთის კონსტიტუცია ყოფილა გამონაკლისი. აქაც შეზღუდული დელეგირების მოდელი მოქმედებს. საკანონმდებლო ფუნქციის სტანდარტის დამკვიდრებამ საფრანგეთშიც რთული გზა განვლო. შეზღუდული დელეგირების ფრანგული მოდელი შედარებით უფრო რთულია, ვინაიდან აქ აქტი განსაზღვრული დროითა და მიზნით გამოიცემა. ამასთან, ხანდახან წინასწარ კონტროლსაც გადის პარლამენტის წინაშე.

ფრანგი კონსტიტუციონალისტის პროფესორ მარსელ პრელოს აზრით, „საფრანგეთის კონსტიტუციური სამართლის საგანს შეადგენენ სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც პოლიტიკური ხელისუფლების ჩამოყალიბებას, გადაცემასა და განხორციელებას ეხება.“³¹ „1958 წელს შარლ დე გოლს სურდა, არასოდეს გამეორებულიყო საფრანგეთის მეოთხე რესპუბლიკის პარლამენტი. შიში და უარყოფის გზით თვითდამკვიდრება თან სდევდა დიდი კონსტიტუციების შექმნას.“³²

„1958 წლიდან საფრანგეთის მოქმედი კონსტიტუციის პირობებში პრემიერ-მინისტრი პარლამენტის მიერ არ აირჩევა, მას ნიშნავს პრეზიდენტი, რომელიც, ჩვეულებრივ, შებოჭილი არ არის სამართლებრივი სახის შეზღუდვებით (იხ. მუხლი 8). კოჰაბიტაციის დროსაც დასაშვებია იყო, რომ პრეზიდენტს გარკვეული ხარისხით ჰქონოდა დისკრეციული უფლებამოსილება, გადაეწყვიტა, თუ ვინ დაენიშნა ოპოზიციური პოლიტიკური ბანაკიდან პრემიერ-მინისტრად. მიუხედავად იმისა, რომ პრემიერ-მინისტრს პარლამენტი არ ირჩევს, ის შეიძლება პირდაპირ ანგარიშვალდებული გახდეს პარლამენტის წინაშე, რადგან ამ უკანასკნელს უნდობლობის გამოცხადების უნარი აქვს (ეს მხოლოდ ერთხელ მოხდა 1962

³¹ *Precis de droit constitutionnel*, par Marsel Prelot, Paris, 1995, 12. მითითებულია: მელქაძე ო., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, 15

³² შაიო ა., „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა“ კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, გამომცემლობა: „სეზანი“, 2003, 27

წლის შემდეგ). იმის გამო, რომ პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის ექსკლუზიური უფლება აქვს, პრემიერ-მინისტრი თითქმის მხოლოდ მის ნდობაზეა დამოკიდებული, რომელსაც პრეზიდენტი პარლამენტისგან არ იღებს. თუმცა საფრანგეთის პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებების გამიჯვნა ხანდახან რთულიც კია, ვინაიდან პირველს მეორესთან შედარებით ძლიერი კონსტიტუციური გარანტიები გააჩნია და ამასთანავე მთავრობის შიგნით გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებაც აქვს.³³

საფრანგეთის კონსტიტუციის 1958 წლის 04 ოქტომბრის კონსტიტუციის 38-ე მუხლი³⁴ უთითებს, რომ ნორმათშემოქმედებითი უფლებამოსილების განხორციელება შესაძლებელია გარკვეული შეზღუდული დროით. ამას ეწოდება კანონქვემდებარე აქტი და მისი ამოქმედება დაკავშირებულია პარლამენტის მიერ თანხმობასთან. საფრანგეთისგან განსხვავებით, გერმანიაში როცა კანონითაა ზუსტად განსაზღვრული პროცედურა, თუ როგორ უნდა შემუშავდეს კანონქვემდებარე აქტი, არაა სავალდებულო პარლამენტის მხრიდან თანხმობის მიღება.

“ამასთან, მხოლოდ პრემიერ- მინისტრებსა და მინისტრებს გააჩნიათ სპეციალური ნორმატიული აქტების საფუძველზე მინიჭებული უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელება შეუძლიათ პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე. მათ შორის აღსანიშნავია მარეგლამენტირებელი კანონების მიღებასთან დაკავშირებული და კანონთა შესრულებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებანი. მარეგლამენტირებელი უფლებამოსილების ცნება მეხუთე რესპუბლიკის კონსტიტუციამ განსაზღვრა, როგორც სამართლებრივი ნორმების ავტონომიური დეკრეტებით დადგენის მთავრობის აღიარებული უფლება, რაც არ უნდა წარმოადგენდეს პარლამენტის კომპეტენციას.”³⁵

„ორდონანსებსა და დეკრეტებთან დაკავშირებით სიტუაცია განსხვავებულია. პრემიერ-მინისტრსაც და პრეზიდენტსაც აქვთ უფლება, რეგულაციები გამოსცენ, თუმცა 21(1) მუხლის მიხედვით, პირველ რიგში, პრემიერ-მინისტრს, გარდა იმ შემთხვევებისა, რომლებიც ჩამოთვლილია მე-13

³³ ბაბუკი ვ., ერფრუტი ჯ. და შტაინროტერი ბ. „შედარებითი სამართლის მეთოდოლოგიის გამოყენება პრაქტიკაში პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებათა გადანაწილება საქართველოში, საფრანგეთსა და გერმანიაში“, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა VIII, 2015, 114

³⁴ https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en

³⁵ კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., „საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა“, 1997, 81

მუხლში. ამ მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი აწერს ხელს მინისტრთა საბჭოს მიერ განხილულ ორდონანსებსა და დეკრეტებს, მაგრამ იგი აღჭურვილია დისკრეციული უფლებამოსილებით ამ შემთხვევისთვის და თუ გადაწყვეტს, რომ არ ხელი მოაწეროს, დებულება ძალაში შევა მხოლოდ მაშინ, როცა პარლამენტი მისი შესაბამისი შინაარსის შემცველ კანონს მიიღებს.³⁶

„მთავრობაში, პირველ რიგში, პრემიერ-მინისტრს აქვს უფლება, მიიღოს რეგულაციები, როგორც ამას 21(1) მუხლის მე-4 წინადადება ითვალისწინებს. რეგულაციებს შედეგად მოსდევს არა მარტო იმ აქტების მიღება, რომელთა საშუალებით კანონის განხორციელება ხდება, არამედ ავტონომიური ნორმატიული აქტებისაც, მაგალითად, საფრთხის ასაცილებლად. ეს პრეროგატივები ითვლება ვეტოს ყველაზე ძლიერ უფლებად, რომელსაც საფრანგეთის პრეზიდენტი ახორციელებს. იგივე ითქმის იმ წესებზე, რომელთა საშუალებითაც ხორციელდება ფორმალური საპარლამენტო კანონები. მხოლოდ მინისტრთა საბჭოს მიერ მიღებულ ორდონანსებსა და დეკრეტებს (ეს ნორმატიული აქტები უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე პრემიერ-მინისტრის გამოცემული) სჭირდებათ პრეზიდენტის ხელმოწერა და, აქედან გამომდინარე, კონსენსუსიც პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის. პრეზიდენტის ძლიერი სტატუსი და პარლამენტთან ანგარიშვალდებულება აქტის გამოცემის დროს, რეალურად მთავრობას ორ მაკონტროლებელ ძალას უჩენს. კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრს, როგორც მთავრობის მეთაურს, თავისი საკუთარი ადმინისტრაცია ემსახურება. პრეზიდენტს კი ეკვივალენტური აპარატი არ გააჩნია თავისი გადაწყვეტილებების შესასრულებლად. მას დახმარებას უწევს მხოლოდ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ მრჩეველთა ჯგუფი, რომლის ფუნქციები არ განისაზღვრება კონსტიტუციით და მრჩეველების რაოდენობაც დავალებათა მიხედვით იცვლება.“³⁷

რაც შეეხება ამერიკის შეერთებულ შტატებს, აქ სპეციფიურად განსხვავებული შეზღუდული დელეგირების მოდელი მოქმედებს, თუმცა მნიშვნელოვანი-ზუსტად განსაზღვრული მიზანი, სააგენტოებისთვის საკანონმდებლო ფუნქციის გადაცემისას განმსაზღვრელ ელემენტს წარმოადგენს.

³⁶ Hans J. Tümmers, „Das politische System Frankreichs“, Eine Einführung, Munich 2006, 72

³⁷ ბაბუკი ვ., ერფრუტი ჯ. და შტაინროტერი ბ. „შედარებითი სამართლის მეთოდოლოგიის გამოყენება პრაქტიკაში პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებათა განაწილება საქართველოში, საფრანგეთსა და გერმანიაში“, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა VIII, 2015, 103

აშშ-ს 1787 წლის კონსტიტუცია მკვეთრად მიჯნავს სამ შტოს და მათ უფლებამოსილებებს. თუმცა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამშრომლობა ცვალებადია. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მკაცრი გამოქვეყნა საკმარისი არ აღმოჩნდა საერთო სფეროებში უფლებამოსილებათა აღრევის აღმოსაფხვრელად.“ საპრეზიდენტო სისტემა ხასიათდება სუსტი კავშირით საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა შორის და ძალაუფლების ბალანსის ცვალებადობით”.³⁸

ამერიკის შეერთებული შტატების დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლების განსაზღვრა ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაშია გაწერილი. კონსტიტუციის მე-8 ნაწილში გაწერილია სამართლებრივი საფუძველი. კერძოდ, კონგრესს შეუძლია, შექმნას ყველა ისეთი კანონი, რომელიც აუცილებელი და სავალდებულო იქნება ზემოთ ჩამოთვლილი უფლებამოსილებების აღსრულებისათვის, აგრეთვე - ყველა სხვა სახის უფლებამოსილებებისათვის, რომლებიც ამ კონსტიტუციის მიხედვით გადაეცემა შეერთებული შტატების მთავრობას, მის რომელიმე დეპარტამენტს, ან თანამდებობის პირს.³⁹

ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის მიხედვით აღმასრულებელი ხელისუფლება გადაეცემა ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტს. აშშ-ის კონსტიტუციის I მუხლი (1) აღნიშნავს, რომ "საკანონმდებლო ძალა შეერთებული შტატების კონგრესსია, რომელიც შედგება სენატისა და წარმომადგენელთა პალატისაგან".

პოლიტიკის მეცნიერებაში ამერიკის შეერთებულ შტატებს "ნახევრადსუვერენულ კონგრესადაც" მოიხსენიებენ. ტერმინი "სუვერენის" მიმართება კონგრესთან გამოიყენება, იქიდან გამომდინარე რომ ეს უკანასკნელი კანონმდებელია. "ნახევრადსუვერენი", კი იქიდან, რომ პუნქტობრივად და არაპირდაპირ სხვა ხელისუფლებასთან- პრეზიდენტთან სუსპენზიური ვეტოთი, უზენაეს სასამართლოსთან გადაწყვეტილებებით კონსტიტუციური კონტროლის უფლებამოსილებით ინაწილებს კანონმდებლის უფლებამოსილებას. თუმცა ეს მხოლოდ აღნიშნულს არ

³⁸ ლაუსონი კეი, „ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა“; კრებული-რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო; შემდგენელი და რედაქტორი მელქაძე ო.; თბილისი, "უფლება"; 1996, 152

³⁹ http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/6905/1/Amerikis_Konstitucia.pdf

მოიცავს. იგი ასევე მოიცავს შტატების და სააგენტოების უფლებამოსილებებს, გამოსცენ აქტები განსაზღვრულ შემთხვევებში.⁴⁰

კონსტიტუცია ნათლად განსაზღვრავს კონგრესის უფლებამოსილებას, რომელიც ფედერაციის უფლებამოსილებიას ემთხვევა, ის საკმაოდ არაზუსტია, როდესაც საქმე პრეზიდენტის ძალაუფლებას ეხება. კონსტიტუციის III მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად “ აღმასრულებელი ხელისუფლება აშშ-ს პრეზიდენტს აქვს მინიჭებული”, მაგრამ ნათელი არ არის ფილადელფიის კონსტიტუციის შემადგენელის ჩანაფიქრით ეხება, თუ არა საქმე მთლიან სამთავრობო კომპეტენციის მინიჭებას, რადგან, ერთი მხრივ ამავე მეორე მუხლის მეორე და მესამე ნაწილებში ჩამოთვლილია პრეზიდენტისათვის მინიჭებული ზოგიერთი უფლებამოსილება იმგვარად, რომ ამ ჩამონათვალს შეზღუდული ხასიათი აქვს, მეორე მხრივ კი პრეზიდენტის ბევრი პრეროგატივა სენატის მონაწილეობით ხორციელდება. ამ მხრივ კონსტიტუციის შემდგენელის ნება ნათელია, პრეზიდენტი მარტო ახორციელებს აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციას და არ იყოფს მინისტრებთან გადაწყვეტილების მიღების უფლებას. პრეზიდენტი ითავსებს აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივას, იგი ერთდროულად სახელმწიფოს მეთაურია და მმართველობის ერთადერთი ინსტანტია. ამგვარად იგი ფედერალური ადმინისტრაციის მეთაურია.⁴¹

რაც შეეხება აშშ-ს მთავრობის კომპეტენციებს: კონგრესს გააჩნია უფლებამოსილება “მიიღოს ყველა კანონი, რომელიც აუცილებელი და შესაფერისი იქნება ჩამოთვლილი უფლებების და ასევე სხვა უფლებების განსახორციელებლად, რომელიც აშშ-ს მთავრობას კონსტიტუციით აქვს მინიჭებული.” ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესი სასამართლო აღიარებს, რომ “რთულია ბარიერი გაავლო საკანონმდებლო უფლებამოსილების იმ ზღვარს შორის რომელიც საკანონმდებლო ხელისუფლების განმახორციელებელ ორგანოსა და ადმინისტრაციას შორის არსებობს”⁴², “არანაირი ანალიტიკური სხვაობა, არანაირი სხვაობა სახეობაში არ არსებობს საკანონმდებლო ფუნქციასა “მომავლის წესების დაწესების შესახებ” და სააგენტოების დებულებით დადგენილ წესებს შორის”⁴³

⁴⁰ <https://www.bpb.de/internationales/amerika/usa/10649/kongress?p=all>

⁴¹ლოვო ფ., „თანამედროვე დიდი დემოკრატიები“ საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2002 , 195

⁴² United States v. Grimaud, SYMPOSIUM: BOWSHER V. SYNAR: DIE ÜBER CONTEMPORARY DEBATTE LEGISLATIVE-EXECUTIVE Gewaltenteilung, Copyright (c) Cornell Law Review Cornell Law Review, Thomas O. Sargentich, Professor of Law, Washington College of Law der American University, 1987

⁴³ In Amalgamated Meat Cutters v. Connally, მოსამართლე ლევენთალის მოსაზრება

გამომდინარე აქიდან, უნდა დავაკსენათ, რომ კონგრესის უფლებამოსილება მთავრობისთვის შეზღუდული უფლებამოსილებების განსაზღვრაა, რომელიც კანონის საფუძველზე დგინდება.

კონგრესი სტატუტების საფუძველზე ადმინისტრაციულ სააგენტოებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავების უფლებამოსილებას გამუდმებით გადასცემს. ამასთან, კონგრესის მიერ მიღებული სტატუტები ადმინისტრაციულ სააგენტოებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფართე უფლებამოსილებას ანიჭებენ⁴⁴.

შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი ცხადყოფს, რომ დელეგირების სტანდარტს გერმანია, საფრანგეთი და ამერიკის შეერთებული შტატებიც განსაკუთრებული სიფრთხილით იყენებენ. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საკუთარი ფუნქციის გადაცემის დროს სამთავრობო ორგანოს სტანდარტს უწესებენ, რომელიც როგორც ფორმალური თვალსაზრისით ისე შინაარსობრივადც აღმასრულებელ ორგანოს თვითნებობური გადაწყვეტილებებისგან იცავს, ხოლო საკანონმდებლო ორგანოს არ უტოვებს გამოსავალს, რომ საკუთარ უფლებამოსილებაზე პასუხისმგებლობის აცილებით უარი თქვას.

თავი III

დელეგირებისა და პასუხისმგებლობის ურთიერთმიმართება

კითხვა, თუ სად გადის ზღვარი პირველადი კანონმდებლის უფლებამოსილების განხორციელების სამართლებრივ სფეროსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ნორმაშემოქმედების საქმიანობის განხორციელების პროცესს შორის? საზომი სწორედ საკითხის არსებობაა. თუ აღმასრულებელი ხელისუფლება არსებით საკითხებზე მიიღებს გადაწყვეტილებას და შექმნის რეგულაციას, ამ შემთხვევაში ეს პარლამენტისთვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების ჩამორთმევაა და ამასთან ხელისუფლების უსუსურობაზე მიუთითებს. ვინაიდან, მას არ შესწევს უნარი, პასუხისმგებლობა იტვირთოს სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხებზე და ამის გამო უფლებამოსილების დელეგირება აღმასრულებელ ორგანოს გადასცა.

⁴⁴ Asimov M. R., Administrative Law, Chicago: The BarBri Group, 2002, 2-3, მითითებული: კილასონია ნ., „ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მისი სასამართლო კონტროლი“, 2016, 13

უფლებამოსილებათა ფორმალური პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების მაგალითია ინგლისი, სადაც სწორედ პარლამენტის ნებართვით აღმასრულებელი ხელისუფლება საკუთარი შეხედულებებისამებრ იღებს გადაწყვეტილებას არსებით საკითხებზე. ამ შემთხვევაში პარლამენტი აღარ წარმოადგენს იმ ორგანოს, რომელიც პასუხისმგებლობას იტვირთავდა ფორმალურად პირველადი საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელებისათვის. ვინაიდან მან ამ უკანასკნელის განხორციელება სწორედ აღმასრულებელს გადააწყო.⁴⁵

პასუხისმგებლობის საკითხის მნიშვნელობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის პირდაპირპროპორციულ დამოკიდებულებაშია საკანონმდებლო ორგანოს ეფექტურ მუშაობასთან. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ფორმალურ მნიშვნელობას იძენს, როცა უფლებამოსილი ორგანოები საკუთარ უფლებამოსილებებს სხვა ორგანოებს ყოველგვარი საფუძვლის გარეშე გადასცემენ, თანაც ისე, რომ შეუძლებელია პასუხისმგებელი ორგანოს დადგენა. „აშშ-ს კონსტიტუციით პრეზიდენტს შეუძლია ადმინისტრაციული აქტების გამოცემა კანონების ჯეროვნად შესრულების მიზნით. იგი აღჭურვილია პირველადი კანონმდებლობის უფლებითაც მისი კონსტიტუციური ამოცანების შესასრულებლად. გარდა ამისა, პრეზიდენტს და აღმასრულებელი ხელისუფლების განსაზღვრულ ორგანოებს შეუძლიათ სამართლებრივი ნორმები გამოსცენ კანონის პირდაპირი მოთხოვნით, მაგალითად გარემოს დაცვის შესახებ სხვადასხვა კანონი სისტემატიურად აძლევს მითითებას ბუნების დაცვის ამერიკის სამმართველოს ადმინისტრატორს კანონით გათვალისწინებული მიზნების მისაღწევად მიიღოს დადგენილებები და უზრუნველყოს ამ ამოცანათა განხორციელება. ამის მაგალითია მითითებულ მდინარეებში თევზის 5 წლის ვადაში დაბრუნება.“⁴⁶ აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტის მიერ გამოცემული ბრძანებულებები არ ექვემდებარება კონტროლს. საკანონმდებლო ორგანოს მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამოცემული აქტის შესწორების შემცველი კანონის გამოცემა შეუძლია, რაც გამორიცხავს პირდაპირ კონტროლს. სასამართლო კი მხოლოდ მაშინ იწყებს აქტის კანონიერების შემოწმებას, თუ მესამე პირები დაობენ უფლებათა დარღვევაზე. შესაბამისად, კანონის შესრულების მიზანი ვერ აბალანსებს მოქმედების თავისუფლების სფეროს მაქსიმალიზმს, მაშინ როცა კონტროლი ფაქტობრივად შეუძლებელია.

⁴⁵ იქვე

⁴⁶ მაიო ა, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, გამომცემლობა: „სეზანი“, 2003, 201

პირველადი კანონმდებლის უფლებამოსილების გადაცემის ყველაზე უფრო მკვეთრად გამოხატული შემთხვევა გერმანიის 1933 წლის კანონია⁴⁷, რომლითაც ფაქტობრივად საკანონმდებლო უფლებამოსილების დუბლირებით სამთავრობო ორგანო უკონტროლო ძალის მატარებლად აქცია. კერძოდ ჩანაწერი:” რაიხის კონსტიტუციაში მითითებული პროცედურისგან განსხვავებული პროცედურის საფუძველზე კანონების მიღების უფლება რაიხის მთავრობასაც აქვს”. ამ კანონის მოქმედებით საკანონმდებლო ორგანომ საბოლოოდ დაკარგა პირველადი კანონმდებლის უფლება და მოექცა პარტიული დისციპლინის ქვეშ.

სად უნდა გადიოდეს ზღვარი კონსტიტუციური ამოცანების გადაჭრისას რომ უფლებამოსილებათა დელეგირების ამგვარ შემთხვევებს აარიდოს სახელმწიფომ თავი? როგორც ანდრამ შაიო უთითებს: “ხელისუფლების დელეგირებიდან გამომდინარე კრიზისის დაძლევის რადიკალურ საშუალებად გამოდგებოდა სამართლებივი სახელმწიფოს აღდგენის შემდეგ რუსოს კლასიკურ თეორიასთან დაბრუნება და ადმინისტრაციული ორგანოების მხრივ ყოველგვარ პირველად სამართალშემოქმედებაზე უარის თქმა, ასეთ შემთხვევაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას მხოლოდ კანონის აღსრულების დეტალების შემუშავება დაეკისრებოდა”. თუმცა, თუ განვსაზღვრავთ, დეტალი თვითონ დელეგირებაა, ვინაიდან საკანონმდებლო ორგანოს მიერ შემუშავებული რეგულირების აღსრულება/მისთვის დეტალური პროცედურის გაწერა სწორედ ნორმატულშემოქმედებითი უფლებამოსილების პრაქტიკულ ნაწილს წარმოადგენს.

შაიოც აღნიშნავს, რომ დეტალსა და დელეგირებას შორის ზღვარის გავლება რთულია. აღნიშნული კი შეიძლება გამომდინარეობდეს სწორედ მოსაწესრიგებელ საკითხთა სფეროს ფართო სპექტრიდან. შეუძლებელია, საზოგადოებრივი ცხოვრების კანონმდებლობით სრულად მოწესრიგება. ასეც რომ იყოს, ზუსტად მოწესრიგებული ესა თუ ის სფერო, რომელიც იცვლება, ვითარდება, ნელ-ნელა ახალი რეგულაციის შემუშავებას ითხოვს. გარდა ამისა, სამი შტოს ურთიერთგაწონასწორების და ბალანსირების სისტემაში ასეთი უფლებამოსილი ორგანოს არსებობა მას არა სასწორის რომელიმე მხარედ, არამედ პრიორიტეტულად პირველ ხელისუფლად აქცევს.

გარდა იმისა, რომ შეუძლებელია საკითხთა სრული მოწესრიგება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, პარლამენტი არ წარმოადგენს ორგანოს,

⁴⁷ <http://www.verfassungen.de/de33-45/verf33-i1.htm>

რომელიც იმუშავებს თავისივე მიღებული აქტების აღსრულებაზე. მას არ გააჩნია სპეციალური ცოდნა, რომელიც გარკვეული საკითხის მოწესიერების პერიოდში დაეხმარება შესაძლო რისკების გათვლასა და მისი თავიდან აცილების გზების ძიებაში. შესაბამისად, სამართლებრივი სახელმწიფოს პირობებში შეუძლებელია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ჭიდილის გარეშე საზოგადოებრივი სფეროების რეგულირება.

ადმინისტრაციული აქტების ფორმალური კონტროლი მაშინ, როცა მიუხედავად იმისა, რომ კანონში პროცედურაა გაწერილი და ზუსტ ვადაზე მითითება კანონქვედებარე აქტის შემუშავებელ ორგანოს თვითცენზურისკენ უბიძგებს. სწორედ ამიტომ დელეგირებული საკანონმდებლო უფლებამოსილება ერთადერთი საშუალებაა წარმომადგენლობითი ორგანოს კონტროლის. თუმცა კითხვაზე პასუხს, თუ როგორ უნდა გაკონტროლდეს სწორედ სპეციალური სამთვრობო ორგანოს ან მინისტრის ნორმათშემოქმედებითი უფლებამოსილება, ქვემოთ მოყვანილი უცხოეთის მაგალითები გვაძლევს.

გარდა ამისა, განხილული იქნება ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიული ჭრილიდან დელეგირებული უფლებამოსილების კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლები, ნორმათშემოქმედი სფეროს პასუხისმგებლობის საკითხები.

თავი IV

1995 წლის 24 აგვისტოს სახელმწიფო წყობილების აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ნორმათშემოქმედების კონსტიტუციური მოქმედების ფარგლები

“კონსტიტუციის შექმნა ექსპერიმენტია, გამოცდა, რომლის შედეგი ყოველთვის იქნება განსხვავებული იმისაგან, რაც იყო გათვალისწინებული და რისი მოლოდინიც არსებობდა”⁴⁸ „საკანონმდებლო პროცესი, რომლის მეშვეობითაც ნორმატიული რეალობა ვითარდება და გადასახადებისა და დანახარჯების ადეკვატური ზღვარი დგინდება, თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში გადაწყვეტილების მიღების ერთ-ერთი

⁴⁸ შვარცი ჰ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები ჟურნალი საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, ნომერი 1, 11

ფუნდამენტური მექანიზმია. ლეგისლატურა აღმასრულებლის პოლიტიკურ ინიციატივათა უმრავლესობაზე თანხმობას ამ მექანიზმის გამოყენებით გასცემს. ამდენად, საკანონმდებლო პროცესი დეპუტატებს პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის მეტად მნიშვნელოვანი შესაძლებლობით უზრუნველყოფს.⁴⁹

„1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული კონსტიტუციით საქართველოს პარლამენტის განსაზღვრული კონსტიტუციური სტატუსი (არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო), ფუნქციები (საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, კონტროლი მთავრობის საქმიანობაზე და სხვ.) რეფორმის შედეგად ტექსტუალურად არ შეცვლილა, თუმცა შეიცვალა ამ მაღალი სტატუსისა და ფუნქციების ჯეროვნად განხორციელების სამართლებრივი და პოლიტიკური პირობები.“⁵⁰

“საქართველოს კონსტიტუციის პირვანდელი ტექსტით დადგენილ საპრეზიდენტო მოდელს თეორიულად არსებობის უფლება საქართველოშიც ჰქონდა, მაგრამ კონსტიტუციონალიზმი(კონსტიტუცია) ვერ იქნება გულგრილი მისი სერიოზული დამახინჯების მიმართ. ამოქმედების შემდეგ თავი იჩინა კონსტიტუციაში არსებულმა ინსტიტუციონალურმა დეფორმაციებმა, განშტოებათა ფუნქციების აღრევამ, შეკავება - გაწონასწორების მექანიზმის რეალურად არარსებობამ.⁵¹ “კონსტიტუციური სამართლის ექსპერტი ვოლფგანგ ბაბეკი აცხადებს, რომ საქართველოში პოლიტიკური პრობლემები სათავეს კონსტიტუციიდან იღებდა და მისი შესწორება გარდაუვალი იყო.”⁵²

თავი IV

⁴⁹ საპარლამენტო მექანიზმების გაძლიერება ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის ურთიერთობებში, კვლევების სერია, მომზადებულია ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის “National Endowment For Democracy”, 23.

⁵⁰ დემეტრაშვილი ა. “მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში” მითითებულია: “სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე”, სტატიების კრებული, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013, 23

⁵¹ საქართველოს კონსტიტუცია 20 წლის შემდეგ, კრებული, რედაქტორები: ნაცვლიშვილი ვახტანგ, ზედელაშვილი დავით, კრებული მომზადდა ფონდი ღია საზოგადოებას მხარდაჭერით, https://www.osgf.ge/files/2016/Publications/merged_document_5.pdf 2016, 32

⁵² დემეტრაშვილი ა., წინათქმა, მითითებული: “კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ” ვოლფგანგ ბაბეკი, სტივენ ფიში, ცენო რაიჰენბეჰერი, <http://www.georgischerknoten.de/images/knoten/GeorgischeBuecher/giz2013-ge-rewriting-a-contitution.pdf>, 5

2004 წლის ცვლილებებიდან 2018 წლის კონსოლიდირებულ ვერსიამდე

“კონსტიტუციონალიზმისთვის ყველაზე რთულია მთავრობის ფორმირების მექანიზმისა და პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების მარეგულირებელ ნორმათა სისტემის მოწესრიგება”⁵³

2004 წლის კონსტიტუციიდან 2018 წლის კონსოლიდირებულ ცვლილებების პარალელურად საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის ურთერთქმედების ზღვარიც შეიცვალა. 2004 წლის ვერსიით სამთავრობო ორგანო შემოიფარგლებოდა საგარეო და საშინაო პოლიტიკის განხორციელების უზრუნველყოფ ძალას, რომელსაც როგორც პრეზიდენტი ასევე პარლამენტი აკონტროლებდა. ამასთან ამ წლის ცვლილებებითა დამატებით განხორციელებული ცვლილებების შედეგად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ნახევრად საპრეზიდენტოდ ფორმირდა, თუმცა პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო სფეროში არათუ შემცირდა, არამედ პირიქით გაძლიერდა.

2004 წლის ვერსიით სამთავრობო აპარატი პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებული იყო პრეზიდენტთანაც. ხოლო არაპირველადი კანონმდებლის უფლებამოსილება საკანონმდებლო სფეროში პრეზიდენტს ჰქონდა. თუმცა ურთიერთგაწონასწორება და ბალანსის მოდელი ფორმალურ ხასიათს უფრო მეტად ატარებდა. “ყოველი კონკრეტული ქვეყნის კონსტიტუციური პრაქტიკა, ანუ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებათა განაწილება, ამ უფლებამოსილებებში შეჭრის კონკრეტული ინტერესები და შესაძლებლობები სხვადასხვა ქვეყანაში ჰიბრიდიზაციის პროცესის ინტენსივობისა და შინაარსის განსხვავებულობას აჩვენებს”⁵⁴.

საქართველოში 2004 წელს განხორციელებული ცვლილებებით პრეზიდენტი ინსტრუმენტალურად დამოუკიდებელ ორგანოდ იქცა, კონსტიტუციის ჩანაწერიც კი, სადაც აღნიშნული იყო მთავრობის ცალ-ცალკე პასუხისმგებლობაზე პრეზიდენტთან და პარლამენტთან, რეალურად მთავრობის სავალდებულო ანგარიშვალდებულებას მხოლოდ

⁵³ მელქაძე ო., საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, ქართული სამართლის მიმოხილვა - ტომი 7. N 4. 2004 , 652

⁵⁴ მელქაძე ო., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, გამოცემულია: ფონდ ღია საზოგადოებას მხარდაჭერით, 2005 , 136

პრეზიდენტთან ადგენდა. მთავრობა, როგორც შემსრულებელი ორგანო კითხვის კარგავდა კავშირს საკანონმდებლო ორგანოსთან, რაც სწორედ ამ უკანასკნელს ასუსტებდა.

მოქმედი კონსტიტუციის ფარგლებში საქართველოს მთავრობის საქმიანობის მაკონტროლებელი ძალა წარმომადგენლობითი ორგანოა. საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის მიხედვით “ მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე”.⁵⁵

4.1. სახელმწიფოს მეთაური-პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა გარდაქმნა

2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით კონსტიტუციის “ტექსტის მიხედვით ამკარაა უფლებრივი დისბალანსის არსებობა ურთიერთობებში პრეზიდენტი-მთავრობა-პარლამენტი და ეს დისბალანსი პრეზიდენტის სასარგებლოა, რაც მას სისტემაში დომინირების სამართლებრივ საფუძველს აძლევს. შედეგად სისტემა ფუნქციონირებს საპრეზიდენტო, უფრო სწორედ ე.წ. „სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის“ ფორმატში.”⁵⁶

აღნიშნული ფართო კომპეტენციებში გამოიხატებოდა. კერძოდ 2004 წლის საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. ეს ძალიან წააგავს ვაიმარის 1933 წლის ჩიხს, როცა პარლამენტმა ფაქტობრივად დუბლირებული უფლებამოსილებებით აღჭურვა მაშინდელი რაიხი. საქართველოს პრეზიდენტი ფაქტობრივად სუპერპრეზიდენტის რანგში აღმოჩნდა, ვინაიდან ის გახდა კვანისასამართლო ორგანო.

ამ ჩანაწერში, სადაც თითქოს პრეზიდენტი არბიტრის როლში გვევლინებოდა, რეალურად პირველადი კანონმდებლის რანგში აღმოჩნდა, რომლიც მოწონებასაც ექვემდებარებოდა საქართველოს მთავრობის და აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტების გამოცემა/არ გამოცემა. შიშს,

⁵⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 54

⁵⁶ დემეტრაშვილი ა. “მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში” მითითებულია: “სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე”, სტატიების კრებული, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013, 36

არამხოლოდ თვითონ უფლებამოსილების გადაცემა ქმნიდა, არამედ მისი ფარგლები, რომელიც სრულ თავისუფლებას უქმნიდა პრეზიდენტს კონსტიტუციასთან აქტის წინააღმდეგობის შემთხვევაში შეეჩერებინა იგი და ამ შეჩერების ფარგლებიც თვითონ, ნორმატიული აქტებით განესაზღვრა.

სახელისუფლებო შტოების ფუნქციების რეგულირებისას, მათი ბალანსირების პროცესში დაუშვებლად ითვლება იმ არსებითი ფუნქციების და სამოქმედო არეალის აღმოფხვრა, რომელსაც ფლობს და ახორციელებს ესა თუ ის შტო, როგორც ასეთი, კლასიკური გაგებით. კერძოდ, არსებობს ერთგვარი რაციონალური ზღვარი, რომლის გადალახვა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევად სახელდება. კონკრეტული კონსტიტუციონალისტური ფორმულა – *ultima ratio*, თუ რა ითვლება ამ ზღვარის გადალახვად, განისაზღვრება თითოეული სახელმწიფო მმართველობის ფორმის და სახელისუფლებო შტოების მასშტაბით ამოქმედებული სამართლებრივი ინსტრუმენტების სახეობების მიხედვით ინდივიდუალისტურად⁵⁷.

უფრო აშკარად რომ შევხედოთ, მთავრობა რომელიც ბიუჯეტის პროექტს წარადგენდა, თანხმობას სწორედ პრეზიდენტისგან იღებს, ხოლო განსაკუთრებულ შემთხვევებში საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე შეემუშავებინა რეგულაცია, რომელიც ფორმალურად დეკრეტის აქტის ქვეშ მოექცეოდა. ორივე შემთხვევაში რეგულაციის დამტკიცებაში მონაწილეობას სწორედ პრეზიდენტი იღებდა, შესაბამისად მთავრობა პრეზიდენტის ინტერესის გამტარებელი, ხოლო პარლამენტი განსაკუთრებულ შემთხვევებში შესაძლოა დამმტკიცებელიც ყოფილიყო. აქ კი ის საკითხია მნიშვნელოვანი, რომ პარლამენტი-წარმომადგენლობითი ორგანო, ხალხის მიერ არჩეული პირებისგან შედგება და ლეგიტიმაცია, რომ ეკონომიკური კეთილდღეობა განიკარგოს, სწორედ მათი ერთ-ერთი უმთავრესი უფლებამოსილებაა. მისი ერთი პირის ხელში სანახევროდ ან სრულად გადაცემა კი საკანონმდებლო უფლებამოსილებაზე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღების ტოლფასი და ამ უფლებამოსილებაზე პასუხისმგებლობის მოხსნაა.

ამ უკონტროლო კომპეტენციებს ემატებოდა პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება, რაც ზემოაღნიშნულთან ერთად სრულიად აკნინებდა

⁵⁷ იქვე: ერქვანია თ. „სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები“, „სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე“, სტატიების კრებული, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013, 48

პარლამენტის, როგორც საკანონმდებლო ფუნქციის განმახორციელებელი ორგანოს კონსტიტუციურ სტატუსს.

შესაბამისად, ჩანაწერი, რომ პრეზიდენტი საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური იყო 2004 წლის კონსტიტუციით შეგვიძლია, განვმარტოთ მისი კვაზისასამართლო, პირველადი საკანონმდებლო უფლებამოსილებებიდან გამომდინარე, რომელიც სრულიად ეწინააღმდეგება სამი შტოს ურთიერთგაწონასწორებისა და ბალანსირების სისტემის არსს.

2010 წლის 15 ოქტომბრის⁵⁸ კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა პრეზიდენტს ფაქტობრივად ჩამოართვა პირველადი კანონმდებლის უფლებამოსილება. კერძოდ ის უკონტროლო ძალაუფლება, რომლითაც 2004 წლიდან ის უფლებამოსილი იყო შეეჩერებინა ან გაეუქმებინა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტები.

გარდა ამისა, შეიცვალა 2004 წლის ჩანაწერი კონსტიტუციაში, რომლითაც საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავდა და ახორციელებდა სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. იგი უზრუნველყოფდა ქვეყნის ერთიანობას და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად. 2013 წლის ოქტომბრიდან ამოქმედებული ჩანაწერი შემდეგნაირად გამოიყურება: “საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას”. შესაბამისად, პრეზიდენტი პირველადი საკანონმდებლო ფუნქციის განმახორციელებელი პირად უკვე აღარ გვევლინება, იგი მხოლოდ უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა გამართულ ფუნქციონირებას. პარლამენტი კი იბრუნებს საკუთარ უფლებამოსილებებს.

ამასთან შეიცვალა საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი სტატუსი, ის უკვე წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა

⁵⁸ ამოქმედდა 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.

ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. 2010 წლის ცვლილებებმა პრეზიდენტის მიმართ მთავრობის ანგარიშვალდებულება მოხსნა, შესაბამისად პრეზიდენტი ჩამოაშორა სამთავრობო კაბინეტს და დაუტოვა პოლიტიკურ დღის წესრიგში თანახელმოწერის ინსტიტუტი. 2010 წლის ცვლილებებით საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებაში გაჩნდა ახალი სამართლებრივი სივრცე. კერძოდ, საქართველოს მთავრობის ნორმათშემოქმედებითი უფლებამოსილება, რომლითაც ის გამოსცემს აქტებს საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე. შესაბამისად აქ ამოქმედდა უკვე შეზღუდული საკანონმდებლო უფლებამოსილების მოდელი.

უფრო კონკრეტულად, თუ საქართველოს მთავრობა ანგარიშვალდებული მხოლოდ პარლამენტის წინაშეა და აღარ არსებობს დამატებითი ორგანო, რომელიც მის მოქმედებას შეაჩერებს კვაზისამართლო თუ საკანონმდებლო ფუნქციით, მისი ნორმათშემოქმედებით-სამოქმედო სივრცის განმსაზღვრელად მხოლოდ მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე პირი-კანონმდებელი რჩება.

ერთის მხრივ აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება და დაბალანსება კანონმდებელს თავის საკუთარ უფლებამოსილებებთან და პასუხისმგებლობებთან აბრუნებდა, თუმცა ამასთან, იქმნებოდა ახალი კონკურენტ სამთავრობო ორგანო, რომელიც დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ჩამოცილებული იყო აქტიური პასუხისმგებლობის რეჟიმს საკუთარი მოქალაქეების წინაშე.

ნოე ჟორდანიას ჯერ კიდევ 1919 წლის 27 თებერვალს გაზეთ “ერთობაში” გამოქვეყნებულ სტატიაში აღნიშნავდა: “რესპუბლიკაში აღმასრულებელი ძალა გამომდინარეობს დამფუძნებელი კრებიდან. პარლამენტალურ რეჟიმში დგება სამინისტრო პარლამენტის უმრავლესობისაგან და პასუხისმგებელია მის წინაშე. თუ სამინისტროს პოლიტიკა ან პროექტები არ მოიწონა პარლამენტმა, – ის სამსახურს თავს ანებებს და დგება მეორე სამინისტრო.”⁵⁹

ზოგადად, სახელისუფლებო შტოების დანაწილება მიმდინარეობს ფუნქციონალური, ინსტიტუციონალურ-ორგანიზაციული და ე.წ. პერსონალური კრიტერიუმების საფუძველზე. ფუნქციონალური დანაწილება

⁵⁹ დამფუძნებელი კრება, მისი ფუნქცია და ძალა-უფლება, 1919, 27 თებერვალი გაზ. „ერთობა“ – 1919. – №46, 48. ; 1 მარტი. - ხუთშაბათი, შაბათი – 1,2(მოხსენება სოც. დემ. ორგანიზაციათა შეერთებულ კრებაზე)

განასხვავებს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, ინსტიტუციონალურ-ორგანიზაციული დანაწილებისას ხდება ცალკეულ შტოებს შიგნით კომპეტენციების დანაწილება, ე.წ. პერსონალური კრიტერიუმით მოიცავს სამ სახელისუფლებო შტოს მასშტაბით ერთი და იმავე პირის გარშემო ძალაუფლების კონცენტრირების გამორიცხვის პრინციპს⁶⁰.

თავი V

დელეგირებული უფლებამოსილების რისკები

საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მოქმედების ფარგლების მიჯნას საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს. საქართველოს პარლამენტის სტატუსი საკანონმდებლო ხელსუფლების განხორციელებაში, საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრაა. შესაბამისად, ამ ორგანოს ძირითადი მოვალეობა საკანონმდებლო პროცესის განხორციელებაა, რაც შეეხება საქართველოს მთავრობის მისი ძირითადი სტატუსი საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაა.

შესაბამისად, ეს ორი ორგანო სწორედ განსაზღვრა/ განხორციელების ნაწილში ერთმანეთს სცილდება და ამავე დროს უკავშირდება. გამომდინარე იქიდან, რომ ამ ნაშრომის მიზანი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების კონსტიტუციურობის ფარგლების განსაზღვრაა, განხილული იქნება საშინაო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველოს მთავრობის ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების ზღვარი.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით მთავრობის საქმიანობა სახელმწიფო პოლიტიკის საქმეა და მისი მოქმედების ფარგლებიც სწორედ ამ ფარგლების განხორციელებაა. რაც შეეხება სამართლებრივ ნაწილს და სამართალშემოქმედებითი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებას, ის მხოლოდ და მხოლოდ პოლიტიკის განხორციელებას უკავშირდება და მისგან გამომდინარეობს. დანარჩენი უკვე საქართველოს პარლამენტის საქმეა და მისი ძირითად მოვალეობას საკანონმდებლო

⁶⁰ ერქვანია თ. „სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები“, „სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე“, სტატიების კრებული, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013, 46

პროცესის განხორციელების უფლებამოსილებას მოიცავს. თუ მთავრობა კონსტიტუციურ ფარგლებს-პოლიტიკის განხორციელებას სცდება და დელეგირებულ საკანონმდებლო ფუნქციას სხვა მოცულობით და არა საშინაო ან საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრისთვის არ იყენებს/ ან უფრო მეტი მოცულობით იყენებს, ეს უკვე კონსტიტუციურ კალაპოტს მიღმა რჩება.

„მოქმედი კანონმდებლობით შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანოებისათვის სამართლებრივი ნორმების დამოუკიდებელი გამოცემის, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების მინიჭება არის ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციის უმნიშვნელოვანესი ელემენტი“.⁶¹

ნორმაშემოქმედების ნორმატიული საფუძვლები გვხვდება ასევე საქართველოს კანონში ნორმატიული აქტების შესახებ. მასში მითითებულია, რომ მთავრობის დადგენილება მიიღება საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად. ამასთან, საქართველოს კანონის „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილების და წესის შესახებ“ განმარტავს მთავრობის საქმიანობას ფუნქციურად : მთავრობა საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებებსა და განკარგულებებს. 2. მთავრობის სამართლებრივ აქტებს ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი, 3. მთავრობის დადგენილება არის ნორმატიული აქტი, რომლის მომზადების, მიღებისა და ძალაში შესვლის წესი განისაზღვრება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და მთავრობის რეგლამენტით. 4. მთავრობის სამართლებრივი აქტების შესრულება სავალდებულოა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე.⁶² შესაბამისად, მთავრობის მიერ გამოცემული დადგენილებების მიზანი საკანონმდებლო აქტებში უნდა ვეძიოთ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებაში მითითებულია: „მმართველობითი ორგანოს ნორმაშემოქმედების ფუნქცია უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი ფუნქციაა მხოლოდ საკანონმდებლო აქტით მინიჭებული უფლებამოსილების და იურისდიქციის ჩარჩოში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ეს გამოიწვევდა სრულ სამართლებრივ ქაოსს და

⁶¹ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე. ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, 2008, 269

⁶² საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, მუხლი მე-6

რისკის ქვეშ დადგებდა სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდა, რაც სამართლებრივი სახელმწიფოს ქვაკუთხედია“.⁶³

კანონის მიზნისა და საჭიროების გარეშე გამოცემული ნორმატიული აქტი თავისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე მავნე პრაქტიკას ამკვიდრებს. ერთის მხრივ გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ აქტით განსაზღვრული ნორმატიული სფერო საზოგადოებრივი ყოფის ყოველდღიურ რეჟიმში იწყებს მოქმედებას. მეორეს მხრივ, სიფრთხილეა საჭირო დელეგირებული უფლებამოსილების განსაზღვრისას, ვინაიდან, ზუსტი მოცულობით განუსაზღვრელი დელეგირების მიზანი ხელისუფლების ორგანოს თვითნებური პრაქტიკისკენ უბიძგებს. შესაბამისად, საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირების მიზნის განსაზღვრა, საამისოდ უფლებამოსილი ორგანოს-პარლამენტის მიერ პირდაპირ კავშირშია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან, რომ ქვეყანაში დაცული იყოს უსაფრთხოება.

საქართველოს პარლამენტის დადგენილებაში⁶⁴ “საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის 2014-2020 წლებისთვის” ძირითად მიზნად განსაზღვრულია სისტემური მიდგომის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებებიდან გამომდინარე ვალდებულებების ყოველდღიურ ცხოვრებაში შესრულებას. ამისათვის, ხელისუფლების ყველა შტოს წარმომადგენელმა, პირველ რიგში საქართველოს მთავრობამ, ნებისმიერმა საჯარო თანამდებობის პირმა ცენტრალურ თუ ადგილობრივ დონეზე კარგად უნდა გააცნობიეროს და განახორციელოს მოვალეობები, რასაც მათ ადამიანის უფლებების უზრუნველყოფის კონსტიტუციური ვალდებულება აკისრებს. სტრატეგია მიზნად ისახავს, საქართველოში ყველა ადამიანს კარგად ესმოდეს საკუთარი უფლებების არსი და პრაქტიკაში შეემლოს მათი გახორციელება მეტი კეთილდღეობისა და ღირსეული ცხოვრების მისაღწევად.

საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ცვლილების ერთ კონტექსტში გაერთიანება, გამოიწვია მთავრობის სტატუსის ჩამოყალიბების ეტაპმა. კერძოდ, ეს ორი ერთმანეთთან თანმიმდევრულ პროცესში განიხილება, ვინაიდან სწორედ საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტმა ჯერ 2004 წელს,

⁶³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის N ბს -1260-1204 (გ-09) 2009, 22 ოქტომბრის გადაწყვეტილება, კილასონია ნ., სადისერტაციო ნაშრომი :“ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მათი კონტროლი“ უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016 , 26

⁶⁴ [http://gov.ge/files/428_51453_705840_Strategy-GEO\(1\).pdf](http://gov.ge/files/428_51453_705840_Strategy-GEO(1).pdf)

შემდეგ 2010 წელს, ხოლო საბოლოოდ 2018 წელს მთავრობა მიიყვანა თავისი უფლებამოსილების სფეროში დამოუკიდებლობამდე, ამავე დროს კი შექმნა მუდმივი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის რეჟიმი ინტერპელაციის სახით.

ისტორიულ რეალობას თუ გადავხედავთ, საქართველოს მთავრობის სტატუსი 1995 წლის კონსტიტუციაში დამოუკიდებლად არ იყო გათვალისწინებული, 2004 წელს ჩამოყალიბდა, ცვლილებებით მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ძვრები მოხდა, კერძოდ, კონსტიტუციურად გაძლიერდა ადმინისტრაციული ხელისუფლების- მთავრობის ინსტიტუტი და იგი დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბდა ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის პირობებში. ამ ცვლილებების შემდეგ ჩნდება საქართველოს კონსტიტუციაში თავი- საქართველოს მთავრობა.

თუმცა ფორმალურად ისევ პრეზიდენტისა და პარლამენტის დაქვემდებარებაში არსებობდა, ხოლო 2010 წლის ცვლილებებმა რადიკალურად შეცვალა მთავრობისა და საკანონმდებლო ორგანოს ურთიერთქმედების ბარიერი. მთავრობა დამოუკიდებელ ორგანოდ, ხოლო პარლამენტი ანგარიშმავალდებულებულ ორგანოდ განსაზღვრა.

უფრო დეტალურად რომ აღვიქვათ მოქმედი დელეგირებული უფლებამოსილების რისკები, ქვემოთ განხილულია საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებათა განვითარების ისტორიული ჭრილი და ამავე დროს ნორმატიული აქტების ანალიზი, მთავრობის საქმიანობის პარალელურად სახელმწიფოს კონსტიტუციური განვითარების გზაზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ნაკლი ის იყო, რომ საქართველოს მთავრობა ფორმალურად დამოუკიდებელ ორგანოდ ცხადდებოდა, თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა ორი მაკონტროლებელი სახელმწიფო ორგანო ჰყავდა- პრეზიდენტი და პარლამენტი. 2013 წელს ამოქმედებული ცვლილებებით ჩამოსცილდა მთავრობას პრეზიდენტთან ანგარიშალდებულება და მაკონტროლებელ ორგანოდ პარლამენტი დარჩა. მთავრობის სტატუსი კი დაუკავშირდა ადმინისტრაციულ ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს. პრეზიდენტის როლი შესუსტდა.

ამ ცვლილებებმა უზრუნველყო ხელისუფლების შტოების მკაცრი დაყოფა. თუმცა, ამავე დროს მთავრობის საქმიანობა მჭიდროდ დაუკავშირდა საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობას. კერძოდ ადმინისტრაციული საქმიანობის

განხორციელება უკავშირდება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ გაწერილი ნორმების საზოგადოებრივ ყოფა-ცხოვრებაში დანერგვას. შესაბამისად, სპეციფიკური დებულებების და წესების შემუშავება ზოგადი დებულების დაკონკრეტებისთვის, ასევე კანონშემოქმედებითი საქმიანობაა, რომელიც სპეციალისტის- ამ შემთხვევაში საქართველოს მთავრობის ხელში აღმოჩნდა. სწორედ ამ ცვლილებების შედეგია იმ ნორმატიულ აქტთა რაოდენობის ზრდა რაც დღეის მონაცემებით აქვს საქართველოს მთავრობას მიღებული.

5.1 მხოლოდ საკანონმდებლო აქტებით მოწესრიგების შეზღუდვა

სათაურის პასუხი, ქვეყნის უზენაეს კანონში უნდა მოვძებნოთ. კერძოდ, ისევ და ისევ საქართველოს მთავრობის სტატუსიდან გამომდინარე, სადაც აღნიშნულია, რომ ყველანაირი საქმიანობა უნდა გამომდინარეობდეს მხოლოდ და მხოლოდ ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილებიდან. გამონაკლისი არც სამართალშემოქმედებითი დელეგირების ნაწილია. თუმცა, გადაცემული საკანონმდებლო უფლებამოსილება ხშირ შემთხვევაში ზუსტად განუსაზღვრელი ან კანონის მიღების დაჩქარებული მიზნიდან გამომდინარე საკმაოდ ფართოა. ასეთი პირობებით მიღებული აქტების მიზნობრიობის მოცულობისა და შინაარსის კონსტიტუციურობა მთლიანად მთავრობის მოქმედების თავისუფლებაში ჯდება. გამომდინარე აქედან, არსებობს დელეგირებული უფლებამოსილების ქვეშ გამოცემული აქტების ის სფერო, რომლის დელეგირებაც არ შეიძლება. ესენია :

1. აქტი, გამოცემული მიზნისა და მოცულობის გარეშე;
2. აქტი, გამოცემული მყარი საკანონმდებლო საფუძვლის გარეშე;
3. აქტი გამოცემული ფართო უფლებამოსილებათა გადაცემის შედეგად.

განსაკუთრებით საფრთხილოა ასეთი აქტების მოქმედებით საზოგადოებრივი ცხოვრების მოწესრიგება, როცა გამომცემელი ორგანოს ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი არც ისე მყარია. ქვემოთ განხილული იქნება კლასიკური შემთხვევები, თუ როგორ ქმნის მთავრობა ახალ უფლებამოსილებას და თვითონვე განსაზღვრავს მოქმედ ორგანოს.

მაგალითად: საქართველოს კანონის „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ დებულებები- 26⁴ მუხლით განსაზღვრულია მსენებლობის ნებართვის გაცემის წესი. ამ მუხლის მე-5 ნაწილში მითითებულია, რომ მშენებლობის ნებართვის ელექტრონული ფორმით გაცნობის წესს და პირობებს ადგენს საქართველოს მთავრობა ნორმატიული აქტით, ხოლო

ქალაქ თბილისში- ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო ნორმატიული აქტით. ამ შემთხვევაში ამ კონკრეტული ნორმის მიზანი დაინტერესებული პირისთვის მშენებლობის ნებართვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაა, თუმცა იმას, თუ რა კონკრეტულ პირობებში შეუძლია გაეცნოს პირი ნებართვას ან მასზე უარს მთლიანად დამოკიდებულია ორგანოს უფლებამოსილებაზე. გარდა ამისა საქართველოს მთავრობის დადგენილებას მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ საკანონმდებლო საფუძვლად მითითებული აქვს ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ საქართველოს კანონის მე-40 მუხლი, რომლის თანახმადაც : “საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებებისა და დამატებების განხორციელებამდე ლიცენზიებისა და ნებართვების გამცემი ორგანოები, გაცემის წესი და პირობები ამ კანონის შესაბამისად დგინდება საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტით“.

ამავე დროს ამ მუხლის მესამე ნაწილი აწესებს შემდეგს: „თუ ამ კანონით განისაზღვრა ისეთი ლიცენზიის ან ნებართვის სახე, რომლის დამატებითი სალიცენზიო ან სანებართვო პირობები არ არის განსაზღვრული საკანონმდებლო აქტით, ამ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებებისა და დამატებების განხორციელებამდე სალიცენზიო ან სანებართვო პირობები დგინდება საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტით.“ გამომდინარე აქედან საკანონმდებლო ორგანო უშვებს იმის შესაძლებლობას რომ მის მიერ საკანონმდებლო აქტის მნიშვნელოვანი საკითხის განსაზღვრა გადაანდოს საქართველოს მთავრობას. აღნიშნული კი ვერანაირად ვერ მოექცევა იმ არგუმენტის ქვეს, რომ სპეციალური ცოდნის მქონე ორგანოს განსასაზღვრავს ის, რაც საკანონმდებლო ხელისუფლებამ კანონის მიღების პროცესში ვერ გათვალა.

უფრო კონკრეტულად კი საქართველოს მთავრობის N57-ე დადგენილებაში (მისი მიღების საფუძველია ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ საქართველოს კანონის მე-40 მუხლი ლიცენზიებისა და ნებართვების გამცემი ორგანოებისა და გაცემის წესის გარდამავალი რეგულირება) „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ 65-ე მუხლმა ფორმაცია განიცადა, შეიცვალა და ჩაემატა ახალი დებულებები საქართველოს მთავრობის მიერ. ერთ-ერთი ასეთია საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული უფლებამოსილება ამ ნორმატიული აქტით.

კერძოდ დადგენილების ცვლილებებით ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო განსაზღვრავს კავშირგაბმულობის ხაზის

გაყვანისათვის/მონტაჟისათვის და I კლასის ხაზობრივი ნაგებობების მშენებლობისათვის/მონტაჟისათვის ამ დადგენილების 66-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურების განხორციელებისათვის უფლებამოსილ ორგანოს. აქედან გამომდინარე საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ საქართველოს მთავრობამ განუსაზღვრა უფლებამოსილება ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოს, რომ შემდგომში საკანონმდებლო ჩარჩოთი განსაზღვროს უფლებამოსილი პირი. აღსანიშნავია რომ უფლებამოსილების განსაზღვრა თვითმმართველობის ორგანოსთვის შინაარსობრივად მნიშვნელოვანი რეგულაციაა, ვინაიდან ის უწესებს მოქმედების ფარგლებს კონკრეტულ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს. ეს უფრო მეტად საკანონმდებლო ორგანოს საქმეა ვიდრე აღმასრულებლის, ვინაიდან ეს უკვე არა წესრიგის აღსასრულებლად საჭირო დეტალური კანონის განვრცობაა არამედ ახალი უფლებამოსილების შექმნა.

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიუროს მიერ მომზადებულ ანგარიშში⁶⁵ მითითებულია, რომ: „დაჩქარებული პროცედურის ვადა ერთი კვირაა, რაც მნიშვნელოვან ზეწოლას ახდენს ყველა მასში მონაწილე მხარეზე: მთავრობაზე, საპარლამენტო კომიტეტებზე, დაინტერესებულ მხარეებზე, პარლამენტის ცალკეულ წევრებსა და აპარატის თანამშრომლებზე.“ კანონის დაჩქარებული პროცედურით მიღების გამო თითქმის შეუძლებელი ხდება მოსმენაზე სამთავრობო ორგანოსგან ექსპერტების მოწვევა, დასკვნების წარდგენა და მასზე დებატების გამართვა. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საკუთარი ფუნქციის დელეგირება ამ შემთხვევაში გამოსავალი უფროა პასუხისმგებლობის მოხსნისთვის, ვიდრე დაჩქარებული წესის გამოყენების აუცილებლობა. ვინაიდან, სპეციალური საექსპერტო დასკვნები ამ შემთხვევაში საჯაროობით ვერ ისარგებლებს. „ასევე ნაკლებ სავარაუდოა მოხერხდეს კონსულტაციების ჩატარება დაინტერესებულ ორგანიზაციებთან ასეთ შემთხვევებში“⁶⁶. “2012 წლიდან 2014 წლის აპრილამდე პერიოდში დაჩქარებული პროცედურა გამოყენებული იყო მთავრობისა და პარლამენტის მიერ ინიცირებული კანონპროექტების 32%-ში. დაჩქარებული პროცედურის შედარებით ხშირმა გამოყენებამ აჩვენა, რომ მან შეიძლება საზიანოდ იმოქმედოს კანონპროექტების ხარისხზე, რასაც მოწმობს ყოველწლიურად შესწორებული კანონების დიდი რაოდენობა.”⁶⁷ დაჩქარებული წესით ჩატარებული კანონის მიღების პროცედურა არაკონსტიტუციურად იქცევა მაშინ, თუ მხოლოდ, უმრავლესობის

⁶⁵ მოლი ვ., დრინოჩი თ., „საკანონმდებლო პროცესის შეფასება საქართველოში“ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიურო, 2015, 28

⁶⁶ იქვე, 28

⁶⁷ იქვე, 34

წარმომადგენლებს ექნებათ საშუალება მასზე ზეგავლენა მოახდინონ, კომენტარების შესაძლებლობა კი უმცირესობისა და ორგანიზაციების წარმომადგენლებს შეეზღუდებათ.

ანალოგიურ სიტუაციას ვაწყდებით საქართველოს კანონში „ უმაღლესი განათლების შესახებ“ მაგალითად მე-10⁶⁸ მუხლის დებულება საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება უფლებამოსილია განახორციელოს შესაბამისი კანონით, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით ან/და თავისი წესდებით (დებულებით) გათვალისწინებული სხვა საქმიანობა, თუ შესაბამისი კანონით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული . ეს უფლებამოსილება თვითონ ამ უფლებამოსილი სსიპ-ისთვის არ წარმოადგენს საფრთხისშემცველს, ვინაიდან ის ვალდებულია იმოქმედოს შესაბამისი კანონმდებლობის მოქმედების ფარგლებში და ასახოს კანონმდებლობის დებულებები წესდებაში. გარდა ამისა, შესაბამისი სსიპ-ის წესდება მხოლოდ ამ იურიდიულ პირშია მოქმედი. ხოლო საქართველოს მთავრობის ხელში აღნიშნული უფლებამოსილება შინაარსობრივად ისევ დადგენილების მოქმედების ფარგლებიდან გამომდინარე საფრთხისშემცველია, ვინაიდან ყოველგვარი დელეგირების მიზნის გარეშე საქართველოს მთავრობას შეუძლია შესაბამისი სსიპ კონკრეტულ საქმიანობაზე უფლებამოსილ პირად აქციოს. ესეც საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირების საფრთხეა, როცა კონკრეტულ შემთხვევებს ვერ ასახელებს პარლამენტი, თუმცა არც კონკრეტულ პროცედურას უდგენს მთავრობას, რა ფარგლებით ან მოცულობით შეუძლია გამოიყენოს კანონით განსაზღვრული ეს უფლება.

5.2 პასუხისმგებლობის საკითხი

ამ ნაწილში შეჯერებული იქნება ის პოზიციები და არგუმენტები, რომელიც უკავშირდება გამიჯვნა-ბალანსს. საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირება, აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოს ურთიერთობა „გამიჯვნა-ბალანსიდან“ გამომდინარე პასუხისმგებლობის ზომების გარეშე გამართულად ვერ იმუშავებს. ვინაიდან, ერთი ორგანოს მიერ მეორესთვის ფუნქციის გადაცემა და შემდეგ მისი შემოწმების გარეშე დატოვება საკუთარ უფლებამოსილებაზე უარის თქმაა. განსაკუთრებით კი მაშინ როცა კანონის დაჩქარებული წესით მიღებს გამო საექსპერტო მოსაზრებების გამოთქმა ვერ ხერხდება სპეციალური ცოდნის არქონის გამო. პასუხისმგებლობის

⁶⁸ უმაღლესი განათლების შესახებ კანონი მე-10 მუხლი, ვ ქვეპუნქტი

მექანიზმის არარსებობის შემთხვევაში ხალხს საჯაროდ მოსმენის უფლება ერთმევა, ხოლო პარლამენტში წარმოდგენილ უმცირესობას თავიანთი ამომრჩევლის ინტერესის დაცვა, რაც მნიშვნელოვნად აზიანებს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს. კერძოდ, ინსტრუმენტები: დეპუტატის შეკითხვა და ინტერპელაცია, რომელიც საკანონმდებლო უფლებამოსილების განმახორციელებელ სამთავრობო ორგანოს ანგარიშმავალდებულებულ ორგანოსთან პასუხისმგებლობის რეჟიმში აყენებს. ეს ინსტიტუტები საკანონმდებლო ორგანოს წარმომადგენლების მხრიდან სათანადო გამოყენების შემთხვევაში ხელს შეუწყობს მიზნის გარეშე, ფართო მოცულობით ან უფლებამოსილებას მიუკუთვნებელი ნორმატიული აქტის გამომცემი აღმასრულებელი ორგანოს/ თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენებას.

2018 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით საქართველოს პარლამენტის თავში ჩაემატა საქართველოს მთავრობის, საქართველოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს პასუხისმგებლობის გასაძლიერებლად 43-ე მუხლი- პარლამენტის წევრის კითხვა და ინტერპელაცია.

«პარლამენტარის კითხვა ყველაზე ხშირად გამოყენებადი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმია. ის გულისხმობს ინფორმაციის მიღებას კითხვის ადრესატისაგან და განკუთვნილია როგორც ინფორმაციის მოპოვების (სამთავრობო პროგრამის განხორციელების ანდა სხვადასხვა ორგანოს საქმიანობის შემოწმება), ისე პოლიტიკური დებატების (ინტერპელაციის გამართვის) საფუძვლის შექმნის ან პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენების მომზადებისთვის. პარლამენტარის მიერ დასმული კითხვის პასუხმა ან პასუხის გაუცემლობამ შესაძლებელია, გამოავლინოს კონკრეტული ორგანოს საქმიანობის ნაკლი ან საფუძველი ჩაუყაროს ამ ორგანოს ხელმძღვანელის მოწვევას პარლამენტარის კითხვა ყველაზე ხშირად გამოყენებადი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმია. ის გულისხმობს ინფორმაციის მიღებას კითხვის ადრესატისაგან და განკუთვნილია როგორც ინფორმაციის მოპოვების (სამთავრობო პროგრამის განხორციელების ანდა სხვადასხვა ორგანოს საქმიანობის შემოწმება), ისე პოლიტიკური დებატების (ინტერპელაციის გამართვის) საფუძვლის შექმნის ან პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენების მომზადებისთვის. პარლამენტარის მიერ დასმული კითხვის პასუხმა ან პასუხის გაუცემლობამ შესაძლებელია, გამოავლინოს

კონკრეტული ორგანოს საქმიანობის ნაკლი ან საფუძველი ჩაუყაროს ამ ორგანოს ხელმძღვანელის მოწვევას“.⁶⁹

„აღნიშნული რეგულირებით ხდება პარლამენტის წევრის მიერ სადაო, ბუნდოვანი საკითხების სააშკარაოზე გამოტანა ან დაკონკრეტება. ინტერპელაცია წარმოადგენს ერთგვარ ინსტრუმენტს პარლამენტარის ხელში, რომლითაც იგი ახდენს გავლენას პოლიტიკურ გეგმაზე ან პოლიტიკური პოზიციის გამოხატვის საშუალებას აძლევს.“⁷⁰ „საპარლამენტო კითხვების ფუნქციასთან დაკავშირებული ყველაზე ხშირად მოყვანილი ვარაუდი ისაა, რომ ისინი პოლიტიკური ზედამხედველობისა და მთავრობის ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტად იქცევიან.“⁷¹

შესაბამისად, ვინაიდან მთავრობის საქმიანობა პოლიტიკის განხორციელება და მის ფარგლებში ნორმაშემოქმედებითი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაც, ინტერპელაციისა და დეპუტატის კითხვის ერთ-ერთი მიზანიც სწორედ ამ საქმიანობის ფარგლებში დაშვებული შეცდომებისა თუ გადაცდომის გამოვლენა უნდა იყოს. თუმცა, სადეპუტატო კითხვებს თუ გადავხედავთ, შესაძლოა, დასმული კითხვა განხორციელებული პოლიტიკის შესახებ კვეთდეს ნორმაშემოქმედებით საქმიანობას, თუმცა პირდაპირ შეკითხვა კონკრეტული აქტის შინაარსის შესახებ არ დასმულა. საფრანგეთის მაგალითი კანონშემოქმედებითი საქმიანობის შემდგომ პარლამენტის თანხმობა, შემდგომ კონტროლს გამორიცხავს. თუმცა შეკითხვასაც და ინტერპელაციასაც იგივე შინაარსი აქვს. ვინაიდან შეკითხვა დელეგირებული უფლებამოსილების შესახებ : 1. უფლებამოსილ ორგანოს თვითცენზურისკენ უბიძგებს; 2. საშუალებას მისცემს პარლამენტის წარმომადგენლებს დაჩქარებული წესით მიღებული კანონის საფუძველზე გამოცემულ ნორმატიულ აქტებზე იმსჯელონ; 3. საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირებული უფლებამოსილების გამოყენების მაგნიტის პრაქტიკას ნელ-ნელა სრულად აღმოფხვრავს. საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირება კი პასუხისმგებლობის გარეშე იგივეა, რაც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა პასუხისმგებლობის ზომის გარეშე. მასზე თვალის დახუჭვა კი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოსგან უფლებადარღვევის შემთხვევების წახალისება. შესაბამისად ამ

⁶⁹ მენაბდე ვ., პაპაშვილი თ., ქაშაკაშვილი ნ., კეკელიძე გ., „ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე“, შპს „სეზანი“, 2017, 46

⁷⁰ Exercising control and gathering information: the functions of interpellations in Hungary (1990–2014), THE JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES, VOL. 23, NO. 4, 465–483, 2017, 466.

⁷¹ the journal of legislative studies, Exercising control and gathering information: the functions of interpellations in Hungary (1990–2014) , 469

ახალი მექანიზმების ამოქმედება საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირების საკითხის პრაქტიკაში ამუშავებას მჭირდოდ უკავშირდება. თუმცა ასეთი „რბილი“ დარღვევისთვის „საკანონმდებლო ცხოვრება უნდა ითვალისწინებდეს შუალედურ მექანიზმებს თანამდებობის პირის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის უგულებელყოფასა და მკაცრ პოლიტიკურ-სამართლებრივ პასუხისმგებლობას შორის.“⁷²

პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის ამკარა განუყოფელი კავშირი საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან პირდაპირპროპორციულ დამოკიდებულებაშია დასმულ კითხვებთან. ვინაიდან საკითხთა სფეროს გაფართოება პასუხისმგებელი ორგანოსთვის იწვევს მის მიერ გადადგმული ნაბიჯის შემოწმებას. შესაბამისად, პარლამენტის წევრის კითხვა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან გამოყენებული დელეგირებული ნორმასემოქმედებითი უფლებამოსილების საჯარო შემოწმებისას არაკონსტიტუციურობის ბარიერს საგრძნობლად ამცირებს.

საქართველოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ სივრცეში ინტერპელაციის არსებობა სიახლეა. საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს უფლება აქვს ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომელიც ვალდებულია უპასუხოს დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.⁷³ წარმოდგენილი ცვლილება ერთის მხრივ უკავშირდება სწორედ იმ ერთ-ერთ საკითხს, რასაც ნორმათშემოქმედებითი სფერო ჰქვია, თუმცა მეორეს მხრივ ჩანაწერი არ მოიცავს მთავრობის წევრის ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობის საკითხს.

საქართველოსგან განსხვავებით ევროპულ სახელმწიფოებში ინტერპელაცია ძირითადად დამოუკიდებელი პროცედურის სახით არსებობს. მაგალითისთვის, „ბულგარეთში ინტერპელაციას წევრები წარადგენენ პარლამენტის ცენტრალურ ოფისში, შემდგომ ის დადგება პლენარულ სხდომაზე და დებატის გარეშე გადაეგზავნება მთავრობას განსახილველად. მთავრობა აყალიბებს წერილობით პასუხს და გადასცემს მას პარლამენტს. პლენარულ სხდომაზე ინტერპელაციის განხილვის დროს პარლამენტმა

⁷² მენაბდე ვ., პაპაშვილი თ., ქაშაკაშვილი ნ., კეკელიძე გ., „ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე“, შპს „სეზანი“, 2017, 50

⁷³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 43

შეიძლება გამოყოს კომიტეტი, რომელიც მოახდენს უნდობლობის საკითხის ინიცირებას, რასაც შესაძლოა მოჰყვეს მთავრობის მთელი შემადგენლობის ან კონკრეტული მინისტრის მიმართ უნდობლობის გამოცხადება.⁷⁴

„აღმასრულებელი ხელისუფლების მაკონტროლებელ საშუალებად დღეს ცივილიზებული მსოფლიოს ქვეყნები იყენებენ აზრთა მიმოცვლის საშუალებად-ინტერპელაციას. იგი გულისხმობს თხოვნით მიმართვას პარლამენტის წევრის ან რომელიმე მინისტრისადმი, რათა მან მისცეს განმარტება მისი დეპარტამენტის საქმიანობის თაობაზე ან მთავრობის ხელმძღვანელსაერთო პოლიტიკის შესახებ.“⁷⁵

„გერმანიაში ინტერპელაციის პროცედურა „დიდი შეკითხვის“ სახელწოდებითაა ცნობილი. იგი არანაკლებ 30 წევრს შეაქვს, რომლის შედეგადაც ხშირად ფართო დებატები იმართება. ინტერპელაცია იწვევს კამათს და შეიცავს პოლიტიკურ სანქციას, რადგან კამათი მთავრდება კენჭისყრის საფუძველზე რეზოლუციის მიღებით, რომელიც გამოხატავს მოსმენილ განმარტებებზე პალატის დადებით ან უარყოფით აზრს. ინტერპელაცია წარმოადგენს პირდაპირი კონტროლის ფორმას. ინტერპელაციისაგან განსხვავებით, მინისტრების მიმართ დასმული შეკითხვები პროცედურა უფრო ფართოდ გამოიყენება და მას არ „მოსდევს პირდაპირი სანქციების გამოყენება“. ეს პროცედურა გამოიყენება ინფორმაციის მიღებისა და კონტროლის განხორციელების საშუალებად. შეკითხვები შეიძლება იყოს როგორც ზეპირი, ასევე წერილობითი, რათა პარლამენტის წევრები და შესაბამისი მინისტრები ინფორმირებულნი იყვნენ მათი შინაარსის თაობაზე. გერმანიის ბუნდესტაგში ყველა სხდომა იწყება „შეკითხვის საათით“. მისი მიზანია დაუყოვნებლივი ინფორმაციის მიღება ადგილობრივ საქმეებზე, ფედერაციის მდგომარეობაზე ასევე, საშინაო და საგარეო პოლიტიკაზე. კითხვების დაჯგუფება ხდება სამინისტროების მიხედვით. ბუნდესტაგის თავმჯდომარე განსაზღვრავს მათი განხილვის წესს. შეკითხვების სია იბეჭდება და ვრცელდება ბუნდესტაგის წევრებს შორის. შეკითხვის ავტორს ან პარლამენტის ნებისმიერ სხვა წევრს შეუძლია მისცეს ორი დამატებითი კითხვა. გარდა ზეპირი კითხვებისა, ბუნდესტაგის პროცედურის წესები ითვალისწინებენ აგრეთვე წერილობით ან „კატარა მოთხოვნებს“ რაიმე კონკრეტული ფაქტების შესახებ უფრო სპეციალური ინფორმაციის მისაღებად. ეს მოთხოვნები დაპირისპირებულია „დიდ

⁷⁴ მენაბდე ვ., პაპაშვილი თ., ქაშაკაშვილი ნ., კვეენაძე გ., „ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე“, შპს „სეზანი“, 2017, 59

⁷⁵ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/interpellation>

მოთოვნებთან“, რომლებიც ეხება საერთო პოლიკის პრობლემებს და ინტერპელაციის ტოლფასია.“⁷⁶

შესაბამისად, პასუხისმგებლობის საკითხის მუდმივ რეჟიმში დაყენება დელეგირებული ფუნქციის განხორციელების პროცესს კონსტიტუციურ ჩარჩოებში აქცევს, თუმცა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის რეგულირების არსებობა, ღიად არ დატოვებდა მთავრობის ცალკეული წევრის პასუხისმგებლობას.

რაც შეეხება საფრანგეთს “მთავრობასა და პარლამენტს შორის ურთიერთობა მოიცავს საკანონმდებლო საქმიანობას, ქვეყნის ბიუჯეტს და ხორციელდება ინფორმაციული და საკონტროლო კავშირების მეშვეობით. თუმცა ურთიერთობის ზოგიერთი ფორმა თუ საშუალება ერთმანეთს უკავშირდება, შეიძლება ითქვას, გადაჯაჭვულია კიდევ.”⁷⁷

სწორედ საკანონმდებლო სფეროს ამოუწურავი საქმიანობა საკანონმდებლო ფუნქციის განმახორციელებელ ორგანოს მთავრობასთან ერთად აყენებს მუდმივი კონტროლის რეჟიმში. საკანონმდებლო პროცესის ბოლო სტადიამდე განხორციელების ერთადერთი საშუალება კი აღმასრულებელი ორგანოსგან ანგარიშის მოთხოვნაა, რომელიც შესაძლოა სხვადასხვა გზით განხორციელდეს. იქნება ეს “შეკითხვები მთავრობას”⁷⁸, „მთავრობის პროგრამის ნდობის საკითხი, საგამომიებო კომისიის შექმნა, მუდმივმოქმედი საპარლამენტო წარმომადგენლობები (მოწოდებულნი არიან დაეხმარონ უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს განახორციელოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ეფექტური კონტროლი)”⁷⁹.

გარდა ამისა, პრეზიდენტის ძლიერი სტატუსი და პარლამენტთან ანგარიშვალდებულება აქტის გამოცემის დროს, რეალურად მთავრობას ორ მაკონტროლებელ ძალას უჩენს. კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრს, როგორც მთავრობის მეთაურს, თავისი საკუთარი

⁷⁶ <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GBBZsk0-Y54J:www.nplg.gov.ge/gsdll/cgi-bin/library.exe%3Fe%3Dd-01000-00---off-0periodika--00-1----0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--11-en-50--20-about---00-3-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00%26a%3Dd%26cl%3DCL2.6%26d%3DHASH01a0b117002169e784b56979.6+&cd=8&hl=ka&ct=cln k&gl=ge>

⁷⁷ კვერენჩილაძე გ. , მელქაძე ო., „საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა“, თბილისი: უფლება, 1997 , 81.

⁷⁸ 1974 წლის ივნისში ეროვნულმა კრებამ შემოიღო კონტროლის ეს პროცედურა.

⁷⁹ კვერენჩილაძე გ. , მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, იხ. წყარო 57, თბილისი: 1997 ,91

ადმინისტრაცია ემსახურება. პრეზიდენტს კი ეკვივალენტური აპარატი არ გააჩნია თავისი გადაწყვეტილებების შესასრულებლად. მას დახმარებას უწევს მხოლოდ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ მრჩეველთა ჯგუფი, რომლის ფუნქციები არ განისაზღვრება კონსტიტუციით და მრჩეველების რაოდენობაც დავალებათა მიხედვით იცვლება.⁸⁰

განსხვავებულად აყენებს ამერიკის კანონმდებლობა აღმასრულებლის პასუხისმგებლობის საკითხს. ამერიკაში საკანონმდებლო კონტროლის ერთ-ერთ ფორმას საკანონმდებლო ვეტო წარმოადგენს.⁸¹ საკანონმდებლო ვეტო⁸² განმარტებულია, როგორც ისეთი საქმიანობა, რომლის დროს კანონმდებელი აღმასრულებელ ხელისუფლებას აკონტროლებს და მის აქტებს აუქმებს. ამ მექანიზმის ამუშავება საქართველოს პარლამენტს მისცემდა საშუალებას, კანონის კონკრეტული მიზნისგან ფართო ნორმატიული სივრცის შემცველი ნორმატიული აქტები ეკონტროლებინა და მათი ამოქმედება შეეჩერებინა ან საერთოდაც გაეუქმებინა.

დასკვნა

ნაშრომში მითითებული პრობლემური საკითხები: დელეგირება მყარი მიზნის ან/და მოცულობის ან აქტის დროში მოქმედების მითითების გარეშე, ასევე შესაბამისი პასუხისმგებლობის მექანიზმისა და ზომის გარეშე წინააღმდეგობაშია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან, რომ კანონი მიღებული უნდა იყოს სათანადო პროცედურობის დაცვით, ხელისუფლება კი შეზღუდული თვითონ ამ პროცედურებით. გამომდინარე იქიდან, რომ ნორმატიული მოქმედებითი საქმიანობა საკმაოდ ფართოა და ამავე დროს ქვეყანაში დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელი

⁸⁰ ბაბუკი ვ., ერფრუტი ჯ. და შტაინროტერი ბ. „შედარებითი სამართლის მეთოდოლოგიის გამოყენება პრაქტიკაში პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებათა გადანაწილება საქართველოში, საფრანგეთსა და გერმანიაში“ , საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა VIII, 2015, 103

⁸¹ Kerwin C. M., Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy, 3rd edition, CQPress, Washington, D.C., 2003, 222, მითითებული: კილასონია ნ., სადისერტაციო ნაშრომი :“ადმინისტრაციულ ნორმატიული მოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მათი კონტროლი“, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016, 27

⁸² იქვე, 27, „საკანონმდებლო ვეტოს ქვეშ იგულსხმება ნებისმიერი მექანიზმი, რომლის შესაბამისად ხელისუფლების საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია დაბლოკოს, უარყოს ან გააბათილოს აღმასრულებელი შტოს შესაბამისი სააგენტოს მიერ მიღებული რეგულაციები“ D.A. Marcello, Administrative Practice under the 1974 Constitution: A Silver Anniversary Review, Louisiana Law Review, 62, 2002 , 2004

ორგანოების/თანამდებობის პირთა რიცხვი სფეროების მიხედვით საკმაო, საკანონმდებლო ხელისუფლების დელეგირების სტანდარტის არსებობა საკმაოდ რთული, საჭიროებს კომპლექსურ მიდგომას და თითოეული სფეროსთვის საერთო ზოგადი რეგულაციების შემუშავებას. ზემოთ მითითებული ქვეყნების მაგალითები ცალ-ცალკე შეიცავს შეზღუდული დელეგირების სტანდარტის ფუნქციონირებისთვის მნიშვნელოვან მექანიზმებს. გერმანიისა და საფრანგეთის კონსტიტუციების მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ არსებითი საკითხია დელეგირების უფლებამოსილების კონსტიტუციურ დონეზე გამტკიცება. მის საპირწონედ კი მაკონტროლებელი მექანიზმების არსებობა, რომელიც ნორმათშემოქმედ სამთავრობო ორგანოს ანგარიშმავალდებულებელ ორგანოსთან დააბრუნებდა საკანონმდებლო საქმიანობის ფარგლებში. თუმცა განხილულ სამივე ქვეყანას საერთო რაც გააჩნია, ეს მკვეთრად გამოხატული დელეგირების მიზანია, რაც პროცესს კონსტიტუციურ კალაპოტში აქცევს.

იმის გათვალისწინებით, რომ ჩვენს ქვეყანაში დელეგირების პროცესის სრულად კონსტიტუციურ ფარგლებში განხორციელების მყარი საფუძველი არსებობს, დელეგირების მექანიზმის გაუმჯობესება ფუნქციურად გამორიცხავდა ნაშრომში გამოვლენილ შემთხვევებს და აამოქმედებდა მხოლოდ კონკრეტული მიზნის ფარგლებში შექმნილ სამართლებრივი სივრცეს.

გამოყენებული ლიტერატურა

შაიო ა. „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა“ კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, გამომცემლობა: „სეზანი“, 2003. 18, 27, 39,201, 211, 225, 198

ბაბევი ვ., ერფრუტი ჯ. და შტაინროტერი ბ. „შედარებითი სამართლის მეთოდოლოგიის გამოყენება პრაქტიკაში პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებათა გადანაწილება საქართველოში, საფრანგეთსა და გერმანიაში“ , საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა VIII, 2015. 114,103

დამფუძნებელი კრება, მისი ფუნქცია და ძალა-უფლება , 1919, 27 თებერვალი გაზ. „ერთობა“ – 1919 . – №№46, 48. - 27 თებერვალი, 1 მარტი. - ხუთშაბათი, შაბათი – 1,2(მოხსენება სოც. დემ. ორგანიზაციათა შეერთებულ კრებაზე)

დემეტრაშვილი ა., წინათქმა, მითითებული:”კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ” ვოლფგანგ ბაბევი,სტივენ ფიში, ცენო რაიჰენბეჰერი,<http://www.georgischerknoten.de/images/knoten/GeorgischeBuecher/giz2013-ge-rewriting-a-contitution.pdf> , 5

ლაუსონი კეი, „ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა“; კრებული-„რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო“; შემდგენელი და რედაქტორი მელქაძე ო.; თბილისი: ”უფლება”1996, 152

კვერენჩილაძე გ. , მელქაძე ო. ., „საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა“, თბილისი 1997. 81,91

მელქაძე ო., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, 2005. 15, 136

იზორია ლ. “თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია” Pietzcker, Jost, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1979, S. 710 ff. 191

ტაშნეტი მ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართლის საწყისები, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016 ,139

დემეტრაშვილი ა. “მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში” მითითებულია: “სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე”, სტატიების კრებული, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013 , 23,26,36

ერქვანია თ. „სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები“, „სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე“, სტატიების კრებული, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013. 46

კილასონია ნ., სადისერტაციო ნაშრომი :“ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მათი კონტროლი“, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016. 10,26,27

ლოკი ჯონ: "კანონმდებელს არ შეუძლია ძალაუფლება სხვა ხელს გადასცეს, ვინაიდან ეს დელეგირებული ძალაუფლება ეკუთვნის ხალხს, რომელსაც იგი სხვისთვის არ გადაუცია" <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/delegation-of-legislative-power.aspx>

ლოვო ფ, „თანამედროვე დიდი დემოკრატიები“ საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი 2002. 195

მელქაძე ო., საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, ქართული სამართლის მიმოხილვა - ტომი 7. N 4. 2004 . 652

მელქაძე ო., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, 2005 . 15, 136

მოლი კ., დრინოჩი თ., „საკანონმდებლო პროცესის შეფასება საქართველოში“ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიურო, 2015. 34

„ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე“, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედამხედველობა შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე საქართველოში, კვლევის ხელმძღვანელი და სამეცნიერო რედაქტორი – ვახუშტი მენაბდე, გამომცემლობა: შპს „სეზანი“ , 2017. 59,46,50

საპარლამენტო მექანიზმების გაძლიერება ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის ურთიერთობებში, კვლევების სერია, მომზადებულია ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის “National Endowment For Democracy”, 23

საქართველოს კონსტიტუცია 20 წლის შემდეგ, კრებული, რედაქტორები: ნაცვლიშვილი ვახტანგ, ზედელაშვილი დავით, კრებული მომზადდა ფონდი ღია საზოგადოებას მხარდაჭერით, https://www.osgf.ge/files/2016/Publications/merged_document_5.pdf 2016. 32

საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №1/10/703, 13 ოქტომბერი, 2017. აბზაცი: 38

საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, მუხლი 6

უმაღლესი განათლების შესახებ კანონი მე-10 მუხლი, ვ ქვეპუნქტი

შარლ ლუი მონტესკიე „კანონთა გონი“ გამომცემელი: მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, რედაქტორი: რ.ფეიქრიშვილი. :656

შვარცი ჰ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები ჟურნალი საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, ნომერი 1. 1

DES OPINIONS POLITIQUES DU CITOYEN SiEYEs 81: "პრინციპი, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლება არ უნდა იყოს დელეგირებული და იგი მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს ეკუთვნის."

Schneeberger,D., <https://www.lexwiki.ch/delegation-von-rechtsetzungskompetenzen/> 2015 წლის 17 დეკემბერი

Exercising control and gathering information: the functions of interpellations in Hungary (1990–2014), THE JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES, VOL. 23, NO. 4, 2017 . 465–483

Tümmers Hans J., Das politische System Frankreichs, Eine Einführung, Munich 2006 . 72

In Amalgamated Meat Cutters v. Connally, *მოსამართლე ლევენთალის მოსაზრება*

Pahlow Louis, journal article: Zur Theorie der Gewaltenteilung im 18. Jahrhundert, published by: : Felix Meiner Verlag GmbH, 2003. 276

Precis de droit constitutionnel, par Marsel Prelot. Paris, 1995. 12, მოითთებული: კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, მელქაძე ო., 2005, 15

United States v. Grimaud, SYMPOSIUM: BOWSHER V. SYNAR: DIE ÜBER CONTEMPORARY DEBATTE LEGISLATIVE-EXECUTIVE Gewaltenteilung, Copyright (c) Cornell Law Review Cornell Law Review, Thomas O. Sargentich, Professor of Law, Washington College of Law der American University 1987

[http://gov.ge/files/428_51453_705840_Strategy-GEO\(1\).pdf](http://gov.ge/files/428_51453_705840_Strategy-GEO(1).pdf)

http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=49

http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/6905/1/Amerikis_Konstitucia..pdf

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GBBZsk0-Y54J:www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe%3Fe%3Dd-01000-00---off-0periodika--00-1----0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--11-en-50---20-about--00-3-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00%26a%3Dd%26c1%3DCL2.6%26d%3DHASH01a0b117002169e784b56979.6+&cd=8&hl=ka&ct=clnk&gl=ge>

https://en.oxforddictionaries.com/definition/delegated_legislation

<https://legaldictionary.net/delegated-powers/>

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/interpellation>

https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014?lang=en

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/304/> Page 299 U. S. 312

<http://www.verfassungen.de/de33-45/verf33-i1.htm>

https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en

<http://www.bpb.de/apuz/25526/gewaltenteilung-zwischen-legislative-und-exekutive?p=all> 1. Differenzierung zwischen materieller und formaler Seite

<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>
(მუხლი 77 აბზ.. 1 Satz 1 GG; zur Mitwirkung des Bundesrates: Art. 50, 77, 78 GG).

Loewenstein k. "DICTATORSHIP AND THE GERMAN CONSTITUTION: 1933-1937", <https://www.jstor.org/stable/pdf/1596654.pdf?refreqid=excelsior%3A046ea2a4dba6cb6de38d286fb6cd674d> გვერდი 10

<https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e709>

<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195369380.001.0001/acre-f-9780195369380-e-1282>

<https://www.bpb.de/internationales/amerika/usa/10649/kongress?p=all>