



# ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

ლუაშვილი გ., საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების სტანდარტი და კოვიდრეგულაციების კონსტიტუციურსამართლებრივი ზღვარი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, ადამიანის უფლებათა დაცვა და კოვიდ-19-ის პანდემია, სტატიათა კრებული, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2021

ელექტრონული იურიდიული ბიბლიოთეკა [www.princelibrary.ge](http://www.princelibrary.ge)

შექმნილია USAID/PROLoG-ის ფინანსური ხელშეწყობით



სულხან-საბა ორბელიანის  
უნივერსიტეტი



**USAID**  
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა  
საქართველოში (PROLoG)

**საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების  
სტანდარტი და კონსტიტუციულობის  
კონსტიტუციურსამართლებრივი ზღვარი  
საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს  
პრაქტიკის მიხედვით**

*გივი ლუაშვილი*

**შესავალი**

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლო მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების დიდი ნაწილის შემთხვევაში, შინაარსობრივად ერთად, ასევე ახორციელებს ფორმალურ საკონსტიტუციო კონტროლს. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე განაცხადა, „საკანონმდებლო ხელისუფლების კონსტიტუციურსამართლებრივი შეზღუდვა გულისხმობს, რომ ნებისმიერი საკანონმდებლო აქტი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს, როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით“.<sup>1</sup> ამდენად, კონსტიტუციით გათვალისწინებული ფორმალური მოთხოვნების დაუცველობა, რეგულირების შინაარსის მიუხედავად, იწვევს ძირითადი უფლების შემზღუდავი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N3/1/659 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-27.

<sup>2</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის N2/5/700 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, შპს „კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ, II-10.

ძირითადი უფლების ყველაზე ფართოდ გავრცელებული კონსტიტუციურსა-მართლებრივი ზღვარი კანონის კონკრეტული დათქმაა. ამ ზღვრის არსებობის დროს, პირველ რიგში, მონმდება, შეზღუდვა კანონის სახითაა დადგენილი თუ არა.<sup>3</sup> მიუხედავად კანონის კონკრეტული დათქმის არსებობისა, არის შემთხვევები, როდესაც კანონმდებელი თავისი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე ახდენს კანონით დასარეგულირებელი საკითხის კანონქვემდებარე ნორმატიულ და, შესაბამისად, ამ ნორმატიული აქტის მიმღებ ორგანოზე დელეგირებას.

ეს საკითხები განსაკუთრებული სიმწვავეთ წარმოჩნდა ახალი კორონავირუსის (Covid 19) პანდემიასთან ბრძოლისას. სამართლებრივ წრეებში გააქტიურდა იმაზე აპელირება, რომ შემოღებული კოვიდრეგულაციების უმეტესობა ვერ აკმაყოფილებდა დელეგირების კონსტიტუციურ სტანდარტს. აღნიშნულთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში მოსარჩელებმა შეიტანეს კონსტიტუციური სარჩელები, რომელთაგან მხოლოდ მცირე მათგანის განხილვა მოხდა 2020 წლის ფარგლებში, ხოლო გადანყვეტილება ამ დრომდე არცერთ მათგანზე არ არის მიღებული. დასახელებული კონსტიტუციური სარჩელები შეიძლება დაიყოს ორ ჯგუფად: პირველ ჯგუფს განეკუთვნება სარჩელები, რომლებიც წარდგენილ იქნა საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტთან დაკავშირებით, ხოლო მეორე ჯგუფს განეკუთვნება სარჩელები, რომლებითაც სადავოდ არის გამხდარი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის ნორმები, რომლებიც საქართველოს მთავრობას აძლევს უფლებას, დაადგინოს იზოლაციისა და კარანტინის წესები. წინამდებარე სტატიის მიზანია, განისაზღვროს, საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირებისას რა კონსტიტუციურ სტანდარტს ადგენს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ხოლო შემდეგ, ამ სტანდარტის შესაბამისად, მიმოხილულ იქნეს ის პრობლემური საკითხები, რომლებიც თავს იჩენს კოვიდრეგულაციების მაღალი იერარქიის ნორმატიული აქტებიდან კანონქვემდებარე აქტებზე დელეგირებისას.

## 1. კანონის კონკრეტული დათქმის მნიშვნელობა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კანონის კონკრეტული დათქმის მნიშვნელობას უკავშირებს ძალაუფლების დანაწილების პრინციპს და განმარტავს, რომ „ძირითადი უფლების კანონით შეზღუდვას-

<sup>3</sup> ა. ფირცხალაშვილი, კაზუსის ამოხსნის 4 მოდელი ძირითად უფლებებში, თბ., 2016, 21.

თან დაკავშირებით არსებული კონსტიტუციური გარანტიები უზრუნველყოფს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზებას, რაც, საბოლოო ჯამში, ემსახურება უზენაესი და წარუვალი კონსტიტუციური ღირებულების – ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ეფექტურად დაცვას.<sup>4</sup> როგორც საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა ერთ-ერთ საქმეზე: „ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი გულისხმობს ხელისუფლების დანაწილებას საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებად, რაც თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქციონირების მთავარი ქვაკუთხედაა. ეს პრინციპი მჭიდრო კავშირშია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან, რომელიც გაცხადებული და განმტკიცებულია კონსტიტუციის პრეამბულით... აღნიშნული კონსტიტუციური დებულების დანიშნულება არ არის ხელისუფლების მხოლოდ ფორმალური დაყოფა სხვადასხვა შტოებად, არამედ მისი მიზანია, აღნიშნულ შტოებს შორის შეკავებისა და განონანსორების რეალური და ქმედითი კონსტიტუციურსამართლებრივი მექანიზმების უზრუნველყოფა, რაც გამოხატულია კიდევ კონსტიტუციის შესაბამის თავებში მოცემული რეგულირებებით, რომლებიც განსაზღვრავს ხელისუფლების თითოეული შტოს კომპეტენციას და მის ურთიერთმიმართებას სხვა შტოებთან“.<sup>5</sup> „ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მიმართულია სახელმწიფო ძალაუფლების კონცენტრაციისა და ბოროტად გამოყენების რისკების თავიდან აცილებისკენ. სახელმწიფო ხელისუფლების ამგვარი ინსტიტუციონალიზაციის პირობებში შესაძლებელი ხდება სახელისუფლებო ძალაუფლების უზურპირების პრევენცია, უზენაესი და წარუვალი კონსტიტუციური ღირებულების – ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა“.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-25.

<sup>5</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 დეკემბრის N3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბუჯაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები – ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები – ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამაბდგვიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბუჯაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-6, 7.

<sup>6</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 სექტემბრის N3/4/641 გადაწყვეტილება საქმეზე – ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე, II-2.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ასევე ყურადღებას ამახვილებს კანონის მიმღები კონსტიტუციური ორგანოს პარლამენტის მაღალ ლეგიტიმაციაზე, მასში მიმდინარე პოლიტიკური, სამართლებრივი პროცედურების მნიშვნელობაზე, გამჭვირვალობაზე, ჩართულობაზე და განმარტავს, რომ „უფლების მზლუდავი რეგულირების პარლამენტის მიერ შემოღება ასევე უზრუნველყოფს, რომ უფლება შეიზღუდოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებით, რომელსაც აქვს ხალხის მიერ მინიჭებული მაღალი ლეგიტიმაცია. საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგებისას აქტის მიღება ხდება წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ შესაბამისი პროცედურების საფუძველზე. ამდენად, საქართველოს პარლამენტი არის ის კონსტიტუციური ორგანო, რომელიც საკითხს წყვეტს გამჭვირვალე საკანონმდებლო პროცესის საფუძველზე, პოლიტიკური დებატების შედეგად, რაც საფუძველშივე ქმნის დამატებით ფილტრს უფლებაში გაუმართლებლად ჩარევის რისკების შესამცირებლად. დემოკრატიული ლეგიტიმაცია მიიღწევა სწორედ კომპლექსური საპარლამენტო პროცედურებით, გამჭვირვალე გადაწყვეტილების მიღების გზით, ინტერესთა დაბალანსების, პოლიტიკური უმრავლესობისა და უმცირესობების თანამონაწილეობის საფუძველზე. მსგავსი წესით აქტის მიღება შესაძლებლობას აძლევს ყველა დაინტერესებულ მხარეს, მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკური ნების ფორმირებაში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული უმრავლესობის თვითნებური ქმედება“.<sup>7</sup> ამ განმარტებასთან ერთად, სასამართლო აცხადებს, რომ ამგვარი პროცედურა ასევე არ უზრუნველყოფს უფლების დარღვევის სრულ პრევენციას, თუმცა საგრძნობლად ამცირებს ძალაუფლების თვითნებურად გამოყენების რისკებს.<sup>8</sup>

## 2. საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების ზოგადი დაშვება და მისი მიზნები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, საკითხის კანონით მოწესრიგების მოთხოვნასთან „ყოველთვის თავისთავადი წინააღმდეგობა ვერ ექნება პარლამენტის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების დელეგი-

<sup>7</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-28.

<sup>8</sup> იხ. იქვე.

რებას სხვა ორგანოზე“.<sup>9</sup> უფლების კანონის საფუძველზე შეზღუდვის დათქმა, ბუნებრივია, არ გულისხმობს, რომ ესა თუ ის უფლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტმა შეიძლება შეზღუდოს. ცალკეულ შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, მოახდინოს საკითხის მონესრიგება სხვა სახელმწიფო ორგანოზე დელეგირებით.<sup>10</sup>

როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა, „პარლამენტის მიერ კანონით მოსანესრიგებელი საკითხის დელეგირება, ხშირ შემთხვევაში, აუცილებელია და პრაქტიკული საჭიროებებით არის ნაკარნახევი. კერძოდ, უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის საქართველოს პარლამენტის მიერ მონესრიგებამ შესაძლოა, საკანონმდებლო ხელისუფლების პარალიზება გამოიწვიოს და წარმოშვას ინსტიტუციური პრობლემები. საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქციონირების სპეციფიკიდან გამომდინარე, თითქმის შეუძლებელია, უფლების რეგულირებასთან დაკავშირებული ყველა, მათ შორის, პროცედურული/ტექნიკური საკითხის კანონით მონესრიგება მოხდეს პარლამენტში დადგენილი პროცედურული წესების საფუძველზე“.<sup>11</sup>

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების მიზეზად ასევე ასახელებს რეგულირების ოპერატიულ მიზნებს. სასამართლოს განმარტებით, „ბუნებრივია, საკითხის კანონით დარეგულირება ქმნის სტაბილურობის უფრო მაღალ გარანტიებს, თუმცა ზოგიერთი საკითხის გადანყვეტა საჭიროებს მოქნილ საკანონმდებლო მექანიზმს. ამ თვალსაზრისით უფლებამოსილების დელეგირება ხელს უწყობს მარტივ ნორმატიულ ცვლილებებს იმ სფეროებში, რომლებიც მოითხოვს ხშირ მოდიფიკაციას, გამარტივებული პროცედურების საფუძველზე რეგულირების შეცვლილ გარემოებებზე მორგებას. ამასთან, მონესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება შესაძლოა, ასევე გამართლებული იყოს ამა თუ იმ საკითხზე სწრაფი გადანყვეტილების მიღების მოტივითაც. ამგვარად, გარკვეულ შემთხვევებში, პარლამენტის მიერ კანონით მოსანესრიგებელი საკითხის დელეგირება არის ლეგიტიმური და აუცილებელი“.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-78.

<sup>10</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-29.

<sup>11</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის N2/2/867 გადაწყვეტილება საქმეზე – რეზი შარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ, II-13.

<sup>12</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-31.

დასახელებული გარემოებებიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ უფლებამოსილების დელეგირების მექანიზმი მოქნილს ხდის კანონშემოქმედებით საქმიანობას და საკანონმდებლო ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს საკანონმდებლო აქტები ფუნდამენტურ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე, ხოლო მათი იმპლემენტაციისათვის საჭირო ტექნიკურ და უწყებრივ ინსტიტუციებში არსებული ცოდნა, გამოცდილების მიხედულების საკითხების მონესრიგება კი სხვა სახელმწიფო ორგანოებს გადააწოდოს.

### 3. საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების დაუშვებლობის პირობები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი პრაქტიკით ადგენს ორ შემთხვევას, როდესაც საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება დაუშვებელია. პირველი, ეს არის შემთხვევა, როდესაც „მას საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ კრძალავს“, <sup>13</sup> ხოლო მეორე შემთხვევასთან მაშინ გვაქვს საქმე, როდესაც დადგინდება, რომ „გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებით საქართველოს პარლამენტი თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს“.<sup>14</sup>

ამ შემთხვევების საილუსტრაციოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს მაგალითად მოჰყავს შემთხვევა, როდესაც „კონსტიტუცია აკეთებს კონკრეტულ მითითებას საკითხის მონესრიგებასთან დაკავშირებით (მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის პირველი პუნქტი ცალსახად უთითებს, რომ არჩევნებში მონაწილეობისათვის წარსადგენ მხარდამჭერთა ხელმონერების რაოდენობა უნდა განისაზღვროს ორგანული კანონით) ან/და საქართველოს პარლამენტი ახდენს მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას (მაგალითად, საერთოდ არ იღებს საარჩევნო კოდექსს და ა.შ.)“.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> იხ. იქვე, II-32.

<sup>14</sup> იხ. იქვე, II-32.

<sup>15</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-78.

#### 4. საკანონმდებლო კომპეტენციის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირების შემთხვევა

როგორც წინა თავში აღინიშნა, საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების აკრძალვის ერთ-ერთ გარემოებად სახელდება საკანონმდებლო კომპეტენციის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში ამ შემთხვევის ნათელ მაგალითად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს ე.წ. „მძინარაშვილის საქმე“.<sup>16</sup> ამ საქმეში სადავოდ იყო გამხდარი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის აქტი, რომლის საფუძვლითაც განისაზღვრებოდა, თუ რა ტიპის აზრებისა და ინფორმაციის გავრცელება არის დაუშვებელი. კერძოდ, სადავო რეგულირების შესაბამისად, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ დაუშვებლად მიიჩნია და აკრძალა სიძულვილისა და ძალადობის განსაკუთრებით მძიმე ფორმების ამსახველი, პირადი ცხოვრების შემლახველი, ცილისმწამებლური, შეურაცხმყოფელი, უდანაშაულობის პრეზუმფციის დამრღვევი ან უზუსტო პროდუქციის გავრცელება.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ „გამოხატვის თავისუფლების გარეშე წარმოუდგენელია საზოგადოებისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი დისკუსიისა და აზრთა ჭიდილის უზრუნველყოფა. ეს უფლება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია სადავო ნორმების საფუძველზე განსაზღვრავს, თუ რა ტიპის აზრებისა და ინფორმაციის გავრცელება არის დაუშვებელი. სადავო რეგულირების შესაბამისად, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ დაუშვებლად მიიჩნია და აკრძალა სიძულვილისა და ძალადობის განსაკუთრებით მძიმე ფორმების ამსახველი, პირადი ცხოვრების შემლახველი, ცილისმწამებლური, შეურაცხმყოფელი, უდანაშაულობის პრეზუმფციის დამრღვევი ან უზუსტო პროდუქციის გავრცელება. შესაბამისად, დადგენილია გამოხატვის შინაარსობრივი რეგულირება, რაც გულისხმობს აზრის/ინფორმაციის გავრცელების შეზღუდვას მისი შინაარსის გამო. გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა, შინაარსობრივი რეგულირების შემოღების გზით, ამ უფლებაში ჩარევის ერთ-ერთი ყველაზე მძიმე ფორმაა. იმის სავალდებულოდ განსაზღვრა, თუ რა შინაარსის აზრის/ინფორ-

<sup>16</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ.

მაციის გავრცელება არის დაუშვებელი, გულისხმობს პირთა გონებისათვის „ინფორმაციული ფილტრის“ დაყენებას. დემოკრატიული სახელმწიფო უდავოდ გულისხმობს თავისუფალ საზოგადოებას, თავისუფალ ინფორმაციულ სივრცეს, გარემოს, სადაც ყველასთვის უზრუნველყოფილია აზრთა თავისუფალი გაცვლა-გამოცვლა, თავისუფალი პაექრობა. იქ, სადაც თავისუფალი სიტყვა უზრუნველყოფილი არ არის, არ არის სივრცე განვითარებისთვის, თავისუფლებისთვის. ამგვარად, გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა, კერძოდ კი, მისი შინაარსობრივი რეგულირება, იმგვარი საკითხია, რომლის თითოეული ასპექტის განსაზღვრა მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია“.<sup>17</sup>

სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ ამ შემთხვევაში დღის წესრიგში არ იდგა საკითხის პერიოდული დაზუსტებისა და მოდიფიცირების მოქნილი მექანიზმის არსებობის საჭიროება, რადგან გამოხატვის შინაარსობრივ რეგულირებასთან დაკავშირებით სტანდარტების დადგენა არ საჭიროებს შეცვლილ გარემოებებთან მუდმივ მისადაგებას. სასამართლომ აღნიშნა, რომ „დასახელებულ შემთხვევაში სწორედ პარლამენტია ის ლეგიტიმური ორგანო, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება და ამ უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციური სტანდარტების დადგენა. იმავდროულად, აღნიშნული სტანდარტები უნივერსალური ხასიათისაა და უფლების შეზღუდვის დასაშვები ფარგლების განსაზღვრა განუყოფლად უკავშირდება მყარი კონსტიტუციური სტანდარტების დადგენას, რომელთა ცვლილებაც ასევე საკანონმდებლო დონეზე გამჭვირვალე საკანონმდებლო პროცედურით გადასაწყვეტი საკითხია“.<sup>18</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე ყურადღება გაამახვილა გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირების მნიშვნელობაზე. ხაზი გაუსვა, რომ ის პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი უფლებამოსილებაა და თავისი ბუნებით არ მიეკუთვნება ისეთ საკითხს, რომელიც საჭიროებს მარტივი საკანონმდებლო მექანიზმის ფარგლებში მოწესრიგებას. სასამართლომ მიუთითა, რომ გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი მხარე სტაბილურ საკანონმდებლო გარანტიებს საჭიროებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე კი, გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირების უფლებამოსილების სხვა ორგანოსათვის გადაცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ჩათვალა

<sup>17</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N17/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-36.

<sup>18</sup> იხ. იქვე, II-37.

პარლამენტის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი საკითხის დელეგირებად და იქვე მიუთითა, რომ გამოსატყვის თავისუფლების შინაარსის განსაზღვრა არ უნდა იყოს დამოკიდებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებაზე. მხოლოდ პარლამენტია აღჭურვილი უფლებამოსილებით, მიიღოს გადაწყვეტილებები, რომლებიც ფუნდამენტურ გავლენას ახდენს კონსტიტუციურ უფლებაზე.<sup>19</sup>

*მდინარაშვილის* საქმისგან განსხვავებით, *რემზი შარაძის*<sup>20</sup> საქმეზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არ დაადგინა საკანონმდებლო კომპეტენციის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირების შემთხვევა.

ამ საქმეზე სადავოდ იყო გამხდარი „იძულებითი აუქციონის ჩატარების ფორმების, წესისა და პროცედურების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანების ის მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს ქონების იძულებით აუქციონზე რეალიზაციის კონკრეტულ წესსა და პროცედურას. კერძოდ, თუ ქონების რეალიზაცია პირველ განმეორებით აუქციონზეც არ მოხდება, აღსრულების ეროვნული ბიურო პირველი განმეორებითი აუქციონის დასრულებისთანავე აცხადებს მეორე განმეორებით აუქციონს. ამ შემთხვევაში მეორე განმეორებითი აუქციონი ცხადდება იმავე ფორმით, რომლითაც გამოცხადდა პირველი აუქციონი. ამავე ნორმის მე-3 წინადადების თანახმად, „მეორე განმეორებით აუქციონზე ქონების საწყისი ფასი შეადგენს ნულ ლარს. მოსარჩელე მხარე მიუთითებდა, რომ ეს იყო საკუთრების უფლებაში ჩარევა და აღნიშნული უნდა განხორციელებულიყო საკანონმდებლო აქტით“.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ კანონი ქმნიდა ამ საკითხის კანონქვემდებარე აქტით დარეგულირების საფუძველს. შემდგომ სასამართლომ მიუთითა, რომ იუსტიციის მინისტრის სადავო ბრძანებით მონესრიგებული იძულებითი აუქციონის ჩატარებასთან დაკავშირებული პროცედურული ასპექტები, რომელთა შემთხვევაშიც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს დადგენილი ფორმალური მოთხოვნების პრაქტიკაში რეალიზაციას და შესაძლო ნორმატიული ხარვეზების დროულად გამოსწორებას. სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ იძულებით აუქციონთან დაკავშირებული თითოეული ტექნიკური ასპექტის კანონით განსაზღვრის ვალდებულების დადგენა მნიშვნელოვან პრაქტიკულ სირთულეებს წარმოშობდა და გაართულებდა აღსრულების პროცესს.<sup>21</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ არ იკვეთებოდა იძულებითი აუქციონის ჩატარების საკითხის თითოეული ასპექტის კანონის დო-

<sup>19</sup> იხ. იქვე, II-38.

<sup>20</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის N2/2/867 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე რემზი შარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ.

<sup>21</sup> იხ. იქვე, II-17.

ნეზე განსაზღვრის აუცილებლობა, რადგან ამ პროცედურის ყველა საკითხი არ სარგებლობს მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესით და მისი მოწესრიგების უფლებამოსილების სხვა ორგანოსათვის გადაცემა არ შეიძლება ჩაითვალოს პარლამენტის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების დელეგირებად. სასამართლომ ხაზი გაუსვა იმ გარემოებას, რომ „სააღსრულებო ნარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს უშუალოდ იძულებითი აღსრულების ეტაპებს და იმ ფორმებს, თუ რა ფორმებით უნდა განხორციელდეს კრედიტორთა მოთხოვნების დაკმაყოფილება. სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმაზე, რომ „იუსტიციის მინისტრი განსაზღვრავს პარლამენტის მიერ შექმნილი ინსტიტუტის პრაქტიკული იმპლემენტაციის წესებს, შესაბამისად, სადავო ნორმებით გათვალისწინებული სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის ფორმალურ მოთხოვნებს“.<sup>22</sup>

## 5. საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების საკანონმდებლო დათქმა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, პარლამენტის მიერ სხვა ორგანოსთვის უფლებამოსილების გადანიშნვის უპირველესი ფორმალური საფუძველია აღნიშნულის საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრა. ასევე აუცილებელია, კანონითვე განისაზღვროს ის კომპეტენტური ორგანო, რომელზეც ხდება კანონმდებლის მხრიდან უფლებამოსილების დელეგირება.<sup>23</sup>

აღნიშნული განმარტების ყველაზე ნათელი მაგალითია *კრავეიშვილის* საქმე, რომელშიც სადავოდ იყო გამხდარი „ფუნდამენტური კვლევებისათვის სახელმწიფო სამეცნიერო გრანტების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 16 თებერვლის №84 დადგენილების ის ნორმები, რომლებიც ადგენდა, რომ საგრანტო კონკურსის ფარგლებში დამოუკიდებელ ექსპერტთა ვინაობა კონფიდენციალურია.

სასამართლომ, პირველ რიგში, მიუთითა, რომ „საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტი განამტკიცებს სახელმწიფო დაწესებულებებში არსებული ოფიციალური დოკუმენტების „კანონით დადგენილი წესით“

<sup>22</sup> იხ. იქვე, II-18.

<sup>23</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის N1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, II-20.

გაცნობის უფლებას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს სახელმწიფო დაწესებულებების ოფიციალურ დოკუმენტებში არსებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული საკითხების კანონით მონესრიგების ფორმალურ მოთხოვნას. კონსტიტუციით გათვალისწინებული კანონით მონესრიგების ფორმალური მოთხოვნა დაკმაყოფილებულია, როდესაც (1) საკითხი უშუალოდ მონესრიგებულია კანონით; ან (2) კანონმდებელმა კანონით მოახდინა საკითხის მონესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება სხვა კომპეტენტურ ორგანოზე.<sup>24</sup> საჯარო ინფორმაციის გაცემის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტები, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებს ექსპერტის ვინაობის კონფიდენციალურობასთან დაკავშირებული საკითხების მონესრიგების უფლებამოსილების გადაცემას საქართველოს მთავრობისათვის. ასევე, ამ საკითხის დელეგირების შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს ის საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც მითითებულია სადავო დადგენილების გამოცემის საფუძვლად.<sup>25</sup>

წინა აბზაციდან დადგინდ გარემოებებზე დაყრდნობით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ არცერთი საკანონმდებლო აქტი არ გადასცემს საქართველოს მთავრობას სადავო ნორმით გათვალისწინებული დამოუკიდებელი ექსპერტების ვინაობის კონფიდენციალურობის დადგენისა და მითითებული საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის საკითხის მონესრიგების უფლებამოსილებას, რის გამოც სადავოდ გამხდარი ნორმები არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

## 6. გადასახადებისა და მოსაკრებლების დელეგირების პერსპექტივები

საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს, რომ „სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით“. წინამდებარე თავში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაზე დაყრდნობით, აღინიშნა, რომ საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება აკრძალულია, როდესაც ამას პირდაპირ კონსტიტუცია ადგენს. აღნიშნულის ნათელი მაგალითი კი სწორედ გადასახადისა და მოსაკრებლის დადგენაა, რომელთან დაკავშირებითაც

<sup>24</sup> იხ. იქვე, II-19.

<sup>25</sup> იხ. იქვე, II-23-24.

საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ აცხადებს, რომ მათი გადახდა უნდა მოხდეს კანონით დადგენილი ოდენობით და წესით.

ამასთან მიმართებით საინტერესოა: შპს „აირზენას“<sup>26</sup> თევზჭერის რეგულირების საფასურის,<sup>27</sup> არააქციზური საქონლის სავალდებულო მარკირებისა<sup>28</sup> და 112-ის<sup>29</sup> საქმეები, რომლებიც განიხილება სტატიის მომდევნო ნაწილებში.

### 6.1. შპს „აირზენას“ საქმე

ამ საქმეზე სადავოდ იყო გამხდარი „ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სფეროს სახელმწიფო რეგულირების წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის ნორმები, რომლებითაც სატრანსპორტო საწარმოს მიერ ადმინისტრაციისათვის შემოღებულ იქნა სატრანსპორტო საქმიანობის რეგულირებისათვის ყოველწლიური საფასურის გადახდის ვალდებულება. ამავე ნორმებით, საფასურის ოდენობის და გადახდის წესის დადგენის უფლება საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების მინისტრს მიენიჭა.<sup>30</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა, ნორმით გათვალისწინებული რეგულირების საფასური გადასახადი იყო თუ მოსაკრებელი, და დაადგინა, რომ, ვინაიდან საფასურის გადახდა ადმინისტრაციის მომსახურებისათვის ხდება, იგი ატარებს მოსაკრებლის ნიშნებს. სასამართლომ აქვე მიუთითა, რომ რეგულირების საფასური მოსაკრებელს უთანაბრდება და მასზე უნდა გავრცელდეს საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი წესი, რომლის მიხედვითაც გადასახადებისა, მოსაკრებლების სტრუქტურა და შემოღების წესი დგინდება კანონით. სასამართლომ ჩათვალა, რომ გადასახადისა და მოსაკრებლის სტრუქტურასა და შემოღების წესში მოიაზრება გადასახადის ოდენობა, გადამხდელი, ვადა, რა ფორმით და საფუძვლით უნდა მოხდეს მისი

<sup>26</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 10 იანვრის N2/1/187-188 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „აირზენა საქართველოს ავიახაზები“ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს წინააღმდეგ.

<sup>27</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის N1/3/611 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „მადრი“ და შპს „პალიასტომი 2004“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს უფროსის წინააღმდეგ.

<sup>28</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის N2/5/700 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, შპს „კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ.

<sup>29</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის N2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე – ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყაელაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ.

<sup>30</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 10 იანვრის N2/1/187-188 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „აირზენა საქართველოს ავიახაზები“ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს წინააღმდეგ.

დადგენა, რისი დადგენის უფლებამოსილება მხოლოდ კანონს აქვს და, შესაბამისად, სადავო კანონქვემდებარე აქტი არაკონსტიტუციურად ცნო აღნიშნული მოტივით.<sup>31</sup>

## 6.2. თევზჭერის რეგულირების საფასურის საქმე

ამ საქმეში სადავოდ იყო გამხდარი „რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და ოდენობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ – ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის ბრძანება, რომლითაც დადგენილი იყო შავ ზღვაში თევზჭერით სარგებლობის ლიცენზიის მფლობელის მიერ გადასახდელი საფასური, მისი ოდენობის გამოთვლის წესი და გადახდის პერიოდულობა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმ გარემოებაზე, რომ სადავო ნორმა განსაზღვრავდა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის რეგულირების საფასურის გადახდის წესს, რომელიც, იმავდროულად, ადგენდა საფასურის გამოთვლის წესსა და გადახდის ვადებს. საბოლოო ჯამში, მოსარჩელე მხარეს მის მიერ ყოველწლიურად გადასახდელი საფასურის ფაქტობრივი ოდენობა ყოველთვის უნდა დაედგინა სწორედ სადავო ნორმაზე დაყრდნობით. სასამართლომ მიუთითა, რომ კონსტიტუციის 67-ე მუხლის მიზნებისათვის სწორედ ამგვარი ფაქტობრივი ოდენობა უნდა იქნეს მიჩნეული გადასახადის/მოსაკრებლის ოდენობად, რომელიც, კონსტიტუციის მიხედვით, კანონით უნდა დადგინდეს.<sup>32</sup> კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი კი მოიაზრებს ხალხის მაქსიმალურ ჩართულობას ამ პროცესში წარმომადგენლობითი ორგანოს მეშვეობით და ამ გზით მის მაღალ ლეგიტიმაციას. საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციით, „კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი საგადასახადო კანონმდებლობას საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიაკუთვნებს. ამგვარად, კონსტიტუცია მხოლოდ კანონმდებლის კონსტიტუციურ ვალდებულებად განსაზღვრავს გადასახადის/მოსაკრებლის თითოეული სახის სტრუქტურის, ოდენობის, შემოღებისა და გადახდის წესის დადგენას“.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> იხ. იქვე.

<sup>32</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის N1/3/611 გადაწყვეტილება საქმეზე – „შპს „მადაი“ და შპს „პალიასტომი 2004“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს უფროსის წინააღმდეგ, II-43.

<sup>33</sup> იხ. იქვე, II-44.

### 6.3. „112“-ის საქმე

ამ საქმეში სადავოდ იყო გამხდარი „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „112“-ის მომსახურების საფასურის, მისი განაკვეთისა და გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების ნორმები. ეს ნორმები საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „112“-ის მომსახურების საფასურის გადამხდელ სუბიექტებად სატელეფონო მომსახურების მიმღებ აბონენტებს ასახელებდა და განსაზღვრავდა შესაბამისი საფასურის ოდენობას.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ „საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მოსაკრებლის სტრუქტურა გულისხმობს ამ გადასახდელის ბუნების განმსაზღვრელ მნიშვნელოვან მახასიათებლებს, რომლებიც აყალიბებს მოსაკრებლის ძირითად სახეს. კერძოდ, მოსაკრებლის სტრუქტურის განმსაზღვრელია, რა ქმედებაზე გადაიხდება მოსაკრებელი, ვინ არის მისი გადამხდელი სუბიექტები, მოსაკრებლის ოდენობის განსაზღვრის პრინციპები და ა.შ. ამრიგად, გადასახდელის სტრუქტურაში მოიაზრება მისი დაბეგვრის ობიექტი, გადამხდელი სუბიექტი, ოდენობის განსაზღვრისა და სხვა ისეთი პარამეტრები, რომლებიც განაპირობებენ ამა თუ იმ გადასახდელის ბუნებასა და არსებით თავისებურებებს“.<sup>34</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „112“-ის შექმნის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლზე, რომელიც „112“-ის მომსახურების საფასურის, საფასურის გადამხდელი პირების წრეს და მათთან დაკავშირებული სხვა საკითხების განმსაზღვრელ სუბიექტად ადგენდა საქართველოს მთავრობას, ეს კი სასამართლომ დელეგირებად მიიჩნია. ამის შემდგომ სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველ პუნქტზე, რომლის თანახმად, მხოლოდ კანონით არის შესაძლებელი და, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილი არ არის, მოახდინოს ამ საკითხის სხვა ორგანოზე დელეგირება. ამ გარემოებებიდან გამომდინარე, სასამართლომ დაადგინა, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების დელეგირება საქართველოს მთავრობას არ აძლევს ზემოთ ხსენებული საკითხის მონესრიგების ლეგიტიმაციას.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის N2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე – ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, II-38.

<sup>35</sup> იხ. იქვე, II-38.

#### 6.4. არააქციური საქონლის სავალდებულო მარკირების საქმე

ამ საქმეში სადავოდ იყო გამხდარი „გადასახადების ადმინისტრირების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების ის ნორმა, რომელიც განსაზღვრავდა არააქციური საქონლის სავალდებულო მარკირების განხორციელების ფორმებსა და მარკირების მომსახურების განმახორციელებელ სუბიექტს. სადავო ნორმით, მატერიალური და არამატერიალური ფორმით სავალდებულო მარკირებას ექვემდებარებოდა არაალკოჰოლური სასმელები, მათ შორის, მინერალური და მტკნარი წყლები, ხოლო სავალდებულო მარკირებას დაქვემდებარებული არაალკოჰოლური სასმელების ნუსხა და სავალდებულო მარკირების დანყების თარიღი განისაზღვრებოდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. სადავო მუხლი არააქციური საქონლის მარკირების ვალდებულებას აკისრებდა სავალდებულო მარკირებას დაქვემდებარებული საქონლის მწარმოებელს/იმპორტიორს; ასევე, აღნიშნული მუხლი აწესრიგებდა შერჩეული პირის მიერ დამონტაჟებული მარკირების დანადგარის დაზიანების შემთხვევას და ადგენდა, რომ, დანადგარის დაზიანების გამო, შერჩეული პირის შეტყობინებიდან 3 საათის განმავლობაში თუ შეუძლებელია საქონლის არამატერიალური ფორმით მარკირება, მწარმოებელსა და შერჩეული პირის წარმომადგენელს შორის გაფორმებული ოქმის საფუძველზე, დანადგარის შეკეთებამდე მარკირება შეიძლება განხორციელდეს მატერიალური ფორმით.

სასამართლომ მიუთითა, რომ: „სადავო ნორმებით დადგენილი სავალდებულო მარკირება გადასახადების ადმინისტრირების მექანიზმია. იგი ემსახურება წარმოებული პროდუქციის ეფექტურად აღრიცხვას და მოითხოვს, მათ შორის, რიგი ტექნიკური ღონისძიებების განხორციელებას. ეკონომიკური და ტექნოლოგიური განვითარება წარმოშობს ახალ გამოწვევებს და ქმნის ახალ შესაძლებლობებს. მათი ინტეგრირება და დანერგვა მოითხოვს მოქნილ ნორმატიულ მექანიზმს, რომელიც ხშირ შემთხვევაში არა საკითხის პრინციპულ გადანყვეტაში, არამედ ამა თუ იმ ტექნიკური პროცესის აღწერაში გამოიხატება. საგადასახადო აღრიცხვასთან დაკავშირებული თითოეული ტექნიკური ასპექტის კანონით განსაზღვრის ვალდებულების დადგენა მნიშვნელოვან პრაქტიკულ სირთულეებს წარმოშობდა და გაართულებდა საგადასახადო ადმინისტრირების პროცესს. სწორედ ამიტომ გონივრულია გადასახადების ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული რიგი საკითხების მონესრიგების უფ-

ლებამოსილების მინისტრისათვის დელეგირება“.<sup>36</sup> სასამართლომ ასევე მიუთითა: „ამავე დროს, არ იკვეთება, რომ მარკირების პროცესი იმგვარი საკითხია, რომლის თითოეული ასპექტის განსაზღვრა მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია და მისი მოწესრიგების უფლებამოსილების სხვა ორგანოსათვის გადაცემა შეიძლება ჩათვალოს პარლამენტის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების დელეგირებად. ფინანსთა მინისტრი განსაზღვრავს პარლამენტის მიერ შექმნილი ინსტიტუტის პრაქტიკული იმპლემენტაციის წესებს“.<sup>37</sup> ამ არგუმენტებზე დაყრდნობით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოცემულ შემთხვევაში დარღვეული არ იყო საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების სტანდარტი.

## 7. კოვიდრეგულაციები და დელეგირება

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ განუხილავს საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების საკითხები, მაგრამ არასდროს უმსჯელია პრეზიდენტის დეკრეტის მიერ დელეგირების საკითხზე. მიუხედავად ამისა, დეკრეტის მიერ დელეგირების განხორციელებისას გამოყენებული უნდა იყოს საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების სტანდარტი, რადგან ორივე შემთხვევაში საკითხი ეხება უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციურსამართლებრივ ზღვარს და ორივე შემთხვევაში სახეზეა დასახელებული ზღვრის მიერ უფლებამოსილების გადანდობა იერარქიულად ქვემდგომ ნორმატიულ აქტებზე.

### 7.1. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი

#### 7.1.1. ოპერატიულობის მიზნები

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი გამოირჩევა განსაკუთრებული გულუხვობით და თოთხმეტ შემთხვევაში, სხვადასხვა მოცულობით, ახდენს უფლების შეზღუდვის დელეგირებას საქართველოს მთავრობაზე. ამის გაცხადებული მიზანი კი არის ოპერატიულობა, როგორც საგანგებო ვითარებათა მართვის „უმთავრესი“ ღირებულება.

<sup>36</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის N2/5/700 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, შპს „კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ, II-17.

<sup>37</sup> იხ. იქვე, II-19.

ოპერატიულობის ასეთ გაგებასთან დაკავშირებით თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს მას, როგორც მნიშვნელოვან ღირებულებას, თუმცა თავადვე ადგენს მისი გამოვლინების ფარგლებს. კერძოდ კი, კონსტიტუციის არსებული რეგულაცია ერთმანეთისგან განასხვავებს კონსტიტუციის მე-2 თავით გათვალისწინებული უფლებების შეზღუდვისა და შეჩერების წესს, რომელთაც განსხვავებულ სტანდარტს უდგენს. საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები ანესრიგებს საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს დეკრეტის გამოცემის ფორმალურ პროცედურას, რომლის მიხედვით: „საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე. დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემის მომენტიდან. დეკრეტი დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს. პარლამენტი დეკრეტს ამტკიცებს შეკრებისთანავე. თუ პარლამენტი დეკრეტს არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას. „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს, ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-17, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებები. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს, ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეაჩეროს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტების, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის, პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-17 მუხლის მე-3, მე-5 და მე-6 პუნქტების, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის და მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მოქმედება. საქართველოს პრეზიდენტი ამ პუნქტით გათვალისწინებულ დეკრეტს დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. დეკრეტი უფლების შეზღუდვის შესახებ ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო ნორმის შეჩერების შესახებ – პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე. დეკრეტი უფლების შეზღუდვის შესახებ მტკიცდება ამ მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი წესით“.<sup>38</sup>

კონსტიტუციით დაწესებული ამ ორი განსხვავებული სტანდარტის არსი ისაა, რომ შეზღუდვის შესახებ დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო შეჩერებისას დეკრეტი ძალაში შედის მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მას პარლამენტი დაამტკიცებს. ასევე, ორივე შემთხვევაში მნიშვნელოვანია დეკრეტის

<sup>38</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995.

გამოცემის ჯაჭვი, რომელშიც ჩართულია აღმასრულებელი ხელისუფლება, საკანონმდებლო ხელისუფლება და დამოუკიდებელი არბიტრი, საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი საქართველოს პრეზიდენტი. სწორედ ამ ფორმალურ პროცედურულ ჯაჭვში ვლინდება კონსტიტუციით გათვალისწინებული ძალაუფლების დანაწილების პრინციპი, რომლის დაღვევის შემთხვევაში ილახება კონსტიტუციის უმაღლესი ღირებულებები და კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება გამოცემული დეკრეტის მუხლების მთელი რიგის კონსტიტუციურობა.

საგანგებო მდგომარეობის ბუნება მოითხოვს ორი კომპონენტის თანაარსებობას: როგორც ოპერატიულობას, ისე კონტროლისადმი ქვემდებარეობას. ამასთანავე, პრინციპულად მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუცია ერთის ხარჯზე მეორის შეზღუდვის სამართლებრივ საფუძველს არ განსაზღვრავს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ნებისმიერი თვითშემოქმედება, რომელიმე კრიტერიუმის გასაძლიერებლად, ხოლო მეორის დასათრგუნავად ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით დადგენილ სტანდარტს და პრინციპებს. ამ ორივე კრიტერიუმის თანაარსებობა უკიდურესად აუცილებელია ისეთი გადაწყვეტილების მისაღებად, რომელიც იქნება საგანგებო მდგომარეობის შესაბამისად სწრაფი და ეფექტიანი, ხოლო მეორე მხრივ, პარლამენტის მიერ გაკონტროლებული, რაც მომეტებული ძალაუფლების შეზღუდვის საფუძველია. სწორედ ეს კონტროლია გარანტი იმისა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის საგანგებო მდგომარეობის ეფექტიანად მართვისთვის მნიშვნელოვნად გაზრდილი ძალაუფლება სრულ კარტ-ბლანშში არ გადაიზრდება.

### *7.1.2. უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირება*

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტით ზოგიერთ შემთხვევაში დასტურდება უფლების ფუნდამენტური მნიშვნელობის ნაწილის დელეგირება. ეს კი დელეგირების სტანდარტის დარღვევაა.

ამ ქვეთავში განიხილება პრეზიდენტის N1 დეკრეტის კონკრეტული მუხლები, რომლებიდანაც აშკარაა უფლებამოსილების ფუნდამენტური ნაწილის დელეგირება.

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, შეიზღუდა ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანების თავშეყრა, ხოლო საქართველოს მთავრობას მიენიჭა

უფლებამოსილება, განსაზღვროს გამონაკლისები, თუ რა შემთხვევაში დაიშვება საგამონაკლისოდ ამ უფლების რეალიზება. ამის საპირისპიროდ, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N 181 დადგენილების მე-5 მუხლით დადგინდა, რომ „იკრძალება შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შეკრება ან/და მანიფესტაცია“.

აღსანიშნავია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ *მძინარაშვილის* საქმეზე დაადგინა, რომ გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებული რეგულაციის გადანდობა ეწინააღმდეგება დელეგირების საგამონაკლისო სტანდარტს, კერძოდ კი ამ დროს საქართველოს პარლამენტი ახდენს მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას. აქედან გამომდინარე, შეკრების თავისუფლებაზეც, როგორც გამოხატვის უფლების ინსტრუმენტულ საშუალებაზე, ანალოგიური სტანდარტი უნდა გავრცელდეს და ამ უფლების მთავრობისათვის გადანდობა ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტს. გარდა ამისა, გადანდობის ასეთმა ფორმამ ამ შეზღუდვასთან დაკავშირებით გამოიწვია დიდი გაუგებრობა, კერძოდ, პრეზიდენტის დეკრეტი ზღუდავდა შეკრება-მანიფესტაციის უფლებას და საქართველოს მთავრობას აძლევდა შესაძლებლობას, დაედგინა ამ აკრძალვიდან პოზიტიური გამონაკლისი. პოზიტიური გამონაკლისის მაგიერ კი, 181-ე დადგენილებით დადგინდა ნეგატიური გამონაკლისი და საერთოდ აიკრძალა შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შეკრება ან/და მანიფესტაცია.

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტის პირველი მუხლის მეორე ქვეპუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი ადგენს, „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დაადგინოს იზოლაციისა და კარანტინის წესები“.

დაუშვებელია თავისუფალი მიმოსვლის უფლების, შეზღუდვის კონკრეტული ფორმის, ამ უფლებით სარგებლობის, და მისი დაცვის პერსპექტივების აღმასრულებელ შტოზე სრულად გადანდობა, ისე, რომ გადამნდობი არ აწესებს გადანდობის ფარგლებს.

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო მსგავსი საკითხების დელეგირებისას ყოველთვის აქცენტს აკეთებს იმ გარემოებაზე, რომ ძირითადი უფლებების სფეროში კანონმდებელი ვალდებულია, მიიღოს ყველა არსებითი გადანწყვეტილება. კანონმდებელს უფლება აქვს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანდოს მხოლოდ მეორეხარისხოვანი საკითხების გადანწყვეტა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, კანონმდებელმა თავად უნდა განსაზღვროს ძირითად უფლებაში ჩარევის საგანი, შინაარსი, მიზანი და მოცულობა. დელე-

გირებაზე მსჯელობისას ასევე მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, თუ რა ინტენსივობის გავლენას ახდენს რეგულირება ძირითად უფლებაზე.<sup>39</sup>

ძირითადი უფლების შეზღუდვის სტანდარტის შესაბამისად, დეკრეტით შეიძლება განსაზღვრულიყო კარანტინისა და იზოლაციის პროცედურების გამოყენების წინაპირობები, რაც კონსტიტუციის მე-14 მუხლით დაცული უფლების შეზღუდვის კონკრეტული გარემოებები იქნებოდა. სწორედ ესაა ის საკითხი, რომელიც ფუნდამენტურ გავლენას ახდენს კონსტიტუციით დაცულ უფლებაზე. მთავრობის კანონქვემდებარე აქტით კი დასაშვები იქნებოდა, რომ განსაზღვრულიყო, მაგალითად, კარანტინის ადგილები, საკარანტინო სივრცის მონყობის საკითხები და ა.შ.

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტის 1-ლი მუხლის მე-5 პუნქტი განსაზღვრავდა, რომ „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის მის მიერ დადგენილი წესით შეზღუდოს საკუთრების უფლება და გამოიყენოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონება და მატერიალური საშუალებები“.

ამ საკითხის დელეგირების დროს ასევე დარღვეულია საკუთრების უფლების მთავარი შემადგენელი ნაწილი, კერძოდ კი, რა სახის შეზღუდვას უშვებს დეკრეტი და რა პირობით. მაგალითად, თუ ასეთ შეზღუდვაში ნაგულისხმევი იყო კერძო საკუთრების საკარანტინე სივრცედ გამოყენება, მაშინ დეკრეტივე უნდა განსაზღვრულიყო ამ დროებითი ჩამორთმევის საპირწონე სტანდარტი. კერძოდ, ეს შეზღუდვა უნდა ყოფილიყო წინასწარი, შემდგომი ანაზღაურებით? რა შეფასებით უნდა მომხდარიყო ანაზღაურება? უნდა დაბეგრლიყო ის გადასახადებით? და ა.შ.

შეფასებასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ, გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, 4 მაისამდე პერიოდში სასტუმროების საკარანტინე სივრცეებად გამოყენება განხორციელდა ანაზღაურების სანაცვლოდ, რომლის ოდენობა და გადახდის პირობები განისაზღვრა თითოეულ შემთხვევაში სასტუმროს მფლობელებთან გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე, ხოლო 2020 წლის 4 მაისს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება (მე-4-ა მუხლი, დანართი N20, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 290 „2020 წლის ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N674 დადგენი-

<sup>39</sup> BVerfGE 49, 89 (126); 84, 212 (226); BVerfGE 77, 170; BVerfGE 8, 274 (325); BVerfGE 95, 267 (308).

ლებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 4 მაისი, 2020.), რომლითაც განისაზღვრა ანაზღაურების ზედა ზღვარი, კერძოდ, დადგენილების თანახმად, საკარანტინე სივრცეების სასტუმრო მომსახურება უნდა ანაზღაურდეს მხოლოდ ფაქტობრივი ხარჯის მიხედვით, მაგრამ არა უმეტეს 100 ლარისა დღიურად თითოეულ ბენეფიციარზე. მთავრობის მიერ აღნიშნული ზღვრის დაწესება წარმოშობს კითხვის ნიშნებს სათანადო ანაზღაურების პრინციპთან მიმართებით, თუმცა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი N1-ის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტის კონსტიტუციურობის პირველი პრობლემა სწორედ ისაა, რომ ის თავად არ განსაზღვრავს საკუთრების უფლების შეზღუდვის ასეთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს და მთავრობას გადაანდობს საკუთრების შეზღუდვის ფუნდამენტურ რეგულაციებს.

### *7.1.3. არის თუ არა საგანგებო მდგომარეობა დელეგირების სტანდარტის შემასუსტებელი გარემოება*

ამ ქვეთავის სათაურში დასახელებულ საკითხზე კონსტიტუციური სარჩელის ზეპირი განხილვის დროს აქცენტი გაკეთდა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების და შემდგომ, მოპასუხე მხარეების მიერ. დაისვა კითხვა: საგანგებო მდგომარეობა ხომ არ ამცირებს დელეგირების სტანდარტს. ეს კითხვა ასევე დაისვა „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კანონის“ ნორმების განხილვისას, რა დროსაც საგანგებო მდგომარეობა არ იყო გამოცხადებული.

ამის მტკიცების საფუძველს არ იძლევა არცერთი კონსტიტუციის ნორმა. გარდა ამისა, საგანგებო მდგომარეობის დროს უფლების შეზღუდვას აქვს განსაკუთრებული სპეციალური ზღვარი, დეკრეტი, რომელიც უფრო მაღალი კონსტიტუციური სტატუსის ზღვარია, ვიდრე კანონი. ჯერ ერთი, იმიტომ, რომ ის ორგანული კანონის ძალის მქონეა და, მეორეც, მისი მიღების პროცესში ჩართულია ხელისუფლების ორივე პოლიტიკური შტო და პრეზიდენტი. შესაბამისად, აღნიშნული გვაძლევს იმის მტკიცების საფუძველს, რომ საგანგებო მდგომარეობა არავითარ შემთხვევაში არ ასუსტებს დელეგირების დადგენილ სტანდარტს. ასევე არსებობს უფლება აქვს იმ მოსაზრებას, რომლის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს პირიქითაც შეიძლება გამკაცრდეს დელეგირების სტანდარტი.

საგანგებო მდგომარეობის დროს დელეგირების სტანდარტის დამცრობა მიმართულია იმისაკენ, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ადამიანის უფლება მეტად უნდა იყოს დაცული და ზოგჯერ ნაკლებად. მსგავსი მიდგომა დაანგრევს კონს-

ტიტუციურ წესრიგს, რადგან საგანგებო მდგომარეობა არავითარ შემთხვევაში არ ადგენს ადამიანის უფლების დაცვის ნაკლები სტანდარტისაკენ მინიშნებას. პირიქით, საგანგებო მდგომარეობა უფრო მაღალ სტანდარტს ადგენს, რადგან საგანგებო მდგომარეობა იმიტომ კი არ არის გამოცხადებული, რომ დაიცვას მცდარი ღირებულებები, არამედ იმიტომ, რომ დაცული იყოს ადამიანის უფლება, როგორც უმთავრესი სამართლებრივი ღირებულება. საგანგებო მდგომარეობის დროს ეს დაცვა ძლიერდება. თავად საგანგებო მდგომარეობა ნიშნავს უფლების დაცვის საგანგებოდ გაძლიერებულ რეჟიმს.

საგანგებო მდგომარეობის დროს უფლების დელეგირების სტანდარტის შემცირება პრაქტიკულად გააუქმებს ამ სტანდარტს, რაც გამოიწვევს უკონტროლო და ფართო დელეგირებას. მსგავსი მიდგომა ასევე გამოიწვევს ფორმალურ საკონსტიტუციო კონტროლზე უარის თქმას. ასევე უფუნქციოდ დარჩება უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციური ზღვარი. ეს ყველაფერი ერთობლიობაში კი სრულად ჩამოშლის კონსტიტუციით დაცულ უფლების დაცვის მექანიზმებს.

ამ საკითხზე მსჯელობისას ასევე გასათვალისწინებელია საგანგებო მდგომარეობის დოქტრინული არსის სწორი გააზრება. საგანგებო მდგომარეობის დროს უფრო მაღალია უფლების არასათანადო შეზღუდვის რისკი, ვიდრე ჩვეულებრივ დროს. ასევე გასათვალისწინებელია ისიც, რომ სახელმწიფო მოწყობის ყველა მოდელში აღმასრულებელი ხელისუფლებაა ხელისუფლების ის შტო, რომლის მიერაც ყველაზე დიდია სახელმწიფოს ნეგატიური ვალდებულების დარღვევის რისკი და ამ რისკის ზრდა პირდაპირპროპორციულია აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ძალაუფლების ქარბი კონცენტრაციისა. ძალაუფლების მომეტებული კონცენტრაცია კი მაშინ ხდება, როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფალი არასათანადო დელეგირების წყალობით თავადვე ხდება კანონმდებელი და ამას ოპერატიულობის ზოგჯერ გაზვიადებულ არგუმენტს ამოფარებული აკეთებს.

სასამართლო განხილვების დროს მოპასუხე მხარე საქართველოს პარლამენტი აპელირებდა იმ გარემოებაზე, რომ ასეთი ფართო დელეგირება არ არის საფრთხე ადამიანის უფლებების დაცვისთვის, რადგან პარლამენტი აღჭურვილია ძლიერი მაკონტროლებელი მექანიზმებით და თუ დაინახავს, რომ მთავრობა ამეტებს, მაშინვე ამოქმედებს თავის მკაცრ მაკონტროლებელ მექანიზმებს. პარლამენტის დასახელებული მაკონტროლებელი მექანიზმები არის თუ არა ეფექტიანი, ეს ცალკე მსჯელობის საკითხია, მაგრამ თუნდაც ასე იყოს, ის მაინც ვერ იქნება კონსტიტუციური ზღვრის დამცრობის საპირწონე არგუ-

მენტი, რადგან კონტროლი არის კონტროლი, ხოლო კონსტიტუციური ზღვარი კონსტიტუციის მიერ დადგენილი წინასწარი სამართლებრივი ფორმაა, რომელიც მთავარ მიმართულებას აძლევს უფლებაში ჩარევის მასშტაბს.

## **7.2. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი კოვიდრეგულაციები**

საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების კონსტიტუციური სტანდარტის დარღვევის აშკარა და პირდაპირ მაგალითებს შეიცავს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45<sup>3</sup>-ე მუხლი. ეს მუხლი 2020 წლის 22 მაისს მიიღო საქართველოს პარლამენტმა და მისი მიღების მიზანი იყო პანდემიის მართვის სამართლებრივი დარეგულირება საგანგებო მდგომარეობისა და პრეზიდენტის დეკრეტის გარეშე.

განსაკუთრებული პრობლემურობით გამოირჩევა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45<sup>3</sup>-ე მუხლის ის ნაწილები, რომლებიც ეხება გადაადგილებისა და შრომის თავისუფლებას.

ამ საკითხების გამოყოფის მიზეზი არის ის, რომ დასახელებულ ორ შემთხვევაში ყველზე ნათლად ჩანს საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების კონსტიტუციური სტანდარტის პირდაპირი დარღვევა.

გადაადგილების თავისუფლებას განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი, რომლის მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად“. ნათლად ჩანს, რომ მოცემული უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციური ზღვარი არის კანონი, მაგრამ ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში მოქცეული მუხლების უმრავლესობაც კონსტიტუციურ ზღვრად განსაზღვრავს კანონს. სხვა შემთხვევებისგან კონსტიტუციის მე-14 მუხლი იმით განსხვავდება, რომ მკაფიოდ ადგენს „მხოლოდ კანონით“, მაგალითად, კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი, და კონსტიტუციურ ზღვრად ასახელებს კანონს და არა „მხოლოდ კანონს“, ასეთივე მიდგომებია კონსტიტუციის 21-ე, 22-ე, და 27-ე მუხლებში.

ზემოთ წარმოდგენილ თავებში დასახელდა შემთხვევები, როდესაც საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება არის დაუშვებელი. მათგან პირველია შემთხვევა, როდესაც საქართველოს კონსტიტუცია საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას პირდაპირ კრძალავს.<sup>40</sup> სწორედ ამ შემთხვევას განე-

<sup>40</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-28.

კუთვნიება საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი, რომლის მე-2 პუნქტიც ადგენს, რომ მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია „მხოლოდ კანონით“.

კონსტიტუციის მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტში გამოყენებული სიტყვები „მხოლოდ კანონით“ კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველ ნაწილში გამოყენებული ტერმინის იდენტურია. ამ ნორმაში აღნიშნულია, რომ „მხოლოდ კანონით შეიძლება გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურისა და შემოღების წესის, მათი განაკვეთების ან განაკვეთების ფარგლების დადგენა.“ კონსტიტუციის 67-ე მუხლის აღნიშნულ პუნქტთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საკმაოდ მკაფიო და არაორაზროვანი განმარტება აქვს და რამდენიმე საქმეში<sup>41</sup> არაკონსტიტუციურად ცნო რეგულირებისა და მომსახურების საფასური მხოლოდ იმიტომ, რომ ისინი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის, და არა კანონის, საფუძველზე იყო დანესებული.

„მხოლოდ კანონის“ საფუძველზე ნიშნავს იმას, რომ გადაადგილების თავისუფლება ვერ შეიზღუდება მთავრობის დადგენილებით, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით, არამედ ეს უნდა მოხდეს სახალხო ლეგიტიმაციის მექანიზმით ორგანოს – პარლამენტის მიერ, დემოკრატიული ჩართულობის გზით მიღებული კანონის საფუძველზე. საკითხის პარლამენტის მიერ გადაწყვეტა არ არის თვითმიზანი. პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის დადგენა, ერთი მხრივ, ჩარევას აძლევს მაღალ ლეგიტიმაციას, მეორე მხრივ, ფართო დემოკრატიულ ჩართულობას მინიმუმამდე დაჰყავს უფლების ზომავი მეტი შეზღუდვა, და უზრუნველყოფს ხარისხიან დისკუსიებს, რაც უზრუნველყოფს შეცდომის დაშვების შესაძლებლობის შემცირებას“.<sup>42</sup>

როგორც აღინიშნა, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45<sup>3</sup>-ე მუხლი ასევე ახდენს შრომის უფლებასთან დაკავშირებული საკითხების დელეგირებას კანონქვემდებარე აქტებზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის მიხედვით, „შრომითი უფლებები დაცულია ორგანული კანონით“. ამ შემთხვევაში, საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუცია შრომითი უფლებების განსაზღვრას უკავშირებს ორგანულ კანონს. შესაბამისად, პარლამენტს არ

<sup>41</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის N2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე – ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის N1/3/611 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „მადი“ და შპს „პალიასტომი 2004“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს უფროსის წინააღმდეგ.

<sup>42</sup> მოსარჩელის პოზიცია – კონსტიტუციური სარჩელი N1529, 17.

ჰქონდა აღნიშნული საკითხის დელეგირების უფლებამოსილება ორდინარული კანონით.

საქმეში – *საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ* – საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინური წარმოების მომწესრიგებელი კანონი. არაკონსტიტუციურად ცნობის საფუძველი კი გახდა საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, რომელიც ადგენს, რომ „საერთო სასამართლოების სისტემა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით“.

დასახელებულ შემთხვევაშიც მსგავსი ვითარებაა, რადგან „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონი არ არის ორგანული კანონი, არამედ არის ორდინარული კანონი და ამ კანონით პარლამენტს არ ჰქონდა შრომის უფლებაზე შეზღუდვის დაწესების უფლება, მით უმეტეს, ამ საკითხის მთავრობაზე დელეგირების უფლებამოსილება.<sup>43</sup>

### 7.2.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასება

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ დასახელებულ საქმესთან<sup>44</sup> დაკავშირებით 2021 წლის 11 თებერვალს მიიღო გადაწყვეტილება, რომლითაც დაადასტურა განხორციელებული დელეგირების კონსტიტუციურობა.

სასამართლომ აღნიშნა, რომ დელეგირების დროს დაზუსტებული იყო დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლები და მიზანი. სასამართლომ ასეთ მიზნად მიიჩნია ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ ბრძოლა. ფარგლებთან დაკავშირებით კი მან მიუთითა, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს ფარგლებს, რომლის მიხედვითაც „დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული რეგულაცია კანონში მითითებული უფლებების შეზღუდვის შესახებ უნდა იყოს საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლით დაცული სიკეთების მიღწევისკენ მიმართული, დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებელი, არადისკრიმინაციული და პროპორციულად შემზღუდველი“.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> კონსტიტუციური სარჩელი N1529, 18.

<sup>44</sup> კონსტიტუციური სარჩელები – 1505,1515,1516,1529.

<sup>45</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის N1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე – *პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯავია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ*, II-50.

სასამართლომ დელეგირებული უფლებამოსილებების მაღალ ინტენსივობასთან დაკავშირებით კი განმარტა, რომ სადავო ნორმებით გათვალისწინებული დელეგირება არის დროებითი ხასიათისა და არა განუსაზღვრელი ვადით მინიჭებული, ამასთანავე, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაცემული საკითხები ხარისხობრივი თვალსაზრისით არ არის უფლებაში იმგვარი ინტენსიური ჩარევა, რომელიც მოითხოვდა გადანყვეტილების მიღებას სხვადასხვა პოლიტიკური აქტორებისა თუ პირთა ფართო წრის ჩართულობით. სადავო ნორმით გათვალისწინებული ღონისძიება არ არის რეპრესიული ხასიათის, პირთა დასჯის ანდა მათი თავისუფლების აღკვეთისკენ მიმართული.<sup>46</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლო გადანყვეტილების სამოტივაციო ნაწილში თავს არიდებს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის განმარტებას, კერძოდ, რამდენად შეიძლება უფლებამოსილების დელეგირება, როდესაც კონსტიტუცია ადგენს, რომ კონკრეტული უფლების შეზღუდვა შესაძლებელია „მხოლოდ კანონით“. სასამართლომ აღნიშნულ ნაწილში სარჩელი არ დააკმაყოფილა, რაც, ფაქტობრივად, ნიშნავს, რომ ჩანანერი „მხოლოდ კანონით“ არ არის შემაფერხებელი გარემოება დელეგირებისათვის.

გადაწყვეტილებას თან ახლავს განსხვავებული აზრი,<sup>47</sup> რომელშიც უარყოფილია სასამართლოს მხრიდან ასეთი ზედაპირული მიდგომები. განსხვავებულ აზრში მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული პოზიცია, რომ დელეგირების ფარგლების განსაზღვრაში არ მოიაზრება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის იმ მუხლზე მითითება, რომლის შეზღუდვის უფლებამოსილებაც მიენიჭა აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

განსხვავებულ აზრში ასევე გამახვილებულია ყურადღება, რომ დელეგირების მექანიზმის მიზანია საკანონმდებლო საქმიანობის გამარტივება და არა საკანონმდებლო ორგანოს ჩანაცვლება. განსხვავებული აზრის მქონე მოსამართლე უთითებს, რომ „სადავო ნორმებით გათვალისწინებულ დელეგირების პირობებში, არც ერთ პრინციპულ საკითხზე საქართველოს პარლამენტს გადანყვეტილება თავად არ მიუღია. აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანდო არა თუ დეტალების, პროცედურის ან ტექნიკური ასპექტების განსაზღვრის უფლება, არამედ გადასცა პანდემიის/ეპიდემიის დროს საკუთარი შეხედულებისამებრ ძირითად უფლებათა არსისა და მათი შეზღუდვის პირობების განსაზღვრის სრული უფლებამოსილება“.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> იხ. იქვე, II-59.

<sup>47</sup> განსხვავებული აზრი საქმეზე N1/1/1505,1515,1516,1529, გიორგი კვერენჩილაძე.

<sup>48</sup> იხ. იქვე, განსხვავებული აზრი – 18.

განსხვავებულ აზრში სავსებით მართებულადაა მითითებული, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების ფუნდამენტური ბუნება ვერ იქნება უარყოფილი შეზღუდვის დროებითი ხასიათით, რადგან დელეგირების თუნდაც ერთი დღით გახანგრძლივებამ შეიძლება დაარღვიოს კონსტიტუციის მოთხოვნები. როგორც განსხვავებულ აზრში არის მითითებული, „დელეგირების დროებითობის არგუმენტის გაზიარება კი, ფაქტობრივად, იმის დადასტურება იქნებოდა, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო უარს ამბობს ადამიანთა, თუნდაც მცირე ჯგუფის, იმ უფლება-თავისუფლებების დაცვაზე, რომელზეც დროის შეზღუდულ პერიოდში განხორციელდა გაუმართლებელი ზემოქმედება არაკონსტიტუციური კანონით“.<sup>49</sup> ასევე მითითებულია, რომ განსახილველ შემთხვევაში ეს დროებითობაც პირობითია, რადგან თავად დასახელებული რეგულაციები რამდენიმეჯერ გახანგრძლივდა და, პანდემიური სიტუაციიდან გამომდინარე, შეიძლება კიდევ მრავალჯერ გახანგრძლივდეს.

## დასკვნა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიმოხილვის შედეგად დგინდება, რომ საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება ზოგადად არ არის აკრძალული. ასეთი დაშვების არსებობა ემსახურება ისეთ პრაქტიკულ საჭიროებებს, როგორებიცაა: საკანონმდებლო ხელისუფლების განტვირთვა, რეგულირების კომპეტენტური სახელმწიფო ინსტიტუციის მიერ დადგენა და რეგულირების ოპერატიული შემოღება/ცვლილება.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო დელეგირების ზოგადი წესიდან გამონაკლისის სახით ადგენს ორ შემთხვევას, როდესაც საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება არ დაიშვება. როგორც შესაბამის თავში იქნა დასახელებული, პირველი შემთხვევა არის, როდესაც ეს კონსტიტუციით პირდაპირ არის განსაზღვრული, ხოლო მეორე შემთხვევაა, როდესაც გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებით საქართველოს პარლამენტი თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს.

საქართველოს პარლამენტის მიერ თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე უარის თქმასთან მაშინ გვაქვს საქმე, როდესაც დელეგირებული საკითხი პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი უფლებამოსილე-

<sup>49</sup> იხ. იქვე, განსხვავებული აზრი – 21.

ბაა და თავისი ბუნებით არ მიეკუთვნება ისეთ საკითხს, რომელიც საჭიროებს მარტივი საკანონმდებლო მექანიზმის ფარგლებში მოწესრიგებას. ასევე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ამ დროს ყურადღებას ამახვილებს დელეგირებული საკითხის სტაბილური საკანონმდებლო გარანტიების საჭიროებაზე; ასევე მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუციური უფლების შინაარსის განსაზღვრა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებაზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული. სასამართლო ამ დროს მხედველობაში იღებს დელეგირებული საკითხის ტექნიკური ხასიათის რაობას და რეგულაციის ოპერატიული მიღება/ცვლილების აუცილებლობის რეალურობას.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების შეფასებისას, პირველ რიგში, ადგენს, შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის დელეგირების პირდაპირ სამართლებრივ საფუძველს. სასამართლო აუცილებლად მიიჩნევს, რომ დელეგირების სამართლებრივი საფუძველი და დელეგირების ადრესატი განისაზღვროს კანონით.

გადასახადებსა და მოსაკრებლებთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ყოველთვის უთითებს, რომ გადასახადისა და მოსაკრებლის ოდენობა, გადამხდელი, ვადა უნდა განისაზღვროს მხოლოდ კანონით, რადგან ამას თავად კონსტიტუცია განსაზღვრავს. კონსტიტუციის ამ ჩანაწერის არსებობა კი მოიაზრებს ხალხის მაქსიმალურ ჩართულობას პროცესში, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოში, როგორც უმაღლესი ლეგიტიმაციის დანესებულებაში, მიმდინარეობს. გარდა ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლო მსგავს შემთხვევაში ასევე უთითებს კონსტიტუციის ჩანაწერზე, რომელიც საგადასახადო კანონმდებლობას საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიაკუთვნებს.

გადასახადისა და მოსაკრებლების საქმეებზე დადგენილი ზოგადი ტენდენციიდან გამონაკლისის სახით უნდა ჩაითვალოს 2018 წელს მიღებული გადანყვეტილება ე.წ. *არააქციური საქონლის სავალდებულო მარკირების* საქმე, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლომ დელეგირებული საკითხი მიიჩნია გადასახადების ადმინისტრირების ტექნიკურ მექანიზმად; ასევე, მან აუცილებლად მიიჩნია მოქნილი ნორმატიული მექანიზმის არსებობა, რომელიც არის არა საკითხის პრინციპული გადანყვეტა, არამედ ტექნიკური პროცესის აღწერა. სასამართლომ ასევე გაიზიარა მოპასუხის პოზიცია, რომ საგადასახადო აღრიცხვასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის კანონით განსაზღვრა მნიშვნელოვან პრაქტიკულ სირთულეებს გამოიწვევდა და საგადასახადო ადმინისტრირების პარალიზებას მოახდენდა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ ის მეტ-ნაკლებად ერთგვაროვანია, თუმცა არააქციზური საქონლის სავალდებულო მარკირების საქმე ნამდვილად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს საგადასახადო/მოსაკრებლების საქმეებზე დადგენილი სტანდარტის ერთგვაროვანი პრაქტიკიდან გადახვევად, რაც შეიძლება, ახალი პრაქტიკის განვითარების საფუძველიც გახდეს.

ახალი კორონავირუსის (COVID-19) ფარგლებში საქართველოში მიღებულ რეგულაციებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო უფლების დელეგირების სტანდარტს ნაკლები ყურადღება ეთმობა. უმრავლეს შემთხვევაში, საქმე გვაქვს პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებასთან. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის შემთხვევაში კი დაცული არ არის კონსტიტუციის პირდაპირი მოთხოვნები, კერძოდ, მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებით კონსტიტუციის მიერ დელეგირების პირდაპირი აკრძალვის მიუხედავად, პარლამენტმა მაინც მოახდინა დელეგირება. შრომის საკითხებთან დაკავშირებით კი პარლამენტმა ორგანული კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხების დელეგირება მოახდინა ორდინარული კანონით, რაც ასევე კონსტიტუციის პირდაპირი დარღვევაა.