

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს
პირველი კოლეგიის

გადაწყვეტილება №1/1/1558
2022 წლის 23 თებერვალი
ქ. ბათუმი

კოლეგიის შემადგენლობა:

ვასილ როინიშვილი – სხდომის თავმჯდომარე;

ევა გოცირიძე – წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე;

გიორგი თევდორაშვილი – წევრი;

გიორგი კვერენჩილაძე – წევრი.

სხდომის მდივანი: მანანა ლომთათიძე.

საქმის დასახელება: გიორგი ლაშხი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ.

დავის საგანი: „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის №368 დადგენილებით დამტკიცებული „პირბადის ტარების წესის“ მე-5 მუხლის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით.

საქმის განხილვის მონაწილეები: მოსარჩელე მხარის წარმომადგენელი – ლევან ალაფიშვილი; მოპასუხის, საქართველოს მთავრობის, წარმომადგენლები – ზაზა თაქთაქიშვილი და ლალი თევდორაშვილი.

I

აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 25 იანვარს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1558) მომართა გიორგი ლაშხმა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2021 წლის 11 ივნისის №1/5/1558 საოქმო ჩანაწერით, კონსტიტუციური სარჩელი ნაწილობრივ იქნა მიღებული არსებითად განსახილველად. საქმის არსებითი განხილვა, ზეპირი მოსმენით, გაიმართა 2021 წლის 16 დეკემბერს.

2. კონსტიტუციურ სარჩელში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მომართვის სამართლებრივ საფუძვლებად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, 31-ე და 31¹ მუხლები, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

3. „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის №368 დადგენილებით დამტკიცებული „პირბადის ტარების წესის“ მე-5 მუხლის თანახმად, ამ წესის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა განისაზღვრება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლის შესაბამისად.

4. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადება ადგენს, რომ „არავინ აგებს პასუხს ქმედებისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა“.

5. №1558 კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, მოსარჩელე მხარე სადავო დადგენილების საფუძველზე, ღია საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის დაჯარიმდა მაშინ,



როდესაც ჯერ კიდევ არ არსებობდა საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული წესი, რომელიც აკრძალავდა ღია საჯარო სივრცეში პირბადის გარეშე ყოფნას/გადაადგილებას. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, საქართველოს მთავრობას არ ჰქონდა მოსარჩელის დაჯარიმების საკანონმდებლო საფუძველი და, იმავდროულად, იგი თავად არ იყო უფლებამოსილი, ქმედება განესაზღვრა სამართალდარღვევად და დაეწესებინა მისთვის პასუხისმგებლობა.

6. მოსარჩელე მხარე აღნიშნავს, რომ საქართველოს პარლამენტმა ნათლად გამოხატა საკუთარი ნება და კანონშივე განსაზღვრა ის სივრცეები, რომლებშიც ყოფნისას/გადაადგილებისას სავალდებულო იყო პირბადის გამოყენება. საქართველოს მთავრობას კი მხოლოდ ტექნიკური საკითხების (პირბადის გამოყენების წესის) მოწესრიგების უფლებამოსილება გადააწოდა. მთავრობამ ტექნიკური საკითხების მოწესრიგებასთან ერთად, გაზარდა იმ სივრცეების ჩამონათვალი, რომლებშიც სავალდებულო გახდა პირბადის გამოყენება. ამდენად, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ გააფართოვა საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული დასჯადი ქმედების დიაპაზონი. მოსარჩელის განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობას არ აქვს პასუხისმგებლობის დამდგენი კანონის მიღების უფლება.

7. შესაბამისად, მოსარჩელე მხარე აღნიშნავს, რომ ღია საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის, მთავრობის დადგენილებით, პასუხისმგებლობის დაკისრება მაშინ, როდესაც საქართველოს პარლამენტს არ განუსაზღვრავს იგი სამართალდარღვევად, წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან, რომელიც გამორიცხავს პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრებას ისეთი ქმედების გამო, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა.

8. მოპასუხე მხარის განმარტებით, საქართველოს მთავრობის მიერ ღია საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების ვალდებულების დადგენა გამოწვეული იყო გადაუდებელი საჭიროებით, ვინაიდან კორონავირუსის გავრცელების სტატისტიკიდან გამომდინარე, საჭირო გახდა აღნიშნული საკითხის რეგულირება. მოპასუხე მხარე აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლის საფუძველზე, მთავრობას დელეგირებული ჰქონდა პირბადის ტარების წესის განსაზღვრის უფლებამოსილება, რაშიც სხვადასხვა ტექნიკურ საკითხებთან ერთად, ასევე მოიაზრებოდა ღია საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების ვალდებულების დადგენის უფლებამოსილებაც. აღნიშნული ცვლილების შეტანის უფლებას საქართველოს მთავრობას ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტიც ანიჭებდა. ამდენად, მოპასუხე მხარის განმარტებით, საქართველოს მთავრობა არ გასცდენია დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებს.

9. საქართველოს მთავრობის განმარტებით, ღია საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის პირის დაჯარიმება არ წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებას და აღნიშნულს უფრო ინფორმაციული ხასიათი ჰქონდა – მოეწოდებინა მოქალაქეებისთვის, ეტარებინათ პირბადე ღია საჯარო სივრცეში გადაადგილებისას. მთავრობის წარმომადგენელმა განმარტა, რომ პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება სადავო ნორმის საფუძველზე ვერ განხორციელდებოდა, ვინაიდან სადავო ნორმა უთითებს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლზე, რომელიც მოსარჩელის დაჯარიმების დროს პასუხისმგებლობას ადგენდა მხოლოდ დახურულ საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის. საქართველოს მთავრობის განმარტებით, საქართველოს პარლამენტს სწორედ იმისთვის წარედგინა ცვლილებების პროექტი დასამტკიცებლად, რომ შექმნილიყო ღია საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის პირის დაჯარიმების საკანონმდებლო საფუძველი. ამდენად, მოპასუხე მხარე მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმა სრულად აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადების მოთხოვნებს.

II

სამოტივაციო ნაწილი

1. სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლები და საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ შესაფასებელი მოცემულობა



1. მოსარჩელე მხარე ითხოვს „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის №368 დადგენილებით დამტკიცებული „პირბადის ტარების წესის“ (შემდეგში №368 დადგენილება) მე-5 მუხლის არაკონსტიტუციურად ცნობას საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, იგი სადავო ნორმის საფუძველზე დაჯარიმდა მაშინ, როდესაც ჯერ კიდევ არ არსებობდა საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული წესი, რომელიც კრძალავდა ღია საჯარო სივრცეში პირბადის გარეშე ყოფნას/გადაადგილებას. მოსარჩელე მხარე განმარტავს, რომ საქართველოს მთავრობას არ ჰქონდა მოსარჩელის დაჯარიმების საკანონმდებლო საფუძველი და, იმავდროულად, იგი თავად არ იყო უფლებამოსილი, ქმედება განესაზღვრა სამართალდარღვევად და დაეწესებინა პასუხისმგებლობა. შესაბამისად, სადავო ნორმა წინააღმდეგობაში მოდიოდა პასუხისმგებლობის კანონით დაკისრების კონსტიტუციურ მოთხოვნასთან.

2. სადავო ნორმის თანახმად, №368 დადგენილებით გათვალისწინებული წესის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა განისაზღვრება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლის შესაბამისად. 2020 წლის 12 ივნისის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ამოქმედდა 42¹¹ მუხლი, რომელიც ითვალისწინებდა პასუხისმგებლობას დახურულ საჯარო სივრცეში, აგრეთვე საზოგადოებრივი ტრანსპორტით (მათ შორის, მეტროპოლიტენით) და ტაქსით (M₁ კატეგორია) გადაადგილებისას პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის. 2020 წლის 15 ივნისის საქართველოს მთავრობამ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლით გათვალისწინებული უფლებამოსილების დელეგირების საფუძველზე მიიღო №368 დადგენილება, რომლის მე-3 მუხლიც ასევე განსაზღვრავდა პირბადის ტარების ვალდებულებას დახურულ საჯარო სივრცეში, საზოგადოებრივი ტრანსპორტით (მათ შორის, მეტროპოლიტენით) და ტაქსით (M₁ კატეგორია) გადაადგილებისას. 2020 წლის 3 ნოემბერს საქართველოს მთავრობის №368 დადგენილებაში შეტანილ იქნა ცვლილება და დადგენილების მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა²“ ქვეპუნქტის საფუძველზე, 2020 წლის 3 ნოემბრიდან პირბადის გამოყენება სავალდებულო გახდა ღია საჯარო სივრცეში ყოფნისას/გადაადგილებისას, ხოლო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლით ღია საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა დადგინდა 2021 წლის 19 თებერვლიდან.

3. მოსარჩელე მხარე, სადავო ნორმის საფუძველზე, ღია საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის დაჯარიმდა 2021 წლის 10 იანვარს, ჯერ კიდევ მაშინ, როდესაც არ არსებობდა საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული წესი, რომელიც აკრძალავდა ღია საჯარო სივრცეში პირბადის გარეშე ყოფნას/გადაადგილებას. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლი, მოსარჩელე მხარის დაჯარიმების დროს მოქმედი რედაქციით, პასუხისმგებლობას ითვალისწინებდა დახურულ საჯარო სივრცეში, აგრეთვე საზოგადოებრივი ტრანსპორტით და ტაქსით გადაადგილებისას პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის. აღნიშნული ნორმა არ ადგენდა ღია საჯარო სივრცეში გადაადგილებისას პირბადის ტარების ვალდებულებას. ამგვარი ვალდებულება გათვალისწინებული იყო №368 დადგენილების მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა²“ ქვეპუნქტის საფუძველზე, რომლის დარღვევის გამოც, მოსარჩელეს სადავო ნორმის საფუძველზე დაეკისრა პასუხისმგებლობა.

4. ამდენად, ზემოაღნიშნული ანალიზის საფუძველზე დგინდება, რომ 2020 წლის 3 ნოემბრიდან 2021 წლის 19 თებერვლამდე პერიოდში №368 დადგენილების მე-5 მუხლი პასუხისმგებლობას ადგენდა ღია საჯარო სივრცეში ყოფნისას/გადაადგილებისას პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის ისე, რომ იგივე ვალდებულება აღნიშნული დროის პერიოდში გათვალისწინებული არ იყო საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული აქტით.

5. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ წინამდებარე საქმის ფარგლებში უნდა შეაფასოს, 2020 წლის 3 ნოემბრიდან 2021 წლის 19 თებერვლამდე პერიოდში, სადავო ნორმის საფუძველზე, ღია საჯარო სივრცეში ყოფნისას/გადაადგილებისას პირბადის ტარების ვალდებულების დარღვევისთვის პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება რამდენად თავსებადია საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადებით გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობის კანონის საფუძველზე დაკისრების კონსტიტუციურ მოთხოვნასთან.



2. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადების დაცული სფერო

6. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადების თანახმად, არავინ აგებს პასუხს ქმედებისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა. დასახელებული დებულება თავის თავში აერთიანებს მრავალ გარანტიას, რომელთა ერთობლიობაც ქმნის პირის სამართალდამრღვევად ცნობისა და მისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების კონსტიტუციურ საფუძვლებს და იცავს მას სახელმწიფოს თვითნებობისა თუ მიკერძოებული დევნისაგან. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადება „ადგენს პირის პასუხისმგებებაში მიცემის საფუძვლებს, განამტკიცებს გარანტიას, რომ ნებისმიერი დანაშაული და სასჯელი მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული სისხლის სამართლის კანონში. იგი ემყარება საყოველთაოდ ცნობილ პრინციპებს – „არ არსებობს დანაშაული კანონის გარეშე“ და არ „არსებობს სასჯელი კანონის გარეშე“. ... კანონიერების პრინციპი პირს იცავს სახელმწიფოს მიერ სისხლისსამართლებრივი იძულების თვითნებური გამოყენებისა და გავრცელებისაგან, ამავდროულად, უზრუნველყოფს შესაძლებლობით, რომ წინასწარ განჭვრიტოს საკუთარ ქმედებაში სისხლისსამართლებრივი წესით აკრძალული ნიშნების არსებობა“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 11 ივლისის №3/2/416 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-38).

7. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ მოცემული დავის ფარგლებში სასამართლო არ დგას საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის სრული შინაარსისა და ფარგლების, მასში ნაგულისხმევ გარანტიათა ამომწურავი განმარტების აუცილებლობის წინაშე, რამდენადაც შესაფასებელი მოცემულობა შეეხება კონკრეტულ საკითხს. განსახილველი დავის ფარგლებში, მოსარჩელე მხარის მიერ წარმოდგენილი არგუმენტაციის საფუძველზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა შეაფასოს კონკრეტული საკითხი – შეესაბამება თუ არა საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტს პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება საქართველოს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე და ხომ არ იწვევს ეს კონსტიტუციის ხსენებული დებულების ფორმალურ მოთხოვნათა დარღვევას.

8. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი არ მიემართება მხოლოდ იმგვარ ქმედებებს, რომლებსაც შეიძლება მოჰყვეს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. კონსტიტუციის აღნიშნული დებულება კრძალავს „პასუხისმგებლობის დაკისრებას“ ქმედებისათვის, რომელიც „მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა“. ამგვარად, იგი სახელდებით არ საუბრობს მხოლოდ „დანაშაულზე“ და მხოლოდ „სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობაზე“. აკრძალვა შეეხება ნებისმიერ სამართალდარღვევას, რომელიც იწვევს სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებას. როგორც საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტში გამოყენებული ტერმინი „სამართალდარღვევა“ მოიცავს ნებისმიერ ქმედებას, რომელიც მართლსაწინააღმდეგოა და რომლის საფუძველზეც, სახელმწიფო უფლებამოსილი ხდება, გამოიყენოს სანქცია, დამოუკიდებლად იმისა, იქნება ეს სისხლისსამართლებრივი თუ ადმინისტრაციულსამართლებრივი ხასიათის (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 4 მარტის №1/2/552 გადაწყვეტილება საქმეზე „სს „ლიბერთი ბანკი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-6). შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტით გათვალისწინებული გარანტია ვრცელდება ადმინისტრაციული წესით პასუხისმგებლობის დაწესებაზეც, რაც გულისხმობს, რომ ნებისმიერი ტიპის სამართალდარღვევა, ამა თუ იმ ქმედების აკრძალვა და მისთვის პასუხისმგებლობის დაწესება უნდა განხორციელდეს კანონით.

9. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადებით გათვალისწინებული გარანტია კანონიერების პრინციპის განუყოფელი ნაწილია. შესაბამისად, ამ დებულებით დადგენილი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მოთხოვნაა, რომ პირის ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა და პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება უნდა მოხდეს კანონის საფუძველზე. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი *express verbis* არ მიუთითებს იმის თაობაზე, რომ პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი უნდა იყოს მხოლოდ კანონი, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიერ დადგენილი პრაქტიკით, პირის პასუხისმგებებაში მიცემის საფუძვლები, სანქცირებადი ქმედების შინაარსი და სასჯელი განსაზღვრული უნდა იყოს კანონით (იხ.



საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 11 ივლისის №3/2/416 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. ამდენად, კონსტიტუციის აღნიშნული დებულებით განმტკიცებულია სამართლებრივი პასუხისმგებლობის მხოლოდ კანონით დაკისრების კონსტიტუციური გარანტია, რაც გულისხმობს იმას, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლებას უფლებამოსილი, განსაზღვროს დასჯადი ქმედების შინაარსი და დააწესოს მისთვის პასუხისმგებლობა.

3. პასუხისმგებლობის კანონით დაკისრების კონსტიტუციური მოთხოვნის არსი და დანიშნულება

10. თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში ეფექტური და სამართლიანი მმართველობისათვის აუცილებელია, შესაბამისი გადაწყვეტილებები მიიღებოდეს იმ ორგანოების მიერ, რომლებიც საამისოდ არიან კომპეტენტური თავიანთი კონსტიტუციური სტატუსით, ფუნქციითა და უფლებამოსილებებით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „კონსტიტუციური უფლებამოსილების შესაბამისი კონსტიტუციური ლეგიტიმაციის არმქონე სუბიექტის მიერ განხორციელება ქმნის როგორც ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის რისკებს, ისე საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს ეფექტიან ფუნქციონირებას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 სექტემბრის №3/4/641 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-6). ამგვარად, საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი მოთხოვნაა, რომ კონსტიტუციური კომპეტენციები და ამოცანები კონსტიტუციის საფუძველზე უფლებამოსილმა ხელისუფლების შესაბამისმა შტომ, მის სტრუქტურაში შემავალმა შესაბამისმა ორგანომ უნდა განახორციელოს.

11. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, კანონშემოქმედებითი კომპეტენციით ხალხის მიერ უშუალოდ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო – საქართველოს პარლამენტია აღჭურვილი და მისი ვალდებულებაა, შეასრულოს სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია – კანონშემოქმედება. „აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს პარლამენტს აქვს ზოგადი უფლებამოსილება, მოაწესრიგოს საზოგადოებრივი ურთიერთობები და შემოიღოს შესასრულებლად სავალდებულო ქცევის წესები. ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხების კანონით მოწესრიგების ვალდებულება უზრუნველყოფს იმგვარი სახელისუფლებო არქიტექტურის არსებობას, რომლის ფარგლებშიც ქცევის სავალდებულო წესების მიღება და მათი აღსრულება ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს კომპეტენციაა და, ამგვარად, ქმედითი ხდება ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების კონსტიტუციური მექანიზმი“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-27).

12. ამა თუ იმ ქმედების დასჯადად მიჩნევა და შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაწესება ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევის ერთ-ერთი ყველაზე ინტენსიური ფორმაა. თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფო დგას პირთა თავისუფლების იდეაზე, როდესაც ქმედების აკრძალვა, მით უფრო, ამ ქმედების ჩადენისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება, გამოიყენება როგორც *ultima ratio*. ზოგადად, ქმედების თავისუფლება, დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა და სახელმწიფოსა თუ სხვა პირთა ჩარევის გარეშე საკუთარი ცხოვრების წარმართვის სურვილი ინდივიდის ბუნებრივი მოთხოვნილებაა. სახელმწიფოს მხრიდან ინდივიდის თავისუფლებაში ჩარევა ამ თავისუფლების წართმევას კი არ გულისხმობს, არამედ მის რეგულირებას სხვა ინდივიდებისა და მთელი საზოგადოების ინტერესების დაბალანსების მიზნით და იმის მხედველობაში მიღებით, რომ ინდივიდუალურ თავისუფლებათა განხორციელებას თან ახლავს შესაბამისი მოვალეობები და პასუხისმგებლობა. შესაბამისად, ბუნებრივია, რომ, როდესაც პირის ქმედება მიმართულია სხვა პირთათვის ზიანის მიყენებისა თუ დემოკრატიული საზოგადოების ფუნდამენტური პრინციპების ხელყოფისაკენ, იგი შესაბამის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას გამოიწვევს. თავისი არსით, სამართალდარღვევა არის პირის მიერ განხორციელებული იმგვარი ქმედება, რომელიც ეწინააღმდეგება საზოგადოების უმთავრეს ღირებულებებს, დამკვიდრებულ საჯარო წესრიგს, რომელთა დაცვის გარეშეც შეუძლებელია, იარსებოს პლურალისტულმა, დემოკრატიულმა და თავისუფალმა საზოგადოებამ. როგორც საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რამდენადაც სამართალდარღვევის ჩადენისათვის სახელმწიფოს პასუხი, უმეტესწილად, რეპრესიული მექანიზმების ამოქმედებაა,



აუცილებელია, რომ პირის ქვევის კორექტირება, აკრძალვის დაწესება და პასუხისმგებლობის დაკისრება მოხდეს ამისთვის საკმარისი ლეგიტიმაციის მქონე პირის/ორგანოს მიერ, მხოლოდ სათანადო კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი კანონის საფუძველზე (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 15 ივლისის №2/1/1289 გადაწყვეტილება საქმეზე „გიორგი ბერუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-6).

13. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, ისეთი მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღება, როგორცაა ქმედების დასჯადად გამოცხადება და პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება, უნდა ხდებოდეს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საქართველოს პარლამენტის მიერ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ქმედების დასჯადად გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება კანონმდებლის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის №2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმაღამე და ვახტანგ მაისაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-37).

14. ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრისა და პირის დასჯის უფლებამოსილებით საქართველოს პარლამენტის აღჭურვა ემსახურება სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებას და წარმოადგენს საშუალებას, რომ ქვეყანაში მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღება ხდებოდეს ხალხის მიერ არჩეული უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ, რომელსაც გააჩნია პირდაპირი ანგარიშვალდებულება ხალხის წინაშე. სწორედ პარლამენტს აკისრია ფუნქცია, აქციოს სუვერენი ხალხის პოლიტიკური სურვილები კანონად (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტბე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-35). გარდა იმისა, რომ პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძვლების განსაზღვრა უნდა ხდებოდეს უმაღლესი ლეგიტიმაციის ორგანოს მიერ, ადამიანის ძირითად უფლებებზე ზემოქმედების მასშტაბიდან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ ამგვარი გადაწყვეტილებები მიიღებოდეს სათანადო პროცედურული გარანტიებით, რათა შემცირდეს ძირითად უფლებებში დაუსაბუთებლად ჩარევის რისკები.

15. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, პარლამენტის მიერ ამა თუ იმ საკითხის კანონმდებლობით მოწესრიგებისას, შესაბამისი აქტის მიღება ხდება გამჭვირვალე პროცედურების საფუძველზე, რაც უზრუნველყოფს პროცედურული დემოკრატიის რეალიზებას და ამცირებს უფლებაში დაუსაბუთებლად ჩარევის რისკებს; პარლამენტი წარმოადგენს ინსტიტუტს, სადაც ნაკლებია გადაწყვეტილების თვითნებურად მიღების შესაძლებლობა. საქართველოს პარლამენტში საკითხის გადაწყვეტის პროცესში მონაწილეობენ სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფის წევრები და წარმოდგენილია საზოგადოების მრავალფეროვანი შეხედულებები, საკითხის გადაწყვეტა კი ხდება პოლიტიკური დებატების შედეგად (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტბე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-35). ცხადია, ამგვარი პროცედურა არ უზრუნველყოფს კონსტიტუციური უფლებების დარღვევის სრულფასოვან პრევენციას, თუმცა, უდავოდ, მნიშვნელოვნად ამცირებს ძალაუფლების თვითნებურად გამოყენების შესაძლებლობას, უზრუნველყოფს მიღებული აქტის მიმართ მეტ ლეგიტიმაციას და სანდოობას (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-28).

16. აღნიშნულიდან გამომდინარე, კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ ადამიანის უფლებებში ისეთი ინტენსიური ჩარევა, რაც შედეგად მოსდევს პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრებას, განხორციელდეს მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული აქტით, რათა მაქსიმალურად შემცირდეს თვითნებური, ერთპიროვნული, საზოგადოების ლეგიტიმაციას მოკლებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადება მოითხოვს, რომ პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძვლები დადგენილი უნდა იყოს კანონით.



პირველ წინადადებასთან მიმართებით

17. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი განამტკიცებს პასუხისმგებლობის კანონით დაკისრების კონსტიტუციურ მოთხოვნას, რაც გულისხმობს იმას, რომ პირის პასუხისმგებლობაში მიცემის საფუძვლები, სანქცირებადი ქმედების შინაარსი და სასჯელი უნდა განისაზღვროს კანონით. ამავდროულად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ ეკრძალება, კანონქვემდებარე აქტით განსაზღვროს კანონით აკრძალული ქმედების ობიექტური შემადგენლობის კონკრეტული ელემენტები. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი მიდგომით, მას შემდეგ, რაც კანონმდებელი განსაზღვრავს კონკრეტული ქმედების უმართლობას, სანქციის სახეს და ზომას და, შესაბამისად, დაადგენს აკრძალული ქმედების ობიექტურ შემადგენლობას, მთავრობას არ ეკრძალება, განსაზღვროს აღნიშნული ქმედების ობიექტური შემადგენლობის ცალკეული ელემენტები. მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლომ პასუხისმგებლობის კანონით გათვალისწინების კონსტიტუციური მოთხოვნა დაცულად მიიჩნია ისეთ შემთხვევაში, როდესაც სისხლისამართლებრივი და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა კანონით იყო გათვალისწინებული იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევისთვის, ხოლო მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრებოდა ის, თუ რომელი ღონისძიებები და რა შეზღუდვები მოიაზრებოდა საკუთრივ იზოლაციისა და კარანტინის წესში (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 16 დეკემბრის №1/18/1584 განჩინება საქმეზე „გიორგი გვაზავა, რუსლან ავალიანი, გოჩა გრიგორიანი და სხვები (სულ 30 მოსარჩელე) საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-25). ამდენად, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, დანაშაულის/სამართალდარღვევის კანონით გათვალისწინების მოთხოვნა მაშინაც დაკმაყოფილებულია, როდესაც ქმედების შემადგენლობის კონკრეტული ელემენტის და არა სისხლისამართლებრივი/ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ან სასჯელის/სახდელის ზომის განსაზღვრის უფლებამოსილება დელეგირებულია კანონის საფუძველზე (*mutatis mutandis*, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 19 ოქტომბრის №1/6/1292 განჩინება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-20).

18. წინამდებარე საქმეში საკითხის სწორად შეფასებისთვის, უწინარეს ყოვლისა, უნდა დადგინდეს, კონკრეტულად, რა საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილება გადასცა საქართველოს პარლამენტმა საქართველოს მთავრობას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლის საფუძველზე. 2021 წლის 19 თებერვლამდე მოქმედი რედაქციის პერიოდში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლი პირბადის ტარების ვალდებულებას ადგენდა დახურულ საჯარო სივრცეში, აგრეთვე საზოგადოებრივი ტრანსპორტით (მათ შორის, მეტროპოლიტენით) და ტაქსით (M₁ კატეგორია) გადაადგილებისას და აღნიშნულ სივრცეებში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის ადმინისტრაციული სახდელის ზომად განსაზღვრავდა ჯარიმას. ამავდროულად მუხლის შენიშვნა კი ადგენდა, რომ ამ მუხლით გათვალისწინებულ პირბადის ტარების წესს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით განსაზღვრავდა საქართველოს მთავრობა ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სამინისტრო. შესაბამისად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლი უთითებდა არა ზოგადად პირბადის წესის დარღვევაზე, არამედ კონკრეტულ სივრცეებში, კერძოდ, დახურულ საჯარო სივრცეში, აგრეთვე საზოგადოებრივი ტრანსპორტით (მათ შორის, მეტროპოლიტენით) და ტაქსით (M₁ კატეგორია) გადაადგილებისას პირბადის წესის დარღვევაზე. ამდენად, ნორმის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საკანონმდებლო ორგანოს ნება იყო, თავად განესაზღვრა ის სივრცეები (დახურული საჯარო სივრცე, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, M₁ კატეგორია ტაქსი), სადაც სავალდებულო იქნებოდა პირბადის გამოყენება, ხოლო აღნიშნულ სივრცეებში პირბადის გამოყენების წესის განსაზღვრის უფლებამოსილება კი მან გადაანდო საქართველოს მთავრობას. №368 დადგენილების მე-2 მუხლით დადგინდა კიდევ პირბადის გამოყენების წესი.

19. 2020 წლის 3 ნოემბერს ზემოაღნიშნულ №368 დადგენილებაში შეტანილ იქნა ცვლილება და პირბადის ტარება სავალდებულო გახდა, მათ შორის, ღია საჯარო სივრცეში ყოფნისას/გადაადგილებისას. აღნიშნული ცვლილების სამართლებრივ საფუძველად მთავრობამ ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი მიუთითა, რაც სწორედ იმაზე მეტყველებს, რომ მას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლის საფუძველზე ღია საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების ვალდებულების დადგენის უფლებამოსილება არ გადასცემია. აღნიშნული ცვლილებით, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ გაზარდა იმ სივრცეების ჩამონათვალი, რომლებშიც სავალდებულო გახდა პირბადის ტარება, რაც აკრძალული ქმედების



ობიექტური შემადგენლობის ერთი კონკრეტული ელემენტის განსაზღვრას კი არ წარმოადგენს, არამედ ახალი აკრძალული ქმედების შემოღებას. მთავრობამ ღია საჯარო სივრცეში გადაადგილებისას პირბადის ტარების ვალდებულების დადგენით, გააფართოვა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლით გათვალისწინებული დასჯადი ქმედების (რომელიც მხოლოდ დახურულ საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევას შეეხებოდა) დიაპაზონი და შემოიღო ახალი სანქციონირებადი ქმედება. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადების თანახმად, საქართველოს მთავრობას არ აქვს პასუხისმგებლობის დამდგენი კანონის მიღების უფლება. ამგვარად, სადავო მოწესრიგება შეუთავსებელია სამართლებრივი პასუხისმგებლობის კანონით განსაზღვრის კონსტიტუციურ მოთხოვნასთან და იგი არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს ცნობილი.

20. შესაბამისად, სადავო ნორმის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც 2020 წლის 3 ნოემბრიდან 2021 წლის 19 თებერვლამდე პერიოდში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლის შესაბამისად, პასუხისმგებლობას ითვალისწინებდა ღია საჯარო სივრცეში ყოფნისას/გადაადგილებისას პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის, არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს ცნობილი საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით.

III სარეზოლუციო ნაწილი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტისა და მე-5 პუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 21-ე მუხლის მე-2, მე-5, მე-8 და მე-11 პუნქტების, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის, 25-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-3 და მე-6 პუნქტების, 27-ე მუხლის მე-5 პუნქტის, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 43-ე მუხლის პირველი, 1¹, 1², 1³, 1⁴, 1⁵, მე-2, მე-4, მე-7, მე-8, 8¹, 8², მე-11, 12¹, მე-13, მე-15, მე-16 პუნქტების და 45-ე მუხლის საფუძველზე,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს:

1. დაკმაყოფილდეს №1558 კონსტიტუციური სარჩელი („გიორგი ლაშხი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“) და საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად იქნეს ცნობილი „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის №368 დადგენილებით დამტკიცებული „პირბადის ტარების წესის“ მე-5 მუხლის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც 2020 წლის 3 ნოემბრიდან 2021 წლის 19 თებერვლამდე პერიოდში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლის შესაბამისად, პასუხისმგებლობას ითვალისწინებდა ღია საჯარო სივრცეში ყოფნისას/გადაადგილებისას პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის.
2. გადაწყვეტილება ძალაშია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.
3. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.
4. გადაწყვეტილების ასლი გაეგზავნოს მხარეებს, საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტს და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.
5. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე და გაეგზავნოს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.



კოლეგიის წევრები:

ვასილ როინიშვილი

ევა გოცირიძე

გიორგი თევდორაშვილი

გიორგი კვერენჩილაძე.

