

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს
მეორე კოლეგიის
გადაწყვეტილება №2/11/747

2018 წლის 14 დეკემბერი
ქ. ბათუმი

კოლეგიის შემადგენლობა:

თეიმურაზ ტულუში – სხდომის თავმჯდომარე;
ირინე იმერლიშვილი – წევრი;
მანანა კობახიძე – წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე.

სხდომის მდივანი: მანანა ლომთათიძე.

საქმის დასახელება: „შპს გიგანტი სექიურითი“ და „შპს უსაფრთხოების კომპანია ტიგონისი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის წინააღმდეგ.

დავის საგანი: „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2005 წლის 23 მარტის №266 ბრძანებით დამტკიცებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.

საქმის განხილვის მონაწილეები: მოსარჩელეთა წარმომადგენლები – ლევან მახარაშვილი და დავით მუმლაძე; მოპასუხე მხარის, საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლები – ქრისტინე კუპრავა და თინათინ ერქვანია; მოპასუხე მხარის, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის წარმომადგენელი – მარიამ კერესელიძე; მოწმე, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის იურიდიული სამსახურის სასამართლოებთან ურთიერთობის ქვეგანყოფილების უფროსი – ლევან მუმლაძე; მოწმე, კონკურენციის სააგენტოს იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი – სოფიო მომცელიძე.

I

აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 12 აპრილს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაცია №747) მომართეს იურიდიულმა პირებმა – „შპს გიგანტი სექიურითიმ“ და „შპს იუნაიტედ სეკურიტიმ“. კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიას გადაეცა 2016 წლის 13 აპრილს. კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის განმწესრიგებელი სხდომა, ზეპირი მოსმენის გარეშე, გაიმართა 2017 წლის 27 იანვარს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2017 წლის 27 იანვარის №2/4/747 საოქმო ჩანაწერით არსებითად განსახილველად მიიღო №747 კონსტიტუციური სარჩელი. საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიამ საქმე არსებითად განიხილა 2017 წლის 22 ივლისს, 2017 წლის 6 სექტემბერს და 2017 წლის 3 ოქტომბერს.

2. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 5 თებერვალს მოსარჩელე მხარის წარმომადგენელმა, რომ ერთ-ერთმა მოსარჩელემ, „შპს იუნაიტედ სეკურიტიმ“ შეიცვალა სახელწოდება „შპს უსაფრთხოების კომპანია ტიგონისით“. შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო დასახელებულ მოსარჩელეს მოიხსენიებს შეცვლილი სახელწოდებით.

3. №747 კონსტიტუციურ სარჩელში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის სამართლებრივ საფუძვლად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, 42-ე მუხლის პირველი და მე-3 პუნქტები, 45-ე მუხლი და 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი; „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი და 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

4. „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლი აწესრიგებს დაცვითი საქმიანობის კონტროლთან დაკავშირებულ საკითხებს. აღნიშნული ნორმის პირველი პუნქტი ადგენს, რომ დაცვითი საქმიანობის კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოს წარმოადგენს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი, რომელიც უფლებამოსილებას ახორციელებს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის მიერ განსაზღვრული წესით. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს დაცვით საქმიანობაზე კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს უფლებამოსილებებს, რაც გულისხმობს დაცვითი ორგანიზაციის საქმიანობის კანონთან შესაბამისობის, აღნიშნული ორგანიზაციის და მცველის მიერ კანონის მოთხოვნების დაცვის შემოწმებას და დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში მათთვის პასუხისმგებლობის დაკისრებას. „საჯარო



სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის №266 ბრძანებით დამტკიცებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების მე-2 მუხლი ადგენს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის ამოცანებს, ხოლო ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი აწესებს, რომ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი ხელშეკრულების საფუძველზე ახორციელებს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა (მიუხედავად მათი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა) დაცვას.

5. საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას, ხელი შეუწყოს თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას, კრძალავს მონოპოლიურ საქმიანობას, გარდა კანონით განსაზღვრული შემთხვევებისა და განსაზღვრავს, რომ მომხმარებელთა უფლებები დაცულია კანონით.

6. მოსარჩელეთა მტკიცებით, სადავო ნორმები დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს უქმნის საფუძველს, რათა, ერთი მხრივ, შეასრულოს კერძო დაცვითი ორგანიზაციების მაკონტროლებელი ფუნქცია, ხოლო, მეორე მხრივ, თავად განახორციელოს დაცვითი საქმიანობა. მოსარჩელის მითითებით, მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ ამავე ბაზარზე სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელება გულისხმობს კერძო დაცვითი ორგანიზაციების ბაზარზე სახელმწიფოს მხრიდან უხემ ჩარევას, რაც შეუძლებელს ხდის ამ სფეროში თავისუფალი და კონკურენტუნარიანი გარემოს არსებობას. მოსარჩელის განცხადებით, მეწარმე სუბიექტებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ბიზნესინფორმაციის კონფიდენციალურობას, რაც სადავო ნორმების საფუძველზე ირღვევა. მოსარჩელე ასევე აღნიშნავს, რომ კანონი ითვალისწინებს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის სახელმწიფო დახმარების მინიჭებას, რაც მას უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს სხვა მეწარმე სუბიექტებთან შედარებით.

7. მოსარჩელე თავისი არგუმენტების გასამყარებლად იშველიებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკასა და საერთაშორისო სტანდარტებს.

8. საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლის განცხადებით, სადავო ნორმის ლეგიტიმურ მიზანს წარმოადგენს კერძო დაცვითი საქმიანობის დარეგულირება კანონმდებლობით, მაკონტროლებელი ორგანოს შექმნა, რაც, თავის მხრივ, ემსახურება დაცვითი ორგანიზაციების ზუსტად აღრიცხვას, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების პრევენციას, პროფესიული სტანდარტების გაუმჯობესებასა და ადამიანის სიცოცხლისა და საკუთრების უფლების დაცვას. მოპასუხე აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოს აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება აღნიშნული სფეროს რეგულირებასთან დაკავშირებით.

9. მოპასუხემ აღნიშნა, რომ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი აღჭურვილია შესაბამისი ცოდნითა და უნარებით, ასევე დაცულია დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის სტანდარტები, რომელიც მას ეხმარება მარეგულირებელი კანონმდებლობის აღსრულებაში. ამასთან, არაპროპორციული სანქციებისა და სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების შემთხვევაში შესაბამის მეწარმე პირს შეუძლია, მიმართოს საერთო სასამართლოს და დაიცვას თავისი უფლება.

10. საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის წარმომადგენლის თქმით, სადავო ნორმა იცავს მომხმარებლების უფლებებს. სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის განხორციელებისას მაკონტროლებელ ორგანოს უფლება აქვს, შევიდეს საწარმოში, მოითხოვოს დოკუმენტები და დაადგინოს მეწარმის საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა სასამართლოს ნებართვის საფუძველზე. ამდენად, მოპასუხე მიიჩნევს, რომ სასამართლოს ნებართვის არსებობა უზრუნველყოფს მაკონტროლებელი ორგანოს თვითნებობის შეზღუდვას. ამასთან, მოპასუხის თქმით, კანონი პირდაპირ განსაზღვრავს ჯარიმების დაკისრების წესს და იგი არ უშვებს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ დისკრეციის გამოყენების შესაძლებლობას.

11. მოპასუხე მხარე აღნიშნავს, რომ დაცვითი მომსახურების სექტორში მაღალი ხარისხის მომსახურების მისაწოდებლად და ცეცხლსასროლი იარაღის საშუალებით დაცვითი მომსახურების გასაწევად, სახელმწიფო ვალდებული იყო, შეექმნა დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი სთვის დაცვითი საქმიანობის განხორციელების ფუნქცია. ამასთან, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს აქვს ყველა სახის დაცვითი მომსახურება, რასაც ახორციელებენ სხვა მეწარმეები აღნიშნულ ბაზარზე. მოპასუხემ აღნიშნა, რომ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი სთვის სამეწარმეო საქმიანობის შეზღუდვა გამოიწვევს, სულ მცირე, 12 800-ზე მეტი ხელშეკრულების გაუქმებას, მათ შორის სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვანი სტრატეგიული ობიექტების დაცვასთან დაკავშირებული ხელშეკრულებების შეწყვეტას.

12. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის იურიდიული სამსახურის სასამართლოებთან ურთიერთობის ქვეგანყოფილების უფროსის, ლევან მუმლაძის განცხადებით, დაცვითი მომსახურების ბაზარზე დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს აქვს უპირატესობა, რადგან ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების შესაძლებლობის გარდა, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი ს თანამშრომელზე „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნები ვრცელდება და, შესაბამისად, მეტი ვალდებულებები გააჩნიათ.

13. მოწმის თქმით, კერძო დაცვის განმახორციელებელი მეწარმე სუბიექტები დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს ინფორმაციას აწვდიან, რა სახის დაცვის ობიექტებს უწევენ მომსახურებას და რა სახის მომსახურებას აწვდიან მათ. მოწმის განცხადებით, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი ახდენს მეწარმე სუბიექტების დაჯარიმებას, მაგრამ აღნიშნული შეიძლება გასაჩივრდეს ადმინისტრაციული წესით და სასამართლოს მიერ შემოწმდეს დაკისრებული ჯარიმის კანონიერება.

14. კონკურენციის სააგენტოს იურიდიული დეპარტამენტის უფროსმა სოფიო მომცელიძემ განაცხადა, რომ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი არის კონკურენტი კერძო დაცვის მომსახურების გაწევასთან დაკავშირებით,



ამავე მომსახურების გამწევ სხვა კომპანიებთან მიმართებით. ამასთან, არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგება, რომელიც ითვალისწინებს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის ორმაგი ფუნქციის მინიჭებას, წარმოადგენს გადახვევას კერძო სამართლებრივ ურთიერთობებში პირთა თანასწორობის პრინციპიდან და ბაზრის მონაწილეებს უქმნის განცდას, რომ მარეგულირებელი ფუნქციები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს კონკურენტების საზიანოდ, რაც უარყოფითად აისახება დაცვითი მომსახურების ბაზრის ფუნქციონირებაზე. ამდენად, კონკურენციის სააგენტოს რეკომენდაციას წარმოადგენდა, რომ აღნიშნული ორი ფუნქციის თავმოყრა არ ყოფილიყო ერთი ორგანოს უფლებამოსილებაში. ამასთან, მოწმე მიუთითებს, რომ სადავო მოდელი ეწინააღმდეგება საერთაშორისო პრაქტიკას.

II

სამოტივაციო ნაწილი

1. საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი უფლების არსი და დაცული სფერო

1. საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო ვალდებულია ხელი შეუწყოს თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „მეწარმეობის თავისუფლება [...] წარმოადგენს სამოქალაქო ბრუნვის თავისუფლების მნიშვნელოვან გამოვლინებას, ეკონომიკური მართლწესრიგის, ჯანსაღი და სიცოცხლისუნარიანი საბაზრო ურთიერთობების საფუძველს. აღნიშნული ვალდებულებით სახელმწიფო მხარს უჭერს თავისუფალი ეკონომიკის პრინციპს, რომელშიც არა მარტო მეწარმეობის ასპარეზია თავისუფალი ნებისმიერი ქმედუნარიანი სუბიექტისათვის, არამედ თავად მეწარმეობა თავისუფალი. მხოლოდ თავისუფალი მეწარმეობის დროსაა შესაძლებელი, მეწარმე სუბიექტი გახდეს კომერციული ურთიერთობების სრულფასოვანი თანამონაწილე და შეძლოს თავისი საქმიანი უნარ-ჩვევების სრულყოფილი გამოვლინება“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/2/411 გადაწყვეტილება საქმეზე „შპს „რუსენერგოსერვისი“, შპს „პატარა კახი“, სს „გორგიტა“, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო „ფერმერი“ და შპს „ენერჯია“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ“, II-2).

2. თავისუფალი მეწარმეობის დაცვა და კონკურენციის განვითარება უზრუნველყოფს ბაზარზე სიცოცხლისუნარიანი ეკონომიკური აგენტების საქმიანობას, რაც თავისუფალი ბაზრის ჩამოყალიბების არსებითი წინაპირობაა. აღნიშნულის მისაღწევად სახელმწიფო ვალდებულია, შექმნას სათანადო საკანონმდებლო მოწესრიგება. „მეწარმეობისადმი სახელმწიფოს მხარდაჭერა არ გულისხმობს მარტო ინსტიტუციურად ამ საქმიანობის ნორმატიულ აღიარებას. მნიშვნელოვანია მისი მთავარი მოთამაშის, კერძოდ, მეწარმისადმი შეთავაზებული გარანტიები. სახელმწიფო ვალდებულია, შექმნას ისეთი ნორმატიული გარემო, რომელიც წახალისებს და ბაზრიდან არ განდევნის სიცოცხლისუნარიან სუბიექტებს, იზრუნებს მათი გაჯანსაღებისათვის“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/2/411 გადაწყვეტილება საქმეზე „შპს „რუსენერგოსერვისი“, შპს „პატარა კახი“, სს „გორგიტა“, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო „ფერმერი“ და შპს „ენერჯია“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ“, II-3).

3. სამეწარმეო თავისუფლება და ეკონომიკურ აგენტებს შორის კონკურენტული გარემოს უზრუნველყოფა ხელს უწყობს თავისუფალი ბაზრის სტრუქტურის ჩამოყალიბებას და მომხმარებელთა ინტერესების დაცვას, ახალისებს უკეთესი ხარისხის საქონლის/მომსახურების კონკურენტულ ფასად წარმოებას/მიწოდებას. თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარების უფლება იცავს ეკონომიკურ აგენტებს გაუმართლებელი ბარიერების დაწესებისგან. სახელმწიფო ვალდებულია, თავი შეიკავოს ეკონომიკური აგენტებისათვის არათანაბარი პირობების შექმნისაგან და მიიღოს ზომები კონკურენტული ეკონომიკური გარემოს, თავისუფალი ბაზრის სტრუქტურის ჩამოყალიბებისა და შენარჩუნებისთვის.

4. თავისუფალ კონკურენციას და ბაზრის სტრუქტურას საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ნებისმიერი ღონისძიება, რომელიც უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს რომელიმე ეკონომიკურ აგენტს და ბაზრის მონაწილეებისთვის ქმნის არათანაბარ პირობებს. საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლით აღიარებული თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის უფლება მოითხოვს, რომ სახელმწიფო დაუსაბუთებლად არ ჩაერიოს თავისუფალი ბაზრის მონაწილეების საქმიანობაში. ნებისმიერი ასეთი ჩარევა გამართლებული უნდა იყოს ღირებული ლეგიტიმური საჯარო ინტერესით.

5. სახელმწიფომ უნდა შექმნას თანასწორი, სამართლიანი საბაზრო პირობები ბაზრის მონაწილე ეკონომიკური აგენტებისთვის. სახელმწიფოს მიერ ბაზრის რომელიმე სეგმენტზე განხორციელებულმა ჩარევამ არ უნდა გამოიწვიოს ცალკეული ეკონომიკური აგენტის (ან აგენტთა ჯგუფის) პრივილეგირებულ მდგომარეობაში ჩაყენება და საფრთხე არ უნდა შეუქმნას ბაზრის ამავე სეგმენტის მონაწილე სხვა ეკონომიკური აგენტების მიერ საქმიანობის კონკურენტულ გარემოში განხორციელების უფლებას. დაუშვებელია სახელმწიფომ თავისი დაუსაბუთებელი ჩარევებით საბაზრო ძალაუფლება შეუქმნას რომელიმე ბაზრის მონაწილეს.

6. სახელმწიფოს მიერ რომელიმე ეკონომიკური აგენტის შერჩევითად მხარდაჭერა საფრთხეს უქმნის თავისუფალ კონკურენციას, ბაზრის სტრუქტურას და ზოგადად, ეკონომიკურ თავისუფლებას. შერჩევითი საფუძველით ეკონომიკური აგენტისთვის/აგენტებისთვის სარგებლის მინიჭება ცვლის როგორც სარგებლის მიმღები, ასევე ბაზარზე საქმიანობის განმახორციელებელი სხვა ეკონომიკური აგენტების მდგომარეობას. ასეთი



პირობების შექმნა აუმჯობესებს კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის (ეკონომიკური აგენტების ჯგუფის) საბაზრო მდგომარეობას და მას ამავე ბაზარზე საქმიანობის განმახორციელებელ სხვა ეკონომიკურ აგენტებთან შედარებით უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს. სახელმწიფოს ჩარევის შედეგად იცვლება ბაზრის სტრუქტურა და უარესდება იმ ეკონომიკური აგენტების საბაზრო მდგომარეობა, რომლებიც სახელმწიფოსგან სარგებელს არ იღებენ.

7. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გარანტირებული თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის უფლება იცავს ეკონომიკურ აგენტებს მათ საქმიანობაში სახელმწიფოს დაუსაბუთებელი ჩარევისაგან, მათ შორის, შერჩევითი საფუძვლით რომელიმე ეკონომიკური აგენტისათვის სარგებლის მინიჭებისაგან.

2. სადავო ნორმის შინაარსის, შესაფასებელი მოცემულობის და უფლების შეზღუდვის იდენტიფიცირება

2.1. შესაფასებელი მოცემულობა

8. № 747 კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელე სადავოდ მიიჩნევს იმ ნორმებს, რომლებიც შეეხება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის (შემდგომში: დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი) მიერ დაცვითი საქმიანობის განმახორციელებელი ეკონომიკური აგენტების – კერძო დაცვითი ორგანიზაციების საქმიანობის შემოწმებას, აღნიშნული კონტროლის ფორმებს და დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილებას დაცვითი საქმიანობის ბაზარზე.

9. განსახილველ საქმეზე სადავოდ გამხდარი „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, დაცვითი საქმიანობის კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოა დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი, რომელიც უფლებამოსილებას ახორციელებს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის მიერ განსაზღვრული წესით.

10. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2005 წლის 23 მარტის №266 ბრძანების (შემდგომში: №266 ბრძანება) სადავოდ გამხდარი მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი ხელშეკრულების საფუძველზე ახორციელებს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა (მიუხედავად მათი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა) დაცვას. აღსანიშნავია, რომ განსახილველ საქმეზე ექვევემ არ დამდგარა, ჰქონდა თუ არა კანონმდებლობის შესაბამისად შინაგან საქმეთა მინისტრს უფლებამოსილება, სადავო ბრძანებით დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის მიენიჭებინა დაცვითი საქმიანობის განხორციელების ფუნქცია. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი უფლებამოსილია, განახორციელოს შესაბამისი კანონით, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით ან/და თავისი წესდებით (დებულებით) გათვალისწინებული საქმიანობა, თუ შესაბამისი კანონით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“ შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანების სადავო ნორმები დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების ნაწილია და განსაზღვრავს, რომ დეპარტამენტი ასევე ახორციელებს დაცვით საქმიანობას. შესაბამისად, ნორმების კონსტიტუციურობის შეფასებისას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მოცემულობად მიიღებს იმ გარემოებას, რომ სადავო ნორმებით, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს კანონმდებლობის შესაბამისად ასევე მინიჭებული აქვს დაცვითი საქმიანობის განხორციელების უფლება.

11. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გასაჩივრებული ნორმები უშვებს ერთი და იმავე სუბიექტის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ ერთობლივად დაცვითი საქმიანობისა და კერძო დაცვითი ორგანიზაციების საქმიანობის კონტროლის ფუნქციის განხორციელების შესაძლებლობას. მოსარჩელე არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს ერთი და იმავე ორგანიზაციის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ ერთდროულად ბაზარზე დაცვითი მომსახურების გაწევასა და ამავე საქმიანობის განმახორციელებელი ეკონომიკური აგენტების საქმიანობაზე კონტროლის უფლებამოსილების არსებობას. მოსარჩელის მიერ იდენტიფიცირებული პრობლემა გასაჩივრებული კანონისა და ბრძანების ნორმებს ერთობლივად უკავშირდება. შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სადავო ნორმების, „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტისა და №266 ბრძანების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობას ერთობლივად შეაფასებს.

12. ამასთანავე, მოსარჩელე მხარე სადავოდ ხდის „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობას. აღნიშნული ნორმა ადგენს კერძო დაცვით საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების ფორმებს. კერძოდ, დაცვით საქმიანობაზე კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო: (ა) ამოწმებს დაცვითი ორგანიზაციის საქმიანობის შესაბამისობას ამ კანონის მოთხოვნებთან; (ბ) ამოწმებს დაცვითი ორგანიზაციისა და მცველის მიერ კანონის მოთხოვნების დაცვას; (გ) ამ კანონის მოთხოვნების დარღვევისათვის შესაბამის პასუხისმგებლობას აკისრებს დაცვით ორგანიზაციას, ფიზიკურ ან/და იურიდიულ პირს.

13. საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე მოსარჩელე მხარემ განმარტა, რომ „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტს არაკონსტიტუციურად აქცევს ის გარემოება, რომ მასში მოცემული წესის აღსრულება ხდება იმ სუბიექტის მიერ, რომელიც ახორციელებს იმავე ტიპის ეკონომიკურ საქმიანობას, რომლის კონტროლიც მას ევალება. მოსარჩელე სადავოდ ხდის არა ზემოაღნიშნული



ნორმით განსაზღვრულ ინსტიტუტს, არამედ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის, ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებისა და კონტროლის უფლებამოსილების ერთდროულად მინიჭების საკითხს.

14. „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ზოგადად განსაზღვრავს მაკონტროლებელი ორგანოს უფლებამოსილებას, შეამოწმოს დაცვითი საქმიანობის განმახორციელებელი ეკონომიკური აგენტების საქმიანობის შესაბამისობა კანონთან და დააკისროს კანონით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა. აღნიშნული ნორმა, არ აწესრიგებს იმ საკითხს, რომელი სუბიექტი შეიძლება იყოს აღნიშნული მაკონტროლებელი ორგანო და დამატებით რა ფუნქციების ან საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილება შეიძლება ჰქონდეს მას. მეტიც, სადავო ნორმა არ ადგენს მოთხოვნას, რომ კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო აუცილებლად დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი იყოს. ამდენად, „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ამ თვალსაზრისით არ ზღუდავს სამეწარმეო თავისუფლებას და არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტს.

15. აღსანიშნავია, რომ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ დაცვითი საქმიანობის და კერძო დაცვითი ორგანიზაციების კონტროლის ერთდროულად განხორციელების გარდა, მოსარჩელები პრობლემურად მიიჩნევენ დეპარტამენტისათვის ცალკეული პრივილეგიების მინიჭებას. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი აღნიშნული პრივილეგიების მინიჭების გამო, ბაზარზე მყოფ სხვა ეკონომიკურ აგენტებთან შედარებით, უპირატეს მდგომარეობაში იმყოფება. იგი მიუთითებს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა დაცვის პოლიციის თანამშრომლების მიმართ ითვალისწინებს ისეთ პრივილეგიებს, როგორებიც არის – უფასო დაზღვევა, შინაგან საქმეთა მინისტრის უფლებამოსილება, რომ სამინისტროს ბალანსზე რიცხული სახელმწიფო ქონება უსასყიდლოდ გადასცეს დაცვის პოლიციის თანამშრომელს. ამავდროულად, დაცვის პოლიციისათვის არ არის დაწესებული სავალდებულო დაზღვევის მოთხოვნა, მაშინ როდესაც კერძო დაცვითი ორგანიზაცია სავალდებულო დაზღვევის არარსებობის შემთხვევაში, შესაძლოა, დაჯარიმდეს. მოსარჩელის წარმომადგენელმა დამატებით მიუთითა, რომ დაცვის პოლიციის უპირატესობას ასევე განაპირობებს ის გარემოება, რომ, თუ კერძო დაცვითი ორგანიზაციის წარმომადგენელი, თუნდაც სავალდებულო გამოძახების დროს, საგზაო მოძრაობის რაიმე წესს დაარღვევს, მის მიმართ დადგება კანონმდებლობით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა. დაცვის პოლიციის თანამშრომლის მიმართ კი - ამგვარი პასუხისმგებლობა არ დგება, ვინაიდან იგი უფლებამოსილია, გამოიყენოს სპეციალური ციმციმა/ხმამაღლამოლაპარაკე სიგნალები და გადაუხვიოს მოძრაობის წესებიდან. ამავდროულად, მოსარჩელეთა მტკიცებით, კერძო დაცვითი ორგანიზაციებისგან განსხვავებით, არ ხორციელდება დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის საქმიანობის კონტროლი და მის მიმართ კერძო დაცვითი ორგანიზაციების იდენტური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება.

16. როგორც აღინიშნა, „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულია დაცვით საქმიანობაზე კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო - დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი, ხოლო ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად კი, მაკონტროლებელი ორგანო ამოწმებს დაცვითი საქმიანობის განმახორციელებელი ეკონომიკური აგენტისა და მცველის საქმიანობის შესაბამისობას კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან და აკისრებს მათ კანონითვე გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობას. ამასთან, №266 ბრძანების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი უფლებამოსილებას ანიჭებს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს, განახორციელოს ეკონომიკური საქმიანობა დაცვითი საქმიანობის ბაზარზე.

17. ამრიგად, სადავო ნორმები არ ითვალისწინებს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის მოსარჩელის მიერ დასახელებული პრივილეგიების მინიჭებას. შესაძლოა, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისათვის ამა თუ იმ პრივილეგიის, სარგებლის მინიჭება დადგენილი იყოს რომელიმე ამ ან სხვა საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტის რიგი ნორმებით, თუმცა წარმოდგენილი კონსტიტუციური სარჩელის ფარგლებში სადავოდ გამხდარი ნორმები არ შეეხება დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის ამგვარი პრივილეგიების მინიჭებას. შესაბამისად, ამ თვალსაზრისით, სახეზე არ არის ჩარევა საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ უფლებაში და განსახილველი დავის ფარგლებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ იმსჯელებს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისათვის დასახელებული პრივილეგიების შერჩევითად მინიჭების კონსტიტუციურობის თაობაზე.

18. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განსახილველი დავის ფარგლებში შეაფასებს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის დაცვითი საქმიანობისა და კერძო დაცვითი ორგანიზაციების კონტროლის ერთობლივად განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭების კონსტიტუციურობის საკითხს.

2.2. დაცვითი საქმიანობის ბუნება

19. სასარჩელო მოთხოვნიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, პირველ რიგში, უნდა დაადგინოს, რამდენად თავსდება კერძო დაცვითი საქმიანობა საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დაცულ სფეროში, რამდენად მიეკუთვნება იგი სამეწარმეო საქმიანობას აღნიშნული კონსტიტუციური დებულების მიზნებისათვის და იწვევს თუ არა სადავო ნორმები მეწარმეობისა და კონკურენციის უფლების შეზღუდვას.

20. მოქალაქეების დაცვა და დანაშაულთან ბრძოლა სახელმწიფოს უპირველესი ვალდებულებაა.



„სახელმწიფოს ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას საზოგადოების, მისი კონკრეტული წევრის უსაფრთხოების დაცვა წარმოადგენს. ამ მიზნის უზრუნველყოფას სახელმწიფო იძულების მექანიზმის, სახელმწიფო ინსტიტუტებისთვის კანონმდებლობით (მათ შორის, სისხლისსამართლებრივი ნორმებით) მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე ახდენს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის № 1/2/503,513 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ლევან იზორია და დავით-მიხეილ შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-3).

21. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვა, უპირველესად, პოლიციის კომპეტენციას მიეკუთვნება. პოლიციის ვალდებულებაა, განახორციელოს როგორც პრევენციული ხასიათის ღონისძიებები, ასევე შესაბამისი რეაგირება მოახდინოს უკვე ჩადენილ სამართალდარღვევებზე. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საქართველოს პოლიციის ძირითადი ფუნქციაა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა, ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონების მართლსაწინააღმდეგო ხელყოფისგან დაცვა, დანაშაულის თავიდან აცილებისა და აღკვეთის მიზნით, პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება და სხვა. ამდენად, სახელმწიფოს ვალდებულებიდან გამომდინარე, საქართველოს პოლიციას აქვს მინიჭებული საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილება, დაიცვას ადამიანების სიცოცხლე, ჯანმრთელობა, საკუთრება და სხვა სიკეთეები. ამავდროულად, აღნიშნული სიკეთეების დაცვის ფუნქცია აქვთ სხვა საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებით აღჭურვილ სუბიექტებსაც. დასახელებული ფუნქციების შესრულება სახელმწიფო უწყებების მიერ კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში და წესით ხორციელდება.

22. შეზღუდული საბიუჯეტო სახსრების გათვალისწინებით, სახელმწიფო უწყებების მოქმედების ფარგლები და მასშტაბები, ზოგიერთ შემთხვევაში, შესაძლოა, არ პასუხობდეს იმ საჭიროებებს, რასაც ცალკეული ფიზიკური თუ იურიდიული პირები მოითხოვენ გარკვეული ქონების, ადგილის, ღონისძიებისა თუ სხვა ობიექტების დასაცავად. საკუთრების ობიექტების განვითარებასთან ერთად, იზრდება საკუთრების სხვადასხვა ობიექტების (მაგალითად, საცხოვრებელი სახლი, სამეწარმეო ობიექტები და სხვა) და ადამიანების პირად დაცვასთან დაკავშირებული გამოწვევები.

23. საკუთრების ობიექტების ფიზიკური დაცვის გარდა, ასევე არსებობს მოთხოვნა სხვადასხვა (სპორტულ/გასართობ) ღონისძიებაზე საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფის, საფრთხეების მიმართ მყისიერი რეაგირებისა და მათი აღმოფხვრის მექანიზმებზე. ამდენად, სხვადასხვა ფორმითა და საშუალებით ობიექტების დაცვის, მეთვალყურეობისა და კონტროლის მზარდმა მოთხოვნამ ბაზარზე საპოლიციო, საჯაროსამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან ერთად, შექმნა დამატებითი დაცვითი საქმიანობის საჭიროება. აღნიშნული მოთხოვნის დაკმაყოფილების პროცესში გაჩნდა შესაძლებლობა და საჭიროებაც, რომ გარკვეულ შემთხვევებში ეკონომიკურმა აგენტებმა ანაზღაურების სანაცვლოდ გასწიონ ეს მომსახურება. ამგვარი მომსახურება, თავის მხრივ, აყალიბებს ბაზრის სპეციფიკურ სეგმენტს, ქმნის დანაკარგების შემცირებისა და საკუთრების მეტად დაცვის შესაძლებლობას.

24. სხვადასხვა საკუთრების ობიექტის დაცვის მოთხოვნები მომდინარეობს ფიზიკური და იურიდიული პირების სპეციფიკური საჭიროებებიდან. შესაბამისად, ამ სფეროში მომსახურების მიღება არ ხორციელდება საჯაროსამართლებრივ საწყისებზე. იგი ეფუძნება კერძოსამართლებრივ, მხარეთა ნების ავტონომიაზე დაფუძნებულ ხელშეკრულებას. აღსანიშნავია, რომ, ამ მხრივ, კანონმდებლობა ცხადად ადგენს, რომ დაცვითი მომსახურების გამწევი ეკონომიკური აგენტებისა და დამკვეთი პირების ურთიერთობა დაფუძნებულია ორმხრივ შეთანხმებაზე. „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, კერძო დაცვითი საქმიანობა ხორციელდება სახელმწიფო ურთიერთობის საფუძველზე. ამასთან, კერძო დაცვითი საქმიანობის განხორციელება მოიცავს ისეთი სახის მომსახურების გაწევას, როგორცაა ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის, უძრავი ან მოძრავი ნივთის, აგრეთვე ცალკეული ღონისძიების უსაფრთხოების უზრუნველყოფას, ასევე იგი მოიცავს დაცვითი ტექნიკური საშუალებების დაპროექტებას, მონტაჟსა და ექსპლუატაციას. შესაბამისად, დაცვითი მომსახურების გაწევა ხორციელდება ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე.

25. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დაცვითი საქმიანობა პირებისა და ქონების უსაფრთხოების არსებული საჭიროებებიდან გამომდინარე, ბაზარზე მოთხოვნადი სამეწარმეო საქმიანობის სახეა, რომელიც ხორციელდება მხარეთა ნების ავტონომიის ფარგლებში დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე. ამგვარი საქმიანობის თავისუფალი კონკურენციის პირობებში გაუმართლებელი შეზღუდვის გარეშე განხორციელება დაცულია საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გარანტირებული თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარების უფლებით.

2.3. უფლების შეზღუდვის იდენტიფიცირება

2.3.1. კონტროლის ფუნქცია

26. როგორც უკვე აღინიშნა, მოსარჩელე მხარე არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ ერთდროულად კერძო დაცვითი საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტების კონტროლის ფუნქციისა და უშუალოდ კერძო დაცვითი საქმიანობის განხორციელებას. შესაბამისად, სასამართლომ უნდა დაადგინოს, იწვევს თუ არა საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გარანტირებული კონკურენციის თავისუფლების შეზღუდვას დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის ერთდროულად კონტროლის ფუნქციისა და ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილების



არსებობა.

27. საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გარანტირებული თავისუფალი, კონკურენტული ბაზარი უზრუნველყოფილია მხოლოდ იმ პირობებში, როდესაც დაცულია ეკონომიკური აგენტების შესაძლებლობების თანასწორობა. ზოგადად, საჯარო ფუნქციის მქონე სუბიექტის მიერ ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელება ან ეკონომიკური აგენტისთვის რაიმე საჯარო ფუნქციის მინიჭება, თავისთავად, არ ზღუდავს კონკურენციის თავისუფლებას. კონკურენციის თავისუფლების შეზღუდვის დასადგენად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა დაინახოს, რომ იზღუდება ბაზრის ამა თუ იმ სეგმენტზე ეკონომიკური აგენტებისათვის უთანასწორო შესაძლებლობების მინიჭებით კონკურენცია ან არსებობს მისი შეზღუდვის მომეტებული საფრთხე. ამრიგად, საჯარო ფუნქციის მქონე სუბიექტის მიერ ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელება ან ეკონომიკური აგენტისთვის რაიმე საჯარო ფუნქციის მინიჭება საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გარანტირებულ უფლებაში ჩარევად უნდა შეფასდეს იმ შემთხვევაში, როდესაც დგინდება ეკონომიკური აგენტის მიერ საჯარო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებით კონკურენციის შეზღუდვა ან არსებობს ამის თავისთავადი და შეუქცევადი საფრთხე.

28. ზოგადად, არსებობს ვარაუდი, რომ ამა თუ იმ საჯარო ფუნქციის განმახორციელებელი პირი კეთილსინდისიერად, კანონის მოთხოვნათა დაცვით შეასრულებს თავის ფუნქციას. ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმებისას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მოცემულობად არ მიიღებს, რომ რომელიმე საჯარო ფუნქციის განმახორციელებელი სუბიექტი არაკეთილსინდისიერად იმოქმედებს და ბოროტად გამოიყენებს თავის უფლებამოსილებებს. ამავდროულად, აუცილებელია, მხედველობაში იქნეს მიღებული ეკონომიკური აგენტების მიერ საჯარო ფუნქციის განხორციელების ბუნება და მისი თანმდევი საფრთხეები. ზოგადად, ეკონომიკური აგენტები მოწოდებული არიან, ყველა კანონიერი საშუალების გამოყენებით, გაზარდონ მოგება და შეამცირონ ხარჯები. ამგვარი ბუნებრივი მდგომარეობის გათვალისწინებით, იზრდება ეკონომიკური აგენტების მიერ საჯარო ფუნქციის განხორციელებისას, საკუთარი მოგების გაზრდის მიზნით, უფლების ბოროტად გამოყენების რისკებიც. შესაბამისად, ასეთ შემთხვევაში აუცილებელია, არსებობდეს უფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების მექანიზმები. უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ეფექტური მექანიზმების არარსებობის შემთხვევაში საკმაოდ მაღალია ამგვარი ეკონომიკური აგენტების მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებით კონკურენციის საფრთხე. ამრიგად, კონკურენციის შეზღუდვის შეუქცევადი და თავისთავადი საფრთხეები სახეზეა მაშინ, როდესაც არ ხდება ეკონომიკური აგენტისათვის მინიჭებული საჯარო ფუნქციის კონტროლი და არ არსებობს მის მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისგან დაცვის ეფექტიანი მექანიზმები.

29. საჯარო უფლებამოსილების მქონე ეკონომიკური აგენტის მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებამ, შესაძლოა, გამოიწვიოს სხვა ეკონომიკური აგენტების შევიწროება, ბაზრიდან განდევნა და უკიდურესად უარყოფითი ეფექტი იქონიოს როგორც ბაზრის სტრუქტურაზე, ისე - მომხმარებელთა უფლებებზე და სხვა მნიშვნელოვან კერძო თუ საჯარო ინტერესებზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია ეკონომიკური აგენტის საჯარო უფლებამოსილება მკაცრად იყოს კანონით რეგლამენტირებული, ექვემდებარებოდეს შეზღუდვებს და სათანადო ზედამხედველობას. ამავდროულად, კონკურენციის თავისუფლების შეზღუდვის თავისთავადი საფრთხე არსებობს მხოლოდ ისეთ შემთხვევაში, როდესაც კანონმდებლობა არ შეიცავს ამ უფლებამოსილების სათანადო რეგლამენტაციას. თუ ეკონომიკური აგენტის საჯარო უფლებამოსილება რეგლამენტირებულია იმგვარად, რომ ობიექტურად იკვეთება ამ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების გზით კონკურენციის შეზღუდვისაგან დაცვის ეფექტური მექანიზმები, რისკები მინიმალური იქნება და სახეზე არ იქნება მეწარმეობის თავისუფლების შეზღუდვის თავისთავადი საფრთხეები და საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დაცული უფლების შეზღუდვა.

30. როგორც აღინიშნა, №266 ბრძანების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი ხელშეკრულების საფუძველზე ახორციელებს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა (მიუხედავად მათი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა) დაცვას. აღნიშნული კი, თავის მხრივ, განეკუთვნება ეკონომიკურ საქმიანობას. ამავდროულად, სადავოდ გამხდარი ნორმების თანახმად, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი აკონტროლებს დაცვითი საქმიანობის ბაზარზე სხვა ეკონომიკური აგენტების მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერებას. კონტროლის განხორციელების ფარგლები, ფორმები და სამართლებრივი შედეგი განსაზღვრულია „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით. კერძოდ, აღნიშნული კანონის მე-7 თავი ადგენს დაცვითი საქმიანობის კონტროლის ფარგლებს და პასუხისმგებლობის ზომებს. დაცვითი საქმიანობის კონტროლი გამოიხატება დაცვითი ორგანიზაციის საქმიანობის კანონთან შესაბამისობის დადგენაში. მაგალითად, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი ამოწმებს, ხომ არ ხდება დაცვითი ორგანიზაციისთვის დამტკიცებული სამსახურებრივი ფორმის ტანსაცმლის გარეშე დაცვითი საქმიანობის განხორციელება, მცველის მოწმობის გარეშე საქმიანობის განხორციელება, მცველების კართოტეკისა და პირადი ბარათების წარმოების ვალდებულების შეუსრულებლობა, მცველის დაზღვევის ვალდებულების შეუსრულებლობა და სხვა. ზემოაღნიშნულ საკითხებთან მიმართებით განხორციელებული კონტროლის შედეგად, მაკონტროლებელი ორგანო დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში შესაბამის პირს აკისრებს „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლით გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობის ზომას - ჯარიმას, შესაბამისი ოდენობით.

31. აღსანიშნავია, რომ „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი მკაფიოდ განსაზღვრავს



დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის საჯარო უფლებამოსილებებს. კანონში ზედმიწევნით ზუსტად არის რეგლამენტირებული სამართალდარღვევების სახეები და პასუხისმგებლობის ზომები. შესაბამისად, ამ თვალსაზრისით, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის უფლებამოსილება კანონის აღსრულების უზრუნველყოფაში გამოიხატება და ნაკლებია მის მიერ საკუთარი მიხედვლების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების სივრცე. ამავდროულად, კანონმდებლობის თანახმად, ნებისმიერი პასუხისმგებლობის ზომა, რომელსაც დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი დააკისრებს სხვა ეკონომიკურ აგენტებს - ექვემდებარება გასაჩივრებას და გადამოწმებას, მათ შორის, სასამართლოში. სასამართლო კონტროლი ქმნის დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის საჯარო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების ეფექტურ მექანიზმს.

32. კანონმდებლობის ანალიზი მიუთითებს, რომ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის საჯარო უფლებამოსილების, სხვა ეკონომიკური აგენტების საქმიანობის შემოწმების საკანონმდებლო რეგლამენტაცია არ ტოვებს ფართო სივრცეს დაცვის პოლიციის მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისათვის. ამავდროულად, არსებობს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების ისეთი ქმედითი მექანიზმები, როგორც არის დაცვის პოლიციის გადაწყვეტილებების სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არ იკვეთება დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ, საჯარო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების გზით, კონკურენციის თავისუფლების შეზღუდვის თავისთავადი, შეუქცევადი საფრთხე. ამრიგად, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ სხვა ეკონომიკური აგენტების კონტროლის ფუნქციის განხორციელებით, არ ხდება საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ კონკურენციის თავისუფლებაში ჩარევა.

33. როგორც აღინიშნა, განსახილველ საქმეზე სადავოდ არის გამხდარი „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობაც. აღნიშნული ნორმა ადგენს კერძო დაცვით საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების ფორმებს და განსაზღვრავს, რა ფორმით უნდა განხორციელოს კონტროლი შესაბამისმა უფლებამოსილმა ორგანომ.

2.3.2. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

34. მოსარჩელე მხარის პოზიციით, სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელებისას დიდი მნიშვნელობა აქვს კომერციული დანიშნულების, კონფიდენციალური ინფორმაციის დაცვას. განსახილველ შემთხვევაში გასაჩივრებული ნორმები უშვებს კერძო დაცვითი ორგანიზაციების კონკურენტისათვის – დაცვის პოლიციისათვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობას, რაც მოსარჩელეთა მტკიცებით, შეიცავს საფრთხეს თავისუფალი კონკურენციისათვის.

35. იმ პირობებში, როდესაც ეკონომიკური აგენტი ახორციელებს სხვა, ამავე ბაზარზე მოქმედი ეკონომიკური აგენტების საქმიანობაზე კონტროლს, ასევე შეფასებას საჭიროებს მაკონტროლებელი ეკონომიკური აგენტისთვის ინფორმაციის მიწოდება და აღნიშნულის გავლენა ბაზრის კონკურენტუნარიანობაზე. მოცემულ შემთხვევაში უნდა დადგინდეს, როგორ ხორციელდება დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ კონკურენტი ეკონომიკური აგენტების საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიღება და შეიცავს თუ არა ეს გარემოება, თავისთავად, საფრთხეს თავისუფალი კონკურენციისათვის.

36. მაკონტროლებელი ფუნქციიდან გამომდინარე, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს აქვს კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილებები, რომლებიც დაკავშირებულია კერძო დაცვითი ორგანიზაციების სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლთან და ითვალისწინებს მათი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობას. კერძოდ, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი უფლებამოსილია, მიიღოს დაცვით საქმიანობასთან დაკავშირებული დოკუმენტები, რათა შეამოწმოს, რამდენად ასრულებს ეკონომიკური აგენტი „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ მოთხოვნებს.

37. „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს ინფორმაციათა იმ კატეგორიას, რომელიც, შემოწმების მიუხედავად, ეკონომიკურმა აგენტებმა თავად უნდა წარუდგინონ მაკონტროლებელ ორგანოს - დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს. ხოლო, ამავე კანონით გათვალისწინებულია ის ინფორმაციაც, რასაც დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი დაცვითი ორგანიზაციების შემოწმების პროცესში გამოითხოვს. მაკონტროლებელი ორგანო პერიოდულად იღებს ინფორმაციას დაცვის ობიექტებისა და დაცვის განხორციელების საშუალებების მიხედვით ეკონომიკური აგენტების საქმიანობის შესახებ.

38. „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის თანახმად, დაცვითი საქმიანობის განმახორციელებელი ეკონომიკური აგენტი ვალდებულია, მაკონტროლებელ ორგანოს ყოველი თვის ბოლოს წარუდგინოს ამავე კანონით გათვალისწინებული შეტყობინება - წერილობითი დოკუმენტი, რომელიც ადასტურებს ცალკეული უძრავი ნივთის, ღონისძიების ან ფიზიკური პირის დაცვის, ცალკეულ ობიექტზე დაცვითი ტექნიკური საშუალებების დაპროექტების, მონტაჟისა და ექსპლოატაციის განხორციელების ფაქტს. „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლის თანახმად, დაცვითი ორგანიზაცია ვალდებულია, არანაკლებს 6 წლის ვადით შეინახოს: (ა) დაცვით საქმიანობასთან დაკავშირებული დოკუმენტები; (ბ) დამკვეთთან და მცველთან გაფორმებული ხელშეკრულებები. ამ ვალდებულებების შესრულების კონტროლის მიზნებისთვის მაკონტროლებელი ორგანო უფლებამოსილია, შეამოწმოს ეკონომიკური აგენტების მიერ დადებული ხელშეკრულებები. გარდა ამისა, მაკონტროლებელი ორგანო ამოწმებს „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ხელშეკრულებების გაფორმების ვალდებულების შესრულების საკითხს.



ხელშეკრულებების შემოწმების შედეგად მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, მაკონტროლებელი ორგანო აფასებს კანონის მოთხოვნების შესრულებას და დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში ეკონომიკურ აგენტებს აკისრებს „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლით გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობას. ამდენად, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს მუდმივად აქვს ინფორმაცია, რა სახის და რომელი დაცვის ობიექტებს უწევენ მომსახურებას კონკურენტი დაცვითი ორგანიზაციები. გარდა ამისა, მაკონტროლებელი ორგანო ამოწმებს დაცვითი ორგანიზაციების მიერ დამკვეთებთან და მცველებთან დადებულ ხელშეკრულებებსაც.

39. როგორც აღინიშნა, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი ასრულებს ეკონომიკურ საქმიანობას და ამავე ბაზარზე მოქმედი სხვა ეკონომიკური აგენტების მსგავსად, ისიც მოტივირებულია, ეკონომიკური საქმიანობის შედეგად მიიღოს რაც შეიძლება მეტი მოგება. როგორც აღინიშნა, ზოგადად, გონივრულია ვარაუდი, რომ ეკონომიკური აგენტები მოგების მაქსიმიზაციისთვის იყენებენ მათ ხელთ არსებულ ყველა კანონიერ საშუალებას, რათა ეფექტური კონკურენცია გაუწიონ ამავე ბაზარზე საქმიანობის განმახორციელებელ სხვა ეკონომიკურ აგენტებს. შემოწმების ფარგლებში დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი უფლებამოსილია, მიიღოს ისეთი მნიშვნელოვანი ინფორმაცია კონკურენტი ეკონომიკური აგენტების შესახებ, რომელიც შესაძლებელს გახდის, მათი ფასწარმოქმნისა და სამომავლო ეკონომიკური სტრატეგიის შესახებ დასკვნების გაკეთებას. ეკონომიკური აგენტის საქმიანობის შესახებ აღნიშნული ინფორმაციის მისი კონკურენტისათვის ხელმისაწვდომობა ამ უკანასკნელს აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს სტრატეგიული გადაწყვეტილებები, სათანადოდ დაგეგმოს საკუთარი ეკონომიკური საქმიანობა და გაიუმჯობესოს საბაზრო მდგომარეობა.

40. ინფორმაცია მომსახურების გაწევის ტარიფების, დასაცავი ობიექტების, დაცვის საშუალებების, ხელშეკრულების ხანგრძლივობის, აგრეთვე დასაქმებული პირების შესახებ, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს ობიექტურად აძლევს შესაძლებლობას, განსაზღვროს საკუთარი სატარიფო პოლიტიკა, შეარჩიოს დასაცავი ობიექტები და დაცვის საშუალებები. ეკონომიკური აგენტისათვის სხვა ეკონომიკური აგენტების, მათ მიერ ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების ძირითადი პარამეტრების ცოდნა მნიშვნელოვანი საბაზრო უპირატესობის შემცველია. ეკონომიკურ აგენტს, ამგვარი ინფორმაციის მიხედვით, შეუძლია დაგეგმოს საკუთარი სტრატეგია, მას შეუსაბამოს მისი სატარიფო პოლიტიკა, საკუთარი ბაზრის ტერიტორიული განვითარება და ა.შ. ამგვარი უპირატესობის მქონე ეკონომიკურ აგენტს ობიექტურად აქვს შესაძლებლობა, სწორედ იქ მიმართოს საკუთარი საბაზრო შესაძლებლობები, სადაც ეს მისთვის ყველაზე ხელსაყრელია.

41. ამგვარი შესაძლებლობა ბაზარზე უპირატეს მდგომარეობას უქმნის დაცვის პოლიციას და შეიცავს დაცვითი საქმიანობის სფეროში კონკურენციის შეზღუდვის თავისთავად საფრთხეს. მაგალითად, დაცვითი საქმიანობის ხელშეკრულებები შეეხება მომსახურების ფასს, პირობებს, ხანგრძლივობას და სხვა საკითხებს. დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს აქვს შესაძლებლობა, აღნიშნულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით შეიმუშაოს ეკონომიკური სტრატეგია, მომსახურების სახე, ტარიფები, აგრეთვე იმ მომხმარებლების მიმართ შეთავაზებები, რომლებიც იღებენ კონკურენტი ეკონომიკური აგენტების მომსახურებას და სხვა. დაცვის პოლიციის მიერ ამ ინფორმაციის გათვალისწინების შემთხვევაში მას ექნება შესაძლებლობა, რომ ისე დაგეგმოს საკუთარი ეკონომიკური საქმიანობა, რომ მაქსიმალურად ხელსაყრელი იყოს მისთვის და პირიქით – შემაფერხებელი სხვა ეკონომიკური აგენტებისათვის.

42. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადეკვატურად შეფასდეს ბაზრის დაყოფისა და ხელოვნური სატარიფო პოლიტიკის საფრთხეები. იმ შემთხვევაში, თუ დაცვის პოლიცია მოპოვებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე დაასკვნის, რომ ბაზრის სხვა მონაწილეები არ ახორციელებენ და არც გეგმავენ საქმიანობას ამა თუ იმ ტერიტორიაზე, მას ექნება შესაძლებლობა აღნიშნული ტერიტორია აითვისოს არაკონკურენტული პირობების ხარჯზე და ამით მოიპოვოს დამატებითი საბაზრო ძალაუფლება. ანალოგიურად არსებობს საფრთხეები ხელოვნური სატარიფო პოლიტიკის შემუშავების თვალსაზრისით. დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს უჩნდება შესაძლებლობა, რომ სატარიფო პოლიტიკა შეიმუშაოს მის მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების შედეგად მიღებული ინფორმაციის გამოყენებით და აღნიშნულის ხარჯზე საკუთარი მომსახურება მომხმარებელს შესთავაზოს არა იმ ფასად, რასაც ნორმალურ საბაზრო პირობებში შესთავაზებდა, არამედ - მასზე გაცილებით მაღალ ან დაბალ ფასად, რათა მოიპოვოს მეტი საბაზრო ძალაუფლება.

43. უნდა აღინიშნოს, რომ იმ შემთხვევაში, თუ ესა თუ ის ეკონომიკური აგენტი გამოიყენებს სხვა კონკურენტების კონტროლის შედეგად მიღებულ ინფორმაციას და არაკონკურენტულ ეკონომიკურ სტრატეგიას შეიმუშავებს, საბოლოო ჯამში, დაზარალებულია როგორც ბაზრის სტრუქტურა და ბაზრის მონაწილე ეკონომიკური აგენტები, ისე - მომხმარებელი. ეკონომიკური აგენტის მიერ საბაზრო ძალაუფლების ამ ფორმით შექმნა აზიანებს თავად ბაზრის იმ სეგმენტს, რომელშიც ეს აგენტი ახორციელებს საქმიანობას. ნორმალური საბაზრო მდგომარეობიდან გადახრით გამოწვეული დანაკლისი აზარალებს ბაზრის სხვა მონაწილეებს, თავისუფალ კონკურენციას და საბოლოოდ მომხმარებელს, რომელიც ვერ იღებს სათანადო მომსახურებასა და საქონელს კონკურენტულ ფასად და პირობებში.

44. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არ გამოიხატავს, რომ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის სხვადასხვა სტრუქტურული ქვედანაყოფები სხვადასხვა მიმართულებით მუშაობდნენ, მათ შორის, უშუალოდ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ დაცვითი საქმიანობისა და ეკონომიკური პოლიტიკის განსაზღვრაზე, ასევე, კერძო დაცვითი ორგანიზაციების კონტროლის განხორციელებაზე. ამავდროულად, ცხადი საკანონმდებლო რეგულირებისა და მკაფიო ინსტიტუციური გამიჯვნის არარსებობის პირობებში არსებობს ამ



სტრუქტურული ერთეულების თანამშრომლობის, მათ შორის ინფორმაციის მიმოცვლის შესაძლებლობა, რაც აჩენს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის ეკონომიკური ინტერესების გავლენის რისკებს კონტროლის ფუნქციის განხორციელებაზე. ამრიგად, ამ თვალსაზრისით არ არსებობს ეფექტური და ქმედითი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ საბაზრო ძალაუფლებისა და საჯარო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების გზით კონკურენციის თავისუფლების შეზღუდვისგან დაცვას.

45. შესაბამისად, დაცვითი ორგანიზაციის საქმიანობას მიკუთვნებული ინფორმაციის კონკურენტი ეკონომიკური აგენტისთვის - დაცვის პოლიციისთვის გადაცემა იმ პირობებში, როდესაც არ არის ამ ინფორმაციის ბოროტად გამოყენებისაგან დაცვის მექანიზმები, ქმნის არაკონკურენტულ გარემოს. მოცემულ შემთხვევაში, მოქმედი კანონმდებლობა ითვალისწინებს მაკონტროლებელი ორგანოს, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ კონკურენტი ეკონომიკური აგენტების - სხვა დაცვითი ორგანიზაციების იმ ინფორმაციასთან წვდომას, რისი ხელმისაწვდომობაც უქმნის დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს დამატებით საბაზრო ძალაუფლებას და, თავისთავად, აჩენს რისკებს კონკურენტუნარიანი ბაზრის არსებობისათვის. ამდენად, დაცვის პოლიციისათვის სხვა დაცვითი ორგანიზაციების შესახებ მნიშვნელოვანი კომერციული ხასიათის ინფორმაციის გადაცემა არის საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დაცულ სფეროში ჩარევა და ზღუდავს კონკურენციას.

46. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის, ერთი მხრივ, კონტროლის ფუნქციის და მეორე მხრივ, იმავე სფეროში ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭება ზღუდავს თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარების უფლებას, ვინაიდან: დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს აქვს კერძო დაცვითი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებულ სამეწარმეო საქმიანობასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა, რაც მას მნიშვნელოვან საბაზრო ძალაუფლებას აძლევს. ამდენად, სადავო ნორმებიდან გამომდინარე, კერძო დაცვითი საქმიანობის ბაზარზე არსებობს არათანაბარი, არაკონკურენტუნარიანი პირობების ჩამოყალიბების თავისთავადი საფრთხე. შესაბამისად, დაცვის პოლიციისათვის ერთდროულად ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებისა და კონტროლის ფუნქციების მინიჭება იწვევს საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული უფლების შეზღუდვას.

3. შეზღუდვის გამართლება

3.1. შეფასების ტესტი

47. საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დაცული უფლება არ არის აბსოლუტური და იგი შეიძლება შეიზღუდოს ლეგიტიმური საჯარო მიზნის მისაღწევად, თანაზომიერების პრინციპის დაცვით, ისე, რომ არ დაირღვეს ამ უფლების არსი. „უფლების მზღუდავი საკანონმდებლო რეგულირება უნდა წარმოადგენდეს ღირებული საჯარო(ლეგიტიმური) მიზნის მიღწევის გამოსაღებ და აუცილებელ საშუალებას. ამავე დროს, უფლების შეზღუდვის ინტენსივობა მისაღწევი საჯარო მიზნის პროპორციული, მისი თანაზომიერი უნდა იყოს. დაუშვებელია ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა განხორციელდეს ადამიანის უფლების მომეტებული შეზღუდვის ხარჯზე“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-60).

48. შეზღუდვის თანაზომიერების შეფასებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული სამეწარმეო თავისუფლებისა და კონკურენციის უფლების სპეციფიკური მახასიათებლები და ის მიხედულების სფერო, რაც აქვს კანონმდებელს ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებაში. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ცალკეულ სფეროებში სახელმწიფოს, რეგულირების კუთხით, გააჩნია განსაკუთრებით ფართო დისკრეცია. ცხადია, დისკრეციული უფლებამოსილება არ ნიშნავს აბსოლუტურ თავისუფლებას. სამართალშემოქმედის მიხედულების ფარგლები პირობადებულია კონსტიტუციური პრინციპებისა და ადამიანის უფლებების დაცვის ვალდებულებით, რაც უზრუნველყოფს უფლებამოსილების გადაჭარბებისა და მისი არამიზნობრივად გამოყენების რისკის თავიდან აცილებას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 21 აპრილის №1/5/826 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ხათუნა ფხალაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-20).

3.2. ლეგიტიმური მიზანი

49. საკონსტიტუციო სასამართლო, პირველ რიგში, დაადგენს რა ლეგიტიმურ მიზანს ემსახურება სადავო ნორმით დადგენილი რეგულირება. „ნებისმიერ შემთხვევაში, ამ მიზნის ქვეშ მოაზრებული სიკეთე ნორმატიულად მოწესრიგებადი და ფასეული უნდა იყოს. სწორედ ასეთი შეიძლება იყოს კანონმდებლის ლეგიტიმური მიზანი და არა ისეთი, რომელიც გაუცხოებულია ნორმატიული ნებისგან და არ შეესაბამება მას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/2/411 გადაწყვეტილება საქმეზე „შპს „რუსენერგოსერვისი“, შპს „პატარა კახი“, სს „გორგიტა“, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო „ფერმერი“ და შპს „ენერჯია“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ“, II-9).

50. საქართველოს პარლამენტის განმარტებით, „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის ლეგიტიმურ მიზანს წარმოადგენს, კერძო დაცვითი საქმიანობის



დარეგულირება კანონმდებლობით, მაკონტროლებელი ორგანოს შექმნა, კერძო დაცვითი ორგანიზაციების დანაშაულთან კავშირის თავიდან აცილება, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების პრევენციისთვის, ასევე პროფესიული სტანდარტების ამაღლებისა და სიცოცხლისა და საკუთრების უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად. ამასთან, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლის განცხადებით, №266 ბრძანების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის სადავო ნორმის მიზანია მომხმარებლების უფლებების დაცვა.

51. კერძო დაცვითი ორგანიზაციების მიერ კანონის მოთხოვნების დარღვევამ შესაძლოა, გამოიწვიოს მომხმარებელთა უფლებების, საზოგადოებრივი წესრიგისა და სხვა ლეგიტიმური ინტერესების დაზიანება. სახელმწიფოს აქვს ლეგიტიმური ინტერესი, შეიმუშაოს კერძო დაცვითი საქმიანობის სფეროს რეგულირებისა და კონტროლის მექანიზმები, რათა უზრუნველყოს კერძო დაცვითი ორგანიზაციების საქმიანობის კანონის შესაბამისად წარმართვა. პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ განსახილველი დავის ფარგლებში საკონსტიტუციო სასამართლო აფასებს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის ერთდროულად ორი ფუნქციის, დაცვითი საქმიანობის კონტროლისა და ამავე ბაზარზე ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭების კონსტიტუციურობას. აღნიშნული ორი ფუნქციის ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად განხორციელების კონსტიტუციურობა არ არის სადავო. აქედან გამომდინარე, მოპასუხე მხარეს გასაჩივრებული ნორმების კონსტიტუციურობის სამტკიცებლად უნდა წარმოედგინა დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის აღნიშნული ორი ფუნქციის (კონტროლისა და დაცვითი საქმიანობის განხორციელების) ერთდროულად მინიჭების ლეგიტიმური მიზანი.

52. მოპასუხის განმარტებით, არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგებიდან გამომდინარე, ამგვარი რეგულირების ლეგიტიმური მიზანია კერძო დაცვითი საქმიანობის კონტროლის იმ სახელმწიფო ორგანოს მიერ განხორციელება, რომელიც კარგად იცნობს საქმიანობის სპეციფიკას. როგორც აღინიშნა, კერძო დაცვითი საქმიანობის ეფექტური კონტროლი ემსახურება რიგი კერძო და საჯარო ინტერესის დაცვას. კერძოდ, საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, არსებობს კერძო დაცვითი ორგანიზაციების უკანონო ქმედებებით დაცვითი საქმიანობის მომხმარებლების, სფეროში დასაქმებული პირების უფლებების, მართლწესრიგისა და სხვა საჯარო ინტერესებისათვის საფრთხის შექმნის რისკები. შესაბამისად, კერძო დაცვით საქმიანობაზე ეფექტური კონტროლის კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოს მიერ განხორციელება, ნამდვილად არის ის ღირებული ლეგიტიმური მიზანი, რომლის მისაღწევადაც შესაძლებელია საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით აღიარებული კონკურენციის თავისუფლების შეზღუდვა.

3.3. გამოსადეგობა

53. ღონისძიების გამოსადეგობაზე მსჯელობისას „საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა დაადგინოს, რამდენად არსებობს ლოგიკური კავშირი საქართველოს პარლამენტის მიერ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანსა და სადავო ნორმებით დადგენილ უფლების შეზღუდვის ფორმას შორის – რამდენად იძლევა სადავო ნორმები დასახელებული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის № 3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-48). თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნაა, რომ არსებობდეს ლოგიკური კავშირი გამოყენებულ უფლებაშემზღუდველ ღონისძიებასა და ლეგიტიმურ საჯარო მიზანს შორის. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ჩაითვლება, რომ შეზღუდვა არ არის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის საშუალება და უმიზნოდ შეიზღუდა უფლება, რაც არაკონსტიტუციურია. განსახილველ შემთხვევაში გამოყენებული ღონისძიებით - დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისათვის ერთდროულად კერძო დაცვით ბაზარზე კონტროლისა და, ამავე დროს, ამავე ბაზარზე ეკონომიკური საქმიანობის უფლებამოსილების მინიჭებით, კერძო დაცვით საქმიანობაზე მაკონტროლებელი ფუნქცია ეკისრება იმ სახელმწიფო ორგანოს, რომელიც ახლოს არის ბაზრის სპეციფიკასთან.

54. დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი თავადვე ახორციელებს კერძო დაცვით საქმიანობას და კარგად იცნობს ამ საქმიანობის თავისებურებებს. დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს ყოველდღიური შეხება აქვს დაცვითი საქმიანობის ბაზართან, მის მომხმარებლებთან და აქვს ინფორმაცია ბაზარზე არსებული პრობლემებისა და გამოწვევების შესახებ. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გონივრულია მოლოდინი, რომ იგი კვალიფიციურად და კომპეტენტურად განახორციელებს ბაზარზე მაკონტროლებელ ფუნქციას. შესაბამისად, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისათვის დაცვითი საქმიანობისა და ამ ბაზრის მაკონტროლებელი ფუნქციის ერთდროულად გადაცემით, შესაძლებელი ხდება საქმიანობაზე კონტროლი განახორციელოს ამ სფეროში მაღალი კომპეტენციის მქონე ორგანომ. შესაბამისად, გამოყენებული შეზღუდვა აკმაყოფილებს გამოსადეგობის მოთხოვნას.

3.4. აუცილებლობა

55. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „გამოსადეგობასთან ერთად შემზღუდველი ღონისძიება უნდა წარმოადგენდეს შეზღუდვის აუცილებელ (ყველაზე ნაკლებადმზღუდველ) საშუალებას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/4/550 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ნოდარ დვალი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-26). თანაზომიერების პრინციპის საწინააღმდეგოა ნებისმიერი ღონისძიება, რომელიც იმაზე მეტად ზღუდავს უფლებას, ვიდრე ეს ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად არის აუცილებელი. როგორც უკვე აღინიშნა, მოცემულ შემთხვევაში



უფლების შეზღუდვას განაპირობებს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისათვის კერძო დაცვითი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებულ ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა.

56. საქმის განხილვის მიმდინარეობისას არ გამოვლენილა რაიმე ისეთი გარემოება, რომელიც სასამართლოს დაანახებდა, რომ დაცვითი საქმიანობის განხორციელებაზე ეფექტური კონტროლი შეუძლებელია კონკურენციისა და მეწარმეობის თავისუფლების ამგვარი ფორმით შეზღუდვის გარეშე. საქართველოს პარლამენტს და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრს არ წარმოუდგენიათ სარწმუნო არგუმენტაცია, თუ რატომ არის აუცილებელი ამგვარი ინფორმაციის გამოყენება დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ უშუალოდ დაცვითი საქმიანობის განხორციელების პროცესში. შესაბამისად, არ დგინდება, რომ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ დაცვითი საქმიანობის კონტროლის ეფექტიანობა შემცირდება იმ შემთხვევაში, თუ სხვაგვარად მოხდება კონტროლის ორგანიზება, იარსებებს სათანადო გარანტიები და დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს არ ექნება შესაძლებლობა, საკუთარი ეკონომიკური საქმიანობის დაგეგმვისას გამოიყენოს კონკურენტი დაცვითი ორგანიზაციების შესახებ, მათი კონტროლის გზით, მოპოვებული ინფორმაცია.

57. ამდენად, აშკარაა, რომ დაცვითი საქმიანობის კონტროლი შესაძლებელია განხორციელდეს იმგვარად, რომ არსებობდეს სათანადო გარანტიები, რათა მაკონტროლებელ ორგანოს არ ჰქონდეს შესაძლებლობა, საკუთარი ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებისას გამოიყენოს კონკურენტი ეკონომიკური აგენტების კონტროლის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია. შესაბამისად, გამოყენებული ღონისძიება იმაზე მეტად ზღუდავს კონკურენციისა და მეწარმეობის თავისუფლებას, ვიდრე ეს კერძო დაცვითი საქმიანობის ეფექტური კონტროლის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევისთვის არის საჭირო.

58. აღსანიშნავია, რომ სსიპ „კონკურენციის სააგენტო“ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ კერძო დაცვითი საქმიანობის კონტროლის ფუნქციისა და ამავე ბაზარზე ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების არსებულ სისტემას უარყოფითად აფასებს და მიიჩნევს, რომ სასურველია, გადაიხედოს არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო. კონკურენციის სააგენტოს 2016 წლის 9 მარტის № 02/436 რეკომენდაციის თანახმად, „დღეს არსებული მოდელი, რომელიც ითვალისწინებს სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის ორმაგი ფუნქციების მინიჭებას, წარმოადგენს გადახვევას კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში პირთა თანასწორობის პრინციპიდან და ბაზრის მონაწილეებს უქმნის განცდას, რომ აღნიშნული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი მარეგულირებელ ფუნქციებს შეიძლება იყენებდეს კონკურენტების საზიანოდ, რაც უარყოფითად აისახება კერძო დაცვის მომსახურების ბაზრის ფუნქციონირებაზე. გარდა ამისა, აღნიშნული მოდელი წინააღმდეგობაში მოდის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან და გაკრიტიკებულია საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ“. კონკურენციის სააგენტოს ამავე რეკომენდაციაში მითითებულია, რომ „შესაბამის მომსახურების ბაზარზე კონკურენციული გარემოს გაჯანსაღებისა და თანაბარი კონკურენციის პრინციპების დამკვიდრების მიზნით, ამასთანავე, კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში პირთა თანასწორობის პრინციპის, სახელმწიფო სტრუქტურებში ინტერესთა კონფლიქტის დაუშვებლობისა და თავისუფალი კონკურენციის მნიშვნელობის გათვალისწინებით, სააგენტო მიიჩნევს, რომ სასურველია გადაიხედოს არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო, რის შედეგადაც გაიმიჯნება ერთიდაიგივე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კერძო დაცვის მომსახურების კონტროლისა და პარალელურად სახელშეკრულებო საფუძველზე ანალოგიური სერვისის განხორციელების უფლებამოსილებები“.

59. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დაცვის პოლიციის მიერ ერთდროულად ორი ფუნქციის განხორციელება არ არის კერძო დაცვითი საქმიანობის ეფექტური კონტროლის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის აუცილებელი საშუალება და სადავო ნორმებით დადგენილი შეზღუდვა არათანაზომიერია. ამგვარად, არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს ცნობილი „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტი და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2005 წლის 23 მარტის №266 ბრძანებით დამტკიცებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.

4. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების გადავადება

60. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმების დაუყოვნებლივ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოქვეყნებისთანავე ძალადაკარგულად ცნობამ შესაძლოა, უარყოფითი გავლენა მოახდინოს დაცვითი საქმიანობის ბაზარზე და ამ მომსახურების მომხმარებლებზე. აღსანიშნავია, რომ სადავო ნორმები არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი იმის გამო, რომ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი ერთდროულად ახორციელებს დაცვითი საქმიანობის კონტროლს, იღებს ინფორმაციას მის კონკურენტ ეკონომიკურ აგენტებზე და ამავე ბაზარზე ახორციელებს ეკონომიკურ საქმიანობას. გადაწყვეტილებით არ გამოირიცხება ამა თუ იმ სახელმწიფო ორგანოს მიერ დაცვითი საქმიანობისა და ამ სფეროზე კონტროლის განხორციელება იმ პირობით, რომ დაცული იქნება თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის უფლების მოთხოვნები და იარსებებს უფლების ბოროტად გამოყენების გზით კონკურენციის თავისუფლების შეზღუდვისგან დაცვის გარანტიები. შესაბამისად, კანონმდებელს უნდა მიეცეს გონივრული ვადა, რათა საკითხი მოაწესრიგოს კონსტიტუციის შესაბამისად.



61. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტი და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2005 წლის 23 მარტის №266 ბრძანებით დამტკიცებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი ძალადაკარგულად უნდა იქნეს ცნობილი 2019 წლის 30 ივნისიდან.

III

სარეზოლუციო ნაწილი

საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის და მე-2 პუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, 25-ე მუხლის პირველი და მე-3 პუნქტების, 27-ე მუხლის მე-5 პუნქტის, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 43-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-4, მე-7, მე-8, მე-11 და მე-13 პუნქტების, „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების, 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტის, 30-ე, 31-ე, 32-ე და 33-ე მუხლების საფუძველზე,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

ა დ გ ე ნ ს:

1. კონსტიტუციური სარჩელი №747 („შპს გიგანტი სექიურითი“ და „შპს უსაფრთხოების კომპანია ტიგონისი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის წინააღმდეგ) დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ და „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტი და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2005 წლის 23 მარტის №266 ბრძანებით დამტკიცებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი არაკონსტიტუციურად იქნეს ცნობილი საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.

2. კონსტიტუციური სარჩელი №747 („შპს გიგანტი სექიურითი“ და „შპს უსაფრთხოების კომპანია ტიგონისი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის წინააღმდეგ) არ დაკმაყოფილდეს სასარჩელო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.

3. არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმები ძალადაკარგულად იქნეს ცნობილი 2019 წლის 30 ივნისიდან.

4. გადაწყვეტილება ძალაშია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.

5. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.

6. გადაწყვეტილების ასლი გაეგზავნოს მხარეებს, საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს მთავრობას და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.

7. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე და გაეგზავნოს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.

კოლეგიის შემადგენლობა:

თეიმურაზ ტულუში

ირინე იმერლიშვილი

მანანა კობახიძე

