



სარჩელის რეგისტრაციის N \_\_\_\_\_

მიღების თარიღი: \_\_/\_\_/\_\_

## კონსტიტუციური სარჩელი

საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან მიმართებით საქართველოს ნორმატიული აქტის შესაბამისობის თაობაზე („საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი)

კონსტიტუციური სარჩელის ფორმასთან დაკავშირებით, კითხვის, შენიშვნის ან რეკომენდაციის არსებობის შემთხვევაში შეგიძლიათ დაგვიკავშირდეთ ნომერზე +995 422-27-00-99 ან მოგვწეროთ ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით მისამართზე: [const@constcourt.ge](mailto:const@constcourt.ge); ვებგვერდი: [www.constcourt.ge](http://www.constcourt.ge).

თუ რომელიმე პუნქტის შესავსებად გამოყოფილი ადგილი არ იქნება საკმარისი, შეგიძლიათ ფორმას დამატებითი გვერდი დაურთოთ. ყოველ დამატებით გვერდზე გადაიტანეთ იმ პუნქტის სათაური, რომელსაც ავსებთ. წერის დასრულების შემდეგ ფორმა დანომრეთ.

# I. ფორმალური ნაწილი

## 1. მხარეთა რეკვიზიტები

### 1.1 მოსარჩელე/მოსარჩელები

1. ააიპ „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა“ 2. ედუარდ მარიკაშვილი	1. 404 968 852 2.	1. საქართველო, თბილისი, ი.ჭავჭავაძის გამზირი, ჩიხი II, N4-8, მე-2 სართული, ბინა 6;
სახელი, გვარი/სახელწოდება	პირადი/საიდენტიფიკაციო ნომერი	მისამართი
	1.(+995 32) 2 72 80 08 2. (+995) 577 398359	1. <a href="mailto:info@gdi.ge">info@gdi.ge</a> 2. <a href="mailto:marikashvili@gdi.ge">marikashvili@gdi.ge</a>
ალტერნატიული მისამართი	ტელეფონი	ელექტრონული ფოსტა

### 1.2 მოსარჩელის წარმომადგენელი/წარმომადგენლები

გიორგი მშვენერაძე		თბილისი, ,
სახელი, გვარი/სახელწოდება	პირადი/საიდენტიფიკაციო ნომერი	მისამართი
		<a href="mailto:mshvenieradze@gdi.ge">mshvenieradze@gdi.ge</a>
ალტერნატიული მისამართი	ტელეფონი	ელექტრონული ფოსტა

### 1.3. მოპასუხე/მოპასუხეები

საქართველოს პარლამენტი	თბილისი, რუსთაველის გამზირი #8	032 2 28 16 79
სახელწოდება	მისამართი	ტელეფონი

## 2. სადავო ნორმატიული აქტი

### ა) აქტის დასახელება

საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“

მიმღების/გამომცემის დასახელება	მიღების/ გამოცემის თარიღი
საქართველოს პარლამენტი	21/07/2018 / 06/08/2018

### ბ) სადავო ნორმა/ნორმები [შენიშვნა 1](#)

მე-3 მუხლის მეორე პუნქტი: „დაგროვებით საპენსიო სქემაში გაწევრება სავალდებულოა ყველა დასაქმებულისთვის, ხელფასის სახით მიღებული შემოსავლის ნაწილში, გარდა იმ დასაქმებულისა, რომელსაც ამ კანონის ამოქმედებამდე შეუსრულდა 60 წელი (ქალის შემთხვევაში – 55 წელი);

მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი: „დამსაქმებელი ხელფასის გაცემისას მონაწილე

შენიშვნა 1 - გთხოვთ, მიუთითოთ ნორმატიული აქტის კონკრეტულად რომელ ნაწილს – პრეამბულას, კარს (წიგნს), თავს, მუხლს, პუნქტს, ქვეპუნქტს, წინადადებას (სასვენ ნიშანს ან/და კავშირს) ან/და სიტყვას ხდით სადავოდ.

---

დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულზე გასაცემი დასაბეგრი ხელფასის 2 პროცენტის ოდენობით“;

მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი: დამსაქმებელი მონაწილე დასაქმებულის სახელით, დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულზე გასაცემი დასაბეგრი ხელფასის 2 პროცენტის ოდენობით;

მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი: სახელმწიფო მონაწილის სასარგებლოდ, მონაწილის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე რიცხავს 2 პროცენტს დასაქმებულის დასაბეგრი ხელფასის ან/და თვითდასაქმებულის შემოსავლის იმ მოცულობაზე, რომელიც ჯამურად არ აღემატება მონაწილის მიერ წლიური ხელფასის სახით ან/და თვითდასაქმებულის მიერ შემოსავლის სახით მიღებულ 24 000 ლარს, ან 1 პროცენტს, თუ მონაწილის მიერ ხელფასის სახით ან/და თვითდასაქმებულის მიერ შემოსავლის სახით მიღებული თანხა 24 000 ლარიდან 60 000 ლარამდეა. სახელმწიფო საპენსიო შენატანს მას შემდეგ განახორციელებს, რაც საპენსიო სააგენტოს შეტყობინებით დადასტურდება, რომ მონაწილის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე აისახა ამ პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით ან/და „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული საპენსიო შენატანები (შენატანი). სახელმწიფო არ განახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულის დასაბეგრი წლიური ხელფასის ან/და თვითდასაქმებულის შემოსავლის იმ მოცულობაზე, რომელიც აღემატება 60 000 ლარს.

---

**3. საქართველოს კონსტიტუციის დებულება (დებულებანი), რომელსაც ეწინააღმდეგება სადავო ნორმატიული აქტი.**

ა) გთხოვთ, მიუთითოთ კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლი, პუნქტი, ქვეპუნქტი ან/და წინადადება.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი, მე-19 მუხლის პირველი, მეორე და მესამე პუნქტები

ბ) იმ შემთხვევაში, თუ სადავო ნორმების შემოწმებას საქართველოს კონსტიტუციის რამდენიმე მუხლთან ითხოვთ, გთხოვთ, დააზუსტოთ, რომელ სადავო ნორმას კონსტიტუციის რომელ მუხლთან, პუნქტთან, ქვეპუნქტთან ან/და წინადადებასთან ხდით სადავოდ. [შენიშვნა 2](#)

სადავო ნორმატიული აქტი (ნორმა)	საქართველოს კონსტიტუციის დებულება
<p>„დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მეორე პუნქტი: „დაგროვებით საპენსიო სქემაში გაწევრება სავალდებულოა ყველა დასაქმებულისთვის, ხელფასის სახით მიღებული შემოსავლის ნაწილში, გარდა იმ დასაქმებულისა, რომელსაც ამ კანონის ამოქმედებამდე შეუსრულდა 60 წელი (ქალის შემთხვევაში – 55 წელი);</p> <p>მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი: დამსაქმებელი მონაწილე დასაქმებულის სახელით, დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულზე გასაცემი დასაბეგრი ხელფასის 2 პროცენტის ოდენობით;</p>	<p>მუხლი 19. საკუთრების უფლება</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია.</li> <li>2. საჯარო ინტერესებისათვის დასაშვებია ამ უფლების შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.</li> <li>3. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით. ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან.</li> </ol>
<p>„დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი: „დამსაქმებელი ხელფასის გაცემისას მონაწილე დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულზე გასაცემი დასაბეგრი ხელფასის 2 პროცენტის ოდენობით“;</p>	<p>მუხლი 19. საკუთრების უფლება</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია.</li> <li>2. საჯარო ინტერესებისათვის დასაშვებია ამ უფლების შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.</li> <li>3. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა</li> </ol>

შენიშვნა 2 - გთხოვთ, ქვემოთ მოყვანილ ველში მიუთითოთ კონკრეტული სადავო ნორმა და მის გასწვრივ საქართველოს კონსტიტუციის ის დებულება, რომლის მიმართაც მოითხოვთ აღნიშნული სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას.

	<p>დასაშვებია კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით. ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან.</p>
<p>„დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი: სახელმწიფო მონაწილის სასარგებლოდ, მონაწილის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე რიცხავს 2 პროცენტს დასაქმებულის დასაბეგრი ხელფასის ან/და თვითდასაქმებულის შემოსავლის იმ მოცულობაზე, რომელიც ჯამურად არ აღემატება მონაწილის მიერ წლიური ხელფასის სახით ან/და თვითდასაქმებულის მიერ შემოსავლის სახით მიღებულ 24 000 ლარს, ან 1 პროცენტს, თუ მონაწილის მიერ ხელფასის სახით ან/და თვითდასაქმებულის მიერ შემოსავლის სახით მიღებული თანხა 24 000 ლარიდან 60 000 ლარამდეა. სახელმწიფო საპენსიო შენატანს მას შემდეგ განახორციელებს, რაც საპენსიო სააგენტოს შეტყობინებით დადასტურდება, რომ მონაწილის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე აისახა ამ პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით ან/და „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული საპენსიო შენატანები (შენატანი). სახელმწიფო არ განახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულის დასაბეგრი წლიური ხელფასის ან/და თვითდასაქმებულის შემოსავლის იმ მოცულობაზე, რომელიც აღემატება 60 000 ლარს.</p>	<p>მუხლი 11. თანასწორობის უფლება</p> <p>1. ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით.</p>

**4.საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის სამართლებრივი საფუძვლები:** [შენიშვნა 3](#)

საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტი და მე-60 მუხლის მეოთხე პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, 31-ე და 31<sup>1</sup> მუხლები.

შენიშვნა 3 - გთხოვთ, მიუთითოთ საქართველოს კონსტიტუციის და კანონმდებლობის ის ნორმები, რომლებიც უფლებას გაძლევთ მიმართოთ საკონსტიტუციო სასამართლოს.



## II.სარჩელის საფუძვლიანობა, მოთხოვნის არსი და დასაბუთება

### 1.განმარტებები სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღებასთან დაკავშირებით

გთხოვთ, დაასაბუთოთ, რომ არ არსებობს თქვენი სარჩელის საკონსტიტუციო სასამართლოში არსებითად განსახილველად არმიღების საფუძვლები. [შენიშვნა 4](#)

არ არსებობს წინამდებარე კონსტიტუციური სარჩელის „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31<sup>3</sup>-ე მუხლით გათვალისწინებული, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში არსებითად განსახილველად არმიღების საფუძვლები.

ა) თავისი ფორმითა და შინაარსით სარჩელი შეესაბამება „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31<sup>1</sup> მუხლით დადგენილ მოთხოვნებს;

ბ) სარჩელი შეტანილია უფლებამოსილი პირების მიერ;

### პირველი მოსარჩელე - ედუარდ მარიკაშვილი (დასაქმებული)

მოსარჩელე, ედუარდ მარიკაშვილი, არის დასაქმებული, რომელსაც ააიპ „საქართველოს დემოკრატიულ ინიციატივასთან“ აკავშირებს შრომით სახელშეკრულებო ურთიერთობა. სადავო ნორმის თანახმად ედუარდ მარიკაშვილი ვალდებულია გაწევრიანდეს დაგროვებით საპენსიო სქემაში. დაგროვებით საპენსიო სქემაში გაწევრიანება ავტომატურად წარმოშობს მოსარჩელის ვალდებულებას დასაბეგრი ხელფასის 2%-ი გადარიცხოს დაგროვებით საპენსიო სისტემაში მის პირად, ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე. გადარიცხვას ახორციელებს დამსაქმებელი დასაქმებულის, ამ შემთხვევაში, მოსარჩელის სახელით.

მოსარჩელეს სადავო ნორმა არ უტოვებს არჩევანის შესაძლებლობას თავად გადაწყვიტოს სურს თუ არა დაგროვებით საპენსიო სქემაში მონაწილეობა. სადავო ნორმით ავტომატურად იზღუდება მოსარჩელის საკუთრების უფლება, მასზე გაცემული ხელფასის 2%-ის სახით. იგი მრავალი წლის განმავლობაში ვალდებულია ხელფასის 2%-ი გადარიცხოს საპენსიო ფონდში, თავის საკუთრებაში არსებულ ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე. მოცემულ შემთხვევაში მოსარჩელეს ერთის მხრივ ეკისრება პირად საპენსიო ანგარიშზე საკუთარი შემოსავლის გადარიცხვის ვალდებულება, ხოლო მეორე მხრივ არ შეუძლია აღნიშნული საკუთრებით სარგებლობა საპენსიო ასაკის მიღწევამდე.

ვინაიდან სადავო ნორმის საფუძველზე მოსარჩელეს გარდაუვლად ეკისრება ვალდებულება

შენიშვნა 4 - „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის თანახმად კონსტიტუციური სარჩელი ან კონსტიტუციური წარდგინება განსახილველად არ მიიღება, თუ: ა) ფორმით ან შინაარსით არ შეესაბამება ამ კანონის მე-16 მუხლით დადგენილ მოთხოვნებს; ბ) შეტანილი არ არის უფლებამოსილი პირის ან ორგანოს (სუბიექტის მიერ); გ) მასში მითითებული არც ერთი სადავო საკითხი არ არის საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადი; დ) მასში მითითებული ყველა სადავო საკითხი უკვე გადაწყვეტილია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, გარდა „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა; ე) მასში მითითებული არც ერთი სადავო საკითხი არ არის გადაწყვეტილი საქართველოს კონსტიტუციით; ვ) არასაპატიო მიზეზით დარღვეულია მისი შეტანის კანონით დადგენილი ვადა; ზ) სადავო კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობაზე სრულფასოვანი მსჯელობა შეუძლებელია ნორმატიული აქტების იერარქიაში მასზე მაღლა მდგომი იმ ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობაზე მსჯელობის გარეშე, რომელიც კონსტიტუციური სარჩელით გასაჩივრებული არ არის.



გაწევრიანდეს შემოთავაზებულ საპენსიო სქემაში კანონმდებელი სადავო ნორმების შემოღებით ზღუდავს მის კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებებს. შესაბამისად, მოსარჩელე უფლებამოსილია მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობის თაობაზე.

### **მეორე მოსარჩელე - ააიპ „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა“ (დამსაქმებელი)**

მოსარჩელე არის იურიდიული პირი ააიპ “საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა” (GDI) რომელსაც საკონტრაქტო შრომით ხელშეკრულება აკავშირებს დასაქმებულებთან. მოსარჩელე ვალდებულია დაგროვებით საპენსიო სქემაში მისი მონაწილე დასაქმებულების სასარგებლოდ განახორციელოს დასაქმებულების დასაბეგრი ხელფასის 2%-იანი კონტრიბუცია. საპენსიო შენატანის დავალდებულება საკუთარი დასაქმებულების სასარგებლოდ წარმოადგენს მოსარჩელისთვის საქართველოს კონსტიტუციის 19-ე მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებული საკუთრების უფლების ისეთ შეზღუდვას რაც ეწინააღმდეგება ამავე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებს.

გასაჩივრებული ნორმის საფუძველზე მოსარჩელე ვალდებულია მისი დასაქმებულების სასარგებლოდ განახორციელოს კონტრიბუცია საპენსიო სქემაში არსებულ ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშებზე. შესაბამისად გასაჩივრებული ნორმის მოქმედება მოსარჩელის მიმართ გამოიწვევს მისი საკუთრების, კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვას. აღნიშნულის გათვალისწინებით მოსარჩელე უფლებამოსილია მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობის თაობაზე.

### **მესამე მოსარჩელე - ედუარდ მარიკაშვილი**

მოსარჩელე, ედუარდ მარიკაშვილი, არის დასაქმებული, ფიზიკური პირი, რომელიც სავალდებულო წესით ჩართულია დაგროვებით საპენსიო სქემაში. სადავო ნორმის თანახმად, სახელმწიფო, ბიუჯეტიდან, მოსარჩელის სასარგებლოდ ახორციელებს მისი დასაბეგრი ხელფასის 1-2 % იან შენატანს დაგროვებით საპენსიო სისტემაში, მოსარჩელის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე. სახელმწიფო არ ითვალისწინებს მოსარჩელის ქონებრივ მდგომარეობას საპენსიო გაცემების დროს, ხოლო კონტრიბუციის განხორციელებას უკავშირებს მოსარჩელის მიერ ყოველთვიურად მიღებულ შემოსავალს, დასაქმების პერიოდში. სადავო ნორმის მსგავსი ნეიტრალური რეგულირებით, სახელმწიფო მოსარჩელეს და დაგროვებით საპენსიო სისტემაში მონაწილე სხვა, საპენსიო ასაკს მიღწევის მომენტისთვის ქონებრივი ნიშნით არსებითად უთანასწორო პირებს, ეპყრობა თანასწორად, რაც მოსარჩელეს ქონებრივი ნიშნით დიფერენცირებად მიაჩნია. აღნიშნული საკითხი საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ შემოწმებადია საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლით განსაზღვრული თანასწორობის უფლებასთან მიმართებით. აღნიშნულის გათვალისწინებით მოსარჩელე უფლებამოსილია მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობის თაობაზე.

გ) სარჩელში მითითებული სადავო საკითხი საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავთან მიმართებით არის სასამართლოს განსჯადი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია, „სოციალური უფლებების თავისებურებების გაო,



ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაურღვევლობის მიჯნაზე გავლა სასამართლოსგან მოითხოვს მეტ სიფრთხილესა და ზომიერებას. მაგრამ ის, რომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საქმის განმხილველმა სასამართლომ შესაძლოა ვერ იმოქმედოს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ჩარჩოში, არ გამოდგება არგუმენტად ამ სფეროში სასამართლო კონტროლის გაუქმებისათვის.“

ამასთან, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, მოითხოვს ხელისუფლების შტოთა ერთმანეთისგან დამოუკიდებლობას, მათი კომპეტენციების მკვეთრ გამიჯვნას. ამ მოთხოვნის ფარგლებში, ბუნებრივია, არც სასამართლოს აქვს უფლება, ჩაანაცვლოს საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი ხელისუფლება, გადაწყვიტოს მათ კომპეტენციას განკუთვნილი საკითხები, გამოვლენილი უკანონობის შემთხვევაში საკუთარი მოსაზრებებით ჩაანაცვლოს პოლიტიკური ხელისუფლების გადაწყვეტილებები. სასამართლოს არ აქვს უფლება, თავს მოახვიოს სახელმწიფოს თავისი მოსაზრებები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორი უნდა იყოს ეკონომიკური თუ სოციალური პოლიტიკა.“

თუმცა, „სასამართლოს ვალდებულებაა პოლიტიკური ხელისუფლების გადაწყვეტილებების კონსტიტუციურობის და კანონიერების შემოწმება, რაც პრინციპულად განსხვავდება თავად სადავო საკითხის სასამართლოს მიერ მოწესრიგებისგან. სასამართლო ამოწმებს და ადგენს კონსტიტუციისა და კანონის დარღვევის ფაქტს, რის საფუძველზეც შესაბამის კომპეტენტურ ორგანოს აქვს საკითხის კანონის (კონსტიტუციის) შესაბამისად გადაწყვეტის ვალდებულება. მაშასადამე, სასამართლო შემოიფარგლება სამართლის და არა პოლიტიკის საკითხის გადაწყვეტით, რაც, თავისთავად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარეობს.“<sup>1</sup> ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე მიგვაჩნია, რომ წინამდებარე სადავო საკითხის განხილვა მიეკუთვნება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯად საკითხებს.

დ) სარჩელში მითითებულ საკითხზე სასამართლოს არ უმსჯელია;

ე) სადავო აქტები ექვევნიან კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი, მე-19 მუხლის პირველ, მეორე და მე-3 პუნქტით დაცულ სფეროში, რის შესახებ მსჯელობა წარმოდგენილია მოთხოვნის დასაბუთების ქვეთავში.

ვ) ნორმატიული აქტების იერარქიაში არ არსებობს გასაჩივრებულ ნორმატიულ აქტზე მაღლა მდგომი, სადავო საკითხის მარეგულირებელი, სამართლებრივი აქტი.

ზ) კანონით არ არის დადგენილი სასარჩელო ხანდაზმულობის ვადა და შესაბამისად, არც მისი არასაპატიო მიზეზით გაშვების საკითხი დგება დღის წესრიგში;

---

<sup>1</sup> თავისუფლების დამცველნი თავისუფლების ძიებაში, კონსტიტუციური კონტროლის 20 წელი საქართველოში, ქეთევან ერემაძე, გამომცემლობა „მერიდიანი“ 2018, გვ. 379-380.



### გასაჩივრებული ნორმის შინაარსი

მოსარჩელე სადავოდ ხდის „დაგროვებით პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტს, რომლის მიხედვითაც „დაგროვებით საპენსიო სქემაში გაწევრიანება სავალდებულოა ყველა დასაქმებულისთვის, ხელფასის სახით მიღებული შემოსავლის ნაწილში, გარდა იმ დასაქმებულებისა, რომელსაც ამ კანონის ამოქმედებამდე შეუსრულდა 60 წელი (ქალის შემთხვევაში - 55 წელი)“ და ამავე კანონის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც მონაწილე დასაქმებულის საპენსიო შენატანების დაფინანსების ერთ-ერთი კომპონენტი არის დასაქმებულის დასაბეგრი ხელფასის 2% - „დამსაქმებელი ხელფასის გაცემისას მონაწილე დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულზე გასაცემი დასაბეგრი ხელფასის 2 პროცენტის ოდენობით“.

მოსარჩელე სადავოდ ხდის სავალდებულო წევრობაზე დამყარებულ დაგროვებით საპენსიო სქემის მოდელს. სადავო ნორმები ავტომატურად რთავს დასაქმებულებს საპენსიო სქემაში, მათ ართმევს შესაძლებლობას ავტონომიურად გააკეთონ არჩევანი სურთ თუ არა საპენსიო სქემაში მონაწილეობა. საპენსიო სქემაში მონაწილე ვალდებულია თავისი ხელფასიდან ყოველთვიური შენატანი განახორციელოს საკუთარ ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე, რომლის განკარგვის უფლება მას მხოლოდ საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ ექნება.

### საპენსიო რეფორმა საქართველოში

2018 წლის 21 ივლისს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის საფუძველზე, 2019 წლის პირველი იანვრიდან საქართველოში ნაწილობრივ სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა ამოქმედდება.<sup>2</sup> ამავე კანონის საფუძველზე იქმნება სპეციალური საპენსიო ფონდი, რომელიც დასაქმებულისა და დამსაქმებლის მიერ გამომუშავებულ თანხას გარკვეულ საპროცენტო განაკვეთს დაარიცხავს და ამ თანხას დასაქმებულს საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ უკან დაუბრუნებს.

საპენსიო სქემაში ერთვება ყველა მოქალაქე, რომელიც ანაზღაურებას საკონტრაქტო ურთიერთობის შედეგად იღებს.<sup>3</sup> საპენსიო სქემა ნაწილობრივ სავალდებულოა.<sup>4</sup> კერძოდ, კანონის ამოქმედებისას 40 წელს გადაცილებულ პირს არჩევანი ექნება, გაწევრიანდეს თუ არა

---

შენიშვნა 5 - გთხოვთ, წარმოადგინოთ დასაბუთება სადავო ნორმის (ნორმების) კონსტიტუციის მითითებულ ნორმასთან შეუსაბამობის თაობაზე. იმ შემთხვევაში, თუ სადავო ნორმის (ნორმების) შემოწმებას საქართველოს კონსტიტუციის რამდენიმე მუხლთან ითხოვთ, გთხოვთ, ცალ-ცალკე წარმოადგინოთ დასაბუთება. იმ შემთხვევაში, თუ ეყრდობით საკონსტიტუციო სასამართლოს, საქართველოს საერთო სასამართლოს, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს ან საზღვარგარეთის ქვეყნების სასამართლო გადაწყვეტილებებს, გთხოვთ მიუთითოთ საქმის დასახელება და გადაწყვეტილების შესაბამისი პარაგრაფი.

<sup>2</sup>საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ

<sup>3</sup>საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ 22-ე მუხლის პირველი პუნქტი

<sup>4</sup>საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი

სისტემაში, ხოლო 40 წელს მიუღწეველი დასაქმებულები ვალდებულები იქნებიან კანონის ამოქმედებისთანავე ჩაერთონ დაგროვებით საპენსიო სისტემაში.<sup>5</sup> განსხვავებით დასაქმებულებისაგან საპენსიო სქემაში მონაწილეობა ნებაყოფლობითია თვითდასაქმებულებისთვის.<sup>6</sup>

საპენსიო სქემაში მონაწილე დასაქმებულის საპენსიო შენატანების ფორმირებაში მონაწილეობენ თავად დასაქმებული, დამსაქმებელი და სახელმწიფო. თითოეული მათგანი დასაქმებული პირის საპენსიო ანგარიშზე მისი ხელფასის 2%-იან კონტრიბუციას ახორციელებს:<sup>7</sup>

1. დამსაქმებელი ხელფასის გაცემისას მონაწილე დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულზე გასაცემი დასაბეგრი ხელფასის 2 პროცენტის ოდენობით (დამსაქმებლის კონტრიბუცია);
2. დამსაქმებელი მონაწილე დასაქმებულის სახელით, დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულზე გასაცემი დასაბეგრი ხელფასის 2 პროცენტის ოდენობით (დასაქმებულის კონტრიბუცია);
3. სახელმწიფო მონაწილის სასარგებლოდ, მონაწილის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე რიცხავს 2 პროცენტს დასაქმებულის დასაბეგრი ხელფასის ან/და თვითდასაქმებულის შემოსავლის იმ მოცულობაზე, რომელიც ჯამურად არ აღემატება მონაწილის მიერ წლიური ხელფასის სახით ან/და თვითდასაქმებულის მიერ შემოსავლის სახით მიღებულ 24 000 ლარს, ან 1 პროცენტს, თუ მონაწილის მიერ ხელფასის სახით ან/და თვითდასაქმებულის მიერ შემოსავლის სახით მიღებული თანხა 24 000 ლარიდან 60 000 ლარამდეა. სახელმწიფო საპენსიო შენატანს მას შემდეგ განახორციელებს, რაც საპენსიო სააგენტოს შეტყობინებით დადასტურდება, რომ მონაწილის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე აისახა ამ პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით ან/და „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული საპენსიო შენატანები (შენატანი). სახელმწიფო არ განახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულის დასაბეგრი წლიური ხელფასის ან/და თვითდასაქმებულის შემოსავლის იმ მოცულობაზე, რომელიც აღემატება 60 000 ლარს (სახელმწიფოს კონტრიბუცია).

აღნიშნულის გათვალისწინებით ვიღებთ 2%+2%+2%(ან 1%) საპენსიო სქემის სისტემას, სადაც შენატანები დასაქმებულზე, დამსაქმებელსა და სახელმწიფოზე ნაწილდება. ხელფასის სახით მიღებული შემოსავლის 2%-იანი მოცულობის ზედა ზღვარი განსაზღვრულია 60 000 ლარით, რაც გულისხმობს რომ დამსაქმებელი ვალდებულია დასაქმებულის სახელით დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე გადარიცხოს დაუბეგრავი ხელფასის 2% ხელფასის სახით მიღებული შემოსავლის იმ მოცულობაზე, რომელიც წლიურად არ აღემატება 60 000 ლარს. იგივე წესი ვრცელდება 2%-ზე რომელიც საპენსიო ფონდში დამსაქმებელს შეაქვს დასაქმებულის

<sup>5</sup>საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ 23-ე მუხლს პირველი პუნქტი

<sup>6</sup>საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ მე-3 მუხლს მე-3 პუნქტი

<sup>7</sup>საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ მე-3 მუხლს მე-5 პუნქტის „ა“, „ბ“, „გ“, „დ“ ქვეპუნქტები.

სახელით. 60 000 ლარიანი ზღვარი ვრცელდება სახელმწიფოს კონტრიბუციის შემთხვევაშიც, 24 000 ლარამდე 2%-იანი შენატანის, ხოლო 24 000 – 60 000 ლარამდე წლიური შემოსავლის შემთხვევაში 1%-იანი შენატანის სახით.

კანონის მიხედვით, სამსახურის დაკარგვის შემთხვევაში, მონაწილეს საპენსიო ანგარიში უნარჩუნდება. მუშაობის ხელახლა დაწყების შემდეგ, პირველი ხელფასის ჩარიცხვისთანავე, მას შეუძლია ანგარიშზე ფულის შეტანა დაიწყოს.<sup>8</sup> იმ პერიოდში, როდესაც პირი დასაქმებული არ არის, სახელმწიფო შენატანს არ აკეთებს.

კანონის თანახმად პირის გარდაცვალების შემთხვევაში, მის მიერ დაზოგილი თანხა მის მემკვიდრეს გადაეცემა.<sup>9</sup> კანონი ასევე იძლევა შესაძლებლობას დაზოგილი თანხა მონაწილემ ნაადრევად მიიღოს თუ იგი შშმ პირი გახდება.<sup>10</sup> დაზოგილი თანხის ნაადრევად მიღების უფლება ეძლევა მონაწილეს, თუ იგი საქართველოს სამუდამოდ დატოვებას გადაწყვეტს, ამ შემთხვევაში მონაწილის ინდივიდუალური საპენსიო ანგარიშიდან მისაღებ თანხას ჩამოეჭრება მის სასარგებლოდ განხორციელებული სახელმწიფო შენატანების პროპორციული საპენსიო აქტივების ღირებულება, ხოლო დარჩენილი მისაღები თანხა დაიბეგრება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.<sup>11</sup>

ხელისუფლების მიერ შემოთავაზებული საპენსიო სქემის სისტემა დაფუძნებულია ინდივიდუალურ ანგარიშებზე, რაც გულისხმობს რომ სქემაში მონაწილე აგროვებს თავისთვის, რაც გამორიცხავს საპენსიო სქემის ფარგლებში სოლიდარობის რაიმე ინსტრუმენტის არსებობას.

### საპენსიო სისტემის მოდელები

საპენსიო დახმარების გაჩენა ოტო ფონ ბისმარკს უკავშირდება. 1881 წელს, პრუსიის სახელმწიფო მინისტრმა ოტო ფონ ბისმარკმა სოციალურ-დემოკრატიული მუშათა პარტიის წნეხის გამო რაიხსტაგს საპენსიო სისტემის დანერგვის იდეით მიმართ, რომელიც გულისხმობდა მთავრობის მიერ დახმარების დანიშვნას საზოგადოების ხანშიშესული მოქალაქეებისათვის და მათთვის ვინც ვერ ახერხებდნენ მუშაობას ასაკისა თუ შეზღუდული შესაძლებლობები გამო. 1889 წელს გერმანია პირველი ქვეყანა გახდა, რომელშიც სოციალური დაზღვევის პროგრამა შეიქმნა.<sup>12</sup>

ევროპული საზოგადოების წინაშე დამდგარმა დემოგრაფიულმა გამოწვევებმა: გაზრდილმა სიცოცხლის ხანგრძლივობამ და მოსახლეობის დაბერებამ პენსიაზე გამსვლელთა რაოდენობა გაზარდა, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტს მეტ ტვირთს აკისრებდა. აღნიშნულმა ცვლილებებმა ევროპის მასშტაბით საპენსიო რეფორმები დააჩქარა.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ 24-ე მუხლს პირველი პუნქტი.

<sup>9</sup> საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ 34-ე მუხლს

<sup>10</sup> საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ 33-ე მუხლს

<sup>11</sup> საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ 23-ე მუხლს მე-3 და მე-4 პუნქტები.

<sup>12</sup> Sarah Laskow, How Retirement Was Invented(<https://www.theatlantic.com/business/archive/2014/10/how-retirement-was-invented/381802/>)

<sup>13</sup> ნინო ხელია, საპენსიო პოლიტიკის ევოლუცია: რატომ გახდა საჭირო ევროპის ქვეყნებში საპენსიო სისტემების რეფორმირება (<https://1tv.ge/analytics/sapensio-politikis-evolucia-ratom-gakhda-sachiro-evropis-qveynebshi-sapensio-sistemebis-reformireba/>)

90-იანი წლებისთვის ევროპის მასშტაბით გავრცელებული იყო „Pay as You Go“ - საპენსიო მოდელი, რომელიც სოლიდარულ პრინციპზეა აგებული. მოხუცებსა და მხარდაჭერის მიმღებ ადამიანებზე ზრუნვა დემოკრატიული საზოგადოების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიზანს წარმოადგენს. საზოგადოების მოდერნიზაციისა და ურბანიზაციასთან ერთად სუსტდება თემური და ოჯახური კავშირები, რის გამოც მოხუცებული თუ მხარდაჭერის მიმღები ადამიანები ფინანსური რესურსების არ არსებობის გამო შესაბამისი სოციალური დაცვის გარეშე რჩებიან<sup>14</sup>. აღნიშნული პრობლემის გადასაჭრელად მთავრობები საკუთარ თავზე იღებენ პასუხისმგებლობას - გასცენ გარკვეული მოცულობის პენსია. საპენსიო სისტემებს, უმეტეს შემთხვევაში, სოლიდარული საპენსიო სისტემის ფორმა აქვთ,<sup>15</sup> რომელიც ჰგავს საქართველოში 90-იან წლების დასაწყისში შექმნილ მოდელს. ქართული საპენსიო სისტემის პირველი რეფორმა 1995 წელს მოხდა, როდესაც ფიქსირებული პენსია შემოიღეს. 2004 წლიდან კი საქართველოში განხორციელებული რეფორმის შედეგად სოციალური პროგრამების დაფინანსება ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლებიდან დაიწყო. დღესდღეობით, სოციალური მომსახურების სააგენტო სახელმწიფო პენსიის გამოყოფასა და განაწილებაზეა პასუხისმგებელი. ზემოხსენებული PAYG სისტემის პირობებში კი პენსია გადასახადის გადამხდელების შენატანებით ფინანსდება.<sup>16</sup> მეორე, გავრცელებული საპენსიო მოდელის ფორმა კერძო საპენსიო სისტემაა, სადაც საპენსიო სარგებელი პირის მიერ მუშაობის მანძილზე გაკეთებულ დანაზოგზე არის დამოკიდებული. აღნიშნული მოდელი ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის ნაკლებ ტვირთს წარმოადგენს, ხოლო მეორე მხრივ, საპენსიო ასაკის დადგომისას მონაწილემ შესაძლოა ბევრად მეტი ფინანსური რესურსი მიიღოს PAYG- საპენსიო მოდელისგან განსხვავებით.<sup>17</sup>

### გასაჩივრებული ნორმის შეუსაბამობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველ და მეორე პუნქტთან.

### (საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის განმარტებისას დავეყრდნობით საქართველოს კონსტიტუციის 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის 21-ე მუხლის პრაქტიკას).

„საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტი განამტკიცებს საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლებას. საკუთრების უფლება ბუნებითი უფლებაა, რომლის გარეშე შეუძლებელია დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა“<sup>18</sup>. „საკუთრების ძირითად უფლებაში ჩარევის შეფასების კონსტიტუციური სტანდარტი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული იმ გარემოებაზე, უფლებაში ჩარევის რომელი ფორმაა გამოყენებული სახელმწიფოს მიერ. კონსტიტუციის 21-ე მუხლის სტრუქტურიდან გამომდინარე,

<sup>14</sup> საპენსიო რეფორმა : რეკომენდაციები პოლიტიკის შესამუშავებლად, საქართველოს მაგალთი გვ. 6

<sup>15</sup>Publicpensionfundsmanagementtype: Payasyougo (https://academicjournals.org/article/article1380706869\_Carina-Elena%20and%20Valentin.pdf)

<sup>16</sup>საპენსიო რეფორმა : რეკომენდაციები პოლიტიკის შესამუშავებლად გვ. 4

<sup>17</sup>საპენსიო რეფორმა : რეკომენდაციები პოლიტიკის შესამუშავებლად გვ. 6

<sup>18</sup> დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჟვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/1/512, 26 ივნისი, 2012

საკუთრების უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი შემოწმება ხორციელდება ჩარევის ხასიათის მიხედვით... საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლი იცნობს დაცულ უფლებაში ჩარევის ორ ძირითად სახეს – საკუთრების უფლების შეზღუდვა და საკუთრების ჩამორთმევა. საკუთრების უფლების შესაძლო შეზღუდვის საფუძვლები განსაზღვრულია 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, ხოლო საკუთრების ჩამორთმევის კონსტიტუციურ წინა პირობებს ადგენს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.<sup>19</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „უფლების მზღლდავი საკანონმდებლო რეგულირება უნდა წარმოადგენდეს ღირებული საჯარო (ლეგიტიმური) მიზნის მიღწევის გამოსადეგ 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“<sup>20</sup>.

საკუთრების უფლების შეზღუდვა ყველა ის შემთხვევა როდესაც სახელმწიფო ადგენს საკუთრების შინაარსსა და ფარგლებს და განსაზღვრავს კონკრეტული რეგულაციის საკანონმდებლო ჩარჩოს. სამართლებრივი რეჟიმის დადგენისას არ არის აუცილებელი რომ სახელმწიფო პირდაპირ მონაწილეობდეს კონკრეტულ ურთიერთობაში. ურთიერთობის მონაწილეები შეიძლება იყვნენ კერძო, ფიზიკური პირები, კერძო და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.

საქართველოს კონსტიტუციის 19-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტის საფუძველზე საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია შეაფასოს სახელმწიფოს მიერ საკუთრების შეზღუდვის კონსტიტუციურობა, შესაბამისად გადაწყვიტოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის განსაზღვრის კონსტიტუციურ ფარგლებში განხორციელების საკითხი. საკონსტიტუციო სასამართლო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით ხელმძღვანელობს, რომლის მიხედვითაც ითვალისწინებს პარლამენტის ფართო დისკრეციას სოციალურ-ეკონომიკის სფეროში. სასამართლო აყალიბებს კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლებს, საკუთრების შეზღუდვის უფლებამოსილების განხორციელების კონსტიტუციური კონტროლისას.

საკუთრების შეზღუდვის კონსტიტუციურობის შემოწმებისას, საკონსტიტუციო კონტროლს ექვემდებარება სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის ის ნაწილი, რომელიც პარლამენტს იძულების მექანიზმის გამოყენების უფლებამოსილებას აძლევს. მოცემულ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია შევაფასოთ ყველა ის ლეგიტიმური მიზანი რომელიც საპენსიო რეფორმას უდევს საფუძვლად და განვსაზღვროთ საპენსიო ფონდში სავალდებულო წევრობის (შეზღუდვის) ლეგიტიმური მიზანი. ასევე შევაფასოთ რამდენად გონივრულია სავალდებულო წევრობის დაწესება ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად, რამდენად წარმოადგენს ის „აუცილებელ საზოგადოებრივი საჭიროების“ მქონე საშუალებას და ამოწურულია თუ არა სხვა ნაკლებად მზღლდავი საშუალებები იმავე მიზნების მისაღწევად.

<sup>19</sup> ს.პ.ს. „გრიშა აშორდია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №2/3/522.553, 27 დეკემბერი, 2013

<sup>20</sup> დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/1/512, 26 ივნისი, 2012



როგორც სასამართლომ აღნიშნა „სახელმწიფოს მიხედულების ფარგლები ვერ იქნება უსაზღვრო. როგორი სერიოზულიც არ უნდა იყოს სახელმწიფოს მოტივაცია და რაოდენ მნიშვნელოვანი სიკეთეების დასაცავად არ უნდა იღებდეს კონკრეტულ რეგულაციას, ის არ თავისუფლდება პასუხისმგებლობისგან, იმოქმედოს მკაცრად კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში და უპირობოდ შეიბოჭოს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებით. დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში არ არსებობს მიზანი, ინტერესი, ადამიანის უფლებების დაცვის უმთავრესი მიზნის ჩათვლით, რომლის საპირწონედ სახელმწიფო აღიჭურვება ლეგიტიმური უფლებით, დაარღვიოს თუნდაც ერთეული პირების თავისუფლების უფლება (ესა თუ ის უფლება). ამიტომ, სწორედ აქ გადის ზღვარი, რომლის გადაბიჯების უფლება სახელმწიფოს არ აქვს“.<sup>21</sup>

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ სწორედ აღნიშნული მსჯელობით დაუპირისპირდა სახელმწიფოს მხრიდან აშკარა არაპროპორციული სასჯელების პოლიტიკას. სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში სახელმწიფოს დისკრეცია ნაკლებად ფართოა, ვიდრე სისხლის სამართლის პოლიტიკის განხორციელებაში, შესაბამისად სოციალურ-ეკონომიკურ პოლიტიკის დაგეგმარებისას სახელმწიფო შემოსაზღვრულია მკაცრად დადგენილი კონსტიტუციური ფარგლებით და ფუნდამენტური პრინციპებით.

### **საპენსიო რეფორმის მიზნები და ამოცანები**

როგორც საპენსიო სისტემების ისტორიული გამოცდილება აჩვენებს მის მთავარ მიზანს ეფექტური სოციალური დაცვის არსებობა და სიღარიბის შემცირება წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა შემოთავაზებული საპენსიო დაგროვებითი სისტემა არ მოიცავს სოციალური პასუხისმგებლობის ელემენტს და არ ანაწილებს ფინანსურ რესურსს შედარებით მდიდარსა და ღარიბს შორის. როგორც დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ განმარტებით ბარათშია მითითებული, ინდივიდუალური საპენსიო დანამატის დაგროვების მიზანია **შესაძლებლობა მისცეს მოქალაქეს შექმნას დანაზოგი**. საპენსიო ფონდი ინდივიდუალური დამატებითი დანაზოგის შექმნის მექანიზმს წარმოადგენს საპენსიო ფონდში მონაწილეებისთვის.

სახელმწიფო დაგროვებითი პენსიის ზოგად ლეგიტიმურ მიზნად ასახელებს **ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდას**. კერძოდ სახელმწიფოს მიზანს წარმოადგენს დასაქმებულმა დააგროვოს მის მიერ გამომუშავებული ხელფასის პროპორციული საპენსიო დანაზოგი. ჩანაცვლების კოეფიციენტის მაღალი მაჩვენებელი უზრუნველყოფს საპენსიო ასაკში დასაქმებული მოსახლეობის ადეკვატურ, მათი შემოსავლების პროპორციულ პენსიას. შესაბამისად ჩანაცვლების კოეფიციენტი წარმოადგენს პროპორციულობის მაჩვენებელს დასაქმებულის ხელფასს და მის პენსიას შორის.

საპენსიო რეფორმის ერთ-ერთ მიზანს ასევე წარმოადგენს **არსებული სოციალური სისტემის ფისკალური მდგრადობის შენარჩუნება**. კერძოდ სახელმწიფოს არგუმენტის მიხედვით არსებული

---

<sup>21</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ II.პარ. 32-36

სოციალური პენსიის (საბაზისო პენსიის) გაუმჯობესებით არარეალისტურია ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდა. აღნიშნული არგუმენტის მიხედვით საპენსიო ასაკში მყოფი მოსახლეობის რაოდენობის ზრდა მომავალში გამოიწვევს საბიუჯეტო ხარჯების მომატებას, რაც ბიუჯეტს მეტ ტვირთად დააწევა, ხოლო საბაზისო პენსიის ზრდა ფისკალურ რისკებს უფრო მეტად ზრდის. საპენსიო ფონდის შექმნით ხელისუფლების მიზანს წარმოადგენს საპენსიო ვალდებულებების ბიუჯეტისგან ჩამოცილება და მისი კერძო სფეროში გადატანა. (დასახელებული ლეგიტიმური მიზნის მიუხედავად საბაზისო პენსია კვლავ საბიუჯეტო ვალდებულების ნაწილად რჩება. საბაზისო პენსიის გაზრდის ვალდებულება ხელისუფლებას არ აქვს, თუმცა, კანონის მიხედვით ფისკალური რისკები კვლავ ბიუჯეტის ფარგლებში რჩება).

საპენსიო რეფორმის კიდევ ერთ მიზანს წარმოადგენს **კაპიტალის ბაზრის განვითარება**, კერძოდ საპენსიო ფონდში აკუმულირებული კაპიტალით, ადგილობრივი კაპიტალის ბაზარზე კერძო ფინანსური სექტორისთვის საპენსიო ფონდის გზით ალტერნატიული დაფინანსების წყაროს გაჩენა.

## შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი

### რატომ სავალდებულო ?

სადავო ნორმით დასაქმებულთათვის საპენსიო ფონდში სავალდებულო მონაწილეობაა დაწესებული.

მოსარჩელის აზრით, სახელმწიფოს მიერ ამგვარი შეზღუდვის დაწესების ლეგიტიმური მიზანს წარმოადგენს საპენსიო სქემაში ყველა დასაქმებულის ჩართვის გზით დაგროვებითი პენსიის ზოგადი ლეგიტიმური მიზნების განხორციელების უზრუნველყოფა. ეკონომიკის სამინისტროს კაპიტალის ბაზრის განვითარებისა და საპენსიო რეფორმის დეპარტამენტის მიერ სავალდებულო პენსიის შესახებ გამოქვეყნებულ კვლევაში ვკითხულობთ რომ „კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში მონაწილეობის სტიმულირება მხოლოდ ნებაყოფლობითი პრინციპიდან გამომდინარე პრობლემატურია განვითარებული ქვეყნებისთვისაც კი. ამიტომაც, საქართველოში, სადაც მოსახლეობის ფინანსური განათლებისა და შემოსავლების დონე დაბალია და 90-იან წლებში დანაზოგების დაკარგვის ფაქტი ჯერ კიდევ ნათლად ახსოვს მოსახლეობის გარკვეულ ნაწილს, წმინდა ნებაყოფლობითი მიდგომა საკმარისი არ იქნება დასაქმებული მოქალაქეების დიდი ნაწილის სისტემაში გასაწევრიანებლად“<sup>22</sup>.

აღნიშნულიდან გამომდინარე **სავალდებულოობის** ელემენტის შემოღებით სახელმწიფოს აზღვევს რისკს რომ ნებაყოფლობითი წევრობის პირობებში საპენსიო ფონდში დასაქმებულთა დიდი ნაწილი არ ჩაერთვება, რის გამოც შესაძლოა ვერ განხორციელდეს საპენსიო დანამატის ლეგიტიმური მიზნები. თუმცა, ამ გზით კანონმდებელს არც კი უნდა დაუშვას, რომ მოსახლეობის სკეპტიკური დამოკიდებულება საკუთრების მისი ნების საწინააღმდეგოდ, სახელმწიფოს მიერ იძულებითი წესით განკარგვასთან დაკავშირებით შესაძლოა ლეგიტიმური იყოს და, რომ მათ უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა ნების თავისუფალი გამოვლენის პირობებში გადაწყვიტონ

<sup>22</sup>[http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/sapensio/Government\\_Report\\_on\\_pensions\\_Final\\_GEO.pdf](http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/sapensio/Government_Report_on_pensions_Final_GEO.pdf) გვ .29

---

დაგროვებით საპენსიო სისტემაში ჩართვა.

საპენსიო რეფორმის ზოგად ლეგიტიმურ მიზნებსა და შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზანს შორის არსებული კავშირი

როგორც აღვნიშნეთ საპენსიო რეფორმის ზოგად ლეგიტიმურ მიზნებს წარმოადგენს:

1. შესაძლებლობა მისცეს მოქალაქეს შექმნას დანაზოგი. ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდა (დასაქმებულმა მოქალაქეებმა დააგროვონ მათ მიერ გამომუშავებული ხელფასის პროპორციული პენსია).
2. საბიუჯეტო ფისკალური რისკების შემცირება.
3. საბაზრო კაპიტალის გამსხვილება.

მნიშვნელოვანი განვიხილოთ კავშირი სადავო ნორმით დაწესებულ სავალდებულო წევრობასა და საპენსიო ფონდის ზოგად ლეგიტიმურ მიზნებს შორის.

- დანაზოგის შექმნა და ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდა

პენსიის მხოლოდ ბიუჯეტიდან დაფინანსება ძალზე არაეფექტური და ეკონომიკისთვის უაღრესად რთულია. საპენსიო რეფორმის ერთ-ერთ მიზანს სწორედ განსაზღვრული შენატანის კერძო საპენსიო დანაზოგების სისტემის შექმნა წარმოადგენს. დაგროვებული კერძო საპენსიო სახსრების მოცულობა პირის მიერ გაკეთებულ შენატანებზე, საპენსიო ფონდის მოგებაზე და დასაქმების ხანგრძლივობაზე არის დამოკიდებული. მოცემულ შემთხვევაში დანაზოგის შექმნა არა დასაქმებულის შესაძლებლობა, არამედ სადავო ნორმით განსაზღვრული ვალდებულებაა. ყოველი დასაქმებული აგროვებს თავისთვის, საპენსიო ასაკის უზრუნველყოფის მიზნით.

მოცემულ შემთხვევაში დანაზოგის შექმნის ლეგიტიმური მიზნით სახელმწიფო ზღუდავს კონკრეტული პირის საკუთრების უფლებას, მხოლოდ მისივე კეთილდღეობის მომავალში უზრუნველყოფისთვის. შეზღუდვა არ მომდინარეობს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან და მას არ აქვს ზოგადად საჯარო სიკეთის ფორმირების ფუნქცია. სახელმწიფოს მხრიდან მსგავსი მიდგომა საფუძველს აცლის ეთიკური ავტონომიის პრინციპს, ვინაიდან სახელმწიფო ადამიანების ნაცვლად წყვეტს რა არის მათთვის უკეთესი. სახელმწიფო გვიწყვეტს, რომ ჩვენთვის უკეთესია დანაზოგის შექმნა და ამასთანავე, იძულებით გვრთავს დანაზოგის შექმნის მისივე შემუშავებულ კონკრეტულ წესრიგში. აღსანიშნავია, რომ საკუთრების უფლების დაცული სფეროს შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ ლეგიტიმური საჯარო მიზნის არსებობის შემთხვევაში.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განსაზღვრავს ლეგიტიმური საჯარო მიზნების ფარგლებს და მის შინაარსს, რომლის საფუძველზეც საკუთრების უფლებაში ჩარევა შესაძლებელია გამართლებული იყოს. აღნიშნულ ლეგიტიმურ მიზნებს საჯარო, საზოგადოებრივი განზომილება უნდა გააჩნდეს და ემსახურებოდეს საჯარო ინტერესის მიღწევასა თუ სხვათა უფლებების დაცვას.

ლეგიტიმური საჯარო ინტერესის განხორციელება ყველა ადამიანის გონივრულ ინტერესებში უნდა იყოს. შესაბამისად უნდა არსებობდეს იმის მტკიცების გონივრული საფუძველი რომ სახელმწიფოს მიერ დაწესებული შეზღუდვა ემსახურება საზოგადოების ყველა წევრის ინტერესს.

როდესაც კონკრეტული შეზღუდვა და აღნიშნული შეზღუდვით წარმოშობილი შედეგი

---

მიმართული არის მხოლოდ ცალკეული, ერთი პიროვნებისკენ, იმის მტკიცება რომ სახელმწიფოს მხრიდან მსგავსი მოპყრობის გამართლება ლეგიტიმურ საჯარო ინტერესში იყო, მოკლებულია გონივრულობას, არღვევს სახელმწიფოს ეთიკურ ავტონომიას და იჭრება იმ ფართო უფლებათა სფეროში, რომელიც ადამიანს აქვს კონსტიტუციით გარანტირებული.

საკუთრების უფლებით აღიარებული სფერო რომელიც მიმართულია ექსკლუზიურად პიროვნებისკენ წარმოადგენს ჩარევისგან მკაცრად დაცულს სფეროს, რომელიც სახელმწიფოს იძულების ღონისძიების გამოყენებით მხოლოდ მკაცრად შეზღუდულ ჩარევას შეიძლება დაექვემდებაროს.

მოსარჩელეს მიაჩნია, რომ საპენსიო ასაკში მისი კეთილდღეობის მოტივით, საკუთრების მრავალწლიანი შეზღუდვა სახელმწიფოს მხრიდან წარმოადგენს პატერნალიზმის იმგვარ ფორმას, რომელიც თავსებადი არ არის თავისუფალ საზოგადოებასთან. მოსარჩელე მიუთითებს რომ მას ავტონომიურად სურს გადაწყვიტოს ჩაერთვება თუ არა დაგროვებით საპენსიო სისტემაში. კანონმდებლის მხრიდან მსგავსი იძულების ღონისძიების გამოყენება არ შეესაბამება კონსტიტუციის 19-ე მუხლს, რადგან მხოლოდ ინდივიდის და არა საჯარო ინტერესის საფუძველზე ზღუდავს მის თავისუფალ არჩევანს, განკარგოს საკუთრება. ამიტომ, დანაზოგის შექმნისა და ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდის მიზანი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის 19-ე მუხლის პირველ და მეორე პუნქტებს, ვინაიდან 19-ე მუხლის მეორე პუნქტი გამორიცხავს ამ მიზნით საკუთრების უფლების შეზღუდვას.

გარდა ზემოთ აღნიშნული საკითხებისა, მიგვაჩნია, რომ სადავო ნორმებს კიდევ აქვს სხვა მნიშვნელოვანი ხარვეზები ეთიკური ავტონომიის პრინციპთან წინააღმდეგობის კუთხით. კერძოდ, სახელმწიფო საპენსიო სისტემაში მონაწილე პირებს აიძულებს საკუთარი ქონება წამგებიან კაპიტალდაბანდებად აქციოს. ის რომ საპენსიო ფონდები სხვადასხვა ფაქტორების გავლენით შესაძლოა წამგებიანი კაპიტალდაბანდებად იქცეს ისტორიული გამოცდილება ამაზე ბევრს მეტყველებს.

### **საპენსიო ფონდები და მასთან დაკავშირებული რისკები**

#### **- პოლიტიკური მოტივებით ფონდის საქმიანობაში ჩარევა**

პრობლემური საკითხია ფონდის მართვაში პოლიტიკური ჩარევა. ეს პრობლემა, მაგალითად, პოლონეთს შეექმნა. 2014 წლის თებერვალში, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ პრემიერ მინისტრის დონაზე ტუსკის მეთაურობით 13 საპენსიო ფონდის მიერ პოლონეთის სახაზინო ობლიგაციებში განთავსებული 153 მილიარდი ზლოტი (\$50.4 მლრდ) დააკავა, ეს თანხა მათი საინვესტიციო პორტფელების ნახევარზე ოდნავ მეტი იყო. იურიდიული არგუმენტების მიღმა, ტუსკის მთავრობის მიერ ობლიგაციების მიტაცების მთავარი მიზეზი ზრდადი სახელმწიფო ვალის დაფარვა იყო, რომელიც ეკონომიკის გაჯანსაღებას საფრთხეს უქმნიდა. ობლიგაციების გამოთხოვის შემდეგ, მთავრობამ ისინი გააუქმა. უმაღვე ბიუჯეტის დეფიციტი ნამატად იქცა და სახელმწიფო ვალი შემცირდა.<sup>23</sup> უნგრეთმა კერძო ინდივიდუალურ ანგარიშებზე დაფუძნებული საპენსიო სქემის ნაციონალიზაცია მოახდინა<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> სა პ ე ნ ს ი ო რ ე ფ ო რ მ ა : რ ე კ ო მ ე ნ დ ა ც ი ე ბ ი პ ო ლ ტ ი კ ი ს შ ე ს ა მ უ შ ა ვ ე ბ ლ დ გ ვ . 54 -

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს რომ პოლიტიკური მოტივით ფონდის საქმიანობის ჩარევა დამახასიათებელი ისეთი სახელმწიფოებისთვის, რომლის საპენსიო ფონდებიც საჯარო იურიდიულ პირებს წარმოადგენენ. რეფორმის საფუძველზე შექმნილი საპენსიო ფონდი საჯარო იურიდიული პირია, რაც აღნიშნულ რისკებს ქართული საპენსიო მოდელის პირობებში აჩენს.

#### - ფინანსური კრიზისები

საპენსიო ფონდების მიმართ ნდობა მნიშვნელოვნად შეირყა 2008 წლის ფინანსური კრიზისის შემდეგ, როდესაც აღმოჩნა რომ საპენსიო სისტემა შემოსავლების გარანტირებას ვერ ახდენს. ირლანდიამ 2008 წელს საპენსიო ფონდის მოცულობის 40% დაკარგა. ისტორიული გამოცდილება აჩვენებს რომ ეკონომიკური კრიზისის დროს ფინანსური ვარდნები უფრო რადიკალურია.<sup>25</sup>

#### - ნდობითი ვალდებულების დარღვევა

„დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ კანონის საფუძველზე საპენსიო სააგენტო წარმოადგენს ნდობით ვალდებულების მქონე პირს, რომელიც საპენსიო აქტივებს განკარგავს მონაწილეებისა და მათი მემკვიდრეების ინტერესების შესაბამისად. ნდობით ვალდებულების პირებს წარმოადგენს სპეციალური დეპოზიტარები, რომლებსაც საპენსიო აქტივების შენახვის ვალდებულება ეკისრებათ. ნდობითი ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში საპენსიო სააგენტომ შეიძლება ზიანის ანაზღაურება მოითხოვოს ნდობითი ვალდებულების დარღვევისთვის.

საპენსიო სააგენტო საპენსიო აქტივებს განკარგავს, როგორც ნდობითი ვალდებულების მქონე პირი, მონაწილეებისა და მათი მემკვიდრეების ინტერესების შესაბამისად.<sup>26</sup> მიუხედავად ამისა საპენსიო სააგენტო არ არის ვალდებული მონაწილეს აუნაზღაუროს მისთვის მიყენებული ზიანი. სააგენტოს შეუძლია მოითხოვოს მხოლოდ სხვა ნდობითი ვალდებულების მქონე პირების მხრიდან მიყენებული ზიანის ანაზღაურება და ზიანის ამოღების შემთხვევაში მიმართოს თანხები შესაბამისი მონაწილის ან მისი მემკვიდრის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე, ნდობითი ვალდებულების დარღვევით მიყენებული ზიანის პროპორციულად.<sup>27</sup>

მნიშვნელოვანია განვსაზღვროთ თუ რა მექანიზმებით არის მონაწილის საპენსიო აქტივები დაზღვეული დანაკარგისგან. საპენსიო აქტივების დანაკარგისგან დაზღვევის გარანტიას წარმოადგენს საინვესტიციო ინსტრუმენტების დივერსიფიკაცია, რომელიც დაგროვებითი პენსიის შესახებ კანონით არის განსაზღვრული. მიუხედავად ამისა, თუ დანაკარგის რისკი მაინც დადგება, კანონი ითვალისწინებს დროებით ადმინისტრირების რეჟიმს. აღნიშნული რეჟიმი გულისხმობს ეროვნული ბანკის მიერ საინვესტიციო საქმიანობასთან დაკავშირებულ დროებით მოქმედებას იმ შემთხვევაში, თუ საპენსიო აქტივების 1%-ზე მეტი დანაკარგია სახეზე, რომელიც საბაზრო პირობების ცვლილებებით არ არის განპირობებული.

ჯონათან კენდელი; „გადიტანენ თუ არა პოლანეთის კერძო საპენსიო ფონდები მთავრობის მიერ ობლიგაციების მიტაცებას?“, მაისი, 2014 (<https://www.institutionalinvestor.com/article/b14zbl2m808dyf/can-polands-private-pension-funds-survive-governments-bond-grab>)

<sup>24</sup> Nationalization of Private Pension Funds (<https://theorangefiles.hu/nationalization-of-private-pension-funds/>)

<sup>25</sup> Pension funds lose 34% in 2008 (<https://www.rte.ie/news/business/2009/0102/112243-pensions/>)

<sup>26</sup> საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ მე-8 მუხლის მეორე პუნქტი

<sup>27</sup> საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ 36-ე მუხლის პირველი, მეორე და მესამე პუნქტები.

კანონი არ ითვალისწინებს საპენსიო ანგარიშის სხვა ტიპის გარანტიებს, მაგალითად მისი დაზღვევის პაკეტს. ასევე არაა გათვალისწინებული დრამატული ეკონომიკური ცვლილებების ფონზე დანაკარგის დაზღვევის ეფექტური მექანიზმები.

მიუხედავად იმისა, რომ დანაზოგის შექმნისა და ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდის მიზნით საკუთრების უფლების შეზღუდვა კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებაში გაუმართლებელ ჩარევას წარმოადგენს, ჩვენ სახელმწიფოს დასახელებული ლეგიტიმური მიზანს მაინც შევავსებთ საკუთრების კონსტიტუციური უფლებასთან მიმართებით სასამართლოს მიერ დამკვიდრებულ თანაზომიერების პრინციპის ჭრილში.

**არის თუ არა შემოთავაზებული დაგროვებითი საპენსიო სისტემა ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდის მიზნის მიღწევის გამოსადეგი და ეფექტიანი საშუალება?**

**მოსალოდნელი საპენსიო გაცემები შემოთავაზებული სისტემის მიხედვით**

ქვემოთ განვითარებული მსჯელობა წარმოდგენილია სარჩელზე მტკიცებულებად დართულ კვლევიდან, რომელიც ეხება საქართველოს მაგალითზე საპენსიო რეფორმას და წარმოდგენილია რეკომენდაციები პოლიტიკის შესამუშავებლად.<sup>28</sup>

კვლევის ავტორებმა იმისათვის, რომ განესაზღვრათ, შეუძლია თუ არა შემოთავაზებულ რეფორმას ამ მიზნის მიღწევა, შეაფასეს მოსალოდნელი საპენსიო გაცემები და ჩანაცვლების კოეფიციენტის ცვლილება, შემოთავაზებული საპენსიო ფონდის თავისებურებების და გარკვეული ეკონომიკური დაშვებების გათვალისწინებით. ქვემოთ ჩამოთვლილია ეკონომიკური დაშვებები:

- 2017 წელს დასაქმებულის საშუალო ხელფასია 1,000 ლარი (დარიცხული), ეს ოდენობა ყოველწლიურად კორექტირდება მშპ-ის ზრდის და ინფლაციის მიხედვით;
- 2017 წელს სახელმწიფოს მიერ გაცემული მინიმალური სოციალური პენსია 180 ლარია, ის ყოველწლიურად კორექტირდება ინფლაციის განაკვეთის მიხედვით;
- საქართველოს ეროვნული ბანკის პროგნოზების მიხედვით, 2018-2025 წლებში მოსალოდნელი ინფლაცია 3%-ია, ხოლო 2025 წლის შემდეგ - 2%;
- საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პროგნოზით, 2018-2020 წლებში მშპ 4.5%-ით იზრდება, 2020-2025 წლებში - 5%-ით, ხოლო 2025 წლიდან - 4%-ით;
- ამონაგების წმინდა კოეფიციენტია საშუალოდ 4% (საპენსიო ფონდის ადმინისტრაციული დანახარჯების და სხვა ეგზოგენური შოკების გამოკლებით);
- საშემოსავლო გადასახადი არ იცვლება და არის 20%;
- წლიური ხელფასის ზღვარი, რომლისთვისაც შენატანები გამოითვლება 60 000 ლარია (დარიცხული), საპენსიო შენატანები 2040 წლის შემდეგ იგივე რჩება და მომავალში არ არის მოსალოდნელი მისი ზრდა დასაქმებულის საშუალო ხელფასის ზრდასთან ერთად.

<sup>28</sup> საპენსიო რეფორმა : რეკომენდაციები პოლიტიკის შესამუშავებლად (იხ. დანართი)

ანალიზი აგებულია 25 წლის მონაწილისთვის, რომელიც საპენსიო სისტემაში 2018 წლიდან ერთვება. ავტორთა დაშვებებით, საპენსიო ფონდში შენატანები გაკეთდება მომდევნო 40 წლის მანძილზე და მონაწილე პენსიაზე გავა 2058 წელს, რის შემდეგაც პირი მიიღებს პენსიას მომდევნო 18 წლის მანძილზე (გამოთვლილია საპენსიო ასაკის შემდეგ სიცოცხლის ხანგრძლივობის მიხედვით). ახალი საპენსიო რეფორმის ეფექტი ჩანაცვლების კოეფიციენტზე, ასევე, ჩაატარა კაპიტალის ბაზრის განვითარების და საპენსიო რეფორმის დეპარტამენტმა (საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო). თუმცა, ავტორთა ანალიზი საჯაროდ არსებულ წყაროებს ეყრდნობა და ზემოთ-აღწერილ კონსერვატიულ დაშვებებს იყენებს.

ავტორებმა საპენსიო რეფორმის გავლენის შესაფასებლად ეკონომიკის სამინისტროს მიერ გაკეთებული დაშვებები გამოიყენეს.<sup>29</sup>

კაპიტალის ბაზრის განვითარების და საპენსიო რეფორმის დეპარტამენტის დაშვებები:

ინფლაცია (1-5 წელი)	4.5%
ინფლაცია (6-10 წელი)	4.0%
ინფლაცია (11-50 წელი)	3.0%
ხელფასის ზრდა (1-5 წელი)	8%
ხელფასის ზრდა (6-10 წელი)	7%
ხელფასის ზრდა (11-50 წელი)	6%
რეალური ამონაგები	3.5%
გადახდა (years)	18

ამ დაშვებაზე დაყრდნობით, 2058 წლისთვის შედეგები შემდეგნაირად გამოიყურება:

<sup>29</sup> [http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/sapensio/Goverment\\_Report\\_on\\_pensions\\_Final\\_ENG.pdf](http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/sapensio/Goverment_Report_on_pensions_Final_ENG.pdf)



	სცენარი 1 საბაზისი	სცენარი 2 იზრდება შენატანები	სცენარი 3 იზრდება შენატანები, ხელფასი იზრდება მხოლოდ შპს-ით
<b>ძირითადი დაქვებები</b>			
საპენსიო შენატანი	6%	8%	8%
ამონაგების რეალური განაკვეთი	4%	4%	4%
ხელფასის ზრდა	%ბინულ + %აბს3	%ბინულ + %აბს3	%აბს3
დასაქმებულის საშუალო თვიური სუფთა ხელფასი მთელი 40 წლის მანძილზე	10,036 ლარი	10,036 ლარი	4,271 ლარი

**საპენსიო სარგებლის პროგნოზი - 2058**

მინიმალური სოციალური პენსია (სვეტი 1)	438 ლარი	438 ლარი	438 ლარი
მინიმალური სოციალური პენსია (სვეტი 1) + თვიური საპენსიო სარგებელი (სვეტი 2)	1,349 ლარი	1,673 ლარი	1,375 ლარი

**ჩანაცვლების კოეფიციენტის პროგნოზი - 2058**

მინიმალური სოციალური პენსია (სვეტი 1)	4,4%	4,4%	10,26%
მინიმალური სოციალური პენსია (სვეტი 1) + თვიური საპენსიო სარგებელი (სვეტი 2)	13,4%	16,7%	32,2%

\* პირველ და მეორე სცენარებში იზრდება სუფთა თვიური ხელფასი ინფლაციის და შპს-ის ზრდის ტემპის მიხედვით, ხოლო მესამე სცენარში იდენობა მხოლოდ შპს-ის ზრდით ტემპით კორექტირება. ამ გამოთვლებთან დაკავშირებული მეტი დეტალისთვის იხილეთ დანართი 1.

როგორც მესამე ცხრილშია ნაჩვენები, საბაზისო სცენარის მიხედვით, მინიმალური სოციალური პენსიის და კერძო საპენსიო სარგებლის (სვეტი 1 და სვეტი 2) ერთობლივი ჩანაცვლების კოეფიციენტი 13.4%. მხოლოდ მინიმალური სოციალური პენსიის (სვეტი 1) ჩანაცვლების კოეფიციენტი კი ძალზე დაბალი, 4.4%-ია. შესაბამისად, ჩანაცვლების კოეფიციენტი გაუარესდება 2018 წლის მაჩვენებელთან შედარებით, იმისდა მიუხედავად, რომ საპენსიო სქემის ორივე სვეტი გათვალისწინებულია. მეორე სცენარი ოპტიმისტურ დაშვებებით არის მომზადებული, სადაც შენატანების განაკვეთი 8%-ია. მეორე სცენარში მცირედ გაუმჯობესებული შედეგი მივიღეთ, ჩანაცვლების კოეფიციენტი 16.7%-მდე გაიზარდა. მესამე სცენარის დაშვებაა, რომ ხელფასების ზრდა მხოლოდ ეკონომიკური ზრდის ტემპზეა დამოკიდებულია, ყველა სხვა დაშვება კი მეორე სცენარის იდენტურია. შედეგად, ჩანაცვლების კოეფიციენტი 32.2%-მდე იზრდება, რაც ძალიან მაღალია პირველ ორ სცენართან შედარებით, მაგრამ მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ევროპული ქვეყნების ჩანაცვლების საშუალო კოეფიციენტს (69.4% 2016 წელს). ამ ანალიზის მიზანი იყო, გვეჩვენებინა, შესაძლებელია, თუ არა, რომ ახალ საპენსიო სქემაში საპენსიო სარგებელი ისე გაიზარდოს, რომ ჩანაცვლების კოეფიციენტი საკმარისი იყოს ხანდაზმულების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. შედეგები საკმაოდ არასახარბიელოა და გვიჩვენებს, რომ შემოთავაზებულმა საპენსიო სქემამ შესაძლოა, ვერ შეძლოს დასახული მიზნის მიღწევა - საპენსიო ასაკში დასაქმებული მოსახლეობის ადეკვატური, მათი შემოსავლების პროპორციული, შემოსავლით უზრუნველყოფა.<sup>30</sup>

აღნიშნულის გათვალისწინებით სადავო ნორმა ვერ გადის თანაზომიერების პრინციპით განსაზღვრულ გამოსადეგობის ეტაპს, ვინაიდან ვერ უზრუნველყოფს დასახლებული

<sup>30</sup> საპენსიო რეფორმა: რეკომენდაციები პოლიტიკის შესამუშავებლად (იხ. დანართი)

---

ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას.

მიუხედავად იმისა რომ შეზღუდვა ვერ აკმაყოფილებს „გამოსადეგობის“ კრიტერიუმს, კვლავ უნდა აღინიშნოს, რომ იგი ასევე ეწინააღმდეგება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ კონსტიტუციური მოთხოვნას. მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ რომ ყოველი პირი აგროვებს თავისთვის და ჩანაცვლების კოეფიციენტზე ინდივიდუალურ ნიშნულს წარმოადგენს. „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ კონსტიტუციური მოთხოვნა გულისხმობს რომ შეზღუდვის საჯარო ინტერესი უნდა უკავშირდებოდეს საზოგადოებას, როგორც მთლიანობას ან კონკრეტულ საზოგადოებრივ ჯგუფს. ვინაიდან დანაზოგის შემქნა და ჩანაცვლების კოეფიციენტი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ინდივიდუალურია და იგი მიმართულია ინდივიდისკენ, შეზღუდვა ვერ გამართლდება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებით.

#### - საბიუჯეტო ფისკალური რისკების შემცირება

საბიუჯეტო ფისკალური რისკების შემცირება შესაძლოა იყოს სახელმწიფოს ლეგიტიმური მიზანი. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც მიგვაჩნია, რომ სადავო ნორმებით დადგენილი შეზღუდვა არ არის მიზნის მიღწევის გამოსადეგი საშუალება.

მოცემულ შემთხვევაში მოსარჩელის აზრით არ არსებობს ლოგიკური კავშირი ფისკალური რისკების შემცირების ლეგიტიმურ მიზანსა და საპენსიო ფონდში სავალდებულო წევრობას შორის.

საქართველოს მთავრობამ განაცხადა, რომ სოლიდარული პენსიის (პირველი სვეტი) საპენსიო გაცემები 2018 წელს არ შეიცვლებოდა, მიუხედავად ამისა, ფინანსთან მინისტრმა პენსიის ინდექსაციის რეფორმა წარმოადგინა, რომლის მიხედვითაც მომავალში მინიმალური სოციალური პენსია ინფლაციის მიხედვით გაიზრდება. შესაბამისად სოციალური (საბაზისო) პენსია კვლავ საბიუჯეტო ვალდებულებად რჩება.

ხელისუფლებას არ აქვს საბაზისო პენსიის გაზრდის ვალდებულება, თუმცა საბაზისო პენსიიდან მომდინარე ფისკალური რისკების შემცირებას დაგროვებითი პენსია ვერ უზრუნველყოფს. შესაბამისად არ არსებობს ლოგიკური კავშირი დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანსა და სადავო ნორმით დადგენილ შეზღუდვას შორის. ამიტომ, შეზღუდვა არის მიზნის მიღწევის გამოუსადეგარი საშუალება.

#### - საბაზრო კაპიტალის გამსხვილება

საქართველოს ეკონომიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა ადგილობრივ კაპიტალის ბაზარზე ინსტიტუციური მოთამაშეების ნაკლებობაა. შესაბამისად, როგორც მთავრობა აცხადებს, ახალი საპენსიო ფონდი შესანიშნავი შესაძლებლობაა იმ კომპანიებისთვის, რომლებიც დაფინანსების ალტერნატიულ წყაროებს ეძებენ. მაშასადამე, საშუალო ვადიან პერიოდში, მთავრობა მოელის, რომ აღნიშნული რეფორმით მოხდება კაპიტალის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობა.

ინსტიტუციური ინვესტორები სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება აქტივების მართვისა და

---

საფინანსო სისტემების განვითარებისთვის. რეალურად, ინსტიტუციური ინვესტორები კერძო და საჯარო დანაზოგის ყველაზე მნიშვნელოვანი გამტარები არიან, ისინი ფირმებსა და ქვეყნებს აწვდიან ზრდისთვის საჭირო კაპიტალს. ინსტიტუციურ ინვესტორებიდან კერძოდ მართულმა, განსაზღვრული შენატანების საპენსიო ფონდებმა (შემდგომში: საპენსიო ფონდები) სხვადასხვა ქვეყანაში გადამწყვეტი როლი ითამაშეს. ერთ-ერთი მთავარი სტიმული, რის გამოც ქვეყნებს საკუთარი საპენსიო სისტემების რეფორმა სურთ, ის მოლოდინია, რომ საპენსიო ფონდები კაპიტალის ბაზრის განვითარებაში დინამიკურ როლს ითამაშებენ, გაიზრდება კერძო სექტორის დანაზოგები, შემცირდება კაპიტალის ღირებულება კორპორაციებისთვის, თუ რეფორმას განვითარებული, ბაზარზე ორიენტირებული ფინანსური სისტემის შექმნის ფართო სტრატეგიის კონტექსტში განვიხილავთ. პენსიონერები შორეული მომავლისთვის ზოგავენ, ამიტომ საპენსიო ფონდებს შეეძლება, ადგილობრივ კორპორაციებს (ძირითადად) და, ასევე, მთავრობებს, გრძელვადიანი დაფინანსების წყარო შეუქმნან. გარდა ამისა, პენსიონერები (კანონით) საპენსიო ფონდს ფულადი სახსრების უწყვეტი ნაკადით უზრუნველყოფენ მრავალი წლის მანძილზე, რაც საპენსიო ფონდებს შესაძლებლობას აძლევს, კაპიტალის სტაბილური წყარო გახდეს.

მოსარჩელე მიიჩნევს რომ საბაზრო კაპიტალის გამსხვილების ლეგიტიმური მიზანი, კერძოდ საპენსიო ფონდში ფინანსური რესურსების აკუმულირების გზით კაპიტალის ბრუნვაში ჩაბმა, კერძო საფინანსო თუ სამთავრობო უწყებისთვის დამატებითი ფინანსური კაპიტალის გაჩენა, საპენსიო ფონდიდან მათთვის სესხების გაცემის გზით, არ წარმოადგენს სახელმწიფოს მხრიდან სადავო ნორმით დაწესებული შეზღუდვის გონივრული გამართლების საფუძველს. აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად მსგავსი შეზღუდვის გამოყენება არ წარმოადგენს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებას“ და არაპროპორციულად ზღუდავს კერძო ინტერესს.

„აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“ ობიექტურობის იმ ხარისხს უნდა აღწევდეს, რომ შესაძლებელი იყოს მისი „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად“ დანახვა საზოგადოების სწორედ ასეთი თავისუფალი და გონიერი წევრების მიერ. აღნიშნულ სტანდარტს ობიექტური შინაარსი გააჩნია და გამორიცხავს კონკრეტული იდენტიფიცირებადი პირებისთვის ან/და პირთა ჯგუფებისთვის სარგებლის მინიჭების ან მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით სხვა ადამიანის საკუთრების უფლების შეზღუდვას ან ჩამორთმევას ინდივიდუალურ ეთიკურ თუ მორალურ სტანდარტებთან შეუსაბამობის გამო. „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად“ ვერ ჩაითვლება შეზღუდვა ან ჩამორთმევა იმგვარი მიზნის მისაღწევად, რომელსაც კონსტიტუციით დაცულ ღირებულებათა წესრიგთან არსებითი კავშირი არ აქვს<sup>31</sup>. სახელმწიფო ერთის მხრივ დასაქმებულებს აიძულებს გაწევრიანდნენ საპენსიო ფონდში და ყოველთვიურად განახორციელონ კონტრიბუცია მათ ხელფასიდან, მეორე მხრივ კი საპენსიო ფონდი აღნიშნულ თანხას საფინანსო სექტორში აბანდებს. აღნიშნული მექანიზმით სახელმწიფო ცდილობს ადამიანთა საკუთრების უფლების შეზღუდვის გზით და მათი საკუთრების ხარჯზე განახორციელოს მისი, როგორც სახელმწიფოს მიზნები, ისე, რომ ფინანსურ შენატანს არ დაარქვას შესაბამისი სახელი, გადასახადი.

<sup>31</sup> „შპს სამაუწყებლო კომპანია რუსთავი 2“ და „შპს ტელეკომპანია საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, № 3/7/679, 29 დეკემბერი, 2017

ისმის კითხვა, აქვს თუ არა სახელმწიფოს უფლება, ბიუჯეტს მიღმა, კონკრეტულ ფიზიკურ პირთა საკუთრების შეზღუდვის ხარჯზე განახორციელოს საკუთარი მიზნები და არის თუ არა სადავო ნორმებით დაწესებული შეზღუდვები უფლების შეზღუდვის არაპროპორციული საშუალება. „თანაზომიერების შეფასებისას გადამწყვეტია მიზანსა და საშუალებას შორის პროპორციულობის საკითხის გარკვევა. ზუსტად ეს უზრუნველყოფს გონივრულ ბალანსს კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის, როდესაც არც ერთი მათგანის დაცვა არ ხდება მეორეს არაპროპორციულად შეზღუდვის ხარჯზე.“<sup>32</sup> მოსარჩელე აღნიშნავს რომ საპენსიო ფონდში ფინანსური რესურსის აკუმულირება მისი ნებაყოფლობითი წევრობის პირობებშიც არის შესაძლებელი. მნიშვნელოვანია ასევე აღინიშნოს ის გარემოებები, რომელიც ბევრად უფრო ეფექტურად უზრუნველყოფს კაპიტალის ბაზრის განვითარებას: ეფექტური იურიდიული ჩარჩოს არსებობა, მაკროეკონომიკური გარემოს გაუმჯობესება, ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარება, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და სანდოობა ეს ის მცირე ჩამონათვალია რაც კაპიტალის ბაზრის ეფექტურ ზრდას უწყობს ხელს და არ საჭიროებს საკუთრების უფლების ინტენსიურ შეზღუდვას. ამასთან, სახელმწიფო ამ ღონისძიებებს უნდა ახორციელებდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯზე, სადაც საპენსიო ფონდში მონაწილე პირებს ისეც შეაქვთ კონტრიბუცია გადასახადების გზით. ხოლო, სახელმწიფოს მხრიდან საპენსიო ფონდში გადასახადებზე დამატებით შენატანის ვალდებულების დაკისრება, რაც შემდგომ კვლავ სახელმწიფოს ინტერესებს და მის კონპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხს უნდა მოხმარდეს არის მიზნის მიღწევის არაპროპორციული ღონისძიება და ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის 19-ე მუხლის პირველ და მეორე პუნქტებს.

## დამსაქმებელი

საქართველოს კონსტიტუციის 19-ე მუხლის პირველ მე-2 და მე-3 პუნქტთან მიმართებით

(საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის განმარტებისას მიზნებისთვის დავეყრდნობით საქართველოს კონსტიტუციის 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის 21-ე მუხლის პრაქტიკას).

## გასაჩივრებული ნორმის შინაარსი

“დაგროვებითი პენსიის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის “ა” ქვეპუნქტის თანახმად “დამსაქმებელი ხელფასის გაცემისას მონაწილე დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულზე გასაცემი დასაბეგრი ხელფასის 2 პროცენტის ოდენობით”.

სადავო ნორმის თანახმად დამსაქმებელი ვალდებულია საპენსიო ფონდში გადარიცხოს

<sup>32</sup> [საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელო დალღვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №1/2/384, 2 ივლისი, 2007](#)

დასაქმებულის დასაბეგრი ხელფასის 2%-ის დასაქმებულის საპენსიო ანგარიშზე. დამსაქმებლის შენატანი არის მხოლოდ სხვა პირთა სასარგებლოდ გადახდილი კონტრიბუცია. შენატანი არის სავალდებულო, უპირობო ხასიათის, რომელსაც დამსაქმებელი იხდის დასაქმებულის სასარგებლოდ გადახდის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე. თუმცა, სახელმწიფო ამ შენატანს არ არქმევს გადასახადს. შესაბამისად ისმის კითხვა, რამდენად გამართლებულია საკუთრების ფაქტიურად ჩამორთმევა ისე, რომ მას არ ერქვას გადასახადი და ამასთან არ ემსახურებოდეს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტის ლეგიტიმურ მიზანს.

მნიშვნელოვანია სანამ სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხს გავცემთ პასუხს, განვსაზღვროთ თუ რა ტიპის სამართალ ურთიერთობას აყალიბებს სადავო ნორმა.

### სამართალ ურთიერთობის ბუნება, ახალი გადასახადი თუ მხოლოდ საპენსიო შენატანი ?

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-6 მუხლის თანახმად, „გადასახადი არის სავალდებულო, უპირობო ფულადი შენატანი ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი, გადახდის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე“.

აღსანიშნავია რომ საქართველოს კანონმდებლობა გადასახადის სწორედ მსგავს ნორმატიულ მნიშვნელობას იცნობს. თუმცა, კონსტიტუციისთვის გადასახადის ცნებას აქვს ავტონომიური მნიშვნელობა და მისი განმარტებისას საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკას უნდა დავეყრდნოთ.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა რომ „საქართველოს კონსტიტუცია არ იძლევა გადასახადის ცნების ერთმნიშვნელოვან განმარტებას ან/და გადასახადის სახეების ერთიან ჩამონათვალს. ერთმნიშვნელოვანია გადასახადების არსებობის მიზანი - სახელმწიფო აგროვებს გადასახადებს, რათა უზრუნველყოს საჯარო სერვისების დაფინანსება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გადასახადის გადახდის ვალდებულების წყარო არის სახელმწიფოს ფინანსური საჭიროება. პირის მიმართ საგადასახადო ვალდებულების წარმოშობა არ წარმოადგენს მის დასჯას ან მისი გასაკიცხი ქმედებიდან მომდინარე შედეგებს. გადასახადების გადახდის ვალდებულება არსებობს იმდენად, რამდენადაც არსებობს სახელმწიფო საჭიროება ფინანსურ რესურსზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფინანსური ვალდებულების გადასახადად მიჩნევისათვის მთავარი განმსაზღვრელია მისი დანიშნულება. იგი უნდა წარმოადგენდეს სახელმწიფოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების დაფინანსების მიზნით შეგროვებულ ფინანსურ რესურსს“. (შპს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „შპს კასტელ ჯორჯია“ და „სს წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ II-38).

გადასახადის ძირითად მიზნებს წარმოადგენს სახელმწიფოს სრულფასოვანი ფუნქციონირება, გადანაწილება (საზოგადოების შედარებით შეძლებული ფენებიდან გაჭირვებულებისაკენ

გადანაწილება) და გადაფასება (განსაზღვრული საქონლის ან მომსახურების გაძვირება კონკრეტული მიზნების განსახორციელებლად). ეს მიზნები კი საბოლოო ჯამში საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებას უნდა ემსახურობდეს.

მოცემულ შემთხვევაში დამსაქმებლის საპენსიო შენატანის მიზანს წარმოადგენს სოციალური პასუხისმგებლობის გადანაწილება დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის. დასაქმებულისგან განსხვავებით დამსაქმებელი ვალდებულია საკუთარი სახელით დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე დასაბეგრი ხელფასის 2% გადარიცხოს, რაც მას ყოველგვარი სარგებლის მიღების გარეშე აკისრებს დამატებით ფინანსურ ტვირთს და ვალდებულებას.

მიუხედავად იმისა რომ სახელმწიფო აღნიშნულ რესურსს ბიუჯეტის გავლით არ ანაწილებს, მიგვაჩნია რომ სადავო ნორმით დამსაქმებლებისთვის დაწესებული ფინანსური ტვირთი შეიძლება ითქვას, რომ უტოლდება გადასახადს.

როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, მნიშვნელოვანია ასევე აღინიშნოს რომ სახელმწიფოს ერთ-ერთ ლეგიტიმურ მიზანს წარმოადგენს კაპიტალის ბაზრის განვითარება. კაპიტალის ბაზრის განვითარება გულისხმობს ბაზრის როლის ზრდას ფინანსური რესურსების გადანაწილებაში. სახელმწიფოს მიზანია ბაზარზე საპენსიო ფონდის სახით გაჩნდეს ინსტიტუციონალური ინვესტორი, რომელიც გრძელვადიანი ლარის რესურსით უზრუნველყოფს კაპიტალურ ბაზარს. სახელმწიფოს მიზანია ასევე ლარის დანაზოგის ზრდის გზით ხელი შეუწყოს ეკონომიკის დედოლარიზაციის პოლიტიკას. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს რომ აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნები მკაცრად უკავშირდება სახელმწიფოს საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებას. შესაბამისად, სახელმწიფოს მხრიდან ამ მიზნების მისაღწევად თანხის იძულებითი წესით შეგროვება არაკონსტიტუციურია.

საპენსიო შენატანის ბუნების სწორად კვალიფიკაციისთვის მნიშვნელოვანია საერთაშორისო წყაროების ანალიზიც. აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციაც (OECD) გადასახადის ქართული კანონმდებლობის ანალოგიურ დეფინიციას იცნობს. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო OECD-ის წევრი ქვეყანა არ არის, მისი კონვენციები და კვლევები დიდი ავტორიტეტით სარგებლობს საქართველოშიც. ამ შემთხვევაში რეფორმით განსაზღვრული გადასახდელის კვალიფიკაციისთვის სწორედ OECD-ის კვლევას (International Comparisons of Tax Levels: Pitfalls and Insights) და შესაბამის სტანდარტს გამოვიყენებთ:

### **არაეკვივალენტური და უსასყიდლო შენატანი**

შენატანი არაეკვივალენტურია, თუ გადასახადის გადამხდელის მიერ გადახდილი გადასახადი არ არის სახელმწიფოსგან მიღებული სარგებლის ტოლფასი. გადასახადად კვალიფიცირების ზღვარზეა ისეთი შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო სერვისის სანაცვლოდ იღებს საფასურს, მაგ. გადასახდელი პასპორტისთვის, მართვის მოწმობის ლიცენზიისთვის, რადიოსა და ტელევიზიის ლიცენზიისთვის. OECD-ის განმარტებით, ასეთი სახის გადასახდელები არ მიიჩნევა გადასახადად. OECD-ი იზიარებს ადგილობრივი საგადასახადო სამსახურების პრაქტიკას, კერძოდ, იქ, სადაც საგადასახადო სამსახური კრეფს არა ბეგარას, არამედ ფარავს ხარჯებს, ის არ



---

უნდა ჩაითვალოს გადასახადად. ჩვენს კონკრეტულ შემთხვევაში კი დამსაქმებელი მისი შენატანებიდან რაიმე სახის სარგებელს არ იღებს.

### შენატანი ბიუჯეტში

OECD-ის განმარტებით, თუ აკრეფილი ფული ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტში მიდის, მაშინ ეს გადასახდელი ცალსახად კვალიფიცირდება გადასახადად. რაც შეეხება სოციალური უზრუნველყოფის ფონდში გადახდილ გადასახდელებს, ისინი ითვლება როგორც ცენტრალურ ბიუჯეტში გადახდილი და კვალიფიცირდება გადასახადად.

### სავალდებულო შენატანი

OECD-ის მიხედვით, თუ სოციალური უზრუნველყოფის ფონდში განხორციელებული შენატანი სავალდებულოა, მაშინ ის განიხილება გადასახადად. მაგალითისთვის, დანიაში ჯანმრთელობის დაზღვევის გადასახადი შემოსავლის გარკვეულ ოდენობამდე სავალდებულოა, ხოლო გარკვეული ოდენობის შემდგომ – ნებაყოფლობითი. ის გადასახდელი, რაც სავალდებულო წესით გადაიხდება, განიხილება გადასახადად, განსხვავებით ნებაყოფლობითი გადასახდელისაგან. დიდი ბრიტანეთის საპენსიო შენატანი სახელმწიფოს საპენსიო სქემის მიხედვით, მისი სავალდებულო ხასიათიდან გამომდინარე, განიხილება გადასახადად, ხოლო კერძო სქემის მიხედვით, რომელიც ნებაყოფლობითია, არ კვალიფიცირდება გადასახადად. (Forbes Georgia - სტატია: <http://forbes.ge/news/1440/sapensio-Senatani>, დაგროვებითი პენსია - ახალი გადასახადი დამსაქმებლებისთვის).

საპენსიო ფონდში შენატანის ბუნების სწორად იდენტიფიცირებისთვის ერთ-ერთი საკითხი არის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაწესება საპენსიო შენატანის განხორციელების ვალდებულების დარღვევისთვის. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 165<sup>11</sup> მუხლის თანახმად დამსაქმებლის მიერ სავალდებულო საპენსიო შენატანის ან თვითდასაქმებულის მიერ სავალდებულო საპენსიო შენატანის განხორციელების ვალდებულების დარღვევა წარმოადგენს სამართალდარღვევას რომლისთვისაც სანქციის სახით გათვალისწინებულია ჯარი 500 ლარის, ხოლო განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში 1000 ლარის ოდენობით.

ამერიკის უზენაესმა სასამართლომ “Obamacare”-ის საქმეში *National Federation of Independent Business v. Sebelius* აღნიშნა რომ დაზღვევის ყიდვის ვალდებულების დაკისრება პირისთვის გადასახადის დაწესებას წარმოადგენს. მოსამართლე რობერტის აზრით კანონის მოთხოვნა რომ ჯანდაცვის პაკეტის არ შექმნის შემთხვევაში ინდივიდებმა გადაიხადონ ფინანსური ჯარიმა, წარმოადგენდა გადასახადს. სასამართლომ აღნიშნა რომ განსახილველი გადასახადის სპეციფიკურობიდან გამომდინარე იგი არ წარმოადგენდა პირდაპირ გადასახადს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით საპენსიო რეფორმით განსაზღვრული დამსაქმებლის შენატანი, დასაქმებულის დასაბეგრი ხელფასის 2%-ი, წარმოადგენს დამსაქმებლისთვის სავალდებულო, უპირობო შენატანს, რომელსაც დამსაქმებელი იხდის

---



გადახდის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე სახელმწიფო ფონდში. მიუხედავად იმისა, რომ ფონდი არ არის სახელმწიფო ბიუჯეტი, ფაქტია, რომ სახელმწიფო, ფონდში აკუმულირებულ თანხას იყენებს საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით. შესაბამისად, დაგროვებითი საპენსიო სისტემის არსებული კონცეფცია დამსაქმებლებისთვის საგადასახადო ტვირთის ზრდის ტოლფასია, რაც რეფერენდუმის გარეშე დაუშვებელია. საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია საპენსიო ფონდში შენატანებს არ მიიჩნევს გადასახადად, რაც კონსტიტუციის ახალი რედაქციის გარდამავალ დებულებაშიცაა ასახული<sup>33</sup>, თუმცა მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციის ლოგიკა, საპენსიო შენატანად უნდა განიხილავდეს მხოლოდ თავად მონაწილის მიერ მისი ხელფასის 2%-იან შენატანს და ეს ლოგიკა არ შეიძლება გავრცელდეს სხვა პირთა იძულებაზე მონაწილის სასარგებლოდ განხორციელონ შენატანი საპენსიო ფონდში. დამსაქმებლის შენატანი მისივე საკუთრებიდან დასაქმებულის სასარგებლოდ არის საგადასახადო ტვირთი და არა საპენსიო შენატანი.

მიუხედავად იმისა სასამართლო მიიჩნევს თუ არა დამსაქმებლის საკუთრებიდან დასაქმებულის სასარგებლოდ საპენსიო ფონდში შენატანს გადასახადად, სადავო ნორმის კონსტიტუციურობა მაინც სადავოა კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებთან მიმართებით, ვინაიდან ადგილი აქვს დამსაქმებლის საკუთრების ჩამორთმევას, ან მინიმუმ საკუთრების უფლების შეზღუდვას ისეთი ფორმით, რაც შედეგად იწვევს ქონების ჩამორთმევას.

მნიშვნელოვანია სწორად განვსაზღვროთ საკუთრების უფლებაში ჩარევის ბუნება. ასევე, ის საკითხი, ემსახურება თუ არა სადავო ნორმებით დადგენილი საკუთრების უფლების შეზღუდვა/ჩამორთმევა „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებას“ და თუ კი მნიშვნელოვანია გაირკვეს გადის თუ არა შეზღუდვა თანაზომიერების ტესტს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო 2007 წლის 02 ივლისის #1/2/384 გადაწყვეტილებაში ერთმანეთისგან გამიჯნავს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით გათვალისწინებული საკუთრების უფლებაში ჩარევის ორ ფორმას „შეზღუდვა“ და „ჩამორთმევა“. თუმცა სასამართლო ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ საკუთრების ობიექტის ჩამორთმევა შესაძლოა განხორციელდეს როგორც საკუთრების შეზღუდვის (21-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), ისე მისი ჩამორთმევის (21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი) გზით. ამ შემთხვევაში სასამართლო უთითებს, რომ რიგ შემთხვევაში საკუთრების ჩამორთმევა საკუთრების უფლების შეზღუდვის შედეგი შეიძლება იყოს და არასწორი იქნება ასეთი შემთხვევების ცალსახად არაკონსტიტუციურად მიჩნევა 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტთან მიმართებით მხოლოდ იმის გამო, რომ ჩამორთმევა ხდება კომპენსაციის გარეშე.

ამავე საქმეში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთმანეთისგან გამიჯნა 21-ე მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებული საკუთრების უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციურ-

<sup>33</sup> „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლელბების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის გარდამავალ დებულებების მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად „საპენსიო და სადაზღვეო შენატანები რეგულირდება კანონით და ისინი არ წარმოადგენს გადასახადებსა და მოაკრებლებს“ (<http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/75917/1324-რს>)

სამართლებრივი ლეგიტიმაციის მქონე ორი ფორმა საკუთრების უფლების შეზღუდვა (21-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) და საკუთრების ჩამორთმევა (21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). სასამართლოს მიერ დადგენილი კრიტერიუმების მიხედვით:

ა) „21-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ საკუთრების ჩამორთმევის ინსტიტუტს მკვეთრად გამოხატული ფორმალური ნიშნები ახასიათებს. ამ ცნებაში ვერ თავსდება ნებისმიერი შემთხვევა, რაც პირის მიერ, მისი ნების საწინააღმდეგოდ საკუთრების დაკარგვას გულისხმობს.“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 18 მაისის N2/1-370, 382, 390, 402, 405 გადაწყვეტილება). შესაბამისად, „ექსპროპრიაციად ჩათვლება მხოლოდ ისეთი ჩამორთმევა, რომელიც ფორმითა და შინაარსით სრულად დააკმაყოფილებს «აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ» საქართველოს კანონის მოთხოვნებს.“ თუმცა, საკონსტიტუციო სასამართლო იქვე აღნიშნავს, რომ 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ასევე მოიცავს წინამდებარე კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებსაც, რომლებიც თავისი შინაარსით და ჩამორთმევის ფორმით, პროცედურით განსხვავდება ექსპროპრიაციის შემთხვევებისგან.

ბ) ზემოთ აღნიშნულ კანონში ამომწურავად ჩამოთვლილი შემთხვევების გარდა, არცერთი სხვა შემთხვევა არ შეიძლება მიჩნეულ იქნეს ისეთ აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად როდესაც დასაშვებია საკუთრების ჩამორთმევა 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მნიშვნელობით.

გ) განსხვავებით 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტისგან, სადაც კანონმდებელი საკუთრების მიმართ მოქმედებს ინდივიდუალურად, მიზანმიმართულად, ანუ განსაზღვრული საჯარო ინტერესის მიღწევა ხდება კონკრეტული პირის (პირების) საკუთრების ჩამორთმევის ხარჯზე, მე-2 პუნქტი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას ადგენს საკუთრებით სარგებლობის ზოგად ფარგლებს, მესაკუთრეთა გარკვეულ ვალდებულებებს და საკუთრების ასეთი პირობებით შეზღუდვა ვრცელდება პირთა წრეზე, სანამ საზოგადოებრივი საჭიროების მიზანი არ მიიღწევა, არ ამოიწურება მისი ასეთად მიჩნევის აუცილებლობა.

დ) 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შემთხვევაში მესაკუთრე კარგავს არა მხოლოდ ქონებას, არამედ, უფლებას ამ ქონებაზე, შესაბამისად მას აღარ აქვს ქონების უკან მოთხოვნის უფლება. მე-2 პუნქტის ფარგლებში საკუთრების უფლების შეზღუდვისას, რომელიც ქონების ჩამორთმევით სრულდება, მესაკუთრე ყოველთვის არ კარგავს უფლებას კონკრეტულ საკუთრებაზე, მას შესაძლოა ჰქონდეს ქონების ან სათანადო ანაზღაურების მოთხოვნის უფლება.

ე) ექსპროპრიაციის შემთხვევაში აუცილებელი პირობა შესაბამისი ანაზღაურებაა. სახელმწიფოს ფულადი ვალდებულების არსებობა საკუთრების უფლების შეზღუდვის შემთხვევაშიც შესაძლოა, თუკი საზოგადოებრივი საჭიროებით გამართლებული შეზღუდვა ზომაზე მეტად იწვევს საკუთრების უფლებაში ჩარევას. ამ დროს ფულადი ვალდებულება ასრულებს სახელმწიფო შეზღუდვის გაწონასწორების მიზანს, რითაც შესაძლებელი ხდება კერძო და საჯარო ინტერესს შორის თანაზომიერი დამოკიდებულების უზრუნველყოფა.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ჰეიკე ქონქვისტის საქმეში უცხოელების საკუთრებაში არსებული

---

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის გასხვისების ვალდებულების დადგენა და ამ გზით ნივთზე საკუთრების უფლების დაკარგვა საკუთრების უფლების შეზღუდვის კონტექსტში განიხილა. სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმაზე, რომ ამ შემთხვევაში იზღუდებოდა საკუთრების უფლების ფლობის და განკარგვის კომპონენტები. თუმცა სასამართლომ იქვე აღნიშნა, რომ „უკვე არსებული საკუთრების გასხვისების ვალდებულების დადგენა, საკუთრების შექმნის აკრძალვასთან შედარებით, გარკვეულწილად უფლების შეზღუდვის უფრო მძიმე ფორმადაც შეიძლება იქნეს განხილული, ვინაიდან ამ შემთხვევაში უკვე არსებობს მნიშვნელოვანი სამართლებრივი კავშირი პირსა და ქონებას შორის“.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე ბუნებაში შესაძლოა არსებობდეს საკუთრების უფლების შეზღუდვის შემთხვევები, როდესაც შეზღუდვის ინტენსივობიდან გამომდინარე პირი კარგავს, არა მხოლოდ საკუთრებას, არამედ მთლიანად უფლებას საკუთრებაზე, რაც შეზღუდვას უტოლებს კონსტიტუციის 19-ე მუხლის მე-3 პუნქტით მოაზრებულ საკუთრების ჩამორთმევას, თუმცა არა მისი კლასიკური გაგებით (ვგულისხმობთ კანონში ჩამოთვლილი შემთხვევებს).

სწორედ ასეთ შემთხვევად უნდა განვიხილოთ დამსაქმებლის მიერ დასაქმებულის სასარგებლოდ მისი საკუთრების დათმობის ვალდებულება. დამსაქმებელი საკუთრებას (თანხას) იხდის დასაქმებულის სასარგებლოდ, ისე, რომ ის კარგავს მთლიანად უფლებას ამ საკუთრებაზე, მას აღარ აქვს ამ თანხის უკან მოთხოვნის უფლება, ამასთან დამსაქმებელი არ იღებს რაიმე სახის დაკმაყოფილებას. მართალია სახეზეა არა კანონმდებლის ინდივიდუალური მიდგომა, არამედ ქონებით სარგებლობის, მისი განკარგვის ზოგადი წესი, რაც პირთა ფართო წრეს მიემართება, თუმცა ამ შემთხვევაში გადამწყვეტი უნდა იყოს საკუთრების უფლების შეზღუდვის შინაარსი და არა მისი ფორმა. ამასთან, განსხვავებით ჰეიკე ქრონქვისტის საქმისგან, სადაც ქონების სარგებლობის და განკარგვის შეზღუდვა, ქონების შექმნის შეზღუდვაზე უფრო მკაცრ ღონისძიებად შეფასდა, ჩვენს შემთხვევაში ადგილი აქვს უფრო მეტად მაღალი ინტენსივობის ჩარევას საკუთრების უფლებაში, ვინაიდან, ქრონქვისტის საქმეში მოსარჩელეს რჩებოდა შესაძლებლობა ქონების გასხვისების და ქონების შესაბამისი ღირებულების მიღების. ჩვენს შემთხვევაში კი ქონება ყოველგვარი სარგებლის გარეშე განიკარგება მესამე პირების სასარგებლოდ.

ამასთან, იმ შემთხვევაშიც თუ სასამართლო სადავო ნორმებით დაწესებულ შეზღუდვას საკუთრების ჩამორთმევის ფარგლებში არ განიხილავს, ის მაინც არ ჯდება 19-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული საკუთრების უფლების შეზღუდვის ფარგლებში, ვინაიდან სახელმწიფოს მიერ დასახელებული მიზნები ვერ აკმაყოფილებს მე-2 პუნქტში დეკლარირებული აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების კრიტერიუმებს.

ვინაიდან, განსხვავებით, 19-ე მუხლის მე-2 პუნქტისგან, მე-3 პუნქტში ნახსენები აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება საკუთრების უფლებაში ლეგიტიმური ჩარევის უფრო მაღალი საფეხურია, თუ შეზღუდვა ვერ გადის მე-2 პუნქტის საჯარო ინტერესის მოთხოვნებს, ის მით უფრო, არ შეესაბამება საკუთრების ექსპროპრეაციის კონსტიტუციურ მოთხოვნებს. ამიტომ, წინამდებარე სარჩელში უფლების შეზღუდვას საქართველოს კონსტიტუციის 19-ე მუხლის მე-2

---

### **აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება და შეზღუდვის თანაზომიერება**

როგორც აღვნიშნეთ სახელმწიფო შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზნად ასახელებს ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდასა, საბიუჯეტო ფისკალური რისკების შემცირებას და საბაზრო კაპიტალის გამსხვილებას. მოცემულ შემთხვევაში სადავო რეგულაცია კერძო სექტორს ავალდებულებს საკუთარ დამსაქმებლებს მათ ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ყოველთვიურად გადაურიცხონ მათი დაუბეგრავი ხელფასის 2%. მნიშვნელოვანია განვიხილოთ რამდენად აკმაყოფილებს აღნიშნული შეზღუდვა მისი გამოსადეგობის, აუცილებლობის და პროპორციულობის მოთხოვნებს.

მიგვაჩნია, რომ სადავო ნორმით დაწესებული საკუთრების უფლების შეზღუდვა სახელმწიფოს მიერ დასახელებული მიზნებისთვის იმავე მიმართებით ვერ პასუხობს საკუთრების უფლების შეზღუდვის თანაზომიერების კრიტერიუმებს, რაც ზემოთ დასაქმებულის შემთხვევაში განვიხილეთ. ამიტომ, თითოეული ამ საკითხის განხილვას ცალკე არ შევუდგებით. მოკლედ შეიძლება რამდენიმე საკითხზე გავამახვილოთ ყურადღება, რაც დასაქმებულის სტატუსიდან გამომდინარე განსხვავებულ მსჯელობას შეიძლება საჭიროებდეს.

#### **- ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდა და საბიუჯეტო ფისკალური რისკების დაზღვევა.**

ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდასთან და საბიუჯეტო ფისკალური რისკების დაზღვევასთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ ზოგადად შემოთავაზებული დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ფარგლებში, იმ გათვლებით რაც ჩვენ ზემოთ განვიხილეთ, ვერც დასაქმებულის და ვერც დამსაქმებლის უფლების შეზღუდვის საშუალებები ვერ პასუხობს მიზნის მიღწევის ვარგისიანობის კრიტერიუმებს.

#### **- კაპიტალის ბაზრის განვითარება**

რაც შეეხება კაპიტალის ბაზრის ზრდას, კვლავ უნდა გავიმეოროთ, რომ საქართველოს ეკონომიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა ადგილობრივ კაპიტალის ბაზარზე ინსტიტუციური მოთამაშეების ნაკლებობაა. შესაბამისად, როგორც მთავრობა აცხადებს, ახალი საპენსიო ფონდი შესანიშნავი შესაძლებლობაა იმ კომპანიებისთვის, რომლებიც დაფინანსების ალტერნატიულ წყაროებს ეძებენ. მაშასადამე, საშუალოვადიან პერიოდში, მთავრობა მოელის, რომ აღნიშნული რეფორმით მოხდება კაპიტალის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობა.

ინსტიტუციური ინვესტორები სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება აქტივების მართვისა და საფინანსო სისტემების განვითარებისთვის. რეალურად, ინსტიტუციური ინვესტორები კერძო და საჯარო დანაზოგის ყველაზე მნიშვნელოვანი გამტარები არიან, ისინი ფირმებსა და ქვეყნებს აწვდიან ზრდისთვის საჭირო კაპიტალს. ინსტიტუციურ ინვესტორებიდან კერძოდ მართულმა, განსაზღვრული შენატანების საპენსიო ფონდებმა (შემდგომში: საპენსიო ფონდები) სხვადასხვა ქვეყანაში გადაამწყვეტი როლი ითამაშეს. ერთ-ერთი მთავარი სტიმული, რის გამოც ქვეყნებს საკუთარი საპენსიო სისტემების რეფორმა სურთ, ის მოლოდინია, რომ საპენსიო ფონდები

კაპიტალის ბაზრის განვითარებაში დინამიკურ როლს ითამაშებენ, გაიზრდება კერძო სექტორის დანაზოგები, შემცირდება კაპიტალის ღირებულება კორპორაციებისთვის, თუ რეფორმას განვითარებული, ბაზარზე ორიენტირებული ფინანსური სისტემის შექმნის ფართო სტრატეგიის კონტექსტში განვიხილავთ. პენსიონერები შორეული მომავლისთვის ზოგავენ, ამიტომ საპენსიო ფონდებს შეეძლება, ადგილობრივ კორპორაციებს (ძირითადად) და, ასევე, მთავრობებს, გრძელვადიანი დაფინანსების წყარო შეუქმნან. გარდა ამისა, პენსიონერები (კანონით) საპენსიო ფონდს ფულადი სახსრების უწყვეტი ნაკადით უზრუნველყოფენ მრავალი წლის მანძილზე, რაც საპენსიო ფონდებს შესაძლებლობას აძლევს, კაპიტალის სტაბილური წყარო გახდეს.

მოსარჩელე მხარეს მიგვაჩნია, რომ საბაზრო კაპიტალის გამსხვილების ლეგიტიმური მიზანი, კერძოდ საპენსიო ფონდში ფინანსური რესურსების აკუმულირების გზით კაპიტალის ბრუნვაში ჩაბმა. კერძო საფინანსო თუ სამთავრობო უწყებისთვის დამატებითი ფინანსური კაპიტალის გაჩენა, საპენსიო ფონდიდან მათთვის სესხების გაცემის გზით, არ წარმოადგენს სახელმწიფოს მხრიდან სადავო ნორმით დაწესებული შეზღუდვის გონივრული გამართლების საფუძველს. აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად მსგავსი შეზღუდვის გამოყენება არ წარმოადგენს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებას“ და არაპროპორციულად ზღუდავს მოსარჩელე იურიდიული პირის უფლებებს.

„აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“ ობიექტურობის იმ ხარისხს უნდა აღწევდეს, რომ შესაძლებელი იყოს მისი „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად“ დანახვა საზოგადოების სწორედ ასეთი თავისუფალი და გონიერი წევრების მიერ. აღნიშნულ სტანდარტს ობიექტური შინაარსი გააჩნია და გამორიცხავს კონკრეტული იდენტიფიცირებადი პირებისთვის ან/და პირთა ჯგუფებისთვის სარგებლის მინიჭების ან მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით სხვა ადამიანის საკუთრების უფლების შეზღუდვას ან ჩამორთმევას ინდივიდუალურ ეთიკურ თუ მორალურ სტანდარტებთან შეუსაბამობის გამო. „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად“ ვერ ჩაითვლება შეზღუდვა ან ჩამორთმევა იმგვარი მიზნის მისაღწევად, რომელსაც კონსტიტუციით დაცულ ღირებულებათა წესრიგთან არსებითი კავშირი არ აქვს<sup>34</sup>. სახელმწიფო ერთი მხრივ დამსაქმებელს აიძულებს მიიღოს მონაწილეობა საპენსიო ფონდში და ყოველთვიურად განახორციელონ კონტრიბუცია თითოეული დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე, ხოლო მეორეს მხრივ არანაირ სარგებელს არ სთავაზობს მას.

### **პროპორციულობა**

მიუხედავად იმისა, რომ კაპიტალის ბაზრის განვითარების მიზნით დამსაქმებლის საკუთრების შეზღუდვა ვერ აკმაყოფილებს „აუცილებლობის“ მოთხოვნას, მნიშვნელოვანია „მიზანსა და საშუალებას შორის პროპორციულობის საკითხის გარკვევა. ზუსტად ეს უზრუნველყოფს

<sup>34</sup> „შპს სამაუწყებლო კომპანია რუსთავი 2“ და „შპს ტელეკომპანია საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, № 3/7/679, 29 დეკემბერი, 2017

გონივრულ ბალანსს კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის, როდესაც არც ერთი მათგანის დაცვა არ ხდება მეორეს არაპროპორციულად შეზღუდვის ხარჯზე.<sup>35</sup>

სახელმწიფო სადავო ნორმით შრომით ხელშეკრულების თავისუფლებაში ერევა, ერთი მხრივ დამსაქმებელს საკუთრების უფლების ჩამორთმევის წესს უდგენს, ხოლო მეორე მხრივ აღნიშნულ საკუთრებას დასაქმებულის ინტერესებისთვის იყენებს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს რომ სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა დამსაქმებლის მიერ სავალდებულო საპენსიო შენატანის არსებობის შემთხვევაში ითვალისწინებს საგადასახადო შეღავათებს. „დაგროვებითი პენსიის შესახებ კანონი“ არ ითვალისწინებს მსგავს შეღავათებს, რის გამოც არაპირდაპირ დამსაქმებლისათვის იზრდება საგადასახადო ტვირთი, რაც აძვირებს სამუშაო ძალას და უარყოფითად მოქმედებს დასაქმებაზე. აღნიშნულის გათვალისწინებით შეზღუდვა აუარესებს ბიზნეს გარემოს, რასაც უარყოფითი ეფექტი აქვს არა მხოლოდ დამსაქმებელზე, არამედ დასაქმებულზეც.

შემოთავაზებული საპენსიო სისტემა ასევე აჩენს რისკებს არაფორმალური შრომითი გარიგებებისა და ჩრდილოვანი ეკონომიკის განვითარების. დამსაქმებლები ბიზნეს გარემოს გაურესების გამო მეტად მოტივირებულები იქნებიან არაკანონიერ გზებს მიმართონ საკუთარ ბიზნეს საქმიანობაში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე სადავო ნორმით გათვალისწინებული შეზღუდვა არ წარმოადგენს საჯარო ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევ პროპორციულ საშუალებას.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სადავო ნორმა ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 19-ე მუხლის პირველ, მე - 2 და მე-3 პუნქტებს

**სახელმწიფოს საპენსიო შენატანის კონსტიტუციურობა, საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.**

**(საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის განმარტებისას დავეყრდნობით საქართველოს კონსტიტუციის 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის 14-ე მუხლის პრაქტიკას).**

**სადავო ნორმის განმარტება:**

“დაგროვებითი პენსიის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის “დ” ქვეპუნქტის მიხედვით: „სახელმწიფო მონაწილის სასარგებლოდ, მონაწილის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე რიცხავს 2 პროცენტს დასაქმებულის დასაბეგრი ხელფასის ან/და თვითდასაქმებულის შემოსავლის იმ მოცულობაზე, რომელიც ჯამურად არ აღემატება მონაწილის მიერ წლიური ხელფასის სახით ან/და თვითდასაქმებულის მიერ შემოსავლის სახით მიღებულ 24 000 ლარს, ან 1 პროცენტს, თუ მონაწილის მიერ ხელფასის სახით ან/და თვითდასაქმებულის მიერ შემოსავლის სახით მიღებული თანხა 24 000 ლარიდან 60 000 ლარამდეა. სახელმწიფო საპენსიო

<sup>35</sup> [საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელო დალღიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №1/2/384, 2 ივლისი, 2007](#)

---

შენატანს მას შემდეგ განახორციელებს, რაც საპენსიო სააგენტოს შეტყობინებით დადასტურდება, რომ მონაწილის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე აისახა ამ პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით ან/და „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული საპენსიო შენატანები (შენატანი). სახელმწიფო არ განახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულის დასაბეგრი წლიური ხელფასის ან/და თვითდასაქმებულის შემოსავლის იმ მოცულობაზე, რომელიც აღემატება 60 000 ლარს.“

სადავო ნორმა განსაზღვრავს სახელმწიფოს მიერ მონაწილის სასარგებლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან საპენსიო შენატანის განხორციელების წესს. სადავო ნორმით სახელმწიფოს შენატანი მიზნულია საპენსიო სქემის მონაწილის ყოველთვიურ ხელფასის ოდენობაზე. სადავო ნორმის თანახმად სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრებს ანაწილებს საპენსიო სისტემაში მონაწილეთა ყოველთვიური შემოსავლის მიხედვით და არ ითვალისწინებს მათ ქონებრივ მდგომარეობას პენსიაზე გასვლის მომენტისთვის. ამიტომ, თანასწორი ნეიტრალური რეგულირებით სახელმწიფო თანასწორად ეპყრობა არსებითად უთანასწორო პირებს და ეს მოპყრობა არის დისკრიმინაციული ქონებრივი მდგომარეობის ნიშნით.

### **კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი**

„საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით განმტკიცებულია კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი. აღნიშნული კონსტიტუციური პრინციპის თანახმად, „ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა“. ნორმა-პრინციპი წარმოადგენს თანასწორობის იდეის ნორმატიულ გამოხატულებას.

მიუხედავად მისი უნივერსალური ბუნებისა, კანონის წინაშე თანასწორობა არ გულისხმობს და არც მოითხოვს აბსოლუტურ გათანაბრებას. კონსტიტუციის მე-14 მუხლის ძირითადი არსი და მიზანი არის ანალოგიურ, მსგავს, საგნობრივად თანასწორ გარემოებებში მყოფ პირებს სახელმწიფო მოეპყროს ერთნაირად, «არ დაუშვას არსებითად თანასწორის განხილვა უთანასწოროდ და პირიქით» (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილება №2/1-392). საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი კრძალავს როგორც პირდაპირ, ისე არაპირდაპირ დისკრიმინაციას, თუმცა არსებითად თანასწორი პირების მიმართ ნებისმიერი განსხვავებული მოპყრობა, თავისთავად, დისკრიმინაციად არ განიხილება. თანასწორობის უფლება სახელმწიფოს არ ავალდებულებს, ნებისმიერ შემთხვევაში სრულად გაათანაბროს არსებითად თანასწორი პირები. დიფერენცირების არსებობა ყოველთვის არ არის საკმარისი კანონის წინაშე თანასწორობის ძირითად უფლებაში ჩარევის დასაბუთებისათვის. სადავო ნორმის კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან შესაბამისობაზე მსჯელობისას აუცილებელია დადგინდეს, რამდენად წარმოადგენენ შესაძარებელი ჯგუფები არსებითად თანასწორ სუბიექტებს კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობასთან მიმართებით. პირთა შესაძარებელი



ჯგუფები არიან თუ არა არსებითად თანასწორები, უნდა გადაწყდეს დიფერენცირების დამდგენი სამართლებრივი ურთიერთობის ბუნებიდან, აგრეთვე შესაძარებელ ჯგუფებსა და დიფერენცირების ფაქტს შორის ურთიერთდამოკიდებულებიდან გამომდინარე.“ (საქართველოს მოქალაქეები – როინ გავაშელიშვილი და ვალერიანე მიგინეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, 1/11/629,652, 25 ოქტომბერი, 2017)

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად “ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, სქესის, რელიგიის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით”. აღნიშნული დებულება იმეორებს კონსტიტუციის 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის მე-14 მუხლის დებულებებს.

### **არსებითად უთანასწორო პირების მიმართ თანასწორო მოპყრობა**

შესაძარებელი პირებს წარმოადგენენ პირები, რომლებსაც პენსიაზე გასვლის მომენტისთვის აქვთ დაბალი და შედარებით მაღალი ქონებრივი მდგომარეობა. სადავო ნორმით, სახელმწიფო, ბიუჯეტიდან საპენსიო სისტემაში მონაწილე პირების დასაბეგრი ხელფასის 2% და რიგ შემთხვევებში 1%-ს საპენსიო ფონდში მათ ინდივიდუალურ ანგარიშებზე რიცხავს. სადავო ნორმა სახელმწიფოს მიერ ბიუჯეტიდან განხორციელებულ კონტრიბუციას უკავშირებს საპენსიო ფონდში მონაწილე პირის ყოველთვიურ შემოსავალს და არ ითვალისწინებს მის ქონებრივ მდგომარეობას და საჭიროებებს პენსიაზე გასვლის მომენტში. შესაბამისად, სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრებს განკარგავს თანაბრად, თითოეულ მონაწილეს აძლევს მათი ხელფასის 2 ან რიგ შემთხვევაში 1 პროცენტს, რაც საბოლოოდ იწვევს არსებითად უთანასწორო პირების მიმართ თანასწორ მიდგომას. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, ვინაიდან საპენსიო ასაკს მიღწეული პირები შესაძლოა იყვნენ, როგორც პირები, რომელთა სოციალურად დაუცველები, ასევე, შეძლებული სოციალურ-ეკონომიკურად მდგომარეობის მქონე პირები, კანონმდებელი ნეიტრალური შინაარსის რეგულაციით მათ საბოლოოდ განსხვავებულ, უთანასწორო რეჟიმს უდგენს. ვინაიდან, შესაძლოა სოციალურად დაუცველმა პირებმა საბოლოოდ მიიღონ ნაკლები სახელმწიფო ბიუჯეტის წილი მათ პენსიაში, ხოლო შეძლებულ (მდიდარ) ადამიანებს მოუწიოთ შედარებით მაღალი, ან იმავე ოდენობის პენსიის აღება. მაშინ, როდესაც სახელმწიფო, ზოგადად პენსიის მიზნებისა და მისი დანიშნულებიდან გამომდინარე პენსიას, როგორც სოციალურ ბენეფიტს უნდა ანაწილებდეს პირიქით, მათ ვისაც პენსიაზე გასვლის მომენტისთვის აქვს მეტი საჭიროება (უჭირს ეკონომიურად) უნდა უხდიდეს მეტ თანხას, ხოლო, მათ ვისაც ამის საჭიროება არ უდგას (მდიდარია) ნაკლებს, ან საერთოდ არ უნდა უხდიდეს.

საქმეში „საქართველოს მოქალაქე ბიჭიკო ჭონქაძე და სხვები საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის წინააღმდეგ“ არსებითად თანასწორობის დადგენის ერთ-ერთ კრიტერიუმად განისაზღვრა თანასწორო სამართლებრივი ინტერესი. (საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 მარტის N2/1/473 გადაწყვეტილება, II.4-5).

---

მოცემულ შემთხვევაში უნდა დადგინდეს არსებითად უთანასწორო პირების უთანასწორო სამართლებრივი ინტერესი. მიგვაჩნია რომ სადავო სამართალურთიერთობაში შესადარებელი ჯგუფებს აქვთ უთანასწორო სამართლებრივი ინტერესი. მცირე ქონებრივ მდგომარეობის მქონე საპენსიო სქემის მონაწილეს აქვს სამართლებრივი მოლოდინი, რომ ის სახელმწიფო ბიუჯეტში აკუმულირებული თანხიდან მეტ სარგებელს მიიღებს, ვიდრე მაღალი ქონებრივი მდგომარეობის მქონე პირები.

სახელმწიფოს მიზანს წარმოადგენს ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდა, შესაბამისად სახელმწიფო მონაწილეობს საპენსიო დაგროვებით სისტემაში და ახორციელებს საერთო ბიუჯეტიდან კონტრიბუციას პირის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე. ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდის მიზანი უკავშირდება ეფექტური სოციალური გარანტიების შექმნას დასაქმებულებისთვის. სახელმწიფოს მიერ დასახელებულ ღირებულ ლეგიტიმურ მიზანს არ შეიძლება წარმოადგენდეს, კონკრეტული პირებისთვის პროპორციული საპენსიო დანამატის დაგროვება. როდესაც სახელმწიფო საპენსიო შენატანს ახორციელებს საერთო ბიუჯეტიდან, იგი შეზღუდულია რომ რესურს განკარგავს სოციალური საჭიროებების მიხედვით, შესაბამისად გადაანაწილებს მას მიზნობრივად, კონკრეტული პირების საჭიროებების მიხედვით. მოცემულ შემთხვევაში სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი კონტრიბუცია არ შეიცავს სოციალური პასუხისმგებლობის ნიშანს, იგი თანხის განაწილებისას არ ითვალისწინებს პირთა ქონებრივ მდგომარეობას და სადავო ნორმით განსაზღვრულ ურთიერთობას უკავშირებს შრომითი ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ყოველთვიურ შემოსავალს, რაც დიფერენცირებულ მდგომარეობაში აყენებს სოციალურად დაუცველს და შემღებულ ეკონომიკური მდგომარეობის მქონე პირებს.

კანონმდებელმა არსებითად უთანასწორო პირების მიმართ თანაბარი სამართლებრივი რეჟიმი დაამკვიდრა. სახელმწიფო საკუთარ შენატანს ნეიტრალური შინაარსის სადავო ნორმით განსაზღვრავს, რომელიც დაკავშირებულია პირის წლიურ შემოსავალთან, თუმცა შედეგის თვალსაზრისით სხვადასხვა ქონებრივი მდგომარეობის დამსაქმებელზე განსხვავებული ეფექტი აქვს.

## მკაცრი ტესტი

მოგეხსენებათ, რომ არსებითად უთანასწორო პირთა მიმართ ყველა სახის დიფერენცირება *a priori*, დისკრიმინაციულ მოპყრობად არ განიხილება. განსხვავებული მოპყრობა დისკრიმინაციაა თუ ის არ ემსახურება ლეგიტიმურ მიზანს და არ არსებობს გონივრული, პროპორციული ურთიერთმიმართება განსხვავებულ მოპყრობასა და დასახულ ლეგიტიმურ მიზანს შორის“(საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 მარტის N2/1/473 გადაწყვეტილება საქმეზე:“საქართველოს მოქალაქე ბიჭიქო ჭონქაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2)

„დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, სადავო ნორმების შეფასებისას სასამართლო იყენებს ორგვარ, რაციონალური დიფერენცირებისა და მკაცრი შეფასების თანაზომიერების ტესტს. ...

დიფერენცირების შეფასების შესაბამისი ტესტის განსაზღვრის მიზნით, სასამართლომ, უპირველეს ყოვლისა, უნდა დაადგინოს, უკავშირდება თუ არა, განსხვავებული მოპყრობა, კონსტიტუციის მე-14 მუხლში მოხსენიებულ კლასიკურ ნიშნებს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის N2/1/536 გადაწყვეტილება საქმეზე: “საქართველოს მოქალაქეები- ლევან ასათიანი, ირაკლი ვაჭარაძე, ლევან ბერიანიძე, ბექა ბუჩაშვილი და გოჩა გაბოძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ” II-27; 28).

მკაცრი ტესტის გამოყენება დაკავშირებულია, დიფერენცირების ნიშანსა და მე-14 მუხლით დაცულ სფეროში ჩარევის ინტენსივობასთან, კერძოდ, „ნორმა, რომლითაც დადგენილი დიფერენცირება უკავშირდება კლასიკურ, სპეციფიკურ ნიშნებს ან/და ხასიათდება მაღალი ინტენსივობით, ექვემდებარება კონსტიტუციურ შემოწმებას „მკაცრი ტესტის“ ფარგლებში, თანაზომიერების პრინციპის გამოყენებით. ამ ტესტის ფარგლებში „ლეგიტიმური მიზნის დასაბუთებისას საჭიროა იმის მტკიცება, რომ სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევა არის აბსოლუტურად აუცილებელი, არსებობს „სახელმწიფოს დაუძლეველი ინტერესი“. (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №1/1/493, 27 დეკემბერი, 2010 წელი).

წინააღმდეგ შემთხვევაში, „თუ სადავო ნორმიდან მომდინარე დიფერენცირება არ არის დაკავშირებული ზემოთ ხსენებულ ნიშნებთან ან ჩარევა არ ხასიათდება მაღალი ინტენსივობით, სასამართლო სადავო ნორმის კონსტიტუციურობას აფასებს „რაციონალური დიფერენცირების ტესტის“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №1/1/493, 27 დეკემბერი, 2010 წელი).

მოცემულ შემთხვევაში, არსებითად უთანასწორ პირთა დისკრიმინაცია ხდება მათი ქონებრივი მდგომარეობის ნიშნით, სახელმწიფო საპენსიო სისტემაში მონაწილე სხვადასხვა ქონებრივი მდგომარეობის მქონე პირთა მიმართ საბიუჯეტო სახსრებს ანაწილებს დისკრიმინაციულად, პენსიაზე გასვლის მომენტისთვის ნაკლები ქონებრივი მდგომარეობის მქონე პირის მიმართ ახორციელებს ნაკლებ კონტრიბუციას, ხოლო შედარებით მაღალი ქონებრივი მდგომარეობის მქონე პირებს უხდის უფრო მეტს, ან იგივეობრივი რაოდენობის თანხას.

აღნიშნულის გათვალისწინებით საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ურთიერთობაში უნდა გამოიყენოს მკაცრი შეფასების ტესტი, ვინაიდან სახეზე გვაქვს მე-14 მუხლის კლასიკური ნიშანი.

მკაცრი შეფასების ტესტის ფარგლებში, ლეგიტიმური მიზნის დასაბუთებისას, საჭიროა იმის მტკიცება, რომ სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევა არის აბსოლუტურად აუცილებელი, არსებობს სახელმწიფოს დაუძლეველი ინტერესი. მკაცრი ტესტი თავის თავში, ასევე მოიცავს თანაზომიერების პრინციპის გამოყენებას. „თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნაა, რომ „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 სასამართლოდ 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჰესტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II.60). უფლებაში ჩარევა არ უნდა იყოს თვითმიზანი, იგი უნდა

---

ემსახურებოდეს განსაზღვრული, ღირებული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას.

მოსარჩელეს მიაჩნია რომ სადავო ნორმა დისკრიმინაციულად ეპყრობა მას ქონებრივი მდგომარეობის ნიშნით, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური პოლიტიკის დაფინანსებისას უნდა ახდენდეს მოქალაქეების ქონებრივი მდგომარეობით დიფერენცირებას.

ნორმის დისკრიმინაციულობას განაპირობებს სახელმწიფოს მიერ სადავო ნორმით გათვალისწინებული მეთოდოლოგია, რომელიც აპრიორი უფლების დარღვევის რისკებს შეიცავს. აღნიშნული მეთოდოლოგიის მიხედვით საპენსიო ფონდში სახელმწიფოს კონტრიბუცია დაკავშირებულია პირის წლიურ შემოსავალთან, ხოლო კონტრიბუციის ოდენობა იმატებს მონაწილის შემოსავლის მატებასთან ერთად. ამ ურთიერთობაში სახელმწიფო არ ითვალისწინებს პირის ქონებრივ მდგომარეობასა თუ სოციალურ სტატუსს, რის საფუძველზეც არსებობის მიჯნაზე მყოფი ადამიანებისთვის, სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული კონტრიბუციის წილი გაცილებით ნაკლებია, ვიდრე მაღალი წლიური შემოსავლის მქონე პირებისთვის. აღნიშნული მეთოდოლოგიის საფუძველზე არსებობს უფრო მაღალი რისკი იმისა, რომ პირი, რომელიც არ საჭიროებს დახმარებას, მიიღებს უფრო დიდ კონტრიბუცია (სახელმწიფო ბიუჯეტის წილს მის პენსიაში), ვიდრე პირები, რომლებიც დახმარების საჭიროების მქონენი არიან. მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საბიუჯეტო რესურსს განკარგავდეს მიზნობრივად, კონკრეტულ ინდივიდთა საჭიროებისამებრ. დემოკრატიულ საზოგადოებებში სახელმწიფოს აღნიშნული ფუნქცია განაპირობებს საზოგადოების სოციალურ მდგრადობას.

აღნიშნულის გათვალისწინებით სადავო ნორმა ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლს.

---

### III. შუამდგომლობები შენიშვნა 6

ა. შუამდგომლობა (შუამდგომლობები) მოწმის, ექსპერტის ან/და სპეციალისტის მოწვევის თაობაზე. შენიშვნა 7

ბ. შუამდგომლობა სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების თაობაზე. შენიშვნა 8

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-5 პუნქტზე დაყრდნობით, მოგმართავთ წინამდებარე შუამდგომლობით და გთხოვთ, საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე შეაჩეროთ სადავო ნორმების მოქმედება. კერძოდ, სასამართლოს წინაშე ვშუამდგომლობთ გადაწყვეტილების მიღებამდე შეჩერდეს „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი (დაგროვებით საპენსიო სქემაში გაწევრება სავალდებულოა ყველა დასაქმებულისთვის, ხელფასის სახით მიღებული შემოსავლის ნაწილში, გარდა იმ დასაქმებულისა, რომელსაც ამ კანონის ამოქმედებამდე შეუსრულდა 60 წელი (ქალის შემთხვევაში – 55 წელი) და ამავე კანონის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ (დამსაქმებელი ხელფასის გაცემისას მონაწილე დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულზე გასაცემი დასაბეგრი ხელფასის 2 პროცენტის ოდენობით) და „ბ“ (დამსაქმებელი მონაწილე დასაქმებულის სახელით, დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებს საპენსიო შენატანს დასაქმებულზე გასაცემი დასაბეგრი ხელფასის 2 პროცენტის ოდენობით) ქვეპუნქტები.

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად საკონსტიტუციო სასამართლო სადავო აქტის ან მისი ნაწილის შეჩერების გადაწყვეტილებას მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიიღებს, თუ დარწმუნდება, რომ ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედებას შეუძლია ერთ-ერთი მხარისთვის გამოუსწორებელი შედეგები (ზიანი) გამოიწვიოს.

სადავო აქტის ან მისი ნაწილის კონსტიტუციურობის საკითხის გადაწყვეტამდე მისი მოქმედების შეჩერების კანონმდებლობით დადგენილი მექანიზმის მნიშვნელობისთვის ხაზი საკონსტიტუციო

შენიშვნა 6 - მოსარჩელეს შეუძლია წარმოადგინოს დასაბუთებული შუამდგომლობა საქმეზე მოწმის, ექსპერტის ან/და სპეციალისტის მოწვევის თაობაზე; არსებითი განხილვის ზეპირი მოსმენის გარეშე ჩატარების შესახებ; სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების თაობაზე და სხვ.

შენიშვნა 7 - დასაბუთებაში უნდა მიუთითოთ, თუ კონკრეტულად რატომ იწვევთ შესაბამის მოწმეს, ექსპერტს ან/და სპეციალისტს და განსახილველი საქმის გადასაწყვეტად რა მნიშვნელოვანი ინფორმაციის წარმოდგენა შეუძლიათ მათ. (ქვემოთ მოყვანილ ველში, გთხოვთ, მიუთითოთ ვისი მოწვევა გასურთ – მოწმის, ექსპერტის ან/და სპეციალისტის, ხოლო შემდეგ მათი ვინაობა, პროფესია, სამუშაო ადგილი და საკონტაქტო ინფორმაცია).

შენიშვნა 8 - გთხოვთ, ქვემოთ მოყვანილ ველში სასამართლოს წარმოდგინოთ ის მტკიცებულებები, რომლებიც ადასტურებენ სადავო ნორმატიული აქტის მოქმედების შეჩერების მოთხოვნის საფუძვლიანობას.

სასამართლოს ხშირად გაუსვამს. სასამართლო უთითებს, რომ სადავო აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედების შეჩერების ბერკეტი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია, რომელიც უზრუნველყოფს უფლებების ან საჯარო ინტერესის პრევენციულ დაცვას იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს საფრთხე, რომ სადავო ნორმის მოქმედებამ შეიძლება გამოიწვიოს გამოუსწორებელი შედეგი.“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 2 ნოემბრის #1/6/675 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „შპს სამაუწყებლო კომპანია „რუსთავი 2“ და შპს „ტელეკომპანია საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ). ამ მექანიზმის გამოყენებისთვის, როგორც ნორმიდანაც ნათლად იკითხება, ერთადერთი - რომელიმე მხარისთვის „გამოუსწორებელი შედეგის დადგომის“ - წინაპირობა უნდა დაკმაყოფილდეს. სასამართლოს განმარტებით „გამოუსწორებელი შედეგის დადგომა ნიშნავს ისეთ ვითარებას, როდესაც ნორმის მოქმედებამ შეიძლება გამოიწვიოს უფლების შეუქცევადი დარღვევა და დამდგარი შედეგის გამოსწორება შეუძლებელი იქნება ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაშიც კი. ამასთან, პირს ასეთი შედეგის თავიდან აცილების სხვა სამართლებრივი შესაძლებლობა არ გააჩნია (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 20 მაისის #1/3/452,453 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2). ამასთან, აუცილებელია დადგინდეს მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი სადავო ნორმის მოქმედებასა და გამოუსწორებელ სავარაუდო შედეგის დადგომას შორის.

**სადავო ნორმის, „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტისა და ამავე მუხლის მე-6 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, მოქმედების შეჩერების საფუძვლები.**

პირველი მოსარჩელე, ედუარდ მარიკაშვილი (დასაქმებული), თვლის, რომ სადავო ნორმების მოქმედება იწვევს მისი საკუთრების უფლების შეუქცევად დარღვევას და ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაშიც კი დამდგარი შედეგის გამოსწორება შეუძლებელი იქნება. ამასთან, საინტერესოა, მოსამართლეების, ქეთევან ერემადისა და მაია კოპალეიშვილის მიერ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 2 ივნისის №3/2/717 საოქმო ჩანაწერზე, განსხვავებულ აზრში განვითარებული მსჯელობა, რომ „გამოუსწორებელი შედეგის დადგომა აუცილებლად არ გულისხმობს უფლების სრულად, შეუქცევადად გაქრობას. თუ სადავო ნორმის მოქმედებას შეიძლება უფლების დამცრობა, მისი რეალიზების შესაძლებლობის შეუქცევადად შემცირება მოჰყვეს, მაშინ იგი ამ თვალსაზრისით გამოუსწორებელ შედეგებს აყენებს. ის ფაქტი, რომ სადავო ნორმის მოქმედების შედეგად მოსარჩელებს სრულად არ ერთმევათ კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცული უფლება, თავისთავად არ გულისხმობს გამოუსწორებელი შედეგის არარსებობას. თუ სადავო ნორმის მოქმედების შედეგად უფლების დამცრობა, მისი რეალიზების შესაძლებლობის მნიშვნელოვნად და შეუქცევადად შემცირება ხდება, იგი გამოუსწორებელ შედეგებს აყენებს „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მიზნებისათვის.“

მოსარჩელეს მიაჩნია, რომ სადავო ნორმები მას სავალდებულოდ რთავს საპენსიო სქემაში, შესაბამისად, 2019 წლის 01 იანვრიდან ის ვალდებულია დაგროვებით საპენსიო ფონდში

გადარიცხოს მისი დასაბეგრი ხელფასის 2%. სარჩელის ძირითად ნაწილში განვითარებულ მსჯელობაზე დაყრდნობით მოსარჩელე თვლის, რომ სადავო ნორმები გაუმართლებლად ზღუდავს მისი საკუთრების უფლებას. ამასთან, ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაში მოსარჩელე მის საკუთრების დაბრუნებას შეძლებს, მხოლოდ საპენსიო ასაკს მიღწევის შემთხვევაში. სხვა მექანიზმს საპენსიო ფონდში გადარიცხული თანხის დაბრუნებისთვის არც „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონი და არც საქართველოს სხვა კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს. მოსარჩელე, სარჩელის სასამართლოში წარმოდგენის მომენტისთვის არის 27 წლის. შესაბამისად, სადავო ნორმათა არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაში ის საპენსიო ფონდში უკვე გადარიცხულ თანხას (საკუთრებას) დაიბრუნებს მხოლოდ 38 წლის შემდეგ, ესეც იმ შემთხვევაში თუ მიაღწევს საპენსიო ასაკს. საკუთრების უფლების მსგავსი ინტენსივობით შეზღუდვა უნდა გაუტოლდეს გამოუსწორებელ შედეგს, რომელსაც სადავო ნორმა მოსარჩელე მხარისთვის გარდაუვლად იწვევს. სავარაუდო შედეგსა და სადავო ნორმას შორის მიზეზშედეგობრივი კავშირის არსებობა ცხადია და ვთვლით, რომ არ არის სადავო.

**სადავო ნორმის, „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, მოქმედების შეჩერების საფუძვლები.**

მეორე მოსარჩელე, ააიპ „საქართველოს დემოკრატიულ ინიციატივა“ (დამსაქმებელი) თვლის, რომ სადავო ნორმების მოქმედება იწვევს მისი საკუთრების უფლების შეუქცევად დარღვევას და ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაშიც კი დამდგარი შედეგის გამოსწორება შეუძლებელი იქნება.

სადავო ნორმა, მეორე მოსარჩელეს, დამსაქმებელ იურიდიულ პირს, გარდაუვლად ავალდებულებს მისი დასაქმებულების (საპენსიო სისტემის მონაწილის) სასარგებლოდ, საპენსიო ფონდში, საკუთარი ქონებიდან, გადარიცხოს დასაქმებულების დასაბეგრი ხელფასის 2%. ეს ვალდებულება მოსარჩელეს მიმდინარე წლის 01 იანვრიდან წარმოეშვა. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ დამსაქმებელი საპენსიო ფონდში დასაქმებულის სასარგებლოდ გადარიცხულ თანხას ვერასდროს, მათ შორის, ვერც ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაში დაიბრუნებს. კერძოდ, „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონი და საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტები დამსაქმებელის მიერ დასაქმებულისთვის დამსაქმებლის სასარგებლოდ საპენსიო ფონდში მისი საკუთრებიდან გადარიცხული თანხის დაბრუნების რაიმე სახის მექანიზმს არ ითვალისწინებს. საკუთრების უფლების მსგავსი ინტენსივობით შეზღუდვა დამსაქმებლისთვის საკუთრების უფლებას აზროს აცლის და მის მთლიანად დაკარგვას იწვევს რაც ცალსახად გამოუსწორებელი შედეგია მისთვის, რომელსაც სადავო ნორმა მოსარჩელე მხარისთვის გარდაუვლად იწვევს. სავარაუდო შედეგსა და სადავო ნორმას შორის მიზეზშედეგობრივი კავშირის არსებობა ცხადია და ვთვლით, რომ არ არის სადავო.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე გთხოვთ, სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე შეაჩეროთ სადავო ნორმები, კერძოდ, „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი და ამავე მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები.

---

შენიშვნა 9 - გთხოვთ, ქვემოთ მოყვანილ ველში სასამართლოს წარმოუდგინოთ ის მტკიცებულებები, რომლებიც ადასტურებენ შუამდგომლობის საფუძვლიანობას.



## IV. თანდართული დოკუმენტების სია

ა. დოკუმენტები, რომლებიც სავალდებულოა ერთვოდეს სარჩელს (გთხოვთ, მონიშნოთ შესაბამისი უჯრა)

1. სადავო ნორმატიული აქტის ტექსტი.
2. მოსარჩელის წარმომადგენლის (წარმომადგენელთა) უფლებამოსილების დამადასტურებელი დოკუმენტი.
3. სახელმწიფო ბაჟის გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტი.
4. კონსტიტუციური სარჩელის ელექტრონული ვერსია.

ბ. სხვა დოკუმენტები:

1. კვლევა: საპენსიო რეფორმა: რეკომენდაციები პოლიტიკის შესამუშავებლად, საქართველოს მაგალითი
2. ხელშეკრულება
3. ამონაწერი

საკონსტიტუციო სამართალწარმოების მონაწილენი მოვალენი არიან, კეთილსინდისიერად გამოიყენონ თავიანთი უფლებები. საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის წინასწარი შეცნობით ყალბი ცნობების მიწოდება იწვევს კანონით გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობას („საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლი)

მოსარჩელის ხელმოწერა:

თარიღი: 08.01.2019