საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს
მეორე კოლეგიის
განჩინება №2/14/1393

2019 წლის 24 ოქტომბერი
ქ. ბათუმი

კოლეგიის შემადგენლობა:
თეიმურაზ ტუღუში – სხდომის თავმჯდომარე;
ირინე იმერლიშვილი – წევრი;
მანანა კობახიძე – წევრი;
თამაზ ცაბუტაშვილი – წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე.
სხდომის მდივანი: მარიამ ბარამიძე.
საქმის დასახელება: დავით თორაძე და „შპს თორაძე და პარტნიორები“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.
დავის საგანი: ა) „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველ, მე-2 და მე-3 პუნქტებთან და 26-ე მუხლის მე-4 პუნქტთან მიმართებით; ბ) „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველ, მე-2 და მე-3 პუნქტებთან მიმართებით.
საქმის განხილვის მონაწილეები: მოსარჩელე, მოსარჩელე „შპს თორაძე და პარტნიორების“ წარმომადგენელი დავით თორაძე; მოპასუხის, საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელი – ქრისტინე კუპრავა; მოწმე – საპენსიო სააგენტოს დირექტორი ლევან სურგულაძე.

I
აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 31 იანვარს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1393) მომართეს დავით თორაძემ და „შპს თორაძე და პარტნიორებმა“. №1393 კონსტიტუციური სარჩელი, არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიას გადმოეცა 2019 წლის პირველ თებერვალს. კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის განმწესრიგებელი სხდომა, ზეპირი მოსმენით, გაიმართა 2019 წლის 7 მარტს.

2. №1393 კონსტიტუციურ სარჩელში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მომართვის სამართლებრივ საფუძვლად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტი და მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი, მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი და 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

3. „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, დაგროვებით საპენსიო სქემაში გაწევრება სავალდებულოა, 60 წლის ასაკს (ქალის შემთხვევაში – 55) მიღწეული პირების გარდა, ყველა დასაქმებულისთვის, ხელფასის სახით მიღებული შემოსავლის ნაწილში. ამავე კანონის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს, რომ დასაქმებული საპენსიო სქემის მონაწილე ხდება ამ მუხლის ამოქმედების შემდეგ მის მიერ პირველი ხელფასის მიღებისთანავე. საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლით უზრუნველყოფილია საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება, ხოლო 26-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განამტკიცებს მეწარმეობის თავისუფლებას.

4. კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, სადავო ნორმების საფუძველზე, დასაქმებულსა და დამსაქმებელს ეკისრებათ საპენსიო სქემაში მონაწილეობის მიღების ვალდებულება და იძულებულნი არიან, განახორციელონ საპენსიო შენატანი აღნიშნულ სქემაში. საპენსიო შენატანს გააჩნია სავალდებულო ხასიათი და პატერნალისტური მოტივების საფუძველზე, ზღუდავს მოსარჩელეთა საკუთრების უფლებას, რაც საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მიხედვით, გამართლებული ვერ იქნება. ამასთან, სადავო რეგულირების შედეგად დამსაქმებლებს ეკისრებათ დამატებითი ფინანსური ტვირთი, რაც ასევე გაუმართლებლად ზღუდავს მათ მეწარმეობის თავისუფლებას.

5. მოსარჩელე მხარე განმარტავს, რომ საპენსიო სქემის გაცხადებული მიზანია მოსახლეობის მატერიალური მდგომარეობის გაუმჯობესება. თუმცა აღნიშნული მიზნის მიღწევა სახელმწიფოს ევალება და არა თავად კონკრეტულ პირებს. ამასთან, დამსაქმებლისათვის, დასაქმებულის სასარგებლოდ საპენსიო შენატანის განხორციელების ვალდებულება მისი საკუთრების ჩამორთმევას უთანაბრდება და ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილ მოთხოვნებს.

6. მოსარჩელე დავით თორაძის განმარტებით, მისთვის პრობლემურია საპენსიო სქემაში გაწევრების სავალდებულოობის ასპექტი. ამასთან, მოსარჩელის ასაკი აღემატება 40 წელს, შესაბამისად, მას სქემაში გაწევრებიდან სამი თვის შემდგომ შეუძლია, უარი თქვას სქემაში მონაწილეობაზე. მიუხედავად ამისა,

მოსარჩელეს ეკისრება გაწევრების ვალდებულება და მნიშვნელობა არ აქვს ეს ხდება 3 თვით თუ ხანგრძლივი ვადით, რაც თავისთავად იწვევს მისი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვას.

7. მოსარჩელე მხარის მითითებით, სადავო ნორმები განსაკუთრებით პრობლემურია დამსაქმებელთან მიმართებით, რადგან დამსაქმებელი ვალდებულია, დასაქმებულის სასარგებლოდ განახორციელოს შენატანი, რომლისგანაც ის ვერანაირ სარგებელს ვერ მიიღებს. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია საპენსიო შენატანს არ მიიჩნევს გადასახადად, დამსაქმებლის პერსპექტივიდან მისთვის აღნიშნული ვალდებულების დაკისრება განხილული უნდა იქნეს საგადასახადო ტვირთის დაწესებად და არა საპენსიო შენატანად. აღნიშნული კი დასაშვებია მხოლოდ რეფერენდუმის დანიშვნის გზით. ამასთან, დამსაქმებლის მიმართ ამ ვალდებულების დაწესებით, იგი კარგავს მის საკუთრებაზე მოთხოვნის უფლებასაც, რაც საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მიზნებისთვის საკუთრების ჩამორთმევად უნდა დაკვალიფიცირდეს. თუმცა, თუნდაც დამსაქმებლის მიმართ სადავო ნორმით დადგენილი ღონისძიება საკუთრების შეზღუდვად იქნეს მიჩნეული, ის ვერ დააკმაყოფილებს თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნებს ზემოთ დასახელებული გარემოებების გამო.

8. მოსარჩელე მხარე „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად, შუამდგომლობს სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების თაობაზე. მოსარჩელეები მიუთითებენ, რომ სადავო ნორმების მოქმედების პირობებში სახეზეა გამოუსწორებელი ზიანის დადგომის საფრთხე, ვინაიდან არ არსებობს სადავო ნორმებით გამოწვეული მატერიალური დანაკარგის ანაზღაურების შესაძლებლობა.

9. მოპასუხე მხარის განმარტებით, სადავო კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს სქემაში გაწევრების ვალდებულებას, თუმცა ის თავისთავად არ აკისრებს შესაბამის პირებს რაიმე ფინანსურ ტვირთს. აქედან გამომდინარე, ხსენებული დანაწესი ვერ გამოიწვევს საკუთრების უფლების შეზღუდვას. გარდა ამისა, სადავო რეგულირების საფუძველზე, პირებს ეკისრებათ ფინანსური ვალდებულება და არ ხორციელდება მათ საკუთრებაში არსებული ქონების ჩამორთმევა. ერთი მხრივ, მათ გარკვეული პერიოდით ეზღუდებათ დასაბეგრი ხელფასის 2%-ის განკარგვა, თუმცა, მეორე მხრივ, მათ საკუთრებაში დამატებით გადადის ხელფასის 4%, შესაბამისად, სახეზე არ არის საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის შეზღუდვა.

10. მოპასუხის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ არ არსებობს სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების სამართლებრივი საფუძველი, რადგან არ იკვეთება მოსარჩელეთა მიმართ გამოუსწორებელი ზიანის დადგომის საფრთხე. კერძოდ, დასაქმებულთა მიერ საპენსიო სქემაში განხორციელებული შენატანი ინახება მათ ინდივიდუალურ ანგარიშზე და საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, მოსარჩელეებს შესაძლებლობა ექნებათ, დაიბრუნონ მათ მიერ გაღებული ფინანსური დანახარჯი. ამასთან, შენატანი ასევე დაუბრუნდებათ დამსაქმებლებს, რადგან მათ მიერ გაწეული დანახარჯის ოდენობა განსაზღვრულია და, ამ მხრივ, არ არსებობს რაიმე შემაფერხებელი ფაქტორი. ამასთან, სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერებით მნიშვნელოვნად შეფერხდება აღნიშნული სისტემის ფუნქციონირება, რაც მნიშვნელოვან ზიანს მიაყენებს საჯარო ინტერესებს.

11. განსახილველ საქმეზე მოწმედ მოწვეული იქნა საპენსიო სააგენტოს დირექტორი ლევან სურგულაძე. მოწმის განცხადებით, საპენსიო სქემაში გაწევრების სავალდებულოობის კომპონენტის გაუქმება მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის ზოგადად ამ რეფორმის განხორციელებას. ამასთანავე, კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილების შემთხვევაში არ არსებობს რაიმე შემაფერხებელი ბარიერი, რაც ხელს შეუშლიდა პირთა მიერ გაღებული შენატანის მათ საკუთრებაში დაბრუნებას. შესაბამისად, სადავო ნორმების მოქმედება ვერ გამოიწვევს მოსარჩელეთა მიმართ გამოუსწორებელი ზიანის დადგომას. გარდა ამისა, ხსენებული საპენსიო რეფორმა ემსახურება ბევრი მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესის უზრუნველყოფას, რასაც სადავო ნორმების შეჩერება მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის. ამრიგად, არ არსებობს სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების საფუძველი.

II
სამოტივაციო ნაწილი

1. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და 31^1 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, მოსარჩელემ კონსტიტუციურ სარჩელში უნდა მოიყვანოს ის მტკიცებულებები, რომლებიც ადასტურებენ სარჩელის საფუძვლიანობას ანუ კონსტიტუციური სარჩელი დასაბუთებული უნდა იყოს. აღნიშნული მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლო „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31^3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, კონსტიტუციურ სარჩელს ან სასარჩელო მოთხოვნის შესაბამის ნაწილს არ მიიღებს არსებითად განსახილველად. საკონსტიტუციო სასამართლოს დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, „კონსტიტუციური სარჩელის დასაბუთებულად მიჩნევისათვის აუცილებელია, რომ მასში მოცემული დასაბუთება შინაარსობრივად შეეხებოდეს სადავო ნორმას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 5 აპრილის №2/3/412 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – შალვა ნათელაშვილი და გიორგი გუგავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-9). ამასთან, „კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღებისათვის აუცილებელია, მასში გამოკვეთილი იყოს აშკარა და ცხადი შინაარსობრივი მიმართება სადავო ნორმასა და კონსტიტუციის იმ დებულებებს შორის, რომლებთან დაკავშირებითაც მოსარჩელე მოითხოვს სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10

ნოემბრის №1/3/469 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახაბერ კობერიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1). წინააღმდეგ შემთხვევაში, კონსტიტუციური სარჩელი ჩაითვლება დაუსაბუთებლად და არ მიიღება არსებითად განსახილველად.

2. №1393 კონსტიტუციურ სარჩელში სადავოდ არის გამხდარი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის და 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის კონსტიტუციურობა. „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „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)“. ამავე კანონის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, „დასაქმებული, გარდა იმ დასაქმებულისა, რომელსაც ამ კანონის ამოქმედებამდე შეუსრულდა 60 წელი (ქალის შემთხვევაში – 55 წელი), ხდება მონაწილე ამ მუხლის ამოქმედების შემდეგ მის მიერ პირველი ხელფასის მიღებისთანავე“. ამდენად, სადავო ნორმებით განისაზღვრება დასაქმებულის საპენსიო სქემაში გაწევრიანების ვალდებულება და გაწევრიანების დრო.

3. მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმა არღვევს მის საკუთრების უფლებასა და მეწარმეობის თავისუფლებას, რადგან დასაქმებულის საპენსიო სქემაში გაწევრიანება წარმოშობს დასაქმებულისა და დამსაქმებლის მიერ საპენსიო შენატანის გადახდის ვალდებულებას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სარჩელის დასაბუთებულების შემოწმებისას უნდა გაირკვეს, რამდენად ადგენს ზემოთ ხსენებული სადავო ნორმები რაიმე სახის ფინანსურ ტვირთს დასაქმებულის ან/და დამსაქმებლისათვის.

4. სადავო ნორმებით არ შეეხება უშუალოდ საპენსიო სქემის მახასიათებლებს და არ განსაზღვრავს საპენსიო სქემის მონაწილეთა უფლება-მოვალეობებს, მათ შორის, არ მიუთითებს სქემის მონაწილეთა მიერ ფინანსური შენატანის განხორციელების ვალდებულებაზე. მოსარჩელე მხარის მიერ სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურობის შესახებ დასაბუთება სრულად ეფუძნება დაშვებას, რომ საპენსიო სქემაში გაწევრიანება თავისთავად წარმოშობს საპენსიო შენატანების გაკეთების ვალდებულებას. თუმცა, შესაძლებელია, საპენსიო სქემაში გაწევრიანებას უკავშირდებოდეს სხვადასხვა სამართლებრივი შედეგები, რომლებიც საერთოდ არ გულისხმობს რაიმე სახის ფინანსურ ვალდებულებას. ამდენად, საპენსიო სქემაში გაწევრიანების ვალდებულების დამდგენი ნორმა თავისთავად არ განაპირობებს დასაქმებულსა და დამსაქმებლისათვის რაიმე სახის ფინანსური ტვირთის დაკისრებას. დასახელებული შენატანის გადახდის ვალდებულება დადგენილია „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით. სწორედ ეს ნორმა წარმოშობს მოსარჩელეთათვის პრობლემურ ფინანსურ ტვირთს. ფინანსური ტვირთის დაკისრების გარეშე, თავისთავად, საპენსიო სქემაში მონაწილეობა არ იწვევს საკუთრების უფლების ან/და მეწარმეობის თავისუფლების შეზღუდვას.

5. ამდენად, აშკარაა, რომ კონსტიტუციურ სარჩელში საკუთრების უფლების შეზღუდვის თაობაზე წარმოდგენილი არგუმენტაცია უკავშირდება არა სადავოდ გამხდარ ნორმას, არამედ – კანონის სხვა დებულებებს. ამავე დროს, არ იკვეთება, რომ თავისთავად საპენსიო სქემაში გაწევრიანება იწვევს ზემოთ ხსენებული კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, №1393 კონსტიტუციური სარჩელი დაუსაბუთებელია და არ უნდა იქნეს მიღებული არსებითად განსახილველად „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31^1 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტისა და 31^3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის საფუძველზე.

III
სარეზოლუციო ნაწილი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, 27^1 მუხლის მე-2 პუნქტის, 31-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების, 31^1 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 31^2 მუხლის მე-8 პუნქტის, 31^3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 31^5 მუხლის პირველი, მე-3, მე-4 და მე-7 პუნქტების, 31^6 მუხლის მე-2 პუნქტის, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 43-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-5, მე-7, მე-8, მე-10 და მე-13 პუნქტების საფუძველზე,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო
ა დ გ ე ნ ს:

1. არ იქნეს მიღებული არსებითად განსახილველად №1393 კონსტიტუციური სარჩელი („დავით თორაძე და „შპს თორაძე და პარტნიორები“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“).

2. განჩინება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.

3. განჩინება გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე 15 დღის ვადაში, გაეგზავნოს მხარეებს და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.

კოლეგიის შემადგენლობა:
თეიმურაზ ტუღუში

ირინე იმერლიშვილი
მანანა კობახიძე
თამაზ ცაბუტაშვილი