

ქართული სამართლის ჟურნალი

ქართულ-ნორვეგიული კანონის უზენაესობის ასოციაციის პერიოდული გამოცემა

გამოცემა 3 2019
სპეციალური ნომერი 1



ქართული იურიდიული ასოციაცია
უზენაესობის ასოციაცია



ქართულ-ნორვეგიული
კანონის უზენაესობის ასოციაციის
პერიოდული გამოცემა

ბიორგზი მარზიანის
სახელმწიფოს სტრუქტურა
სტაბილურობის კონსტრუქცია

ქართული სამართლის ჟურნალი

გამოცემა **3** 2019
სპეციალური ნომერი **I**

ჟურნალის მიზნები

ქართულ და ევროპულ იურიდიულ წრეებს შორის დი-
ალოგის და საქართველოს ევროპული მისწრაფებების
ხელშეწყობა კანონის უზენაესობაზე, ადამიანის უფლებებე-
სა და დემოკრატიამ, თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკაზე,
სამართლებრივი კულტურის და განათლების ევროპე-
იზაციაზე, და საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავ-
შირის სამართალთან დაახლოვებაზე მნიშვნელოვანი
სამართლებრივი სიახლეების საექსპერტო მიმოხილვის
უმჯობესების გზით.

EDITORIAL BOARD

თეიმურაზ ანთაძე აღმასრულებელი რედაქტორი

თომას ფრობერგი აღმასრულებელი რედაქტორი

ანა დოლიძე

ბიორგზი ბიორგაძე

ანდრეს ლოვლი

რუნარ თორბერგსენი

თარგმანი

პაპ მამუკელიანი

ყდის და ჟურნალის დიზაინი

ბენიამინ ფიშერი, IBDesign

**წინამდებარე პუბლიკაციის გამოცემა შესაძლებელი
განდა ნორვეგიის საგარეო საქმეთა სამინისტროს
ფინანსური მხარდაჭერით.**

წინამდებარე პუბლიკაციაში არსებული ინფორმაცია და მოსაზ-
რებები ეკუთვნის ავტორებს და არ წარმოადგენს ნორვეგიის სა-
გარეო საქმეთა სამინისტროს ან ქართულ-ნორვეგიული კანონის
უზენაესობის ასოციაციის ოფიციალურ პოზიციას.

წინამდებარე პუბლიკაციაში არსებული მასალის გამოყენება შესაძ-
ლებელია წყაროზე სათანადო მითითების გაცემის შემთხვევაში.

ISSN 2587-4594



5 ნიკა პირველშვილი
ნარკოპოლიტიკის
ლიბერალიზაცია და
საქართველოს
საკონსტიტუციო
სასამართლოს როლი ამ
პროცესში

16 დავით გვინაძე
მომხმარებელთა
სურსათის უვნებლობის
საკითხის შედარებითი
სამართლებრივი ანალიზი

27 ბიორგზი მარზიანის
საქართველოს მოგების
გადასახადის მოდელის
კრიტიკული შედარებითი
ანალიზი ევროკავშირის
ანალოგებთან
(უპირატესად ესტონურ
მოდელთან)

39 ავთანდილ კუჭავა
საიდუმლოს ფარდის ახდა:
გადასახადებისგან თავის
არიდება, დირექტორების,
პარტნიორებისა და
კომპანიების ცხოვრება

51 ბივი ადამია
არაპირდაპირი მყიდველი
როგორც კარტელური
გარიგებისგან მიყენებულ
ზიანის ანაზღაურების
მოთხოვნაზე
უფლებამოსილი პირი

ქართული სამართლის ჟურნალის წინამდებარე სპეციალურ გამოშვებაში წარმოგიდგენილია გიორგი მარგიანის სახელობის სამართლის სტუდენტების სტატიათა რიგით მეორე კონკურსში მონაწილე ნაწერები. კონკურსი 2018 წლის ბოლოს გაიმართა. ჩვენი გადაწყვეტილება ჟურნალის ამ სპეციალური ნომრის გამოშვებაზე რამდენიმე მიზეზით არის განპირობებული. სტუდენტების მიერ საკონკურსო ნაწერებისათვის შერჩეული თემების აქტუალობა ჩვენთვის უაღრესად შთამბეჭდავი აღმოჩნდა. ისინი მკითხველის ყურადღებას საკითხთა ისეთ ფართო სპექტრზე მიაპყრობენ, როგორცაა ნარკოპოლიტიკის ლიბერალიზაცია, მომხმარებელთა უფლებები სურსათის უვნებლობის რეგულირების კუთხით და საგადასახადო სამართალი ცალკეული პრობლემები. მათში წარმოდგენილი აქცენტები თანხვედა ჩვენი ჟურნალის მისიას და ყურადღებას ისეთ სამართლებრივ საკითხებზე ამახვილებს, რომელთაც მეტი დროის დათმობა ესაჭიროება.

სასიამოვნოდ დაემთხვა კანონის უზენაესობის ქართულ-ნორვეგიული ასოციაციის 2019 წლის თებერვალში ოსლოში გამართული სემინარის თემა, სტატიათა ამ კონკურსის გამარჯვებული ნაწერის თემას. თავის

ნაწერში, ნიკა პირველაშვილი განიხილავს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლს მარიხუანას მოხმარების ჯერ დეკრიმინალიზაციის, ხოლო შემდეგ მისი მოხმარებისათვის ყოველგვარი ადმინისტრაციული სანქციის გაუქმებაში. თავისი კომპაქტურობის მიუხედავად, ნაწერი საკმაოდ დეტალურად მიმოიხილავს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკას და წარმოაჩენს მას როგორც ამ საკითხზე თანმიმდევრული ნაბიჯების ერთობლიობას, რომელიც ამავე საკითხზე არსებულ მზარდ გლობალურ ტენდენციასთან არათუ თანხვედრაში, არამედ შესაძლოა ამ ტენდენციის მოწინავე რიგებშიც კია. ეს ტენდენცია, რომელიც ნათლად იდენტიფიცირებადი სხვა ქვეყნებში ამავე საკითხზე განვითარებული მოვლენების ერთობლიობით, შედგება სხვადასხვა ინსტიტუციური ფორმის მქონე აღიარებებისგან, რომ „ნარკოტიკების პრობლემის“ მოსაგვარებლად, სისხლისსამართლებრივი მიდგომა ვერ გამოდგება ძირითად და მით უმეტეს ერთადერთ საშუალებად.

ამ მხრივ, ნიკა პირველაშვილის გამარჯვებული ნაწერი საფუძვლად დაედო ოსლოში წლევანდელ სემინარზე გამართულ დისკუსიებს. საქართველოს ნარკოპოლიტიკის უფრო ფართო ჭრილში განხილვისას, სემინარის მონაწილეებმა – მოსამართლეებმა, აქტივისტებმა და მკვლევარებმა – ყურადღება გაამახვილეს მკაფიო განსხვავებაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან მარიხუანას მოხმარებაზე არსებულ მიდგომასა და ზოგადად ნარკოტიკების მოხმარებაზე მთავრობის მიდგომას შორის. სემინარს წითელ ხაზად გასდევდა მონაწილეთა მიერ მოყვანილი არაერთი მაგალითი, რომელიც მთავრობის მხრიდან სისხლისსამართლებრივი მიდგომის მთავარ მიდგომად გამოყენებაზე მიუთითებდა, თავისი კონტრპროდუქტიული შედეგებით. სემინარის მონაწილე ქართველი ექსპერტების ამ შეშფოთებას ნორვეგიელი მონაწილეებიც გამოეხმაურნენ, ანალოგიური მაგალითების ნორვეგიული პრაქტიკიდან მოყვანით. აღმოჩნდა, რომ პრობლემა გარკვეულწილად საერთოა, რაც მის გადაჭრის ხელშეწყობის მიზნით შედარებით-სამართლებრივი მიდგომის გამოყენების არაერთ შესაძლებლობას იძლევა.

კონკურსის სხვა მონაწილეებიდან გამოვყოფთ დავით გვენეტაძის სტატიას სურსათის უვნებლობის რეგულირებაზე (მეორე ადგილი) და გიორგი ცაგურიას ნაწერს მოგების გადასახადის ქართულ და ესტონურ მოდელებზე (მესამე ადგილი). ჩვენ ასევე გადავწყვიტეთ გამოვაქვეყნოთ

კონკურსში მონაწილე კიდევ ორი ნაწერი. ამ ნომერში წარმოდგენილი ხუთივე სტატია, კონკურსის პირობების თანახმად, ავტორების მიერ ინგლისურად იქნა დაწერილი, რათა ჩვენ ნორვეგიულ კოლეგებს მათ შეფასებაში მონაწილეობის მიღება შეძლებოდათ. ნაწერები შემდგომ ქართულად ჟურნალის მიერ ითარგმნა. სარედაქციო საბჭოს გადაწყვეტილებით, ნაწერების ინგლისურენოვანი ორიგინალები იბეჭდება შესწორებების გარეშე. ჩვენი აზრით, მკითხველისათვის მათი პირვანდელი სახით მიწოდება ყველაზე უფრო ზუსტად წარმოაჩენს კონკურსში მონაწილე სტუდენტების როგორც პოტენციალს ისე იმ მხარეებს რომელთა გაძლიერებაზე შესაძლო ფიქრი მათ ინტერესში შედის. აქედან გამომდინარე, მკითხველს წინასწარ ვაფრთხილებთ ინგლისურენოვან ვერსიაში არსებულ ლინგვისტური და სხვა შესაძლო შეცდომებზე რაც, როგორც უკვე განვმარტეთ, კონკურსში მონაწილე ნაწერებს თავისებურად საინტერესოს ხდის.

როგორც ყოველთვის, ვიმედოვნებთ, რომ მკითხველისათვის სასიამოვნო იქნება ამ ნომრის კითხვა და მზად ვართ განვიხილოთ მასთან დაკავშირებული შენიშვნები და წინადადებები, რომელთა მოწოდებაც შესაძლებელია ელექტრონული ფოსტის შემდეგ მისამართზე: editors@georgianlawjournal.org.

**სარედაქციო საბჭოს სახელით,
თეიმურაზ ანთელავა**

ნარკოპოლიტიკის ლიბერალიზაცია და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი ამ პროცესში

„ადამიანი არ შეიძლება იყოს სისხლის სამართლის პოლიტიკის ინსტრუმენტი და დანაშაულთან ბრძოლის საშუალება, ადამიანი არის მიზანი, რომელზე ორიენტირებითაც მოქმედებს ხელისუფლება, მათ შორის, სისხლის სამართლის პოლიტიკის შემუშავების პროცესშიც“¹.

1. შესავალი

ამ სტატიის მთავარ მიზანს წარმოადგენს საქართველოში არსებული ნარკოპოლიტიკისა და მისი უარყოფითი შედეგების შესახებ ზოგადი მიმოხილვა. აღნიშნული სტატია ძირითადად მიმოიხილავს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განაჩენებს, რომელმაც ნარკოპოლიტიკის ლიბერალიზაციის პროცესზე უმნიშვნელოვანესი გავლენა იქონია. ამასთან, წარმოდგენილი იქნება სხვა ქვეყნების გამოცდილება და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშები ამ საკითხთან დაკავშირებით. ამგვარად, შედარებითი, თეორეტიკული და სისტემური მეთოდების

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის საელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტი.

¹ საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი პარლამენტის წინააღმდეგ, 2015 წლის 24 ოქტომბერი, II-54.

ფარგლებში ზემოაღნიშნული ინფორმაციის ანალიზისას, ხაზგასმული იქნება ნარკოპოლიტიკის ლიბერალიზაციის აუცილებლობის და საზოგადოებაზე მისი პოზიტიური გავლენის მნიშვნელობა.

2. პრობლემის სიმძაფრე

2012 წელს, პოლიციამ, საკუთარ ქორწილამდე ერთი დღით ადრე, 30 წლის ვანო მაჭავარიანი დააპატიმრა. ფაქტობრივად, მაჭავარიანი თავის წინასაქორწინო წვეულებაზე მიდიოდა, როდესაც პოლიციამ გააჩერა და ამოიღო ორი დოზა ჰალუცინოგენი ნარკოტიკული საშუალება LSD, 0.00172. ამოღებული ნარკოტიკი განსაკუთრებით დიდ ოდენობად დაკვალიფიცირდა და სასამართლომ მაჭავარიანს 9 წლითა და 6 თვით თავისუფლების აღკვეთა მიუსაჯა. მისი ქორწინება ჩაიშალა, ხოლო თავად მაჭავარიანმა 2017 წლის ოქტომბერში პრეზიდენტის შეწყალებით გათავისუფლებამდე 5 წელი ციხეში გაატარა.² მაჭავარიანს 0.00172 გრამი ნარკოტიკული საშუალება LSD მხოლოდ პირადი მოხმარებისთვის ჰქონდა, თუმცა კვლევების თანახმად საქართველოში მაჭავარიანის მსგავსად ადამიანებზე მძიმე სასჯელის დაკისრება იშვიათობა არ არის.³

ეს ტიპური ისტორია მიუთითებს საქართველოში არსებულ რეპრესიულ ნარკოპოლიტიკასა და მკაცრ სასჯელზე. ამგვარი სასტიკი მიდგომის გამომწვევი მიზეზები უნდა ვეძებოთ საწყისებში, როდესაც საქართველომ აირჩია ნარკოტიკების მოხმარებისა და რეალიზაციის კრიმინალიზაცია. 2006 წელს საქართველოს მთავრობამ გამოაცხადა „ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკა“ ყველა დანაშაულის მიმართ, მათ შორის ნარკოდანაშაულის მიმართ. იგივე წელს, პარლამენტმა მიიღო ახალი ანტინარკოტიკული კანონმდებლობა, რომელმაც დაადგინა უფრო მაღალი ფინანსური ჯარიმები და ხანგრძლივი პატიმრობა ნარკოდანაშაულისათვის, შეამცირა სასამართლოს დისკრეცია ნარკოდანაშაულთან მიმართებით და შემოიღო დამატებითი სასჯელი ნარკოდამნაშევეების წინააღმდეგ. ამ

² Human Rights Watch-ის ანგარიში სამაგალითო დასჯა – საქართველოს რეპრესიული ნარკოპოლიტიკის მძიმე ადამიანური შედეგები, 2018, გვ. 1-2, 5, <https://www.hrw.org/report/2018/08/13/harsh-punishment/human-toll-georgias-abusive-drug-policies>, (შემოწმებულია 2018 წლის 15 სექტემბერს).

³ იქვე, გვ. 1.

პროცესში მოხდა ადამიანის უფლებების უგულვებელყოფა და შეიქმნა საფრთხე, რომ მომავალში მრავალი მოქალაქე გახდებოდა მკაცრი სასჯელის მსხვერპლი.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობამ 2012 წელს მოახდინა ნარკოპოლიტიკის ნაწილობრივი ლიბერალიზაცია, იგი კვლავ მკაცრი დარჩა. სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემა პირადი მოხმარების მიზნით ნარკოტიკის მოხმარებას ან ფლობას კვლავ სისხლის სამართლის მძიმე დანაშაულად განიხილავს. გადამეტებული სადამსჯელო ნარკოკანონმდებლობისა და პრაქტიკის გავლენა, მათ შორის არაპროპორციულად მკაცრი პატიმრობის ვადა და ჯარიმები, იძულებითი, სავალდებულო ნარკოლოგიური შემოწმება, იძულებითი საპროცესო შეთანხმებები, და თვითნებური უფლებრივი შეზღუდვები, როგორებიცაა მართვის მოწმობის მოპოვებასა ან სხვადასხვა პროფესიით მუშაობაზე შეზღუდვის დაწესება კვლავ რჩება გამოწვევად და სერიოზულ პრობლემად საქართველოში.⁴

თუმცა, დღესდღეობით, საზოგადოებისა და მთავრობის დამოკიდებულება უფრო ლიბერალური ხდება, რაც ორიენტირებულია საჯარო ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებაზე, ფოკუსირებულია ცნობიერების ამაღლების კამპანიებზე, ზიანის შემცირების პროგრამებსა და სტიგმისა და ნარკომომხმარებლის დისკრიმინაციის დაძლევისაკენ.

3. საკვანძო გადაწყვეტილება

როდესაც ვსაუბრობთ ნარკოპოლიტიკის ლიბერალიზაციის პროცესზე უნდა აღინიშნოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის რეგულაციური გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. ქეთევან ერემაძის თანახმად, რომელიც ამ საქმეში წარმოადგენდა მომხსენებელ მოსამართლეს, ამ გადაწყვეტილებით საკონსტიტუციო სასამართლომ დაავალდებულა სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა შტო, მათ შორის სასამართლოც, შეეცვალა მანკიერი ნარკოპოლიტიკა.⁵

⁴ იქვე, გვ. 2.

⁵ ქ. ერემაძე, თავისუფლების დამცველები თავისუფლების ძიებაში თბილისი, მერიდიანი, 2018, გვ.479.

გადაწყვეტილების თანახმად, ამ დავაში სასამართლოს უნდა შეეფასებინა დემოკრატიულ საზოგადოებაში რამდენად წარმოადგენდა არაადამიანურ, სასტიკ და დამამცირებელ მოპყრობას/დასჯას სასჯელი, რომელიც სადავო დებულებით განსაზღვრულია კონკრეტული ქმედებისთვის (7-დან 14 წლამდე თავისუფლების აღკვეთა პირადი მოხმარების მიზნით დიდი ოდენობით მარიხუანის შექენა/შენახვისთვის).

მოპასუხე მხარის თანახმად, ნარკოტიკული საშუალებების, მათ შორის მარიხუანის ბრუნვის რეგულაციის (შეზღუდვა, აკრძალვა) ლეგიტიმურ მიზნებს წარმოადგენდა ნარკოტიკების გავრცელების პრევენცია, ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა.⁶

საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა:

- სამართლებრივ სახელმწიფოში, რომელიც ემყარება კანონის უზენაესობას, ქმედების კრიმინალიზაციისა და მისი დასჯადობის ფუნქცია მაშინაა წარმატებული როცა ის გამოიყენება როგორც ultima ratio, იმ შემთხვევებში როდესაც ამოწურულია სამართლებრივ სიკეთეთა დაცვის არასისხლისსამართლებრივი საშუალებები.⁷
- თავისუფლების აღკვეთა უსაფუძვლოდ, და შესაბამისად თავისუფლების აღკვეთის აუცილებლობის არარსებობა ან არაპროპორციული სასჯელი, როდესაც პასუხისმგებლობის ზომა დისპროპორციაშია ჩადენილი ქმედების სიმძიმესთან, არღვევს არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობისა და დასჯის აკრძალვის ზღვარს.⁸
- კანონმდებლობით კონკრეტული ქმედებისთვის დაკისრებული სასჯელი გონივრულ და პროპორციულ დამოკიდებულებაში უნდა იყოს კონკრეტული დანაშაულით გამოწვევად ზიანთან, რომელიც ადგება/ შეიძლება მიაღწეს პირებს/საზოგადოებას.
- კანონი უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, მოსამართლემ სასჯელის დაკისრებისას გაითვალისწინოს კონკრეტული საქმის გარემოებები, ქმედებით გამოწვეული ზიანი, დამნაშავის ბრალეულობის ხარისხი და სხვა.⁹

⁶ მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 2015 წლის 24 ოქტომბერი, II-67-68.

⁷ იქვე, II-37.

⁸ იქვე, II-25.

⁹ იქვე, II-38.

ამდენად, საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ სადავო ნორმის ბლანკეტურობა, ვერ აკმაყოფილებს იმ აუცილებელ კრიტერიუმს, რომელიც გამოიყენება სასჯელის პროპორციულობის შესაფასებლად – ინდივიდუალური მიდგომის შესაძლებლობას, კერძოდ:

- სადავო ნორმით გათვალისწინებული სასჯელი თანაბრად ვრცელდება ყველა ნარკოტიკულ საშუალებაზე, მაშინ როდესაც ერთმანეთისგან რადიკალურად განსხვავდებიან გამოწვევადი საფრთხეების არსით, მასშტაბით, საშიშროების ხარისხით.
- კანონმდებლობა არ იძლევა განსხვავების შესაძლებლობას მარიხუანას შექმნა/შენახვისას პირადი მოხმარების მიზანსა და რეალიზაციის მიზანს შორის.¹⁰

სასამართლომ დაადგინა, რომ მარიხუანის მოხმარებით ადამიანის ჯანმრთელობისათვის პოტენციური ზიანის მიყენება არ უნდა იქნას უარყოფილი. თუმცა, მარიხუანის მოხმარებამ (არა რეალიზაციამ) ზიანი შეიძლება მიყენოს მხოლოდ მომხმარებელს, და არა საზოგადოებას. ინდივიდზე სასჯელის დაკისრება საკუთარი ჯანმრთელობისთვის ზიანის მიყენების საფრთხის გამო არის უმიზნო და გაუმართლებელი.¹¹

სასამართლოს თანახმად, მესამე მხარისთვის/საზოგადოებისთვის მარიხუანის შექმნა/შენახვით გამოწვეულ საფრთხესთან დაკავშირებით არ არსებობს სანდო კვლევა, რომელიც მიუთითებდა გარდაუვალი ურთიერთკავშირის არსებობაზე მარიხუანის მოხმარებასა და გამრდილ დანაშაულის რაოდენობას შორის. სხვა დანაშაულის ჩადენის რისკი, რომელიც მარიხუანის მახასიათებლებიდან გამომდინარეობს იგივეა ან იმაზე ნაკლები, ვიდრე ალკოჰოლის მოხმარებით გამოწვეული რისკი, რაც დასჯადი არ არის.¹²

სარჩელის ფარგლებში სასამართლომ განსაზღვრა რომ სადავო ნორმის ბლანკეტურობა იძლევა ინდივიდის თავისუფლების აღკვეთის შესაძლებლობას მხოლოდ იმიტომ რომ მან შეიძლება საფრთხე შეუქმნას საკუთარ ჯანმრთელობას, როდესაც სხვების ჯანმრთელობის დაზიანების რეალური რისკი არ არსებობს (ვინაიდან დებულება ითვალისწინებს სას-

¹⁰ იქვე, II-98.

¹¹ იქვე, II-84.

¹² იქვე, II-87.

ჯელს იმ შემთხვევებშიც კი როცა შეძენა/შენახვა არ იყო ჩადენილი რეალიზაციის მიზნით). შესაბამისად, აშკარა და ცხადია სასჯელის სისასტიკე და მკაფიო არაადეკვატურობა. „ასეთი მკაცრი სასჯელი გამოიყენება როგორც ადამიანის დასჯის მიზანი და არა როგორც ლეგიტიმური მიზნების დაცვის უკიდურესი და აუცილებელი საშუალება. შედეგად, ადამიანი სახელმწიფოს ხელთ ხდება ინსტრუმენტი და არა დაცვის ობიექტი. მაშასადამე, სახეზეა ადამიანის ღირსების ხელყოფა არაადამიანური, სასტიკი სასჯელის დაწესების გზით“, – დაადგინა სასამართლომ.¹³

4. კრიმინალიზაციის საწინააღმდეგო შემდგომი ნაბიჯები

2015 წლის გადაწყვეტილებამ ბიძგი მისცა სხვა საკონსტიტუციო სარჩელებს, რომელმაც გამოწვევის წინაშე დააყენა საქართველოს კრიმინალური ნარკოპოლიტიკა. აღსანიშნავია რამდენიმე წამყვანი სასამართლო გადაწყვეტილება:

2017 წლის 14 ივლისს, სასამართლომ მოსარჩელის სასარგებლოდ გამოიტანა გადაწყვეტილება, რომელიც ასაჩივრებდა მარიხუანის კულტივირებისთვის სანქციის პროპორციულობას. სასამართლომ ანტიკონსტიტუციურად ცნო თავისუფლების აღკვეთა როგორც სასჯელი 151 გრამი კანაფის კულტივირებისთვის.¹⁴

2017 წლის 30 ნოემბერს, სასამართლომ დაადგინა, რომ ინდივიდის პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება მოიცავს გართობისა და რეკრეაციის ტიპის, მათ შორის მარიხუანის მოხმარების არჩევანის თავისუფლებას.¹⁵ სასამართლოს თანახმად, თუ ამგვარი ქმედება არ უქმნის შესაბამის რისკს ან საფრთხეს სხვა პირს, იგი არ უნდა ჩაითვალოს დანაშაულად. ამ გადაწყვეტილებით სასამართლომ ფაქტობრივად დაადგინა მარიხუანის მოხმარების დეკრიმინალიზაცია და მოახდინა ხაზგასმვა, რომ მარიხუანის მოხმარებისთვის თავისუფლების აღკვეთა არის სახიფათო, ვინაიდან ამან შესაძლოა გამოიწვიოს არა პრევენცია, არამედ ხელი

¹³ იქვე, II-105.ტ

¹⁴ საქართველოს მოქალაქეები ჯამბულ ღვინიანიძე, დავით ხომერიკი და ლაშა გაგიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 2017 წლის 14 ივლისი, II-37.

¹⁵ საქართველოს მოქალაქე გივი შანიძე პარლამენტის წინააღმდეგ, 2017 წლის 30 ნოემბერი, II-49-51.

შეუწყოს სხვა ნარკოტიკულ საშუალებებზე გადასვლა¹⁶, რადგან ნარკოტიკული საშუალებების მოხმარებელი უფრო მოწყვლადი ხდება ციხეში, სადაც სხვადასხვა ნარკოტიკებზე წვდომა უფრო იოლია დღეს.

2018 წლის 30 ივლისს, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღო კიდევ ერთი გადაწყვეტილება მარიხუანის მოხმარებისათვის ყველა ადმინისტრაციული სანქციის გაუქმების შესახებ¹⁷ (ეს არ ვრცელდება შეძენასა და შენახვაზე, რაც რეგულირდება სისხლის სამართლის კოდექსით). თუმცა, სასამართლომ გამოხატულად აღნიშნა, რომ მარიხუანის მოხმარების ბლანკეტური აკრძალვა ანტიკონსტიტუციურია პიროვნების თვითგამოკვევის უფლებასთან მიმართებით და რომ კანონმდებელს აქვს დისკრეტია დაარეგულიროს მარიხუანის მოხმარება ისეთ სენსიტიურ ადგილებში, როგორცაა მაგალითად სკოლა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას არასრულწლოვანთა ინტერესების დაცვა.¹⁸

უფრო მეტიც, ამ ეტაპზე საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმდინარეა მრავალი სარჩელი, მათ შორის ერთ ერთი სადავოს ხდის ნებისმიერი ტიპის ნარკოტიკის მოხმარებისთვის სასჯელად თავისუფლების აღკვეთის დაკისრების კონსტიტუციურობას, ხოლო მეორე სადავოს ხდის სავალდებულო ნარკოლოგიური შემოწმების გავლის კონსტიტუციურობასა და კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ამ პროცედურის გავლისას დაკავების პროპორციულობის საკითხს, ისევე როგორც დამატებითი სასჯელის საკითხს, რომელიც ეკისრება მსჯავრდებულ ნარკოდამნაშავეს.¹⁹

5. სხვა სახელმწიფოთა გამოცდილება ნარკოპოლიტიკის ლიბერალიზაციასთან დაკავშირებით

ნარკომანიისა და დანაშაულის შესახებ გაერო-ს ოფისის 2017 წლის მსოფლიო ნარკოტიკების შესახებ ანგარიშის თანახმად, ნარკოტიკული საშუალებების მოხმარება და რეალიზაცია კვლავ წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე მთავარ გლობალურ პრობლემას. იგი საშინელ გავლენას

¹⁶ იქვე. II-41.

¹⁷ მოქალაქეები ზურაბ ჯაფარიძე და ვახტანგ მეგრელიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 2018 წლის 30 ივლისი, II-35.

¹⁸ იქვე. II-35-37.

¹⁹ საკონსტიტუციო სარჩელები №697, №702 და №770 <http://constcourt.ge/ge/court/sarchelebi>, (შემოწმებულია 2018 წლის 12 სექტემბერს).

ახდენს ადამიანის ჯანმრთელობაზე და იწვევს ისეთ დაავადებებს როგორებიცაა HIV, ჰეპატიტი და ტუბერკულოზი. უფრო მეტიც, ნარკოტიკების წარმოება იზრდება და უკავშირდება ორგანიზებულ დანაშაულს, უკანონო ფინანსურ ნაკადებს, კორუფციასა და ტერორიზმს.²⁰

2015 წელს მოსახლეობის მილიარდის დაახლოებით მეოთხედმა, ანუ გლობალური ზრდასრული მოსახლეობის მიახლოებით 5 პროცენტმა ნარკოტიკული საშუალება მოიხმარა სულ მცირე ერთხელ. უფრო შემამოფოთებელია ის ფაქტი, რომ ამ ნარკომომხმარებლებიდან 29.5 მილიონი განიცდის ნარკოტიკების მოხმარებისგან გამოწვეულ დარღვევებს. ოპიოიდის არის ნივთიერება, რომელიც ჯანმრთელობაზე ზიანის მიყენების თვალსაზრისით იწვევს ყველაზე მძიმე ნეგატიურ შედეგს, თუმცა კანაფი არის მსოფლიოში ყველაზე მეტად მოხმარებადი ნარკოტიკი.²¹

ერთის მხრივ მკაცრი სასჯელი და კრიმინალიზაცია წარმოადგენს ლოგიკურ პასუხს იმ უარყოფით შედეგებზე, რასაც ნარკოტიკი იწვევს საზოგადოებაში, მაგრამ რატომ ირჩევენ საერთაშორისო ორგანიზაციები და სახელმწიფოები ხშირად ლიბერალურ და ჯანმრთელობაზე ორიენტირებულ მიდგომას? იმიტომ რომ, ამგვარი მიდგომის მთავარი სამიზნეს წარმოადგენენ ნარკომომხმარებლები, ხალხი, რომელიც უკვე მოწყვლადია და ესაჭიროება დამხარება, და არა პატიმრობა, რომელსაც პირიქით წვლილი შეაქვს მათ შემდგომ სტიგმატიზაციაში და საზოგადოებისგან იზოლაციაში.

2010 წელს ჯანმრთელობის უფლების საკითზე გაერო-ს სპეციალურმა მომხსენებელმა, გაერო-ს გენერალური ასამბლეის წინაშე ჯანმრთელობის უფლებისა და ნარკოტიკების საერთაშორისო კონტროლის საკითხზე თავისი ანგარიშის წარდგენისას გააკეთა სპეციალური მოწოდება დეკრიმინალიზაციისკენ ჯანმრთელობის უფლების პატივისცემის საფუძვლით, და გასცა რეკომენდაცია, რომ „წევრმა სახელმწიფოებმა ...მოახდინონ შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის რეფორმა იმისათვის, რომ მოხდეს დეკრიმინალიზაცია ან ნარკოტიკების მოხმარებისა და შენახვის დეპენალიზაცია, და გაზარდოს წვდომა კონტროლირებად აუსცილებელ მედიკამენტებზე.“²²

²⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report, booklet 1, 2017, p. 3, <https://www.unodc.org/wdr2017/index.html> (შემოწმებულია 2018 წლის 15 სექტემბერს).

²¹ იქვე. გვ. 13.

²² Report to the UN General Assembly on the right to health and international drug control, 2010, p. 20, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Contributionsstigma/others/SPhealthl.pdf>, (შემოწმებულია 2018 წლის 15 სექტემბერს).

ქვეყნების გარკვეული ნაწილი ან არ ახდენს ნარკოტიკების მოხმარებისა და პირადი მოხმარების მიზნით შენახვის კრიმინალიზაციას ან ასეთი ნორმის პრაქტიკაში გამოყენებას. მაგალითად ნარკოტიკების მოხმარება და შენახვა არ არის კრიმინალიზირებული ესპანეთში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, და კოსტა რიკაში.²³

ამასთანავე, პორტუგალია წარმოადგენს კარგ მაგალითს დეკრიმინალიზაციის პოზიტიური შედეგების გამოსათვლელად. 2001 წელს პორტუგალიამ მოახდინა ნარკოტიკების მოპოვების, მოხმარებისა და შენახვის დეკრიმინალიზაცია. მიუხედავად ამისა, ნარკოვაჭრობა და გაყიდვები კვლავ დანაშაულს წარმოადგენს და ექვემდებარება სისხლისსამართლებრივ დევნას. მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობამ განახორციელა მნიშვნელოვანი რესურსის ინვესტირება მკურნალობისა და ზიანის შემცირების სერვისებში. პორტუგალიის მიერ დეკრიმინალიზაციის შედეგები ჯერ ჯერობით ცხადყოფს, რომ საჯარო უსაფრთხოების თვალსაზრისით გაცილებით უკეთესი მდგომარეობაა. 2010 წლის შეფასების თანახმად, მოსახლეობაში ნარკოტიკების მოხმარების ზოგადი მაჩვენებელი დარჩა დაბალი, ევროპაში საშუალო მაჩვენებელზე დაბალი, მაშინ როცა ნარკოტიკების მოხმარება მოზარდების და ნარკოდამოკიდებული პირების ან იმ პირების მიერ რომლებიც ინექციას ახდენენ შემცირდა. გადამეტებული დოზით სიკვდილიანობა შემცირდა, 2001 წელს 80 სიკვდილიდან 2012 წელს 16-მდე.²⁴

მარიხუანისა და სხვა ნარკოტიკული საშუალებების პირადი მოხმარების დეკრიმინალიზაცია წარმოადგენს საერთო პრაქტიკას არა მხოლოდ ევროპაში არამედ მთელს მსოფლიოში. 2014 წელს, მექსიკის უზენაესმა სასამართლომ გამოიტანა გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც ნებისმიერი ქმედების აბსოლუტური აკრძალვა, რაც უკავშირდება მარიხუანის პირად მოხმარებას რეკრეაციული მიზნებით არის ანტიკონსტიტუციური.²⁵ სასამართლომ მიიჩნია, რომ ეს მკაცრად მიეკუთვნება ინდივიდის ავ-

²³ Human Rights Watch-ის ანგარიში სამაგალითო დასჯა – საქართველოს რეპრესიული ნარკოპოლიტიკის მიხედვით ადამიანური შედეგები, 2018, გვ. 64, <https://www.hrw.org/report/2018/08/13/harsh-punishment/human-toll-georgias-abusive-drug-policies>, (შემოწმებულია 2018 წლის 15 სექტემბერს).

²⁴ იქვე, გვ. 65-66.

²⁵ Mexico's Supreme Court Ruling on Cannabis – English Translation, [webpage], 2015, <https://www.scribd.com/document/289159427/Mexico-s-Supreme-Court-Ruling-on-Cannabis-English-Translation>, (შემოწმებულია 2018 წლის 19 სექტემბერს).

ტონომიის სფეროს, რაც დაცულია პიროვნულობის თავისუფალი განვითარების უფლებით: შესაძლებლობა პასუხისმგებლიანად გადაწყვიტოს გამოსცადოს თუ არა ნივთიერების ეფექტები, მიუხედავად იმისა თუ რა ზიანის გამოწვევა შესაძლოა იყოს ეს ქმედება. სასამართლომ დაადგინა, რომ საჭიროა რეგულაცია, და არა მარიხუანის მოხმარების ბლანკეტური აკრძალვა, ალკოჰოლისა და თამბაქოს მსგავსად და რომ დეკრიმინალიზაციას თან უნდა ახლდეს საინფორმაციო კამპანიები, საგანმანათლებლო და ჯანდაცვის პოლიტიკა. სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ პოლიტიკა, რომელიც პირდაპირ ესხმის თავს იმ სოციალურ ფაქტორებს, რაც გამოწვეულია ნარკოტიკების მოხმარებით უფრო ეფექტურია, ვიდრე ზომა, რომელიც ებრძვის ამ პრობლემას ნარკოტიკების მოხმარების აკრძალვით. იგივე არგუმენტაციაზე დაყრდნობით, კოლუმბიის,²⁶ არგენტინისა და სამხრეთ აფრიკის²⁷ უზენაესმა სასამართლოებმა მიიღეს გადაწყვეტილება მარიხუანის პირადი მოხმარების დეკრიმინალიზაციის სასარგებლოდ. არგენტინის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის კარლოს ფაიტის თანახმად, კონცეფცია, რომლის მიხედვითაც ყველა სისხლის სამართლის კანონმდებლობა მიმართული უნდა იყოს გარდაუვლად ნარკო მოვაჭრისა და მოხმარებლის წინააღმდეგ არის დამტკიცებულად მოძველებული. ნარკოტიკების მოხმარებისათვის ინდივიდის სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობაში მიცემა წარმოადგენს უდაოდ არაადამიანურობას, უქვემდებარებს რა პირს სისხლის სამართლებრივ პროცესს, რომელიც მოახდენს მის სტიგმატიზაციას მთელი მისი დარჩენილი ცხოვრება.²⁸

6. დასკვნა

ყოველზე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება არ იყო თვითნებური. იგი წარმოადგენდა გონივრულ და მყარ ნაბიჯებს, რომელიც ემყარებოდა

²⁶ Judgment C-221 of 1994, Colombia Constitutional Court, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6960> (შემოწმებულია 2018 წლის 19 სექტემბერს).

²⁷ Judgment №8760/2013 of the High Court of South Africa, <http://www.saflii.org/za/cases/ZAWCHC/2017/30.pdf>, (შემოწმებულია 2018 წლის 21 სექტემბერს).

²⁸ Argentina's supreme court "Arriola" ruling on the possession of drugs for personal consumption [website], 2009, <https://www.tni.org/es/node/11537>, (შემოწმებულია 2018 წლის 21 სექტემბერს).

საერთაშორისო პროგრესულ გამოცდილებას საქართველოში სასტიკი ნარკოპოლიტიკის შეცვლის გზაზე. მართალია საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა ცალკეული აქტებისა და კონკრეტული სახეობის ნარკოტიკების კონსტიტუციურობის საკითხზე, მაგრამ თავის გადაწყვეტილებაში სასამართლომ გააკეთა მკაფიო მიმართულებები, რომლის საფუძველზეც ზოგადი ნარკოპოლიტიკის ლიბერალიზაციის პროცესი გახდა შეუქცევადი. ბლანკეტური აკრძალვები და მკაცრი სასჯელები გამოცხადდა ანტიკონსტიტუციურად ადამიანის ყველაზე მნიშვნელოვან ღირებულებასთან კავშირში: ღირსება და თავისუფალი პიროვნული განვითარების უფლება. სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ დემოკრატიულ და სამართლიან სახელმწიფოში ინდივიდი უნდა იყოს მთავარი მიზანი, პატივსაცემი ობიექტი, მთავარი ღირებულება და არა გარკვეული მიზნების მიღწევის საშუალება... ხალხი უნდა სარგებლობდეს საზოგადოებისა და სამართლის განვითარების ადამიანური აღქმის პოზიტიური შედეგებით.²⁹ ამ გადაწყვეტილების შედეგად, კანონმდებელმა ნაწილობრივ შეზღუდა სასჯელის ზომები ნარკოდანაშაულისთვის, დაიწყო მუშაობა ლიბერალურ კანონპროექტსა და სამოქმედო გეგმაზე, საერთო იურისდიქციის სასამართლოები გათავისუფლდა პოლიტიკური გავლენისაგან, რამაც გამოიწვია ამ სფეროში რუტინული გადაწყვეტილებების ხანის დასრულება და გაზარდა საკონსტიტუციო სასამართლოზე მითითებები. მაგრამ ყველაზე მნიშვნელოვანი არის ის, რომ ცვლილებების პროცესს ბიძგი მისცა საზოგადოებამ, რომელმაც ერთის მხრივ უკეთ გააანალიზა ყოველი ინდივიდის თვითგამორკვევის უფლების საზღვრები და მეორეს მხრივ დაასკვნა, რომ შეუძლებელია ნარკოდამოკიდებულების აღმოფხვრა მისი კრიმინალიზაციით, არამედ ერთადერთი გამოსავალი ამ ხალხის საზოგადოებაში სრული სოციალიზაციისთვის არის ლიბერალური მიდგომა, რომელიც ემყარება პრევენციულ ზომებს, საინფორმაციო და საგანმანათლებლო კამპანიებსა და უკეთეს ჯანდაცვაზე ორიენტირებულ პოლიტიკას.

²⁹ საქართველოს მოქალაქეები – ვალერიან გელაბახიანი, მამუკა ნიკოლეიშვილი და ალექსანდრე სილაგაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 2014 წლის 13 ნოემბერი, II-62-64.

მომხმარებელთა სურსათის უვნებლობის საკითხის შედარებითი სამართლებრივი ანალიზი

I. შესავალი

სურსათის უვნებლობა ადამიანის ნორმალური არსებობისთვის უკიდურეს აუცილებლობას წარმოადგენს, ვინაიდან დაბინძურებული საკვები ქმნის სიცოცხლისათვის საშიშ პირობებს, როგორცაა ფართოდ გავრცელებული დაავადებები,¹ რაც სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს.² შედეგად, წარმოების რისკები აიძულებს სახელმწიფოს უზრუნველყონ სურსათის უვნებლობა.³ ამ თვალსაზრისით, უმნიშვნელოვანესია

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტი.

¹ ყოველწლიურად ეს დაავადებები გამოვლენილია დაახლოებით 100 მილიონ ევროპელში.

Elizabeth C. Redmond and Christopher J. Griffith, *Consumer Food Handling in the Home: A Review of Food Safety Studies*, Journal of Food Protection, No. 1, 2003, p. 130.

² *Ensuring Safe Food: From Production to Consumption*, Committee to Ensure Safe Food from Production to Consumption (John C. Bailar III-Chair, Authors Collective), National Academy Press, Washington, D.C. 1998, p. 1.

³ *Strengthening Food Safety and Nutrition Policies and Services in South-eastern Europe*, Eds. Dorit Nitzan Kaluski, WHO Europe, 2009, p. 5.

ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის მონაცემები, რომლის თანახმადაც: სურსათი წარმოადგენს 200-ზე მეტი დაავადების გამოწვევ მსოფლიოში ყოველი 10 კაციდან ერთი კვდება მოწამლული საკვებით, რაც იწვევს მსოფლიოში ყოველწლიურად 420 000 სიკვდილს; სურსათის დაბინძურება გავლენას ახდენს ეკონომიკასა და საზოგადოებაზე (ამცირებს ექსპორტს და ტურიზმს, ამცირებს ქვეყნის ეკონომიკურ პროგრესს); მომხმარებელთა ცნობიერება წარმოადგენს სურსათის უვნებლობისთვის აუცილებელ ელემენტს, ვინაიდან მათ უნდა მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილებები და გამოავლინონ რისკები.⁴

როგორც ჩანს, სურსათის უვნებლობა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის საჯარო ინტერესზე, მომხმარებელთა კეთილდღეობასა და ჯანმრთელობაზე. შესაბამისად, ეს საკითხი მუდმივად აქტუალურია და ახალი გამოწვევების შესაბამისად საჭიროებს პერიოდულ კვლევას.

აღნიშნულზე დაყრდნობით, ამ სტატიის მთავარი მიზანია მომხმარებელთა სურსათის უვნებლობის საკითხზე მსჯელობა; კერძოდ, ევროკავშირის სურსათის კანონმდებლობის მიმოხილვა, ამ სფეროში არსებული თანამედროვე გამოწვევებისა და პრევენციის ანალიზი, საქართველოში სურსათის უვნებლობის სტანდარტისა და საფრთხეების შეფასება, და ბოლოს ამ გამოწვევების დაძლევის გზების განსაზღვრა.

2. სურსათის უვნებლობის პოლიტიკა

სურსათის წარმოება ევროკავშირის ერთ-ერთი უმსხვილესი ინდუსტრიაა. მოცულობის მიხედვით, მეორე ადგილზეა მეტალის წარმოების შემდეგ და მთლიან წარმოებაში პერსონალის 14%-ს ასაქმებს. ევროკავშირის კვების ბაზარზე სულ დაახლოებით 310 000 კომპანიაა, რომელშიც დაახლოებით 4 მილიონი მუშაკია დასაქმებული. ამავდროულად, ევროკავშირი სურსათის ყველაზე დიდი ექსპორტიორია მსოფლიოში (მისი წილი შეადგენს მთლიანი სურსათის ექსპორტის 20.8%).⁶

⁴ *Five Keys to Safer Food Manual*, WHO, Department of Food Safety, Zoonoses and Foodborne Diseases, ISBN 92 4 159463 2, 2006, p. 4.

⁵ http://www.who.int/features/factfiles/food_safety/en/, (შემოწმებულია 2018 წლის 30 მარტს).

⁶ <http://www.foodqualityandsafety.com/article/food-safety-in-europe/>, (შემოწმებულია 2018 წლის 30 მარტს).

სურსათის უვნებლობა ევროკავშირში აგრარული პოლიტიკის ელემენტია. ვინაიდან ევროპას მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ შიმშილის რეალური საფრთხე დაემუქრა, შესაბამისად სურსათის წარმოება, საკვების პროდუქტების ხარისხი და ხელმისაწვდომობა თანდათან გაიზარდა.⁷ უკვე 2000 წელს ევროპის რეგიონულმა კომიტეტმა დაამტკიცა სურსათის პროდუქტებისა და კვების შესახებ ხუთწლიანი სამოქმედო გეგმა, რომელმაც ჰპოვა შესაბამისი საპასუხო გამოხმაურება. კერძოდ, 16-მა წევრმა ქვეყანამ შეატყობინა კომიტეტს კვების სტრატეგიის განხორციელების მიზნით შესაბამისი ადმინისტრაციული სტრუქტურების ჩამოყალიბების შესახებ და 28 ქვეყანამ შემოიღო სურსათის უვნებლობის საბჭოები ან მათი ეკვივალენტური ორგანოები.⁸

ევროკავშირის სურსათის უვნებლობის პოლიტიკა მოიცავს სურსათის წარმოების ყველა ეტაპს, საწარმო მომხმარებელამდე მიაღწევს. აღნიშნული გულისხმობს კანონის აღსრულებას და სურსათის, ცხოველთა კვების და ჰიგიენური სტანდარტების სფეროების ზედამხედველობას, ასევე მომხმარებლების კონსულტაციას. ეს პოლიტიკა მიზნად ისახავს სურსათის უვნებლობის უზრუნველყოფას იმგვარად, რომ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ეროვნული პროდუქტი ინახებოდეს ევროკავშირის ბაზარზე. ანუ, ერთის მხრივ, დაცული უნდა იყოს პროდუქციისა და მიწოდების ხარისხი და, მეორეს მხრივ, ევროკავშირის ბაზრის მრავალფეროვნება.

სურსათის უვნებლობის პოლიტიკას მხარს უჭერს სურსათის უვნებლობის ევროპული განყოფილება (EFSA), რომელიც ევროკომისიასა და წევრ სახელმწიფოებს რჩევებს აძლევს კანონშემოქმედების პროცესში. გარდა ამისა, ევროპარლამენტის გარემოს დაცვის, ჯანდაცვისა და სურსათის უვნებლობის კომიტეტი და ევროკომისიის ჯანდაცვისა და სურსათის უვნებლობის დეპარტამენტი ემსახურება იგივე მიზანს. ასევე, ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო (ECJ) განიხილავს

⁷ *EU Food Security Policy: Development and Prospects*, Rasa Melnikene, Artem Volkov, Vilma Dapkute, Lithuanian Institute of Agrarian Economics, Lithuania, 2010, p. 2, (თარგმნილია რუსულიდან).

⁸ *Comparative Analysis of Food and Nutrition Policy in European States* (Members of WHO), Summary Report on Program of "Food and Food Security", European Regional Bureau of WHO, Denmark, 2003, p. 2, (თარგმნილია რუსულიდან).

ამ გამოწვევის საპასუხოდ, მიზანშეწონილია, შეიქმნას სურსათის უვნებლობის ერთიანი პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც უნდა შედგებოდეს სხვადასხვა უწყებების ერთობლივი ზომებისგან, ასევე შესაბამისი მეთოდებისა და მექანიზმებისაგან. ამრიგად, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ (განსაკუთრებით, სოფლის მეურნეობის, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროებმა) უნდა განახორციელონ სურსათის უვნებლობის ზოგადი პოლიტიკა, კოორდინაცია და ზედამხედველობა გაუწიოს კომპეტენტურ ორგანოებს.

3. სურსათის უვნებლობის შესახებ კანონმდებლობა

ევროკავშირს გააჩნია სურსათის უვნებლობის შესახებ კომპლექსური კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებს პესტიციდებს, საკვებ დანამატებს, საღებავებს, ანტიბიოტიკებს, ჰორმონებს და სხვ. 2006 წელს, მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა, როდესაც შემოღებულ იქნა „ჭივიერული პაკეტი“. იგი აერთიანებს ევროპულ ნორმებს, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან სურსათის უვნებლობის/ჭივიერების დაცვაზე და პასუხისმგებლობას აკისრებს მეწარმეებს სურსათის წარმოების ნებისმიერ ეტაპზე. ეს პაკეტი ეფუძნება სურსათის შესახებ ზოგად კანონს – ევროკავშირის 178/2002 რეგულაციას.¹¹ ეს უკანასკნელი ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სურსათისა და კვების საკითხების შესახებ კომპეტენტური უწყებების ინფორმაციის გაცვლის მექანიზმია.¹² ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 168-ე და 169-ე მუხლები ასევე ეხება სურსათის უვნებლობის სფეროს.¹³ ეროვნული დირექტივებისა და რეგულაციების გარდა, ასევე

¹¹ Regulation (EC) No 178/2002 of The European Parliament and of The Council of 28 January 2002 Laying Down The General Principles and Requirements of Food Law, Establishing The European Food Safety Authority and Laying Down Procedures In Matters of Food Safety. Official Journal of The European Communities, 1.2.2002, L 31/1.

¹² <http://www.efsa.europa.eu/en/food-production/article/food-safety-controls-in-the-european-union>, (შემოწმებულია 2018 წლის 30 აპრილს).

¹³ 168-ე მუხლის თანახმად, ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვის მაღალი დონე გარანტირებულია ევროკავშირის ყველა პოლიტიკისა და საქმიანობის იმპლემენტაციაში. 169-ე მუხლით, ევროკავშირი მხარს უჭერს მომხმარებლის ჯანმრთელობას, უსაფრთხოებას, ეკონომიკურ ინტერესებს და მათ ადეკვატურ დაცვას. Consolidated Version of the Treaty on the European Union, 26.10.2012, Official Journal of the European Union, C 326/47, Articles 168, 169.

მნიშვნელოვანია ეროვნული კანონმდებლობაც. მაგალითად, გერმანიაში ცენტრალური ნორმა სურსათისა და კვების კოდექსი, რომელიც ჰარმონიზებულია ევროკავშირის სხვადასხვა დირექტივებთან.¹⁴ ავსტრიაში სურსათის შესახებ ძირითადი კანონმდებლობა სურსათის უვნებლობისა და მომხმარებელთა დაცვის შესახებ კანონი, მასთან დაკავშირებული ბრძანებები (არეგულირებს გაყინულ საკვებ პროდუქტებს, ხილის წვენებს, საკვების დანამატებს და ა.შ.) და ავსტრიის სურსათის შესახებ კოდექსია.¹⁵ გერმანიის მსგავსად, ავსტრიული სურსათის კანონმდებლობა მეტწილად შეესაბამება ევროკავშირის რეგულაციებს. ჩეხეთის რესპუბლიკაში მრავალი ნორმატიული აქტი ეხება სურსათს; კერძოდ, სურსათის შესახებ აქტი 110/1997; ხორცის წარმოების, თევზისა და სხვა ზღვის პროდუქტების შესახებ აქტი 326/2001 და სხვები. აქ ჯანდაცვის მინისტრის ბრძანებებიც ვრცელდება.¹⁶ ჩანს, რომ ჩეხეთის რესპუბლიკაში სურსათის რეგულაციები ცალკე სპეციალურ აქტებშია მიმოფანტული და არ არსებობს კოდიფიცირებული კანონი, როგორც ეს გერმანიაში ან ავსტრიაშია.

საქართველოში სურსათის შესახებ ძირითადი რეგულაციებია: პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი; ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი; ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონი; ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ კანონი.¹⁷ სოფლის მეურნეობის მინისტრის 20 სხვადასხვა ბრძანება¹⁸ და საქართველოს მთავრობის 30-მდე რეგულაცია¹⁹. დამატებით აღსანიშნავია, რომ ევ-

¹⁴ *EU Food Safety Almanac, Bundesinstitut für Risikobewertung, Federal Institute for Risk Assessment* Klaus Jürgen Henning, Dr. Stefanie Freyberg, Susann Stehfest, Susanne Kaus and PD Dr. Gaby-Fleur Böhl, 2014, p. 40.

¹⁵ *Austria, Food and Agricultural Import Regulations and Standards-Narrative, FAIRS Country Report, Approved by Emily Scott, Prepared by Roswitha Krautgartner, Last Updated 2017, p. 5, Ibid, Czech Republic, pp. 2-3.*

¹⁶ იქვე, Czech Republic, pp. 2-3.

¹⁷ <http://nfa.gov.ge/ge/kanonmdebloba/kanonebi>, (შემოწმებულია 2018 წლის 4 აპრილს).

¹⁸ საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის ბრძანება N2-234, 2-221, 2-198, 2-144, 2-143, 2-14, 182 / N, და ა.შ. <http://nfa.gov.ge/en/kanonmdebloba%20/%20ministris-brdzanebebi%20/%20sursati>, (შემოწმებულია 2018 წლის 4 აპრილს).

¹⁹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №90 – ცხოველთა ჰიგიენის შესახებ სპეციალური წესები; №508-ტექნიკური რეგულაციები – ვიტამინების, მინერალებისა და ზოგიერთი სხვა ნივთიერების სურსათში დამატების შესახებ, და ა.შ. <http://nfa.gov.ge/en/kanonmdebloba/mtavrobis-dadgenilebebi/mtavrobis-dadgenilebebi-da-gankargulebebi-sursatis-sferoshi>, (შემოწმებულია 2018 წლის 4 აპრილს).

როკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ვალდებულებების შესრულების მიზნით შემუშავდა რამდენიმე კანონპროექტი.

ცხადია ამ ვალდებულებების ჯეროვნად შესრულებისთვის, ქართველმა კანონმდებელმა სრულად უნდა შეაფასოს ევროპული დირექტივების მიღების სირთულებები²⁰ და შექმნას მექანიზმები მიღებული კანონმდებლობის ეფექტურად იმპლემენტაციისათვის. ამ მიზნისთვის ადმინისტრაციული ორგანოების ეფექტურობის ზრდა აუცილებელია.

4. სურსათის უვნებლობის გამოწვევები

სურსათის უვნებლობა უპირისპირდება რამდენიმე საფრთხეს, რომელიც განსხვავდება საფრთხის, ხანგრძლივობისა და ფორმების მასშტაბით. მაგალითად, საკვების ნარჩენები ერთ-ერთი ძირითადი გამოწვევაა, რაც კიდევ უფრო მწვავდება ნარჩენების არასწორი მართვის გზით. მოგვიანებით, თავის მხრივ იგი ქმნის დამატებით ანტი-სანიტარიულობას და ავადობის საფრთხეს. რაც შეეხება ევროპულ პრობლემებს, დღესდღეობით მას ემუქრება: 1) მოსახლეობის ზრდა,²¹ რაც ზრდის სურსათის მოხმარებას. უკანასკნელი სამი ათწლეულის მანძილზე საერთაშორისო სასურსათო ვაჭრობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა და დღეს მისი ბრუნვა 1 ტრილიონ აშშ დოლარს აღემატება. ყველა სახელმწიფო გარკვეული დოზით დამოკიდებულია საერთაშორისო ვაჭრობაზე, რათა საკუთარი მოსახლეობა სურსათით უზრუნველყოს.²² ასე რომ ევროკავშირის უსაფრთხო კვება ასევე დამოკიდებულია გლობალურ სავაჭრო ტენდენციებზე. 2) სამომხმა-

²⁰ ამაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ „მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ“ კანონპროექტი ინიცირებულ იქნა 2015 წელს, თუმცა ევროკავშირის დირექტივებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, მასში შეტანილ იქნა მნიშვნელოვანი ცვლილებები და კვლავ რედაქტირდება.
„მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ“ კანონპროექტი, 14.06.2018 რედაქციით, კანონპროექტი გამოთხოვილ და მიღებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის ევროინტეგრაციის კომიტეტიდან 2018 წლის 21 ივნისს, საკონტაქტო პირი: მათა ჯორჯიკია – კომიტეტის მოწვეული სპეციალისტი, Email: mjorjikia@parliament.ge.

²¹ ევროსტატის თანახმად ევროკავშირში მოსახლეობა გამუდმებით იზრდება. 1960 წლიდან იგი გაიზარდა 105.1 მილიონით და 2017 წელს გაუტოლდა 511.8 მილიონს. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics, (შემოწმებულია 2018 წლის 6 ივნისს).

²² <https://resourcetrade.earth/stories/food-security-trade-and-its-impacts#section-86>, (შემოწმებულია 2018 წლის 4 აპრილს).

რებლო მოთხოვნების ვარიაცია. ზოგადად, მომხმარებელი ელის სურსათის ხარისხისა და უსაფრთხოების მუდმივ ზრდას. აქედან გამომდინარე, სასურსათო პაკეტის შესახებ ინფორმაცია უფრო აქტუალურია, რადგან მომხმარებლებმა გადაწყვეტილებები ამ მონაცემების მიხედვით მიიღეს. როგორც წესი, სურსათის ინდუსტრიაში მომხმარებელთა ქცევის გაგება და განხილვა²³ მნიშვნელოვანი ფაქტორია. შესაბამისად, მეწარმეები ცდილობენ თავიანთი პროდუქცია მოარგონ მომხმარებელთა ალტერნატიულ საჭიროებებს.²⁴ 3) კლიმატის ცვლილება. ევროპის სურსათის უვნებლობის განყოფილების რისკების შეფასების დეპარტამენტის ინფორმაციით, კლიმატი ახდენს მოკლე და გრძელვადიან გავლენას სურსათის უვნებლობაზე. მაგალითად, დათბობის პირობებში, ტოქსიკური ნივთიერებები შეიძლება აღმოცენდეს მცენარეებზე და დაინფიციროს მომხმარებელი, შეამციროს სურსათის წარმოების მოცულობა ან მისი ხარისხი.²⁵ ევროკავშირის მონაცემებით, 1980-2011 წლებში კლიმატის ცვლილებამ ევროპის მასშტაბით 5.5 მილიონზე მეტი ადამიანი დააზიანა და გამოიწვია დაახლოებით 90 მილიარდი ევროს ხარჯი.²⁶ გარდა ამისა, სპეციალისტები მიიჩნევენ, რომ ამას ჰქონდა დიდი გავლენა ევროპაში სასურსათო ბაზარსა და სურსათის უსაფრთხოებაზე.²⁷ 4) ბუნებრივი რესურსების შემცირება. გლობალიზაციის პირობებში, ევროკავშირის ბუნებრივი რესურსები ცალკე ვერ განიხილება, რადგან მასთან დაკავშირებულია გლობალური ტენდენციები და განსაზღვრავს ეკოსისტემისა და კლიმატის ცვლილების ბუნებას.²⁸ გარდა

²³ სურსათის შექმნის დროს მომხმარებელთა ქცევა მნიშვნელოვნად განისაზღვრება ინფლაციის მაჩვენებელით, რადგან ეს უკანასკნელი მჭიდროდ აკავშირებს მომხმარებელთა მოლოდინებსა და ბაზრის მოთხოვნებს.

Rodolfo Arioli, Colm Bates, Heinz Dieden, Ioana Duca, Roberta Friz, Christian Gayer, Geoff Kenny, Aidan Meyler, Iskra Pavlova, *EU Consumers' Quantitative Inflation Perceptions and Expectations: an evaluation*, occasional paper series, European Central Bank, Eurosystem, No 186 / April 2017, p. 76.

²⁴ Vlasta Pilizota, *Consumer Needs for Affordable Food of Good Quality*, Serving Consumer Requirements, UDK 664, Review article, Accepted for press release: May 12, 2012, pp. 77-78.

²⁵ <http://www.eufic.org/en/food-production/article/climate-change-possible-implications-for-food-safety>, (შემოწმებულია 2018 წლის 4 აპრილს).

²⁶ https://ec.europa.eu/clima/change/consequences_en, (შემოწმებულია 2018 წლის 2 ივლისს).

²⁷ Berry, P.M., Betts, R.A., Harrison, P.A. and Sanchez-Arcilla, A. (Eds.) (2017), *High-End Climate Change in Europe*, Pensoft Publishers, Sofia, p. 25.

²⁸ EEA, 2015, *The European Environment – State and Outlook 2015: Synthesis Report*, European Environment Agency, Copenhagen, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, ISBN 978-92-9213-515-7, p. 35.

ამისა, ევროპაში ბუნებრივი რესურსების გამოყენება იზრდება, რაც პარალელურად ზრდის მის დამოკიდებულებას იმპორტზე.²⁹

მათი მასშტაბის გათვალისწინებით, კლიმატის ცვლილება და ბუნებრივი რესურსების შემცირება დღეს ევროპაში ყველაზე მეტ დამამძიმებელ გარემოებას წარმოადგენს. კლიმატის ცვლილება თავისთავად იწვევს ბუნებრივი რესურსების შემცირებას. თუმცა, ასეთი რესურსების ნაკლებობა ასევე დამოუკიდებლად არის პროვოცირებული (მათი ინტენსიური გამოყენების გამო). ამ შემთხვევაში, ჩვეულებრივ არსებული დანაკარგის აღდგენა ხდება იმპორტის ხარჯზე, თუმცა მას მოსდევს დამატებითი ხარჯები და რისკები (სატრანსპორტო ხარჯები, სასაზღვრო ინსპექცია, მალფუნქციონირებადი პროდუქტების დროული რეალიზაცია და ა.შ.).

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში სურსათის უვნებლობის თვალსაზრისით არსებული გამოწვევები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ევროკავშირის პრობლემებისაგან, სოფლის მეურნეობის დაბალი დონის, სურსათის უვნებლობის სტანდარტების დაუცველობის და მეწარმეთა სოციალური პასუხისმგებლობის სიმწირის გამო. საქართველოსთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევებია: სურსათის წარმოების დაბალი ხარისხი; სურსათის შენარჩუნებისა და რეალიზაციის წესების დარღვევა; მომხმარებელთა შეცდომაში შეყვანა და მათი ჯანმრთელობის დაზიანება; სურსათის უვნებლობის სუსტი ინსპექტირება და დარღვევებზე რბილი რეაგირება; მეწარმეთა სოციალური პასუხისმგებლობის იშვიათობა; სურსათის უვნებლობის საკითხებში მომხმარებელთა ცნობიერება და იმპორტირებული სურსათის საეჭვო ხარისხი.³⁰

უსაფრთხოების ნორმების დარღვევა საზოგადოებრივ კვების ობიექტებში ასევე რჩება პრობლემური, მაგალითად 2018 წელს სურსათის ეროვნულმა სააგენტომ შეამოწმა 19 რესტორანი და კაფე-ბარი (მათ შორის პოპულარული რესტორნები: „თალღაურა“, „ბაბილო“, „კრუიზი“, „მუხამბაზი“). სააგენტომ დაასკვნა, რომ შვიდი მათგანი კრიტიკულად შე-

²⁹ *The European Environment, State and Outlook 2010*, Synthesis, EEA lead authors: Jock Martin, Thomas Henrichs, Anita Pirc-Velkavrh, Axel Volkery, Dorota Jarosinska, Paul Csagoly, Ybele Hoogeveen, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 ISBN 978-92-9213-114-2, p. 69.

³⁰ მაგალითად, 2018 წელს საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა დროებით აკრძალა თურქეთიდან კარტოფილის იმპორტი მასში არსებული კარტოფილის სიმსივნის მალალი რისკის გამო. <http://agenda.ge/news/97711/eng>, (2018 წლის 4 აპრილი).

უსაბამო იყო უსაფრთხოების ნორმებთან (ანუ, შეუსაბამობა საფრთხეს უქმნიდა ადამიანის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას და მისი აღმოფხვრა კონკრეტული საწარმოო პროცესის დროებით შეჩერების გარეშე შეუძლებელი იყო). ამ მიზეზით, რესტორნებს „თაღლაურა“, „ძველი ქალაქი“, „კაფე კალა“, „პლაზა ჰოლი“, „კრუიზი“, „ოქროს კათხა“ და „მუხამბაზი“ შეუჩერდათ წარმოების პროცესი და ცხრა ბიზნეს ოპერატორი დაჯარიმდა სხვადასხვა დარღვევების გამო. საბოლოოდ, პოზიტიური პირობები დაფიქსირდა მხოლოდ სამ საზოგადოებრივ კვების ობიექტში.³¹

ჩვენ ვხედავთ, რომ ინსპექტირების შედეგები მართლაც საგანგაშოა, განსაკუთრებით იმიტომ, რომ შემოწმებულ კვების ობიექტებს კვების სექტორში წამყვანი პოზიციები უჭირავთ, აქვთ საკმარისი რესურსი საწარმოო მოწყობილობების შესასყიდად ან გასაახლებლად და პერსონალის გადასამზადებლად. მიუხედავად ამისა, ისინი უხეშად არღვევენ სურსათის უვნებლობის სტანდარტებს და საფრთხეს უქმნიან მომხმარებელთა ჯანმრთელობას. ამ სიტუაციის გათვალისწინებით, აუცილებელია სურსათის უვნებლობის მონიტორინგის გაძლიერება, რაც უნდა მოხდეს კონტროლის ინტენსივობისა და ინსპექტირების მექანიზმის განვითარების გზით.

5. დასკვნა

როგორც აღმოჩნდა, ევროკავშირი სათანადო ყურადღებას უთმობს სურსათის უვნებლობას ნორმატიული რეგულაციებისა და პოლიტიკის განხორციელების გზით. ეს პოლიტიკა მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია ევროკავშირის წევრი ქვეყნების კანონებისა და ევროპული დირექტივების განსახორციელებლად. ამავდროულად ევროკავშირი ებრძვის გლობალურ პრობლემებს (გაზრდილი სურსათის მოხმარება, ბუნებრივი რესურსების შემცირება ან კლიმატის ცვლილება), რომელიც არ შეიძლება დარეგულირდეს მხოლოდ ევროპული პოლიტიკითა თუ კანონმდებლობით. არსებული გამოწვევების განეიტრალების მიზნით, აუცილებელია ევროკავშირის წევრ ქვეყნებსა და არაწევრ ქვეყნებს შორის სექტორული თანამშრომლობის გაუმჯობესება. ეს იმას ნიშნავს, რომ სურსათის უვნებ-

³¹ <http://nfa.gov.ge/ge/media-centri/axali-ambebi0/siaxle1/sursatis-erovnulma-saagentom-sazogadoebrivi-kvebis-obieqtsh-dargvevebi-gamoavilina.page>, (შემოწმებულია 2018 წლის 10 აპრილს).

ლობა არ უნდა განიხილებოდეს როგორც ცალკეული ქვეყნების პრობლემა, არამედ ზოგად კონტექსტში და სხვა ყოვლისმომცველ გამოწვევებთან ერთად.

რაც შეეხება საქართველოს, აქ სურსათის უვნებლობის საფრთხე სისტემურია. საკვების წარმოების/რეალიზაციის დაბალი ხარისხი და მათი არაეფექტური კონტროლი ყველაზე პრობლემატურია. ზოგადად, ისინი ვითარდებიან სახელმწიფოს დეფექტური ადმინისტრაციული ფუნქციებიდან, სურსათის ბაზრის დაბალი განვითარებიდან და მომხმარებელთა პასიურობიდან, რაც ქვეყანას ეფექტური ნაბიჯების გადადგმას აიძულებს.

რა თქმა უნდა, ქართული კანონმდებლობის ევროპულ დირექტივებთან შესაბამისობა არ იქნება საკმარისი ამ მასშტაბური პრობლემის გადასატრელად. ამრიგად, სახელმწიფოს ადმინისტრაციული ფუნქციების გაძლიერება აუცილებელია, რაც უნდა აისახოს შესაბამისი კანონების აღსრულებაში. ანუ, სურსათის უვნებლობის უზრუნველსაყოფად, მეწარმეები უფრო მკაცრად უნდა გაკონტროლდნენ, სწრაფად მოხდეს დარღვევებზე რეაგირება და ასევე დაუყოვნებლივ მოხდეს საზოგადოების ინფორმირება. ასეთი ღონისძიებები სამაგალითო იქნება სხვა მეწარმეებისთვის, რომლებიც დაინახავენ, რომ სურსათის უვნებლობის სტანდარტების დარღვევა სანქცირებულია სათანადოდ ყოველ ჯერზე. ბუნებრივია, ამ პროცესში სოფლის მეურნეობისა და ჯანდაცვის სამინისტროებმა წამყვანი როლი უნდა შეასრულონ. ამასთანავე, მომხმარებელი უნდა იყოს სურსათის უვნებლობის საკითხებით უფრო დაინტერესებული და აქტიური, რადგან იგი ქმნის დამატებით საკონტროლო ინსტრუმენტს. ზემოაღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს საქართველოში სურსათის უვნებლობის უარყოფითი ტენდენციების გაუმჯობესებას და ჯანსაღი გარემოს შექმნას. ■

საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელის კრიტიკული შედარებითი ანალიზი ევროკავშირის ანალოგებთან (უპირატესად ესტონურ მოდელთან)

1. შესავალი

ცვლილებები, რომელიც მოგების გადასახადის მოდელმა 2016-17 წლებში განიცადა, შესაძლოა წარმოადგენდეს ყველაზე დიდ გამოწვევას ქართულ თანამედროვე საგადასახადო კოდექსში, ვინაიდან იგი დაეყრდნო მხოლოდ ერთი ქვეყნის – ესტონეთის მოგების გადასახადის მოდელს. აქედან გამომდინარე, ახალი ქართული მოგების გადასახადის მოდელი, რომელიც ემყარება 2016-17 წლების რეფორმას გამორჩეულია და აქვს ძალიან ღარიბი პრაქტიკა როგორც საქართველოში, ასევე ესტონეთში. ეს ფაქტი ასევე გამორიცხავს სასამართლო პრაქტიკის ან საქართველოში მოქმედი სხვა საგადასახადო დავების პლატფორმის შეფასებების არსებობას.

მიუხედავად იმისა, რომ 2016-17 წლების რეფორმის შედეგად მიღებულ მოგების გადასახადის მოდელს აქვს მნიშვნელოვანი ძლიერი მხარეები, მისი პრაქტიკაში გამოყენებისას გამოვლინდა მრავალი მნიშვნელოვანი შეუსაბამო საკითხი, რაც მიმოხილულია წინადადება სტატიაში. ფორმა-

* ნიუ ვიუნის უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის სტუდენტი.

ტის შეზღუდვებიდან გამომდინარე – შეფასებულია მხოლოდ პრობლემური და ბუნდოვანი საკითხები, რომელიც დაკავშირებულია 2016-17 წლების რეფორმის შედეგად მიღებული მოგების გადასახადის მოდელთან. ნაშრომი ასევე გვთავაზობს 2016-17 წლების რეფორმის შედეგად მიღებული მოგების გადასახადის მოდელის გაუმჯობესების გზებს, რომელიც ითვალისწინებს ჰოლანდიური და ესტონური მოგების გადასახადის მოდელის მიდგომებს. შემოთავაზებული ანალიზი არ ეხება ეკონომიკურ შედეგებს, არამედ მოტივსა და სამართლებრივ ლოგიკას.

2. მოგების გადასახადის მოდელი 2016-17 წლების რეფორმის ზოგადი მიმოხილვა

2016-17 წლების რეფორმის მოგების გადასახადის მოდელი ფარავს ყველა დასაბეგრ ობიექტს, რომელსაც ითვალისწინებს ესტონური მოგების გადასახადის მოდელი, ოდნავ განსხვავებული ფორმულირებით. ქართული მოგების გადასახადის მოდელისთვის ძირითად დოკუმენტს წარმოადგენს კომპანიის ეკონომიკური საქმიანობა, რაც ემყარება ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტებს. მიუხედავად ამისა, არსებობს ძირეული სხვაობები ინტერპრეტაციისა და შემდგომი განმარტებების თვალსაზრისით, ხვდება თუ არა შესაბამისი დასაბეგრი ობიექტის განმარტებაში კონკრეტული ტრანზაქცია.

ამ მიდგომების თანახმად, აღმოიფხვრა სუსტი კაპიტალიზაციის მარეგულირებელი ნორმები, პერიოდული საბუღალტრო აღრიცხვის მეთოდი, ლიკვიდაცის, რეორგანიზაციის და აქტივების გადაცემის წესები, მრავალი საგადასახადო ნორმა, ვინაიდან ეს ნორმები აღარ ვრცელდება 2016-17 წლების რეფორმის მოგების გადასახადის მოდელს დაქვემდებარებულ პირებზე.

3. გადაუჭრელი საკითხები: არსებული მოდელის პრაქტიკული ნეგატიური ეფექტები და გადაჭრის გზები

3.1. სამართლებრივი ჩარჩო

მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი შეიცავს იმ ორგანიზაციების ტიპების ჩამონათვალს, რომელიც მიიჩნევა საწარმოებად. მასში არ შე-

დიან კოლექტიური საინვესტიციო ფონდები და ფონდები. დიდად სავარაუდოა, რომ აქედან გამომდინარეობს მიზეზი თუ რატომ არის საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ასეთი ვიწრო დაგროვებით პენსიასთან და საინვესტიციო ფონდებთან დაკავშირებით და ათავისუფლებს გადასახადებისგან ინვესტიციებთან და პენსიებთან დაკავშირებით იმ კომპანიებს, რომლებმაც მოიპოვეს საერთაშორისო საფინანსო კომპანიის სტატუსი.¹

ევროკავშირის ქვეყნების და ესტონური მოგების გადასახადის მოდელებისგან განსხვავებით, ქართული საგადასახადო კანონმდებლობა განიცდის მოგების გადასახადის რეგულაციებს კონკრეტული ტიპის ორგანიზაციებთან დაკავშირებით. ორგანიზაციები, როგორცაა ერთობლივი საანგარიშო ფონდები (როგორც მაგალითად ნიდერლანდებში²) და ფონდები ფართოდ არის გამოყენებული დასავლეთ სამყაროში კონკრეტული საინვესტიციო და/ან სადანიზაციო მიზნებისთვის. ასეთი ორგანიზაციები უმეტესად (ევროკავშირის ქვეყნებში, ისევე როგორც ესტონეთში³) გათავისუფლებულია მოგების გადასახადისგან ან ექვემდებარება სხვა კონკრეტულ საგადასახადო რეჟიმს.

გარდა ამისა, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების თანახმად,⁴ საქართველო ვალდებულია ამგვარი საინვესტიციო ორგანიზაციები დაარეგულიროს ისევე როგორც UCITS – მიმოქცევად ფასიან ქალაქებში კოლექტიური ინვესტიციების განსახორციელებლად შექმნილ საწარმო, 2009 წლის 13 ივლისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2009/65/EC დირექტივის შესაბამისად. შესაბამისი რეგულაციების ცვლილებები უნდა განხორციელდეს 2022 წლამდე.⁵ ეს ასევე ნიშნავს შესაბამისი საგადასახადო რეგულაციების იმპლემენტაციასაც.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში, ისევე როგორც მეწარმეთა შესახებ კანონში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება, რაც ერთობლივი საანგარიშო ფონდების (მათ შორის მიმოქცევად ფასიან ქალაქებში კოლექტიური ინვესტიციების განსახორციელებლად შექმნილი საწარმო) და ფონდების შექმნის შესაძლებლობას შექმნიდა, რომელიც

¹ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, 2010 (საქართველო) მუხლი 99 (1.0).

² Law on Corporate Taxation 1969 (Netherlands) s2 (1.f).

³ Income Tax Act 1999 (Estonia) s2 (5).

⁴ საქართველო/ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმების XV-A დანართის ნაწილი D.

⁵ იქვე.

გათავისუფლებული იქნებოდა შესაბამისი მოგების გადასახადისგან, შექმნიდა საპენსიო/დანაზოგების ფონდების შექმნისთვის მასტიმულირებელ გარემოს. ამ ფაქტორს ასევე დიდი გავლენა ექნებოდა საქართველოს ეკონომიკურ ზრდაზე, რაც წარმოადგენდა ახალი მოგების გადასახადის მოდელის მიზანს.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელი არ ახდენს ამხანაგობების დიფერენცირებას საგადასახადო მიზნებისთვის, ევროკავშირის ქვეყნების კლასიკური მოგების გადასახადის მოდელთან შედარებით, რომლის თანახმადაც სხვადასხვა ამხანაგობა შეიძლება დაიბეგროს განსხვავებულად. საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელის შემთხვევაში, ყველა ამხანაგობა იბეგრება ერთნაირად; ყველა *inter alia* ექვემდებარება მოგების გადასახადს საქართველოში და იბეგრება შესაბამისად.⁶

3.2. მოგების გადასახადის მოდელი საქართველოში მოქმედი მუდმივი დაწესებულების განაწილებულ მოგებასთან დაკავშირებით

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი განსაზღვრავს მუდმივი დაწესებულების განაწილებულ მოგებას როგორც განხორციელებულ განაცემს (არარეზიდენტი საწარმოს მიერ მისი მუდმივი დაწესებულებისათვის მიკუთვნებული მოგების გატანა) მუდმივი დაწესებულების საქმიანობის შედეგად მიღებული მოგებიდან ფულადი ან არაფულადი ფორმით.⁷ ამავდროულად, განაწილებული მოგება არის მოგება, რომელიც საწარმოს მიერ მის პარტნიორზე დივიდენდის სახით, ფულადი ან არაფულადი ფორმით ნაწილდება.⁸

დივიდენდის განმარტებაზე დაყრდნობით, მისი განაწილება შესაძლებელია მხოლოდ ორ დამოუკიდებელ იურიდიულ პირს შორის.⁹ შესაბამისად, ვინაიდან მუდმივი დაწესებულება და მისი სათაო ოფისი არ არიან განსხვავებული იურიდიული პირები და ერთ იურიდიულ პირს წარმოად-

⁶ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი 2010 (საქართველო) 21-ე მუხლი (1.გ), 97 (1).

⁷ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი 2010 (საქართველო) მუხლი 98(3).

⁸ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი 2010 (საქართველო) მუხლი 98(1).

⁹ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი 2010 (საქართველო) მუხლი 8.12.

გენენ,¹⁰ მუდმივ დაწესებულებას არ შეუძლია თავისი მოგების განაწილება დივიდენდის ფორმით. აქედან გამომდინარე, ის მომენტი და განხორციელებული ოპერაცია რაც უნდა მიიჩნეოდეს მოგების განაწილებად, რომელიც ექვემდებარება მოგების გადასახადს არის ბუნდოვანი.

ქართული საგადასახადო ორგანოები ამ საკითხთან დაკავშირებით ინარჩუნებენ სიჩუმეს, მაშინ როცა 1900-ზე მეტი არარეზიდენტი საწარმოს მუდმივი დაწესებულება¹¹ დარჩენილია ამ გაურკვევლობაში და თითოეული მათგანი საკითხის თავისებურ ინტერპრეტაციას ახდენს.

საკითხისთვის ნათელის მოფენის მიზნით, საქართველოს საგადასახადო კოდექსს შეეძლო აერჩია ესტონური მოგების გადასახადის მოდელის და ესტონური საგადასახადო საბჭოს მიდგომა. მუდმივი დაწესებულების დივიდენდის განაწილება შეიძლებოდა პირდაპირ დაკავშირებოდა საგადასახადო პერიოდს, მაგალითად ფისკალურ თვეს და ოპერაციის განხორციელებად ჩათვლილიყო მომენტი, როდესაც აქტივები არ არის მუდმივი დაწესებულების კონტროლის ქვეშ ან მუდმივ დაწესებულებას თავისი საქმიანობისთვის არ მიუღია ანაზღაურება საბაზრო ფასზე.

3.3. კონკრეტული ხარჯების დაბეგვრასთან დაკავშირებული გაურკვევლობა

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად, ხარჯი, რომლის გაწევის მიზანს არ წარმოადგენს მოგების, შემოსავლის ან კომპენსაციის მიღება, მიიჩნევა, რომ არ არის დაკავშირებული ეკონომიკურ საქმიანობასთან, შესაბამისად არ ექვემდებარება მოგების გადასახადს.¹²

ამ ნორმასთან მიმართებით მთავარი საკითხი დაკავშირებულია სანქციებთან და ჯარიმებთან. ესტონური მოგების გადასახადის მოდელი პირდაპირ ამბობს, რომ ჯარიმების და სანქციების გადახდა (მათ შორის ნატურალური ფორმით ანაზღაურება), რომელიც კანონის საფუძველზეა დაკისრებული და გვიანი გადახდისთვის პროცენტები და ქრთამები ექვემდებარება მოგების გადასახადს.¹³ საქართველოს მოგების გადასახადის

¹⁰ საქართველოს კანონი მეწარმეთა შესახებ 1994 (საქართველო) მუხლი 16 (1).

¹¹ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ოფიციალური ვებგვერდი <<https://enreg.reestri.gov.ge>

¹² საქართველოს საგადასახადო კოდექსი 2010 (საქართველო) მუხლი 98² (1.ბ).

¹³ Income Tax Act 1999 (Estonia) ss. 51-52.

მოდელი არ ითვალისწინებს ამგვარ დებულებას, შესაბამისად გადასახადების გადამხდელებს უტოვებს ინტერპრეტაციის საშუალებას. გარდა ამისა, ევროკავშირის ქვეყნების კლასიკური მოგების გადასახადის მოდელის თანახმად, კრიმინალური ჯარიმების და საგადასახადო სანქციების უმეტესობა არ გამოიქვითება,¹⁴ როგორც ეს ამჟამად მოქმედებს საქართველოში იმ კომპანიებთან მიმართებით, რომლებიც ჯერ არ გადასულან საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელზე.

ჩემი აზრით, სანქციების/ჯარიმების მოგების გადასახადით დაბეგვრა უნდა ექვემდებარებოდეს მოგების გადასახადს, წინააღმდეგ შემთხვევაში მოგების გადასახადის დაუწესებლობამ შესაძლოა გამოიწვიოს იმ გადასახადების გადამხდელთა არათანაბარი მოპყრობა, რომლებიც გადავიდნენ საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელზე და რომლებიც არ გადავიდნენ. ქრთამებთან დაკავშირებით, ვფიქრობ, არასწორია, დაიბეგროს ქრთამის მიცემა მოგების გადასახადით, ვინაიდან გადასახადის გადამხდელი, რომელმაც ქრთამი მისცა დაისჯება სანქციის სახით ამგვარი ქრთამისთვის, რაც თავის მხრივ, ჩემი წინა არგუმენტის თანახმად, უნდა დაექვემდებაროს მოგების გადასახადს.

გარდა ამისა, ვფიქრობ, რომ პრეზუმფციის შემოღება, რომ სანქციები/ჯარიმები არ მიიჩნევა ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებულად, შესაბამისად არ ექვემდებარება მოგების გადასახადს, არ იქნებოდა სწორი საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელის ზოგადი მიდგომის პერსპექტივიდან:

- როგორც ჩანს, საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელის მიზანია ყველა ფინანსების დაბეგვრა, რომელიც ბეგრავს საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელის საგანს. GCITM's aim seems to be taxation of all the finances that leave the GCITM subject;
- სპეციალური პრეზუმფციები არ არის გათვალისწინებული იმ ხარჯებთან დაკავშირებით, რომელიც დაკავშირებული არ არის ეკონომიკურ საქმიანობასთან.

¹⁴ Marnix Schellekens, Netherlands Corporate Taxation Country Surveys, 17 May 2018, Amsterdam, 1.3.3.2. < <https://online.ibfd.org> > (შემოწმებულია 2018 წლის 16 ივლისს).

3.4. შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნების განსაზღვრა

საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელი აწესებს მოგების გადასახადს შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყანაში რეგისტრირებულ პირთან განხორციელებულ კონკრეტულ ოპერაციაზე.

წესები, რომელიც განსაზღვრავს შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნებს და მიუთითებს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებაზე¹⁵ აღნიშნულია მუხლში, რომელიც არეგულირებს იმ ხარჯებს, რომელიც ეკონომიკურ საქმიანობასთან არ არის დაკავშირებული.¹⁶ პირველი წესის თანახმად, ქვეყანა მიიჩნევა შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნად თუ ქვეყნის ან/და ქვეყნის ცალკეული ტერიტორიების საგადასახადო კანონმდებლობით:

- იურიდიული პირი თავისუფლდება მოგების გადასახადისგან¹⁷; ან
- იურიდიული პირის მიერ მიღებულ ან/და განაწილებულ მოგებაზე დაწესებული არ არის მოგების გადასახადი, ან მოგების გადასახადის განაკვეთი არ აღემატება 5%-ს.¹⁸

მეორე წესის თანახმად, თუ უცხო ქვეყნის ან მისი ცალკეული ტერიტორიის საგადასახადო კანონმდებლობის შესაბამისად, იურიდიული პირის მიმართ, რომელიც რეგისტრირებულია მის ტერიტორიაზე ადგილი აქვს რომელიმე ზემოაღნიშნულ ერთ-ერთ შემთხვევას, აღნიშნული ქვეყანა ან მისი ცალკეული ტერიტორია ამ ნაწილში ითვლება შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნად.¹⁹

ამასთან, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად, იმ ქვეყნების ან/და ქვეყნების ცალკეული ტერიტორიების ჩამონათვალი, რომლებიც საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიზნებისთვის შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნად ითვლება, დადგენილი კრიტერიუმების გათვალისწინებით განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.²⁰

¹⁵ საქართველოს მთავრობის N 615 დადგენილება, 2016 (საქართველო).

¹⁶ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (საქართველო) მუხლები 98² (5), 98² (6), 98² (10).

¹⁷ ამჟამინდელი საქართველოს მოგების გადასახადის კურსზე დაყრდნობით (15%).

¹⁸ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (საქართველო) მუხლი 98² (5).

¹⁹ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (საქართველო) მუხლი 98² (6).

²⁰ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (საქართველო) მუხლი 98² (10) მიუთითებს საქართველოს მთავრობის N615 განკარგულებაზე, 2016 (საქართველო).

აქედან გამომდინარე, წარმოდგენილია სამი ურთიერთდაკავშირებული წესი, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყანა წარმოადგენს თუ არა შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყანას. არაბთა გაერთიანებულ საემიროებში რეგისტრირებული კომპანია ხვდება პირველი წესის ქვეშ, ვინაიდან არაბთა გაერთიანებული საემიროები არ აწესებს მოგების გადასახადს კომპიუტერების მიწოდებაზე, თუმცა იგი შესაძლოა არ მოხვდეს მეორე წესის ქვეშ თუ ჩვენ ავიღებთ ნავთობკომპანიის მოგებას, რომელიც იბეგრება არაბთა გაერთიანებულ საემიროებში, და აქედან გამომდინარე, იგი ასევე არ ხვდება მესამე წესის მოქმედების ქვეშ – რადგან თუმცა არაბთა გაერთიანებული საემიროები არის შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნების სიაში, მაგრამ მხოლოდ მეორე წესის მიზნებისთვის. შესაბამისად, ამ შემთხვევაში, არაბთა გაერთიანებულ საემიროებში რეგისტრირებული ნავთობკომპანია პირველ წესის თანახმად, არის კომპანია, რომელიც რეგისტრირებულია შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყანაში, თუმცა მეორე და მესამე წესის თანახმად არ არის შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყანა.

საყურადღებოა, რომ სიაში აღნიშნული ზოგიერთი ქვეყანა აღარ არსებობს. ეს ზოგიერთ შემთხვევაში შესაძლოა პრობლემური გახდეს. მაგალითად ნიდერლანდების ანტილები. ეს ქვეყანა დაიშალა.

ყოველივე ზემოხსენებულის თავიდან ასარიდებლად, საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელს შეეძლო ესტონური მოდელის მიდგომის გამოყენება, რომლის თანახმადაც შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნად განსაზღვრის წესები იგივეა რაც საქართველოში მხოლოდ მეორე წესი.²¹

რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ესტონური მოგების საგადასახადო აქტი არ მიუთითებს ტერიტორიებზე, რომელიც უნდა განიხილებოდეს შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნად, არამედ მიუთითებს იმ ტერიტორიებზე, რომლებიც არ უნდა განიხილებოდეს ასეთად, და უფრო მეტიც, ეს სია არ გამორიცხავს წესებს, რომლებიც განსაზღვრავენ შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნებს.²² აქედან გამომდინარე, ესტონეთის შემთხვევაში შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნად მიიჩნევა ის ქვეყანა, რომელიც აკმაყოფილებს საქართველოში მოქმედ ზემოხსენებულ მეორე წესის აღ-

²¹ Income Tax Act 1999 (Estonia) §10 (1).

²² Income Tax Act 1999 (Estonia) §10 (3).

ტერნატივას. მხოლოდ მეორე წესის დატოვებით, საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელი იქნებოდა უფრო ნათელი და სავარაუდოდ მოხდებოდა გაურკვევლობის თავიდან არიდება.

3.5. საგადასახადო ტვირთის შესაძლო ზრდა ახალი მოგების გადასახადის მოდელის შედეგად

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.²³ ამასთან, საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდა არ ჩაითვლება გადასახადის შემოღება ან ცვლილება, რომელიც არსებული გადასახადის ალტერნატივა ან ანაცვლებს მას და ამავდროს არ ზრდის საგადასახადო ტვირთს.²⁴

2016-17 წლების რეფორმა არ განხორციელებულა გადასახადების დროებითი გაზრდის საფუძველზე, რაც ლეგიტიმური შეიძლება ყოფილიყო ორგანული კანონის მიხედვით.²⁵ შესაბამისად, მთავრობამ არ გამოიყენა ორგანულ კანონში განსაზღვრული უფლება. აქედან გამომდინარე, რეფერენდუმი იყო საჭირო თუ ფაქტობრივი საგადასახადო ტვირთი გაიზარდა საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელში ცვლილებებით.

გადავადებული საგადასახადო აქტივები არის მოგებიდან გადასახადების თანხა, რომელიც უნდა აღდგეს მომავალ საანგარიშებო პერიოდში გამოსაქვით დროებით სხვაობებთან დაკავშირებით, გამოუყენებელი საგადასახადო ბარალის მომავალ პერიოდში გადატანასთან დაკავშირებით, და გამოუყენებელი საგადასახადო კრედიტის მომავალ პერიოდში გადატანასთან დაკავშირებით.²⁶ გადავადებული საგადასახადო აქტივები შეიძლება მიჩნეულ იქნას როგორც საგადასახადო შეღავათი, რადგან იგი

²³ საქართველოს კონსტიტუცია 1995 (საქართველო) მუხლი 94 (4).

²⁴ საქართველოს კონსტიტუცია 1995 (საქართველო) მუხლი 94 (5).

²⁵ ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ ორგანული კანონი 2011 (საქართველო) მუხლი 1(6).

²⁶ International Accounting Standards 12: para. 5 — Income Taxes.

შექმნილია ხელოვნურად საგადასახადო კანონმდებლობით და თანხ-ვედრაში არ არის კომპანიის რეალურ საბუღალტრო სიტუაციასთან, შესაბამისად კომპანიისთვის ქმნის შესაძლებლობას დააგვიანოს მოგების გადასახადის გადახდა.

წარმოვიდგინოთ, რომ დიდი საერთაშორისო კომპანია რომელიც უზრუნველყოფს ტაქსის სერვისს შემოვიდა საქართველოში 2014 წელს. კომპანიამ იცის, რომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს საგადასახადო შეღავათს გადავადებული საგადასახადო აქტივების სახით. კომპანიამ ივარაუდა, რომ საგადასახადო შეღავათები მომავალშიც გავრცელდებოდა. კომპანიამ შეიძინა 10 მილიონი დოლარის ღირებულების მანქანები. კომპანიას აქვს ფინანსური მოგება მისი საქართველოში დაარსებიდან. მას შეეძლო ამ რაოდენობის დაქვითვა ერთიანად ან მანქანების წლიური საამორტიზაციო ანარიცხების დაქვითვა (ორივე წარმოადგენს საგადასახადო შეღავათს). საქართველოს საგადასახადო კოდექსი მანქანებისთვის ითვალისწინებს წლიურ 20%-იან ამორტიზაციის ნორმას. შესაბამისად, კომპანიამ პირველ წელს დაქვითა 2 მილიონი აშშ დოლარი, მეორე წელს 1.6 მილიონი აშშ დოლარი და განიზრახა დაქვითა 1.28 მილიონი აშშ დოლარი მესამე წელს (2017). თუმცა, 2017 წელს, მიღებულ იქნა ახალი მოგების გადასახადის მოდელი და კომპანიის უფლება 20%-იანი დაქვითვის შესახებ გაუქმდა. უფრო მეტიც, გადასახადების გადამხდელებს, რომლებიც სარგებლობდნენ წლიური ამორტიზაციის დაქვითვის მეთოდით საგადასახადო მიზნებისთვის იმის უფლებაც არ მიეცათ, რომ დაეკორექტირებინათ/განემართათ წინა წლების დეკლარაციები.

ალტერნატიულად, თუ კომპანიამ შეარჩია ერთჯერადი დაქვითვის მეთოდი და განიზრახა 2014 წელს განცდილი ზარალის დარეგისტრირება, ასეთი უფლება 2017 წელს აღარ გამოიყენება საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელის გამო. შედეგად, კომპანია პასუხისმგებელია გადაიხადოს მოგების გადასახადი დივიდენდების განაწილებაზე 2017 წელს და მას არ შეუძლია ზარალის რეგისტრირება მომდევნო წლებისთვის.

რაც შეიძლება დადგინდეს ზემოხსენებული არგუმენტებიდან – ახალ მოგების გადასახადის მოდელზე გადასვლა წარმოადგენს საგადასახადო შეღავათების შეწყვეტას. საგადასახადო სტიმულის შეწყვეტა გადასახადების საკითხში მკვლევარების თანახმად საგადასახადო ტვირთს ხდის

უფრო მძიმეს და უფრო მეტ საგადასახადო რისკთან არის დაკავშირებული.²⁷

რადგან კომპანიები არ არიან უფლებამოსილნი დაარეგისტრირონ თავდაპირველად წარმოშობილი ზარალი – ახალ მოგების გადასახადის მოდელზე გადასვლა შეიძლება განხილულ იქნას როგორც საგადასახადო ტვირთის ზრდად, განსაკუთრებით დიდი საერთაშორისო კომანიებისთვის, რომლებიც საქართველოში გრძელვადიან ინვესტიციებს ახორციელებენ, რაც მოითხოვს ძვირადღირებული აქტივების შესყიდვას. შესაბამისად, კონსტიტუციურ სარჩელს სულ მცირე ექნებოდა დაკმაყოფილების სოლიდური საფუძველი.

3.6. ეფექტური წამახალისებელი ფაქტორის ნაკლებობა რეფორმის მიზნის მისაღწევად

საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელი მიზნად ისახავდა ახალი წამახალისებელი ფაქტორის შექმნას – საწარმოში თანხის დაბრუნებას. თუმცა, როდესაც ვამოწმებთ ესტონურ მოდელს, რასაც ეფუძნება ქართული მოდელი, იგი შეიცავს კონკრეტულ წამახალისებელ ფაქტორს, რაც არ არის უზრუნველყოფილი საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელში. კომპანიებს არ გააჩნიათ რეალური ფინანსური წახალისება კომპანიაში მოგების შესანარჩუნებლად. შედეგად, განხორციელებული რეფორმების მიზანი სავარაუდოდ არ იქნა მიღწეული. უფრო მეტიც, როგორც წინა თავებში აღინიშნა, ბევრ გაურკვევლობას აქვს ადგილი, რაც ცალსახად არ ქმნის სტიმულს ქართულ ბაზარზე შესვლისთვის.

ერთ-ერთი ყველაზე საინტერესო წამახალისებელი ფაქტორი, რაც საქართველოს შეეძლო აეღო ესტონური მოდელიდან არის ის, რომ ესტონეთში კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მოგება, რომელიც ტოლი ან ნაკლებია რეზიდენტი კომპანიის მიერ საშუალო განაწილებული მოგებიდან წინა სამი კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებულ განაწილებულ შემოსავლებზე, იბეგრება შემცირებული განაკვეთით.²⁸ ასეთი რეგულაცია უფრო სავარაუდოა, რომ ქმნის დამატებით სტიმულს კომპა-

²⁷ Causes of Tax Risks and Ways to Reduce Them, European Research Studies Journal, Volume XX, Issue 3B, 2017, p. 456.

²⁸ Income Tax Act 1999 (Estonia) s50¹.

ნიებისთვის მოახდინონ მეტი რეინვესტირება და არ გაიტანონ ფინანსები ბიზნესიდან წლების განმავლობაში.

4. დასკვნა

ნაშრომის მიზანი ეჩვენებინა საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელთან დაკავშირებული მთავარი პრობლემური საკითხები მიღწეულია. კვლევის დროს, გამოვლინდა და შენიშნულ იქნა მრავალი კომპლექსური საკითხი, საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის ევროკავშირის ანალოგებთან შედარებით.

მიუხედავად იმისა, რომ თითქმის არ არის საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელის დაკვირვების შემთხვევები, წინამდებარე სტატიამ წარმატებით უზრუნველყო შესაძლო საგადასახადო დავების საგანი და წარმოადგინა ამგვარი საკითხების აღმოფხვრის გზები (სადაც შესაძლებელია), სერიოზული საგადასახადო დავის აღმოცენებამდე. საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელის მთავარი გამოვლენილი და განხილული პრობლემები დაკავშირებულია:

- საგადასახადო სუბიექტებთან;
- მუდმივი დაწესებულების მიერ მოგების განაწილებასთან;
- სანქციების და ჯარიმების გადახდის დაბეგვრასთან;
- შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნის განსაზღვრასთან;
- წამახალისებელ ფაქტორთან რეფორმის მიზნის მისაღწევად;
- საგადასახადო ტვირთის ზრდასთან.

ბოლოს, ვფიქრობ, რომ წინამდებარე ნაშრომი იქნება გამოსადეგი, გამომდინარე იქედან, რომ საქართველოს მოგების გადასახადის მოდელი ახალი მიღებულია და მის სისუსტეებთან დაკავშირებით მწირი რაოდენობის ნაშრომები არსებობს, განსაკუთრებით მისი პრაქტიკული შედეგების თვალსაზრისით.



საიდუმლოს ფარდის ახდა: გადასახადებისგან თავის არიდება, დირექტორების, პარტნიორებისა და კომპანიების ცხოვრება

1. შესავალი

გადასახადების ვარიაცია და მათი შემცირება ის შემთხვევებია, როდესაც ჩვენ უნდა ვიცოდეთ გარკვეული წესები, რომ არ მოვხვდეთ ციხეში და არ მოხდეს მილიონების დაკარგვა. კონკრეტულ საქმეზე მუშაობისას, იურისტმა საჭიროა განსაზღვროს კლიენტების და კომპანიის ყველა რისკი. ამიტომ აუცილებელია რისკების იდენტიფიკაციის მეთოდების ცოდნა. მაგალითად, უზენაესმა სასამართლომ განიხილა დირექტორისა და პარტნიორის პასუხისმგებლობის საკითხი, როდესაც ისინი საგადასახადო შეღავათებს ბოროტად იყენებენ. წინამდებარე ნაშრომის მიზანია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილების (2015 წლის 6 მაისის) შესაბამისად, გამოიკვლიოს და გამოავლინოს სად გადის ზღვარი გადასახადების თავიდან აცილებასა და საგადასახადო დაგეგმარებას შორის, ასევე განსაზღვროს მიღებულია თუ არა ამ გადაწყვეტილებით რაიმე სპეციალური ტესტი. ეს მოიცავს კომპანიის, მისი დირექტორის და პარტ-

* თბილისის თავისუფალი უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტი.

ნიორების პასუხისმგებლობას, როდესაც ისინი სარგებლობენ საგადასახადო შეღავათებით, ასევე სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობასა და რისკებს, რომლებიც ადგილობრივ ბაზარზე ჩნდება სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული განმარტების გამო.

ამ მიზნის სრულყოფილად მისაღწევად, ნაშრომში გამოყენებულია მეთოდები, რაც ეფუძნება შედარებითი ანალიზსა და სინთეზს, განზოგადებას, აბსტრაქციას, ანალოგიასა და სისტემურ მიდგომას.



ნაკლები გადასახადების გადახდა თუ ეს შესაძლებელია – რა თქმა უნდა ლეგიტიმური მიზანია. საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის თანახმად, სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით.¹ ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ ორგანულ კანონში ეს ფართო საკითხი კონკრეტდება: კვითხულობთ, რომ „თავისუფლება არის ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი პრინციპი, რომელიც გამოიხატება მთავრობის მცირე ზომაში, პასუხისმგებლობიან მაკროეკონომიკურ პოლიტიკასა და დაბალ გადასახადებში“². ეს იმას ნიშნავს, რომ თუ მინიმუმაცა კანონით არის განსაზღვრული, მაშინ შესაძლებელია თქვენი გადასახადებით ლობირება იმგვარად, რომელიც საშუალებას გაძლევთ განახორციელოთ ნაკლები საგადასახადო ვალდებულება. შესაბამისად, ძირითადი კითხვები, რომლებსაც პასუხი გაეცემა ამ კვლევის დახმარებით შემდეგია:

1. შესაძლებელია თუ არა გადასახადების შემცირება და როგორ?
2. რა არის განსხვავება გადასახადების გადაუხდელობას, გადასახადებისაგან თავის არიდებასა და გადასახადების დაგეგმარებას შორის?
3. რას ნიშნავს საგადასახადო სამართალში კანონის ბოროტად გამოყენება?
4. არსებობს თუ არა რაიმე ტექსტი, რომელიც მიუთითებს, რომ კონკრეტული შემთხვევა გადასახადებისაგან თავის არიდებაა თუ გადასახადების დაგეგმვა?

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 1995, მუხლი 94.

² ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი, 2011, პრეამბულა;

5. რა სახის პასუხისმგებლობა ეკისრება კომპანიებს, დირექტორებსა და პარტნიორებს თუ ისინი გადასახადების შემცირებას გადაწყვეტენ? ვინ არის პასუხისმგებელი კონკრეტული ქმედებისთვის და რას ეყრდნობა სამართლებრივად ეს პასუხისმგებლობა?
6. როგორ უნდა იმოქმედოს დირექტორმა, როცა მას გადასახადების შემცირება შეუძლია – იმოქმედოს კომპანიის ინტერესების სასარგებლოდ და დადგეს სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის რისკის ქვეშ თუ გადაიხადოს მეტი და ანგარიშვალდებული იყოს პარტნიორებთან პირადად?

სამი ძირითადი ფორმა (ტერმინი) – გადასახადების გადაუხდელობა, გადასახადებისაგან თავის არიდება და გადასახადების დაგეგმარება საქართველოს კანონმდებლობაში არ არის სათანადოდ განმარტებული. მაგალითად: გადასახადების გადაუხდელობა – ეს არის შემთხვევა, როცა დარღვევა ნათელია: პირი არ იყენებს სალარო აპარატს, ახორციელებს უკანონო ბულალტერიას, და აქედან გამომდინარე პირდაპირ არღვევს კანონს. ამ შემთხვევაში, პირს უწევს არა მხოლოდ საბაზო რაოდენობის გადახდა, არამედ ჯარიმის და სანქციის. ამავდროულად, სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობაც ეკისრება მას.³ გადასახადებისთვის თავის არიდება არის შუალედური ელემენტი, ამ შემთხვევაში კომპანია არ არღვევს დაწერილ კანონს და ემორჩილება ფორმალურ მოთხოვნებს, მაგრამ უკანონო სტრუქტურის/სქემის ამუშავება იწვევს შედეგებს, რომელსაც კანონმდებელი მიზნად არ ისახავდა.⁴ შესაბამისად, კანონმდებლის მიზნის გასაგებად, რომელსაც ემყარება კონკრეტული საგადასახადო შეღავათი, უნდა გავეცნოთ სამართლებრივ ტექსტებს, მის ისტორიასა და განმარტებით ჩანაწერებს. საგადასახადო დაგეგმარებაა, როდესაც გადასახადის გადამხდელი მისი სამართლებრივი ქმედებების შედეგად მიაღწევს კანონმდებლის მიზანს საგადასახადო შეღავათთან დაკავშირებით და არც სისხლისსამართლებრივი და არც ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა არ ეკისრება.⁵

³ Inertnational Tax Avoidance and Evasion, Four related studies (OECD, Paris, 1987), p.11; see United States v. Terrel, 754 F.2d 1139, 1144 (1985); United States v. Grasso, 629 F.2d. 805, 805 (1980).

⁴ Lord Nolan opinion on Inland Revenue v. Willoughby case (1997), p. 27.

<https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldjudgmt/jd970710/willough.htm>

⁵ M. Paulus, Tax Evasion, Tax Avoidance and Tax Planning, Issue 5 (May 2006), pp. 272-281; P. Kavelaars, EU and OECD: Fighting against Tax Avoidance, Issue 10 (October 2013), pp. 507-515;

დღესდღეობით, როდესაც არსებობს ტერმინოლოგიასთან დაკავშირებული უამრავი შეკითხვა, საქართველოში არ არსებობს განსხვავებული და მრავალმხრივი სასამართლო პრაქტიკა აღნიშნულთან დაკავშირებით. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ჩვენ ვხვდებით ტერმინს „გადასახადების თავიდან აცილება“ ქართულ ენაზე და „გადასახადების გადაუხდელობა“ ინგლისურ ენაზე, რაც დიდ პრობლემებს იწვევს ადგილობრივ ბაზარზე.⁶ თუ გავითვალისწინებთ თანხის რაოდენობას, რაც საკმარისია იმისთვის, რომ ქმედება დანაშაულად ჩაითვალოს⁷, ყველა პოტენციური შემთხვევა შეიძლება დანაშაულად იქნას ცნობილი. აქედან გამომდინარე, ყველა დირექტორი და/ან პარტნიორი არის პოტენციური ბრალდებული, თუ მისი გადაწყვეტილება საგადასაადო ხელისუფლების მიერ არ ჩაითვლება გადასახადების დაგეგმარებად.

2. გადასახადებისთვის თავის არიდება, კანონის ბოროტად გამოყენება და გადასახადების დაგეგმარება – კანონის ფარგლები

არის თუ არა შეთანხმებული ოპერაცია განხორციელებული საქმიანობის შესატყვისი? პრაქტიკულად, ეს არის ქართული ანდაზის მსგავსი პრინციპი „ფიცი მწამს ბოლო მაკვირვებსო“. მაგალითად, თუ ვინმემ ხელი მოაწერა ქირავნობის ხელშეკრულებას, ისმის კითხვა ნამდვილად ქირავნობის ხელშეკრულებაა თუ არა იგი? ხომ არ წარმოადგენს სინამდვილეში საკუთრების გადაცემას? თუ ხელშეკრულების საგანია ქონება, რომელიც ბუნებრივად ცვეთადია და ხელშეკრულების ვადად განსაზღვრულია 60-70 წელი, ეს წარმოშობს ლოგიკურ ეჭვს, ქირავნობის ხელშეკრულებას დოკუმენტის უკან არსებითად სახეზეა საკუთრების გადაცემა, ვინაიდან საკუთრების უკან დაბრუნებისას ის შეიძლება გაუფასურდეს/განადგურდეს.

ამრიგად, ამ ნაშრომში მთავარი პრობლემაა კანონის შინაარსსა და ოპერაციას შორის შესატყვისობა. თუ ისინი არ შეესაბამება ერთმანეთს, აუცილებელია გაირკვეს, უკანონოა თუ არა პირის მიერ გამოყენებული ფორმა. ამ შემთხვევაში, საქართველოს კანონმდებლობის უმნიშვნელო-

⁶ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 1999, მუხლი 218.

⁷ იქვე.

ვანესი მხარეა ის ფაქტი, რომ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი სიტყვა სიტყვით განმარტავს „გადასახადის თავიდან აცილებას“. ეს მოიცავს არამხოლოდ შემოსავლების დამალვასა და საგადასახადო შეღავათების უკანონო მიღებას, არამედ გადასახადებისაგან თავის არიდებას, რაც ჩვეულებრივ ფორმალურად კანონიერია, მაგრამ არ შეესაბამება კანონმდებლის პირდაპირ ნებას. ეს მაგალითი სრულყოფილად აღწერს⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებას, რომელსაც დიდი გამოხმაურება მოყვა.

ამ კონტექსტში საყურადღებოა ჰალიფაქსის შესახებ სარჩელი.⁹ სასამართლომ დაადგინა, რომ კომპანიის მიზანი, გადაეხადა ნაკლები გადასახადები, როდესაც კანონი ამის საშუალებას იძლევა, კანონიერია. მაგრამ მნიშვნელოვანია გარკვეული კრიტერიუმების არსებობა, რომელიც განსაზღვრავს პირთა ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობას მათ შინაარსთან.¹⁰ ჰალიფაქსი, ისევე როგორც სხვა ფინანსური ინსტიტუტები თავისუფალი იყო დღგ-გან დაქვითვის უფლების გარეშე. ამრიგად, ჰალიფაქსს, როდესაც საკუთარი ბიზნესსაქმიანობისათვის შეიძენდა მომსახურებას/პროდუქტებს მომმარაგებლისგან, რომლებიც იყვნენ დღგ-ს გადამხდელები, არ შეეძლო დღგ-ს დაქვითვა. შესაბამისად, დირექტორებმა გადაწვიტეს ოპერაციების განხორციელება დაეკვდნენ იმგვარად, რომ ყველაფერი შესაბამისობაში ყოფილიყო ფორმალურ სამართლებრივ სტანდარტებთან და ამავედროულად დღგ-ს დაქვითვის შესაძლებლობა ჰქონოდათ. ისინი აპირებდნენ სატელეფონო ცენტრის აშენებას, რისთვისაც მათ მოუწევდათ დღგ-ს გადახდა რამდენიმე მილიონის ოდენობით გამოქვითვის უფლების გარეშე. მისი გეგმების განხორციელების მიზნით, ჰალიფაქსმა სპეციალური ოპერაცია განხორციელა რამდენიმე შვილობილ და მასთან დაკავშირებულ კომპანიასთან. საერთო ჯამში ეს ფორმალურად კანონიერი იყო, მაგრამ გარკვეულმა ქმედებებმა გააუქმეს ერთმანეთი.¹¹ მაგალითად, თუ შვილობილი კომპანია უძრავი ქონების მფლობელი გახდებოდა, იგი თავის საკუთრებას ჰალიფაქსს მიაქირავებდა. ჰალიფაქსი ორ კომპანიას დაიქირავებდა: ერთი ააშენებდა შენობას

⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, გადაწყვეტილება #as-1158-1104-2014, 2015 წლის 6 მაისი;

⁹ C-255/02 – Halifax and Others, 2006.

¹⁰ C-255/02 – Halifax and Others, 2006, paras. 12-30.

¹¹ ibid, paras. 31-37.

და მეორე გაარემონტებდა. ამ შემთხვევაში დღგ-ს გამოქვითვა დაშვებული იყო ბრიტანეთის კანონმდებლობით.¹² საბოლოოდ, კომპანიამ მიზანს მიაღწია და ყველაფერი კანონიერად (ფორმალურად) გააკეთა, მაგრამ შემოსავლების სამსახურისთვის საეჭვო გახდა ეს სიტუაცია. მას შემდეგ, რაც ბრიტანეთის სასამართლოებმა განიხილეს გადასახადის გადამხდელთა უფლებები კონსერვატიულად და ზოგადად კანონმდებლობა არ უშვებდა ტრანზაქციების გაუქმებას, ჰალიფქსის დასჯის ერთადერთი გზა იყო ზოგადი სამართლებრივი პრინციპი – კანონის ბოროტად გამოყენება.¹³ როდესაც კანონს, რომელიც მიზნად არ ისახავს საგადასახადო შეღავათებს, გადასახადის გადამხდელი იყენებს იმგვარად, რომ გამიზნული აქვს მიიღოს საგადასახადო შეღავათი, ეს შეიძლება ჩაითვალოს კანონის ბოროტად გამოყენებად. ამის შედეგი ის იყო, რომ გადაწყვეტილების თანახმად, ევროკავშირის ქვეყნების შემოსავლების სამსახურები გახდნენ უფლებამოსილნი, ეჭვქვეშ დააყენონ ისეთ შემთხვევები, რომლებიც ადრე ვერ განიხილებოდა. მე ვფიქრობ, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილება ხსნის საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობაში არსებითი ფორმის პრინციპის წარმოშობას და საგადასახადო ორგანოებს კვალიფიკაციის შეცვლის უფლებას აძლევს.¹⁴ სწორედ ამ მუხლში მოწმდება რამდენად შესაბამისობაშია ოპერაციის ფორმა მის შინაარსთან. ყველა ოპერაცია შესაძლოა შემოწმდეს ამაზე დაყრდნობით. ჩვეულებრივ, მტკიცების ტვირთი ეკისრება საგადასახადო უწყებას, თუმცა თუ გადასახადის გადამხდელს მოუწევს სასამართლოში სამივე ინსტანციის გავლა, ცხადი ხდება, რომ რეალურად მტკიცების ტვირთის დიდი ნაწილი მას ეკისრება.

ამ პრებლემამე მსჯელობა შეგვიძლია უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე დაყრდნობით.¹⁵ ამ გადაწყვეტილებაში მოცემულია ტესტი, რომელიც მიუთითებს შემთხვევაზე, როდესაც ერთობლივი და სხვადასხვაგვარი პასუხისმგებლობა ეკისრება დირექტორსა და დამფუძნებელს და იწვევს თუ არა სისხლის სამართლებრივად დამნაშავედ ცნობა პერსონალურ მატერიალურ პასუხისმგებლობას.

¹² C-255/02 – Halifax and Others, 2006, paras. 1-11.

¹³ Ibid, paras. 62-86; 88-97;

¹⁴ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 73(9.ბ)

¹⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, გადაწყვეტილება #as-1158-1104-2014, 2015 წლის 6 მაისი.

3. დირექტორთა და მეწილეთა პასუხისმგებლობა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიხედვით

3.1. დირექტორთა პასუხისმგებლობა

საქმეში, რომელიც უზენაესმა სასამართლომ განიხლა, კომპანიამ დაარღვია საგადასახადო რეგისტრაციის წესები. მას ჰქონდა საგადასახადო ვალდებულება 233,636 ლარის ოდენობით, რისი გადახდაც არ შეეძლო აქტივების არქონის გამო. კომპანიის მიერ კანონით განსაზღვრულ ვადაში განცდილი დავალიანების გადაუხდელობის გამო, 2011 წელს დაიწყო კომპანიის ხელმძღვანელებისა და პარტნიორების წინააღმდეგ გამოძიება. დირექტორის განცხადებით, გაკოტრება არ იყო გამოწვეული მისი უკანონო საქმიანობით, არამედ საწარმოში არსებული მძიმე ფინანსური მდგომარეობით. პარტნიორმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ იგი იყო საწარმოს დამფუძნებელი და კომპანიის სახელით ბიუჯეტში გადასახადების გადახდის ვალდებულება არ ჰქონდა, ამიტომ მისი პირადი პასუხისმგებლობა არ უნდა დამდგარიყო.¹⁶

სააპელაციო სასამართლომ გადაწყვიტა, რომ კომპანიის პარტნიორებმა და დირექტორებმა სათანადოდ არ აღრიცხეს საგაჯრო ოპერაციები, რათა თავიდან აეცილებინათ გადასახადები პროდუქციის იმპორტისას/გაყიდვასას. ეს სიტყვები ქუთაისის სააპელაციო სასამართლომ გამოიყენა. პალატამ იხელმძღვანელა დელიქტის შესახებ ზოგადი ნორმებით და მიიჩნია, რომ მხარეთა ქმედებები უკანონო და მიზანმიმართული იყო, შესაბამისად, როგორც პალატამ აღნიშნა, ვალდებულმა პირებმა ზიანი უნდა აანაზღაურონ.

სააპელაციო სასამართლომ განაცხადა, რომ დირექტორისა და პარტნიორების მხრიდან ხაზგასმით აღნიშვნა, რომ კომპანია შპს-ს წარმოადგენდა იურიდიული ფორმის ბოროტად გამოყენებაა, შესაბამისად, ისინი კრედიტორების წინაშე პირადად იყვნენ პასუხისმგებელნი. სასამართლომ განაცხადა, რომ თუ კრედიტორი არ იღებს შემოსავლებს პარტნიორების მიერ უფლების ბოროტად გამოყენების გამო, პირადი პასუხისმ-

¹⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, გადაწყვეტილება #as-1158-1104-2014, 2015 წლის 6 მაისი, 1 ნაწილი;

გებლობა ეკისრება პარტნიორს. მიუხედავად ამისა, უზენაესმა სასამართლომ განაცხადა, რომ სააპელაციო სასამართლომ არასწორად დაადგინა მხარის მიერ გადაწყვეტილების გასაჩივრების, ისევე როგორც საგადასახადო შეტყობინების მიღების გარემოებების საკითხი.¹⁷

წინა სასამართლოების მიერ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დაეკისრათ კომპანიის დამფუძნებლებსა და დირექტორებს გადასახადებისათვის თავის არიდების საფუძველით. შედეგად, შემოსავლების სამსახურმა შეიტანა სარჩელი ზოგად დელიქტზე დაყრდნობით, რომელიც ამბობს რომ „პირი, რომელიც უკანონოდ, განზრახ ან დაუდევრობით იწვევს მეორე პირისთვის ზიანის მიყენებას, მან დაზარალებულ მხარეს უნდა აუნაზღაუროს ზიანი“.¹⁸

უზენაესმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ გარემოებების გათვალისწინებით, საქმე უნდა დარეგულირებულიყო საქართველოს მეწარმეთა შესახებ კანონის შესაბამისად დირექტორისა და პარტნიორების პასუხისმგებლობის ფარგლებში. მან ასევე აღნიშნა, რომ საქმეში წარმოდგენილი გარემოებების სამართლებრივი ხასიათი რეალურად ეფუძნებოდა კორპორაციულ სამართალს და არა სამოქალაქო კოდექსის ზოგად მუხლს. სასამართლომ განაცხადა, რომ შპს-ს შექმნის მთავარი მოტივაცია სწორედ ქონების გამიჯვნაა. გარდა ამისა, მან გამოიყენა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელიც ამბობს, რომ „ევროპის კავშირის წევრ ქვეყნებს შეუძლიათ მიუთითონ ლეგიტიმურ საჯარო ინტერესზე, როცა ისინი იყენებენ განსაკუთრებულ ზომებს მათი საგადასახადო მოთხოვნების აღსასრულებლად შემლუდული პასუხისმგებლობის მქონე იურიდიულ პირებთან მიმართებაში დამატებითი გარანტიების შექმნით“.¹⁹

სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებს პირად პასუხისმგებლობას გამონაკლისი შემთხვევების გარდა.²⁰

¹⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, გადაწყვეტილება #as-1158-1104-2014, 2015 წლის 6 მაისი, ნაწილი 1;

¹⁸ იქვე.

¹⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, გადაწყვეტილება #as-1158-1104-2014, 2015 წლის 6 მაისი, ნაწილი 1; see ECJ, Case C-212/97, March 9, 1999, note 37-Centros;

²⁰ Ibid.

სასამართლოს გადაწყვეტილებით, გადასახადებისათვის თავის არიდების სქემის განხორციელება იწვევს მისი განმარტების პირად სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას; ამასთან, გადასახადებისათვის თავის არიდების ფინანსური შედეგები შესაძლებელია კატასტროფული აღმოჩნდეს კომპანიისათვის და „მართებული ბიზნეს გადაწყვეტილების“ მიღების სტანდარტი დირექტორს აკისრებს მოვალეობას არ ჩაერთოს გადასახადებისათვის თავის არიდების უკანონო სქემებში.²¹

3.2. პარტნიორის პასუხისმგებლობა

სასამართლო პარტნიორის პასუხისმგებლობის საკითხის განხილვის მიზნით, გადაწყვეტილებას იწყებს საქართველოს მეწარმეთა შესახებ კანონის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტით, რომლის მიხედვითაც შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების პარტნიორები კრედიტორების წინაშე პასუხს აგებენ პირადად, თუ ისინი ბოროტად გამოიყენებენ პასუხისმგებლობის შეზღუდვის სამართლებრივ ფორმებს.²²

ამის შემდგომ სასამართლო განიხილავს „კორპორაციული საფარველის გატოლვას“ და მის გამოყენებას, ვინაიდან ეს საკითხი სწორედ ან დოქტრინას ეფუძნება.²³

სასამართლო თანახმად, საგადასახადო ვალდებულებების კონტექსტში გამჭოლი პასუხისმგებლობა გამოიყენება, როცა კომპანიის საქმიანობა მიმართულია გადასახადებისაგან თავის არიდების სქემების შექმნისაკენ და კომპანია გამოიყენება, როგორც გადასახადებისაგან თავის არიდების ინსტრუმენტი.²⁴

ყველაფრის შემდეგ, სასამართლო დაუბრუნდა მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილ წინაპირობას, რომელიც კომპანიის პარტნიორთა გამჭოლ პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს მაშინ, როდესაც ისინი ბოროტად იყენებენ პასუხისმგებლობის შეზღუდვის სამართ-

²¹ Ibid, see Merkt in MüKo zum GmbHG, §13,Rn.343;

²² საქართველოს უზენაესი სასამართლო, გადაწყვეტილება #as-1158-1104-2014, 2015 წლის 6 მაისი, ნაწილი 2;

²³ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, გადაწყვეტილება #as-1158-1104-2014, 2015 წლის 6 მაისი, ნაწილი 2;

²⁴ Ibid, see Altmeppen, Abschied von Durchgriff in “Kapitalgesellschaft” NJW 2007, s.2657; BGH GmbHR 2007, S.927.

ლებრივ ფორმას. პალატამ მიიჩნია, რომ აღნიშნული ნორმა თავის თავში მოიცავს არა მხოლოდ პასუხისმგებლობის შეზღუდვის კორპორატიული ფორმის ბოროტად გამოყენებას, არამედ თავად შეზღუდული პასუხისმგებლობის ბოროტად გამოყენებას. ეს მოიცავს პარტნიორის შეზღუდული პასუხისმგებლობის გამოყენებას სხვებისთვის ზიანის მიყენების მიზნით.²⁵

საბოლოოდ უზენაესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ „პარტნიორის მიერ შეზღუდული პასუხისმგებლობის ფორმის ბოროტად გამოყენება სახეზეა, როცა შპს-ს პარტნიორი საზოგადოებაში უშუალოდ ხელმძღვანელობს და ახორციელებს ისეთ საქმიანობას, რომელიც მიზნად ისახავს გადასახადებისაგან თავის არიდებას, ასევე როცა საზოგადოება პარტნიორის მიერ გამოიყენება არადეკლარირებული შემოსავლის მაგენერირებელი წყაროს დანიშნულებით“.²⁶

სასამართლომ დაადგინა, რომ ამ შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა პასუხისმგებლობის შეზღუდვის სამართლებრივი ფორმის ბოროტად გამოყენებას. ვინაიდან X წარმოადგენდა შპს Z და K ფაქტობრივ ხელმძღვანელს, ქირობდა თანამშრომლებს, შემოჰქონდა საქონელი, ადგენდა ფასებს და აწარმოებდა ყოველთვურ აღწერებს, იგი პირადად იყო პასუხისმგებელი ყველაფერზე.²⁷

რასაკვირველია, სასამართლოს გადაწყვეტილება თანმიმდევრული იყო, მაგრამ ამ ნაწილში მას უნდა განემარტა და განეხილა გადასახადებისგან თავის არიდების ფარგლები და გაემიჯნა გადასახადების გადაუხდელობისა და საგადასახადო დაგეგმარებისგან.

4. დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომის ძირითადი თემა იყო საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილების ფარგლებში (2015 წლის 6 მაისი) საერთაშორისო საგადასახადო კანონმდებლობაში ტერმინოლოგიის თვალსაზრისით არსებული პრობლემის ანალიზით ქართული იურისდიქციისთვის პოტენციური საფრთხის დემონსტრირება.

²⁵ Ibid, see Bayer/Lutter in Lutter/Hommelhoff GmbHG Komm.,18.AufI. §13,Rn.19.

²⁶ იქვე.

²⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, გადაწყვეტილება #as-1158-1104-2014, 2015 წლის 6 მაისი, ნაწილი 2;

ნაშრომის თანახმად, როდესაც საქმე ეხება დირექტორებისა და პარტნიორების პერსონალური მატერიალურ პასუხისმგებლობას გადასახადებისაგან თავის არიდების საფუძველზე, ეროვნული სასამართლოების როლი მნიშვნელოვანია და სასამართლოებმა უნდა გამოიყენონ ეს გარემოება, რათა უზრუნველყონ მნიშვნელოვანი განმარტებები.

ტერმინებთან დაკავშირებით არსებულმა გაურკვევლობამ შეიძლება განსაზღვროს პარტნიორებისა და დირექტორების პერსონალური მატერიალური პასუხისმგებლობის ფარგლები, ასევე გადაწყვიტოს საკითხი, დირექტორმა, რომელმაც არ გადაიხადა, ნაკლები გადასახადი არღვევს თუ არა კომპანიის საუკეთესო ინტერესებს. ზუსტად ამ ნაწილში სასამართლოს შეეძლო ტერმინთა ახსნა. ეს ამკარად გაკეთებულია პარტნიორების შესახებ ნაწილში, მაგრამ დირექტორთა ნაწილში ის გაურკვევლობას იწვევს, მაგალითად, დირექტორს უნდა გადაეხადა ნაკლები გადასახადი (საგადასახადო დაგეგმარება) მისი კომპანიის საუკეთესო ინტერესების მიხედვით და ყოფილიყო საფრთხის ქვეშ ხომ არ აღიარებდა ამას საგადასახადო უწყება როგორც გადასახადებისაგან თავის არიდებას, თუ უნდა გაეწია რისკი და ყოფილიყო მზად იმისთვის, რომ პარტნიორები უჩივლებდნენ კომპანიის ინტერესების დაიგნორებისთვის?

ამ კითხვას შეიძლება პასუხი გაეცეს, თუ ჩვენ განვსაზღვრავთ, თუ რა სახის გადასახადები შეეძლო გადაეხადა დირექტორს კანონის მიხედვით. ამ მიზნით კომპანიამ უნდა გამოიყენოს შემდეგი ტესტი:

1. იღებს თუ არა გადასახადის გადამხდელი საგადასახადო შეღავათებს განხორციელებული ოპერაციის შედეგად, რაც ეწინააღმდეგება კანონის მიზანს:
 - 1.1 ეკონომიკური საქმიანობა;
 - 1.2 ბიზნესგარემო;
 - 1.3 პოსტ ოპერაციული პერიოდი;
2. ობიექტურ გარემოებებზე დაყრდნობით ოპერაციის მიზანი იყო ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელება თუ საგადასახადო სარგებლის მიღება;
3. ბიზნესის სტრუქტურის არსებობის ინტერვალი;
4. რამ გამოიწვია ოპერაციის ასეთი დაგეგმარება?

ამგვარად, ეს ნაშრომი მოიცავს საგადასახადო და სამეწარმეო კანონმდებლობის ზოგიერთ ზემოხსენებულ დავაზე შესაძლო გადაწყვეტილებებს. თუმცა, არსებობს მრავალი კითხვა გადასახადებისგან თავიდან არიდებისა და დირექტორების/პარტნიორების პასუხისმგებლობის შესახებ. მე ვფიქრობ, რომ ტერმინის „გადასახადებისგან თავიდან არიდება“ ცვლილება სისხლის სამართლის კოდექსში ტერმინით „გადასახადების გადაუხდელობა“ გამოიწვევს გარკვეულ კონსენსუსს. აშკარაა, რომ OECD-ის კომენტარები ამ ტერმინებზე და შესაბამისი სასამართლო პრაქტიკა შეამცირებს საგადასახადო ორგანოების მიერ დირექტორების/პარტნიორების „დაშინების“ რისკებს.



არაპირდაპირი მყიდველი როგორც კარტელური გარიგებისგან მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნაზე უფლებამოსილი პირი

1. შესავალი

კონკურენციის წესების დარღვევით გამოწვეული ზიანის დიდი მოცულობის გათვალისწინებით, სავარაუდოა, რომ კერძო ანტიმონოპოლიური საზიანო ქმედებების რაოდენობა საქართველოში უახლოეს მომავალში გაიზრდება. ამ კვლევის ძირითადი მიზანია კარტელიზებული საქონლის ან მომსახურების არაპირდაპირი მყიდველის იურიდიული სტატუსის განსაზღვრა კარტელისგან მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის პროცესში. აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში კარტელურ ზიანთან დაკავშირებით არ არსებობს სრულყოფილი და დასრულებული არსებითი ან პროცედურული წესები. წინამდებარე სტატია ახდენს ამ საკითხის შესაბამის ანალიზს და გთავაზობთ რეკომენდაციებს ამ საკანონმდებლო პრობლემების მოსაგვარებლად.

კერძო ხასიათის საზიანო ქმედებების საკითხი ევროკავშირის რეალობაში უმაღლესი მნიშვნელობის მქონეა. აქედან გამომდინარე, გასაკვირი

* ნიუ ვიუენის უნივერსიტეტის სკოლის სტუდენტი.

არ არის, რომ ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკა და ასევე შესაბამისი ევროპული კონკურენციის ორგანოების პრაქტიკა მოიცავს იმ უთვალავ გადაწყვეტილებას, რომლებიც შეიძლება მაგალითს წამოადგენდეს საქართველოს კანონმდებლობის რეფორმირებისთვის კერძო ხასიათის საზიანო ქმედებების კუთხით.

წინამდებარე ნაშრომი ახდენს ევროპაში არაპირდაპირი მყიდველის კერძო ხასიათის საზიანო ქმედების თვალსაზრისით ბოლოდროინდელი განვითარებების შეფასებას. შედარებითი ანალიზისა და არგუმენტაციის საფუძველზე, დასკვნაში მოცემულია წინადადებები და რეკომენდაციები საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანის კუთხით, რაც შესაძლებელს გახდის გაუიოლოს საქართველოში არაპირდაპირ მყიდველს კერძო ხასიათის საზიანო ქმედებისგან მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა.

თუ ეკონომიკური აგენტი არღვევს კონკურენციის ნორმებს, როგორც წესი უნდა დაუშვას შესაძლებლობა, რომ საჯარო სამართლიდან გამომდინარე სანქციები დაეკისრება. აქედან ყველაზე მნიშვნელოვანია ჯარიმები, რომელიც შეიძლება კონკურენციის ორგანომ დააკისროს. მიუხედავად ამისა, ისინი, რომლებიც კონკურენციის შემზღუდველ ქმედებას ახორციელებენ, დგებიან არა მხოლოდ საჯარო სამართლიდან გამომდინარე ჯარიმებისა და სხვა სანქციების დაკისრების შესაძლებლობის რეალობის წინაშე, არამედ, ამასთანავე, მათ უნდა გაითვალისწინონ ანტიკონკურენტული ქცევის შედეგად დანაკარგ განცდილი კერძო პირების მიერ სასამართლოში საქმეების წარდგენის შესაძლებლობა. ასეთი დარღვევების მსხვერპლნი შეიძლება იყვნენ კონკურენტი საწარმოები, პირდაპირი და არაპირდაპირი მყიდველები, საბოლოო მომხმარებლები და ა.შ. წინამდებარე სტატიის მიზნების გათვალისწინებით, ამ კვლევის ძირითად სუბიექტად ითვლება მხოლოდ არაპირდაპირი მყიდველის მოთხოვნის თავისებურება. აღსანიშნავია ისიც, რომ არაპირდაპირი მყიდველის მოთხოვნის როლი ასევე მნიშვნელოვანია კონკურენციის შესახებ კანონის სრულფასოვანი აღსრულებისთვის.

წინამდებარე სტატიის მეორე ნაწილი შეეცდება უზრუნველყოს კარტელური გარიგებით გამოწვეული ზიანის ზოგადი მიმოხილვა. მესამე ნაწილი გამოიკვლევს განსხვავებას პირდაპირი და არაპირდაპირი მყიდველის მოთხოვნებს შორის, რომელიც გამოწვეულია მისთვის მიყენებული

ზიანით. მეოთხე ნაწილი უზრუნველყოფს ღრმა დისკუსიას არაპირდაპირი მყიდველის კარტელური გარიგებით გამოწვეული ზიანის კომპენსაციის უფლების თაობაზე.

2. კარტელური გარიგებით გამოწვეული ზიანის ზოგადი მიმოხილვა

კარტელური გარიგებით გამოწვეული ზიანის კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება არის ერთ-ერთი ძირითადი და ფუნდამენტური უფლება, რომელიც მიეკუთვნება კარტელური გარიგებით დაზარალებულებს. კონკურენციის სამართალდარღვევის მსხვერპლნი ჩვეულებრივ უფლებამოსილი არიან მოითხოვონ ზიანის ანაზღაურება და უმნიშვნელოვანესია საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობამაც მისცეს დაზარალებულებს ამის შესაძლებლობა, რათა გამოსცადონ და აღასრულონ კონკურენციის პოლიტიკა უფრო ეფექტურად. გარდა ამისა, ამასთან დაკავშირებით სპეციალური რეგულაციების არარსებობამ შეიძლება გამოიწვიოს განსხვავებული მოპყრობა და მსხვერპლთათვის, ისევე როგორც დამცველებისათვის ნაკლები განჭვრეტადობა, მაგალითად, სამართლებრივი გაურკვევლობის მაღალი ხარისხი.

ამ საკითხთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს, რომ კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონი შეიცავს ზოგად მითითებას, რომელის თანახმადაც, ეკონომიკურ აგენტს, სხვა დაინტერესებულ პირს უფლება აქვს, პირდაპირ მიმართოს სასამართლოს, შესაბამის ორგანოს ან თანამდებობის პირს კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის აღკვეთისა და დარღვევის შედეგად მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნით, აგრეთვე სასამართლოში გაასაჩივროს სააგენტოს გადაწყვეტილება (კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონის 33² მუხლი). ჩანს, რომ ეს წესი ძალიან ფართო და ზოგადი ხასიათისაა და არ იძლევა კონკრეტულ მითითებას სამართლებრივი გზების შესახებ ზიანის სათანადო კომპენსაციის მისაღებად. უფრო მეტიც, ამ წესის საფუძველზე, ძალზე ძნელია იმის განსაზღვრა, თუ ვის შეუძლია ასეთი სახის კერძო ქმედებების განხორციელება. ამდენად, ეს დებულება ქმნის უამრავ პრობლემას და სირთულეებს მისი პრაქტიკული გამოყენების თვალსაზრისით.

ნათელია, რომ საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს კარტელური გარიგებით გამოწვეული ზიანის კომპენსაციისთვის რაიმე ეფექტურ სამართლებრივ საშუალებას. სათანადო რეგულაციების და სამართლებრივი ჩარჩოს არარსებობა არ იძლევა მომხმარებელთა ინტერესების სრულყოფილი დაცვის გარანტიას. აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოში ასევე ეს საკითხი ჯერ კიდევ არ გამხდარა უმაღლესი სასამართლოს განსჯისა და გადაწყვეტილების საგანი.

ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობა ითვალისწინებს ინდივიდებისთვის კარტელთან დაკავშირებული ზიანის ანაზღაურების სამართლებრივ შესაძლებლობას. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ყველაზე ცნობილი გადაწყვეტილება საქმეზე “Caurage and Crehan” წარმოადგენდა მთავარ სტიმულს ამ ქვეყნების უმრავლესობისთვის შეემუშავებინათ კონკურენციის კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი ცვლილებები.

საქმეში “Caurage and Crehan” სასამართლომ აღნიშნა, რომ „ნებისმიერ ინდივიდს შეუძლია ეროვნული სასამართლოს წინაშე დაეყრდნოს ხელშეკრულების 85(1)¹ მუხლის დარღვევას...“². გარდა ამისა, სასამართლომ ასევე დაადგინა, რომ „ხელშეკრულების 85-ე მუხლის სრული ეფექტურობა, კერძოდ, 85(1)-ე მუხლში მოცემული აკრძალვის პრაქტიკული ეფექტი დადგებოდა რისკის ქვეშ, თუ მისი გამოყენება არ შეეძლებოდა ინდივიდს კონტრაქტორისაგან მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნისთვის, რათა დაეკისრებინა მისთვის პასუხისმგებლობა კონკურენციის შეზღუდვის ან გაყალბებისთვის.“³

3. განსხვავება პირდაპირ და არაპირდაპირ მყიდველის ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნებს შორის

ეჭვგარეშეა, რომ კონკურენციის შემზღუდველი შეთანხმება ზიანს აყენებს საბოლოო მომხმარებლების ან სხვა მყიდველის ინტერესებს. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია, განსხვავება გაკეთდეს კონკრეტული საქონლის ან მომსახურების პირდაპირ და არაპირდაპირ მყიდველს

¹ Article 101, TFEU (კონსოლიდირებული ვერსია).

² ECJ Case C-453/99, Courage and Crehan, ECLI:EU:C:2001:465, Para. 24.

³ ECJ Case C-453/99, Courage and Crehan, ECLI:EU:C:2001:465, Para. 26.

შორის. პირდაპირი მყიდველები არიან პირები, რომლებიც იღებენ კონკრეტულ საქონელსა და მომსახურებას პირდაპირ კარტელური გარიგების წევრებიდან. არაპირდაპირი მყიდველი კი პირიქით, მოიპოვებს კარტელიზებულ საქონელს ან მომსახურებას არა კარტელური გარიგების წევრებიდან, არამედ შეისყიდის მათ პირდაპირი მყიდველისგან ან სხვა პირისგან სადისტრიბუციო ჯაჭვის ქვედა დონეზე.

პრინციპში, კარტელური შეთანხმებების გამო, ფასების კონკურენცია შეზღუდული და შემცირებულია. აქედან გამომდინარე, კარტელის მეშვეობით მიღებული ფასები უფრო მაღალია, ვიდრე საბაზრო ფასები, რაც კონკურენციულ გარემოში მიიღწევა. ეკონომიკური აგენტები, რომლებსაც კარტელის გამო არ უწევთ შეჯიბრი, რათა დამსახურებულად მოიპოვონ უპირატესობა, არ გამოიყენებენ ფასების შემცირების ზღვარს და შენარჩუნდება უფრო მაღალი ფასები. ეს ნიშნავს, რომ პირდაპირი მომხმარებელი კარტელიდან გამომდინარე იძულებულია მოიპოვოს კონკრეტული საქონელი და მომსახურება მაღალი ფასებით, რაც ზიანს აყენებს მათ ინტერესებს და იწვევს მატერიალურ ზიანს.

გასათვალისწინებელია, რომ კარტელური შეთანხმებებისგან მიღებული ნებისმიერი გადამეტებული ფასი გადაეცემა სადისტრიბუციო ჯაჭვის ქვედა დონეს და სრულდება საბოლოო მომხმარებელთან.⁴ გადაცემა ჩვეულებრივ ხდება არაპირდაპირი მყიდველის მიერ ქვედა დონის ბაზარზე ფასების ზრდით. ეს ნიშნავს, რომ ნამატი ფასები კომპენსირდება, როცა პირდაპირი მყიდველი (ბაზრის მეორე დონე) მიყიდის კარტელიზებულ საქონელს ან მომსახურებას მაღალი ფასებით თავის მომხმარებელს – არაპირდაპირ მყიდველს (ბაზრის მესამე დონე).

ეს შედის კარტელური გარიგების წევრების ინტერესებში, რათა აჩვენოს, რომ მოსარჩელე (პირდაპირი მყიდველი) არ ახდენს ნამატი ხარჯის გადახდას, და ამის ნაცვლად მაღალი ფასები გადადის მის მომხმარებელზე, მათთვის უფრო მაღალი ფასების დაწესებით.⁵ ეს ნიშნავს, რომ მათ შეუძლიათ გასამართლებლად მოიხმონ არგუმენტი, რომლის თანახმადაც ვინაიდან პირდაპირი მყიდველის დანაკარგი გადავიდა ქვედა დონის ბაზარზე, შესაბამისად პირდაპირ მყიდველს არ განუცდია არანაირი

⁴ Whish Richard, Bailey David, Competition Law, 7th edition, Pg. 300.

⁵ Pollock Earl, Automatic Treble Damages and the Passing-on Defense: The Hanover Shoe Decision, 13 Antitrust Bull. 1183 Pg. 1186.

დანაკარგი ან ზიანი. იურიდიულ ლიტერატურაში, ეს მიდგომა ცნობილია როგორც „გადაცემითი თავდაცვა“. ამ მიდგომის მთავარი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ეკონომიკური აგენტები, რომლებიც ზრდიან ფასებს კარტელური გარიგების საფუძველზე აყენებენ ზიანს მყიდველს ან ბოლო მომხმარებელს, რომელიც იძულებული იყო შეეძინა კარტელიზებული საქონელი ან მომსახურება მაღალი ფასით.⁶

ამ შემთხვევაში, მტკიცების ტვირთი პირდაპირი მყიდველიდან გადადის მოპასუხეზე (კარტელური გარიგების წევრზე). სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ზედმეტი ფასებით გამოწვეულ ზიანთან დაკავშირებით, პირდაპირი მყიდველი ვალდებულია დაამტკიცოს, რომ ფიქსირებული ფასი (ღირებულება, რომელიც აუცილებელია კარტელიზებული საქონლის ან მომსახურების შესაძენად) აღემატება ამ საქონლისა და მომსახურების კონკურენტულ ფასს. კონკურენციის კანონის დამრღვევები, რომლებიც ექვემდებარებიან კომპენსაციის მოთხოვნებს, პირიქით, ცდილობენ დაამტკიცონ, რომ ზედმეტად გადახდილი ფასები გადაეცა ქვედა დონის ბაზარს, არაპირდაპირ მყიდველს (გადაცემითი თავდაცვა) და რომ პირდაპირ მყიდველებს არ განუცდიათ ზიანი კარტელის გამო.

გადაცემითმა თავდაცვამ შესაძლოა ორმაგი გავლენა იქონიოს მოვლენების თანმიმდევრობაზე: უპირველეს ყოვლისა, თუ მოპასუხეს (კარტელური გარიგების წევრს) შეუძლია დაამტკიცოს, რომ განხორციელდა ზედმეტად მაღალი ხარჯის რაოდენობის გადაცემა, მაშინ მოსარჩელეს არ განუცდია ზიანი და შესაბამისად მისი მოთხოვნა არ უნდა იქნას დაკმაყოფილებული. მეორეც, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მოპასუხემ გვიჩვენა, რომ ზედმეტად მაღალი ხარჯი გადაცემულ იქნა, მოსარჩელის ზიანი უნდა შემცირდეს იმის პროპორციულად სადამდეც მისმა მომხმარებელმა აითვისა ზედმეტად მაღალი ხარჯი.⁷

უფრო მეტიც, გერმანიის ფედერალურმა სასამართლომ ასევე დაადგინა, რომ გასათვალისწინებელია დაზარალებული მხარის სარგებელიც, რომელიც მის მომხმარებელზე კარტელთან დაკავშირებული ზედმეტად მაღალი

⁶ Erdem Ecuement, Passing-on defense and indirect purchaser rule in compensation claims arising from competition law. <http://www.erdem-erdem.av.tr/publications/newsletter/passingon-defense-and-indirect-purchaser-rule-in-compensation-claims-arising-from-competition-law/> (27.07.2018)

⁷ Pollock Earl, Automatic Treble Damages and the Passing-on Defense: The Hanover Shoe Decision, 13 Antitrust Bull. 1183 Pg. 1186.

ფასის დაკისრებით იქნა მიღებული, რათა განსაზღვრულ იქნას მისთვის მიყენებული რეალური ზარალი. მტკიცების ტვირთი გადაცემასთან დაკავშირებით ყველა საჭირო პრერეკვიზიტის არსებობის შესახებ ეკისრება დამრღვევს.⁸ აღსანიშნავია ასევე, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილების თანახმად, გადაცემითი თავდაცვა გამოირიცხება, როცა ზიანის ოდენობის შემცირება გამოწვეულია პირდაპირი მყიდველის სპეციფიური კომერციული უნარებით ან მიღწევებით და არაფერი აქვს საერთო კარტელურ გარიგებასთან.⁹ ამ შემთხვევებზე ვრცელდება პრინციპი, რომლის თანახმადაც საარგებლიანი გადაყიდვა საკუთარი შრომის გამო არ ჩაითლება ზიანის შემცირებად.¹⁰

4. არაპირდაპირი მყიდველის მოთხოვნის ცალკეული ასპექტები

როგორც უკვე წინა ქვეთავებში აღინიშნა, კარტელის წევრებს შეუძლიათ ამტკიცონ, რომ ზედმეტად მაღალი ფასი გადაეცა პირდაპირი მყიდველიდან ქვედა ბაზარზე. ეს ნიშნავს, რომ მოსარჩელეს თავად არ აუთვისებია უკანონო ზედმეტად მაღალი ხარჯები, არამედ გადასცა იგი მის მომხმარებელს (არაპირდაპირ მყიდველს) ასევე მაღალი ფასების დაწესების ფორმით.¹¹ ამ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია, რომ არაპირდაპირი მყიდველებს ასევე შეეძლოთ ისარგებლონ კომპენსაციის მოთხოვნის უფლებით კარტელური გარიგების წევრებისგან იმ ზიანისთვის, რომელიც მათზე გადავიდა. ზიანის ანაზღაურების აღნიშნული ფართო კონცეფცია ზემოხსენებულ საკითხთან დაკავშირებით გამოდინარეობს ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო პრაქტიკიდანაც. ამ უკანასკნელმა აღნიშნა, რომ ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 101 (1) მუხლის სრულ ეფექტურობაზე უარყოფითი გავლენა ექნებოდა თუ ყველა არ იქნებოდა უფლებამოსილი მოეთხოვა კომპენსაცია ზიანისთვის, რომელიც გამოწვეულ იქნა კონკურენციის შემზღუდველი შეთანხმებით, ან აღმოცენდა სხვაგვარი ქმედებით.¹²

⁸ BGH Urteil v. 28.06.2011, Kartellsenat_KZR_75-10_KORE304172011 – „ORWI“, Para. 64.
⁹ BGH Urteil v. 28.06.2011, Kartellsenat_KZR_75-10_KORE304172011 – „ORWI“, Para. 60.
¹⁰ Oetker, Münchener Kommentar zum BGB, 5. Auflage, § 249 BGB Para. 263.
¹¹ Howat Bruce the Passing on Defense in Treble Damage Antitrust Suits, 1969 U. Ill. L.F. 377 Pg. 377.
¹² ECJ Case C-453/99, “Courage and Crehan,” ECLI:EU:C:2001:465, Para. 26; EuGH Urteil vom 13.07.2006, C-295/04 – C-298/04, Rz. 60 – Manfredi, EuZW 2006, 529.

წინამდებარე სტატიის მიზნებისთვის, უნდა განისაზღვროს რა სახის ზიანს განიცდის არაპირდაპირი მყიდველი კარტელის გამო. ნათელია, რომ კარტელური შეთანხმების საშუალებით საქონლისა და მომსახურების მიწოდების შეზღუდვა, ბაზრის გაზიარება ან ფასების ფიქსირება ახდენს რეგულარულ გავლენას, რაც გამოიხატება პირდაპირი მყიდველისთვის მაღალი ფასების სახით და საქონლისა და მომსახურების დაბალი მრავალფეროვნებით.¹³ ეს უკანასკნელი (მე-2 ბაზრის დონე), თავის მხრივ, ჩვეულებრივ ცდილობს გადასცეს გაზრდილი ხარჯები თავის მომხმარებელს (მე-3 ბაზრის დონე). თუ იგი ახერხებს ამის გაკეთებას, ქვედა დონის საბაზრო პირობებზე ასევე გავლენას მოახდენს კარტელიდან მიღებული ფასების დონე და კარტელური ბარალი გამოჩნდება განაწილების ჯაჭვის ქვედა ბაზარზე (მე-3 ბაზრის დონე) არაპირდაპირი მყიდველებისთვისაც. მხედველობაშია მისაღები ის ფაქტიც, რომ მრავალი დაბრკოლება და სამართლებრივი პრობლემა წარმოიშობა თუ არაპირდაპირ მყიდველს ექნება კარტელურ ზიანთან დაკავშირებით მოთხოვნის წაყენების უფლება. პრობლემა იქნება მაგალითად ის, რომ მოსარჩელეთა რაოდენობა საგრძნობლად გაიზრდება. მეორე სირთულეს წარმოადგენს იმის ზუსტი განსაზღვრა თუ რა მოცულობით გადაეცა ზიანი მას.

მიუხედავად ამისა გერმანიის ფედერალურმა სასამართლომ თავის ყველაზე პოპულარულ გადაწყვეტილებაში “ORWI”, დაადგინა რომ ზემოხსენებული დაბრკოლებები არ ამართლებს მოსარჩელეთა წრის შეზღუდვას პირდაპირ მყიდველებამდე. BGH-მ გაამართლა არაპირდაპირი მყიდველის უფლებამოსილება კომპენსაციის მოთხოვნის შესახებ და აღნიშნა, რომ კარტელის ან კონკურენციის შემზღუდველი ქცევის მავნე ზემოქმედება, რაც აკრძალულია ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 101 მუხლით, ხშირად არ არის ლიმიტირებული მხოლოდ პირდაპირ დაკავშირებული ბაზრით, არამედ ასევე გათვალისწინებულ უნდა იქნას, რომ ეს ყველაფერი ეკონომიკურ გავლენას ახდენს მომხმარებლებზე სადისტრიბუციო ჯაჭვის ქვედა დონეებზე და ისინი შეზღუდულნი არიან არჩევანში და გადაწყვეტილების მიღებაში.¹⁴

კიდევ ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს მრავალჯერადი პასუხისმგებლობის რისკი ერთი და იგივე ზიანისთვის. ეს ნიშნავს, რომ

¹³ ECJ Case C-204/00, “Aalborg Portland A/S,” ECLI:EU:C:2001:465 Para. 53.

¹⁴ BGH Urteil v. 28.06.2011, Kartellsenat_KZR_75-10_KORE304172011 – „ORWI“, Para. 26.

პირდაპირი მყიდველის მიერ ინიცირებულ პირველ სასამართლო პროცესში, თუ კარტელური გარიგების წევრი ვერ შეძლებს დაამტკიცოს ზიანის გადაცემა ქვედა დონის ბაზარზე, პირდაპირ მყიდველს მიენიჭება სრული კომპენსაცია. პირიქით, არაპირდაპირი მყიდველის მიერ ინიცირებულ მეორე სასამართლო პროცესში, თუ ეს უკანასკნელი დაამტკიცებს, რომ ზედმეტად მაღალი ხარჯი გადაცემულ იქნა მასზე, მას ასევე მიენიჭება სრული კომპენსაცია. შესაბამისად, მოპასუხეს დაეკისრება ორმაგი პასუხისმგებლობა ერთი და იგივე ზედმეტად მაღალი ხარჯისთვის.¹⁵ მეორეს მხრივ, თუ ზედმეტად მაღალი ფასები და ზედმეტი ხარჯები გადაეცა ქვედა დონის ბაზარს, პირდაპირი მყიდველი უკვე კომპენსირებულია და სასამართლოს მიერ კომპენსაციის უფლების მინიჭება გამოიწვევს ორმაგ კომპენსაციას. სხვა სიტყვებით, ადგილი ექნება პირდაპირი მყიდველის უსამართლო გამდიდრებას, მაშინ როცა ამ უკანასკნელს არ განუცდია უკანონო ზედმეტად მაღალი ხარჯი, ვინაიდან გადასცა იგი თავის მომხმარებელს მაღალი ფასების დაწესების გზით და შესაბამისად არ განუცდია რაიმე ზიანი.¹⁶

აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ არაპირდაპირი მყიდველისა და საბოლოო მომხმარებლების მთავარი გამოწვევა სასამართლოში საქმის წარმოების თვალსაზრისით წარმოადგენს კარტელური შეთანხმებისა და მათ მიერ განცდილ ზარალს შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის დამტკიცება, ვინაიდან მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი არის მთავარი წინაპირობა კომპენსაციის მისაღებად. სხვა სიტყვებით, კარტელური გარიგებით გამოწვეული ზედმეტად მაღალი ფასები ადეკვატური უნდა იყოს ქვედა დონის ბაზარზე ფასების ზრდისთვის.¹⁷

5. დასკვნა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს კონკურენციის სამართლის დამრღვე-

¹⁵ Berggren Malin the implementation of passing-on defense into EU Competition Law, Faculty of Law, Lund University. Pg. 41.

¹⁶ Howat Bruce the Passing on Defense in Treble Damage Antitrust Suits, 1969 U. Ill. L.F. 377 Pg. 377

¹⁷ Füller/Enchelmaier/Kersting/Walzel, in Kölner Kommentar zum Kartellrecht, Band 3 (Europäisches Kartellrecht, Art. 101-106 AEUV, Gruppenfreistellungs-verordnungen), 1. Auflage 2013. § 101, Para. 503

ვების წინააღმდეგ არაპირდაპირი მყიდველისა და საბოლოო მომხმარებლის მიერ სარჩელის აღძვრის უფლებებს, შესაბამისი კომპენსაციის მიღებისა და არაპირდაპირი მყიდველების უფლებების დაცვის მიზნით. ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ საქართველო წარმოადგენს ევროკავშირის ასოცირებულ ქვეყანას. ასოცირების შეთანხმება ხაზს უსვამს კონკურენციის სამართლის ადეკვატური აღსრულების პროცედურის მნიშვნელობას, რაც თავის მხრივ გულისხმობს კარტელური გარიგებით გამოწვეული ზიანის გამო კერძო ინდივიდებისთვის სარჩელის აღძვრის ეფექტური მექანიზმების განვითარებას. ამ მიზეზის გამო, მნიშვნელოვანია ამ მიმართულებით არსებითი და ფუნდამენტური რეფორმების განხორციელება არაპირდაპირი მყიდველის უფლებებთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, კარტელური ზიანისთვის ინდივიდების კომპენსაციის უფლება მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ დაზარალებულის ინტერესების დაცვისთვის, არამედ ის ემსახურება კონკურენციის კანონმდებლობის უკეთ და სრულყოფილ აღსრულებას.

ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, ქართულ კონკურენციის კანონმდებლობაში არსებობდეს სპეციალური ნორმა გადაცემითი თავდაცვის პრინციპთან დაკავშირებით. კერძოდ გადაცემის შესახებ მტკიცების ტვირთი უნდა დაეკისროს კარტელის წევრს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, პრინციპი თავისთავად ნიშნავს, რომ კარტელიდან გამომდინარე ზედმეტად გადახდილი მაღალი ფასი გადაეცემა ქვედა დონის ბაზარს.

მტკიცების ტვირთის ამგვარი გადაცემა მოგვცემს მნიშვნელოვან სხვაობას მომხმარებლისა და არაპირდაპირი მყიდველის სამართლებრივი პოზიციაში ყოფნის თვალსაზრისით. მათ მიეცემა შესაძლებლობა უფრო მარტივად აღძრან სარჩელი კარტელური გარიგების გამო. გარდა ამისა, კერძო ანტიმონოპოლიური სამართალწარმოება გახდება უფრო პროგნოზირებადი. ეჭვგარეშეა, რომ ეს ღონისძიება ხელს შეუწყობს კონკურენციის კანონმდებლობის კერძო აღსრულებას და უზრუნველყოფს შესაბამის გარანტიას სათანადო კონკურენტული გარემოსთვის. ■