საქართველოს სახელით

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

გ ა დ ა წ ყ ვ ე ტ ი ლ ე ბ ა

N1/1/126,129,158 თბილისი, 2002 წლის 18 აპრილი

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ ბესარიონ ზოიძის (თავმჯდომარე, მომხსენებელი მოსამართლე), ავთანდილ აბაშიძის, იაკობ ფუტკარაძისა და ნიკოლოზ შაშკინის შემადგენლობით (სხდომის მდივანი - დარეჯან ჩალიგავა), -

ღია სასამართლო სხდომაზე, რომელშიც მონაწილეობდნენ მოსარჩელეები: (1) 126-ე ნომრით რეგისტრირებულ კონსტიტუციურ სარჩელზე - ბაჭუა გაჩეჩილაძე, სიმონ თურვანდიშვილი, შოთა ბუაძე, სოლომონ სანადირაძე (2) 129-ე ნომრით რეგისტრირებულ კონსტიტუციურ სარჩელზე - ნინელი ანდრიაძე, გურამ დემეტრაშვილი, შოთა პაპიაშვილი, (3) 158-ე ნომრით რეგისტრირებულ კონსტიტუციურ სარჩელზე გივი დონაძე, მოპასუხე მხარის – საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელი ლილი ბეგიაშვილი, მოწმეები – საქართველოს ომის, შრომისა და შეიარაღებული ძალების ვეტერანთა საბჭოს თავმჯდომარე ბორის ყურაშვილი, სააქციო საზოგადოება „საქართველოს ელექტროკავშირის“ წარმომადგენელი უჩა სეთური, კონსტიტუციურ უფლებათა დაცვის ცენტრის წარმომადგენელი გრიგოლ გიორგაძე, სააქციო საზოგადოება „თბილგაზის“ წარმომადგენლები სალომე დათუნაშვილი, ეკა ჯანჯღავა და მაკა ქაჯაია, სააქციო საზოგადეობა „ეი-ი-ეს თელასის“ წარმომადგენელი ხათუნა ძნელაძე,

განიხილა საქმე: „საქართველოს მოქალაქეები – (1) ბაჭუა გაჩეჩილაძე, სიმონ თურვანდიშვილი, შოთა ბუაძე, სოლომონ სანადირაძე და ლევან ქვაცბაია, (2) ვლადიმერ დობორჯგინიძე, ნინელი ანდრიაძე, გურამ დემეტრაშვილი და შოთა პაპიაშვილი, (3) გივი დონაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

დავის საგანია: „საქართველოს ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 1999 წლის 24 დეკემბრის კანონის (ა) VII თავის პირველი, მე-2 და მე-3 პუნქტებით ,,ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ“ საქართველოს 1995 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის ,,ი“ ქვეპუნქტის მე-2 წინადადების, მე-15 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადების, მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადების და მე-17 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადების სახით შეტანილი ცვლილებებისა და (ბ) ამავე კანონის VIII თავით „საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 27 დეკემბრის კანონის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის მე-2 წინადადების სახით შეტანილი ცვლილებების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან მიმართებით.

საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციური სარჩელები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში შემოტანილია (1) 2000 წლის 2 თებერვალს (რეგისტრაციის N126), (2) იმავე წლის 15 მარტს (რეგისტრაციის N129) და (3) 2001 წლის 24 აპრილს (რეგისტრაციის N158).

კონსტიტუციური სარჩელები შემოტანილია საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტისა და 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტისა და მე-2 პუნქტის, „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-15 და მე-16 მუხლების საფუძველზე.

126-ე ნომრით რეგისტრირებულ კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელეები არიან ომის, სამხედრო ძალებისა და პოლიციის ვეტერანები. ისინი აღნიშნავენ, რომ ,,ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ“ 1995 წლის 17 ოქტომბერს მიღებული კანონითა და „პოლიციის შესახებ“ 1993 წლის 27 ივლისის კანონით მათ სახელმწიფოს მხრიდან დაუწესდათ რიგი სოციალური შეღავათები და უპირატესობანი. მათი აზრით, „ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ“ კანონით განისაზღვრა სახელმწიფოს პოლიტიკა ვეტერანების მიმართ, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ვეტერანების სოციალური გარანტიების უზრუნველყოფისათვის გამოყოფს სახსრებს. ასევე, „პოლიციის შესახებ“ კანონის 31-ე მუხლი გადმოსცემს რა პოლიციის თანამშრომლის სოციალური დაცვის ჩამონათვალს, მიუთითებს, რომ პოლიციის თანამშრომლის სოციალურ დაცვას უზრუნველყოფს სახელმწიფო. „საქართველოს ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 1999 წლის 24 დეკემბრის კანონით აღნიშნულ ნორმატიულ აქტებში შევიდა ცვლილებები, რითაც მოსარჩელეთა აზრით, შეილახა მათთვის ადრე მინიჭებული სოციალური უფლებები. კანონის ახალმა რედაქციამ გააუარესა ვეტერანთა მდგომარეობა, რაც განსაკუთრებით იმით გამოიხატა, რომ ელექტროენერგიით უფასო (და ფასდაკლებით) სარგებლობის უფლება გაუქმდა და დაწესდა ლიმიტები. მათი აზრით, ელექტროენერგიაზე ლიმიტების დაწესება გაუმართლებელია, ვინაიდანაც სახელმწიფომ თავის თავზე აიღო ვეტერანების სოციალური დაცვის მოვალეობანი. ასეთი დამოკიდებულებით ირღვევა „ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნა, რომლის ძალითაც „დაუშვებელია ადრე მოქმედი შეღავათების, უპირატესობების, უფლებების, დახმარებების გაუქმება ან გაუარესება, თუ არ იქნა მიღებული სხვა ტოლფასი აქტები“. მოსარჩელეთა მტკიცებით, მათ არანაირი საშუალება არ გააჩნიათ გადაიხადონ გახარჯული ელექტროენერგიის ღირებულება. ამიტომაც, 1999 წლის 24 დეკემბერს მომხდარი საკანონმდებლო ცვილილებებით შეილახა მათი სოციალური უფლებები და ამით დაირღვა საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსარჩელეები მოითხოვდნენ „ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ“ საქართველოს 1995 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტში, მე-15 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტში, მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტსა და მე-17 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის პირველ აბზაცში და ამავე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტში, ასევე „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს 1993 წლის 27 ივლისის კანონის 31-ე მუხლის მე-8 პუნქტში შეტანილი ცვლილებებისა და დამატებების არაკონსტიტუციურად ცნობას საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან მიმართებით.

საქმის განხილვის პროცესში მოსარჩელეებმა დააზუსტეს სასარჩელო მოთხოვნის საგანი და აღნიშნეს, რომ მათ აღარა აქვთ პრეტენზია ,,პოლიციის შესახებ” კანონის აღნიშნული ნორმის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით. საბოლოოდ, სასამართლოსაგან მათ მოითხოვეს ,,ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ” კანონში მხოლოდ იმ საკანონმდებლო ცვლილებების არაკონსტიტუციურად ცნობა, რომელიც შეეხება ელექტროენერგიით სარგებლობას.

129-ე ნომრით რეგისტრირებულ კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელეებია საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების წევრები. საქართველოს 1996 წლის 27 დეკემბრის კანონით „საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ“ მათ ასევე დაუწესდათ რიგი შეღავათები, ხოლო „საქართველოს ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 1999 წლის 24 დეკემბრის კანონით ეს შეღავათები გაუუქმდათ. მოსარჩელეები აღნიშნავენ, რომ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის მებრძოლები იყვნენ მათი ოჯახებისათვის ძირითადი მარჩენლები. მათ უმეტესად დარჩათ შრომისუუნარო მშობლები, ახალგაზრდა მეუღლეები, რომელთა დიდი ნაწილი ქვეყანაში შექმნილი მძიმე სოციალური მდგომარეობის გამო ვერ მუშაობს. დასახელებული კანონით ცვლილება შეეხო ელექტროენერგიით უფასო მომსახურებას და იგი შეიცვალა ლიმიტირებული მომსახურებით. მოსარჩელეთა თქმით, ამით გაუარესდა მათი მდგომარეობა და, აქედან გამომდინარე, ისინი ითხოვენ ამ ცვლილების არაკონსტიტუციურად ცნობას საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან მიმართებით.

158-ე ნომრით რეგისტრირებულ კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელეა ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანი გივი დონაძე. იგი აღნიშნავს, რომ 1999 წლის 24 დეკემბრის კანონით, ცვლილებები შევიდა „ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანთა შესახებ“ 1995 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მე-14, მე-15, მე-16 და მე-17 მუხლებში, რითაც დაირღვა საქართველოში ომის ინვალიდების, მისი უშუალო მონაწილეების საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი. ასეთი საკანონმდებლო ცვლილებებით ასევე დაირღვა „ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ” კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნა, რითაც აკრძალულია შეღავათების, უპირატესობების, უფლებების, დახმარებების გაუქმება ან გაუარესება. მოსარჩელის დაზუსტებული მოთხოვნით, სადავო აქტის იმ ნორმების კონსტიტუციურობა უნდა შემოწმდეს საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან მიმართებით, რომლებიც შეეხება ელექტროენერგიით მომსახურებაში მომხდარ ცვლილებებს, ისევე, როგორც ამას ითხოვენ 126-ე ნომრით რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელის ავტორები.

მოპასუხე მხარის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ მოსარჩელეთა მიერ სადავოდ გამხდარი ნორმები მას შემდგ იქნა მიღებული, რაც საქართველოს პრეზიდენტმა სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების მკაცრი ეკონომიისა და ელექტოროენერგიის მომჭირნეობითი ხარჯვის აუცილებლობიდან გამომდინარე, საკანონმდებლო ინიციატივით მოითხოვა აღნიშნული ცვლილებების განხორციელება. ეს მოთხოვნა წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების კატეგორიულ და დეტალურად დასაბუთებულ მოთხოვნას. რამდენადაც სახელმწიფო ამ დროისათვის უკვე აღარ ახორციელებდა კონსტიტუციურ სარჩელებში დასახელებულ მომსახურებას და ის მთლიანად კერძო სამართლის იურიდიული პირების ხელში იყო გადასული, ბუნებრივია, ამოქმედდა კანონში არსებული დათქმა და სახელმწიფომ ვეღარ იკისრა მოხმარებული ელექტროენერგიის მთელი საფასურის სრულად დაფარვის ვალდებულება. შემჭიდროებული საბიუჯეტო სახსრების პირობებში დაწესდა ელექტროენერგიის უფასოდ მოხმარების განსაზღვრული ლიმიტები. რაც შეეხება გაზითა და ტელეფონით მომსახურებას, ამ მხრივ სადავო ნორმატიულ აქტებში 1999 წლის 24 დეკემბრის კანონის საფუძველზე რაიმე ცვლილებები არ მომხდარა. სახელმწიფო იმდენად უზრუნველყოფს ვეტერანებს სოციალური უფლებებით, რამდენადაც ეს სახელმწიფო ბიუჯეტის არსებული პარამეტრების ფარგლებშია შესაძლებელი. საამისოდ მოპასუხის წარმომადგენელმა დაიმოწმა „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ სერთაშორისო პაქტის“ მე-2 მუხლი. ასევე მან აღნიშნა, რომ ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 50-ე მუხლის მე-3 პუნქტიდან გამომდინარე, ცალსახად, მხოლოდ სადავო საკანონმდებლო აქტების გაუქმება არ წარმოადგენს სრულყოფილ საშუალებას ადრე არსებული შეღავათების ავტომატურად აღდგენისათვის. საბოლოოდ მოპასუხის წარმომადგენელმა მხარი დაუჭირა მოსარჩელეებს ძველი შეღავათების აღდგენაში.

მოწმე ბორის ყურაშვილმა სასამართლოს განუმარტა, რომ თუ თავიდან, 1995 – 1997 წლებში ვეტერანთა მდგომარეობა კარგი იყო, შემდგომ უარესობისაკენ წავიდა საქმე. მიუხედავად იმისა, რომ ხელისუფლების წარმომადგენლებთან გვქონდა შეხვედრა და მოვითხოვდით, რომ ვეტერანებისათვის დაწესებული შეღავათები არ გაუქმებულიყო, მათი დაპირებების მიუხედავად აღნიშნული შეღავათები მაინც გაუქმდა. შედარებით უკეთესი მდგომარეობაა ქ. თბილისში, რაიონებიდან კი უფრო სამწუხარო ინფორმაციები მოგვდის. მოწმემ აღნიშნა, რომ საჭიროა ვეტერანებისათვის გაუქმებული შეღავათები აღსდგეს.

მოწმე უჩა სეთურმა აღნიშნა, რომ სს „ელექტროკავშირი“ აბონენტებს შეღავათებით უწევდა სატელეფონო მომსახურებას. ამ საზოგადოების აქციათა 100% ეკუთვნის სახელმწიფოს. შეღავათებს აწესებს სახელმწიფო და არა ჩვენი ფირმა. ჩვენს საზოგადოებას არანაირი უფლება არა აქვს კანონით დადგენილი შეღავათები გააუქმოს. 1999 წლის 24 დეკემბრის კანონის მიღების შემდეგ ამ მიმართებით სადავო აქტებში არაფერი არ შეცვლილა.

მოწმე გრიგოლ გიორგაძემ სასამართლოს მოახსენა, რომ სარჩელები საფუძვლიანია და პრობლემა ეხება იმ საკანონმდებლო ცვლილებებს, რომლითაც გაუარესდა ვეტერანთა მდგომარეობა. „ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის“ თანახმად სახელმწიფო უნდა ზრუნავდეს ხალხის კეთილდღეობაზე, სოციალური დაცვის გაძლიერებაზე. სახელმწიფოს არ ჰქონდა საკანონმდებლო საფუძვლები ეს შეღავათები გაეუქმებინა. მას აქვს შესაძლებლობა სოციალური დახმარება გაუწიოს ვეტერანებს. სახელმწიფო გადაიხდის ელექტროენერგიით, გაზით, ტელეფონით სარგებლობის ფულს და ამგვარად განახორციელებს ვეტერანებზე მომსახურებას. თუ სახელმწიფო უარს ამბობს ასეთი ტიპის მომსახურებაზე, ეს არაკონსტიტუციურია და ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის პრინციპებს.

მოწმეებმა - სალომე დათუნაშვილმა, ეკა ჯანჯღავამ და მაკა ქაჯაიამ აღნიშნეს, რომ გაზით მომარაგებისას შეღავათებთან დაკავშირებით ისინი ხელმძღვანელობენ ქ. თბილისის საკრებულოსა და მერიის გადაწყვეტილებებით, ასევე საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 5 მარტის №96-ე ბრძანებულებით. ზამთრის პერიოდში 870 კუბური მეტრი გაზით ერთჯერადი დახმარება ეხება როგორც მოსარჩელეებს, ისე სხვა კატეგორიის მოქალაქეებსაც.

მოწმე ხათუნა ძნელაძემ თავის ახსნა-განმარტებაში აღნიშნა, რომ საკანონმდებლო ცვლილებებამდე ელექტორენერგიით მომსახურებაში მოქალაქეთა ერთ ნაწილს 100%-იანი შეღავათები ჰქონდათ, სხვებს კი – 50%-იანი შეღავათები. ეს შეღავათები ბიუჯეტში იყო ჩადებული და თელასის ინტერესებში არ შედიოდა მისი გაუქმება. სს „ეი-ი-ეს თელასის“ აქციების 25%-ს ფლობს სახელმწიფო. რაც შეეხება, კანონში ჩადებულ ფრაზას -„თუ ამ მომსახურებას ახორციელებს სახელმწიფო“ – მოწმის განმარტებით, მასში იგულისხმება ის, რომ „ეი-ი-ეს თელასი“ ელექტორენერგიას აწვდის შეღავათის მქონე პირებს, ხოლო საამისოდ საჭირო თანხა ირიცხება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ საქმის არსებითად განხილვის შედეგად, - კონსტიტუციური სარჩელის მონაცემების, საკონსტიტუციო სამართალწარმოების მონაწილეთა გამოსვლების, მოწმეთა ჩვენებებისა და საქმეში არსებული წერილობითი მტკიცებულებების გაანალიზების საფუძველზე დაადგინა გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო გარემოებანი.

I. საქმის არსებითი განხილვის პროცესში მოსარჩელეებმა დააზუსტეს თავიანთი თავდაპირველი მოთხოვნის საგანი. „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების საფუძველზე „მოსარჩელეს უფლება აქვს შეცვალოს თავდაპირველი მოთხოვნის საგანი და საფუძველი, გაზარდოს ან შეამციროს მოთხოვნის მოცულობა, უარი თქვას სასარჩელო მოთხოვნაზე“. მოსარჩელეთა წინადადებით, 126-ე ნომრით რეგისტრირებული სარჩელიდან საბოლოოდ გამოირიცხა „საქართველოს ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 1999 წლის 24 დეკემბრის კანონის XI თავით „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს 1993 წლის 27 ივლისის კანონის 31-ე მუხლის მე-8 პუნქტში შეტანილი ცვლილებების კონსტიტუციურობის საკითხი. სამივე (126, 129, 158) სარჩელში მოსარჩელეებმა მათ მიერ დასახელებულ სადავო აქტებში არაკონსტიტუციურად მიიჩნიეს მხოლოდ ის საკანონმდებლო ცვლილებანი, რამაც გამოიწვია ელექტროენერგიით უფასო (და ფასდაკლებით) მომსახურების გაუქმება. აქედან გამომდინარე, ყველა სარჩელში საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან მიმართებით სადავოდ უნდა ჩაითვალოს მხოლოდ ელექტროენერგიით უფასო მომსახურებასთან დაკავშირებით ლიმიტების დაწესება.

II. მოსარჩელეთა ერთი კატეგორია მიეკუთვნება ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანებს, რომელთა სოციალური მდგომარეობა ძირითადად სახელმწიფო უზრუნველყოფაზეა დამოკიდებული, ვინაიდანაც ისინი თავიანთი უმწეობის გამო მოკლებულნი არიან თვითუზრუნველყოფის შესაძლებლობას. სამწუხარო ფაქტია, მაგრამ მათი რიცხვი სულ უფრო და უფრო მცირდება. მოსარჩელეთა მეორე კატეგორია მიეკუთვნება საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახის წევრებს. მათი უმეტესობა აფხაზეთიდან და ცხინვალის რეგიონიდან დევნილ პირებს წარმოადგენენ. ამ შემთხვევაშიაც საქმე გვაქვს იმ მოქალაქეებთან, რომელთა სოციალური მდგომარეობა სახელმწიფოს განსაკუთრებულ ყურადღებას მოითხოვს.

სასამართლო კოლეგია თვლის, რომ თავის დროზე სახელმწიფომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგა კონსტიტუციურ სარჩელებში აღნიშნული კატეგორიის პირთა სოციალური დაცვის მიზნით. ამას არც მოსარჩელეები უარყოფენ და აღნიშნავენ, რომ ხელისუფლებამ მთელი რიგი შეღავათების დაწესებით დააფასა მათი ღვაწლი, თუმცა, 1999 წლის 24 დეკემბრის კანონის მიღებით გაუარესდა ძველი შეღავათები და ასე შეილახა მათი კონსტიტუციური უფლებები. ვიდრე საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელს შემოიტანდნენ, მანამდე მრავალი უწყებისათვის მიუმართავთ აღნიშნული პრობლემის მოგვარებაში ხელშეწყობისათვის, მაგრამ რეალური შედეგები ამას არ მოჰყოლია.

III. სასამართლო აღნიშნავს, რომ მოსარჩელეთა მოთხოვნები შეეხება მათი იმ კატეგორიის სოციალური უფლებების დაცვას, რაც მართალია, ცალკე არაა გათვალისწინებული საქართველოს კონსტიტუციით, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ მისი პრინციპებიდან. საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ძალით, საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან.“ ამ პრინციპების ერთ-ერთი მთავარი გამოხატულება, როგორც ეს ჩანს კონსტიტუციის პრეამბულიდან, ისაა, რომ საქართველოს მოქალაქეთა „… ურყევი ნებაა დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი“. კონსტიტუციის მე-7 მუხლის თანახმად ასევე „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავსუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“.

მოსარჩელეთა უფლებების საერთაშორისო-სამართლებრივ და საზოგადო მნიშვნელობაზე მეტყველებს „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარციის“ 22-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც „ყოველ ადამიანს, როგორც საზოგადოების წევრს აქვს სოციალური უზრუნველყოფის, ღირსების შენარჩუნების და პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება, უფლება ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ სფეროებში ეროვნული ძალისხმევის, საერთაშორისო თანმშრომლობის მეოხებით და, ყოველი სახელმწიფოს სტრუქტურისა და რესურსების შესატყვისად.“ ამ დეკლარაციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი: „ყოველ ადამიანს უფლება აქვს იყოს ისეთ ცხოვრებისეულ დონეზე, რომელიც გულისხმობს საკვების, ტანისამოსის, საცხოვრისის, სამედიცინო მოვლისა და სოციალური მომსახურების უზრუნველყოფას, რაც აუცილებელია თვით მისი და მისი ოჯახის ჯანმრთელობისა და დოვლათისათვის, ადამიანს აქვს უფლება უზრუნველყოფილი იყოს უმუშევრობის, ავადმყოფობის, ინვალიდობის, სიბერეში დაუძლურების თუ, მისგან დამოუკიდებლად არსებობისათვის სხვა საშუალებების დკარგვის შემთხვევაში.“ როგორც ეს დკლარაციის პრეამბულიდან ჩანს, ხალხები და სახელმწიფოები უნდა ესწრაფოდნენ მისი დებულებების თანდათანობით შესრულებას ეროვნული თუ საერთაშორისო ღონისძიებების მეშვეობით.

„ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის“ მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით: „ამ პაქტის მონაწილე თითოეული სახელმწიფო კისრულობს ვალდებულებას ინდივიდუალური წესით და საერთაშორისო დახმარებისა და თანამშრომლობის, კერძოდ, ეკონომიკურ და ტექნიკურ დარგებში საერთაშორისო დახმარებისა და თანამშრომლობის წესით, არსებული რესურსების მაქსიმალურ ფარგლებში მიიღოს ზომები, რათა თანდათან უზრუნველყოს ამ პაქტით აღიარებული უფლებების სრული განხორციელება ყველა მართებული საშუალებით, მათ შორის, კერძოდ, საკანონმდებლო ღონისძიებათა მიღებით“.

საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებიდან და დასახელებული საერთაშორისო აქტებიდან გამომდინარე, მოსარჩელეთა აღნიშნული სოციალური უფლებები უნდა მივიჩნიოთ კონსტიტუციის 39-ე მუხლის შინაარსით გათვალისწინებულ და სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ იმ უფლებებად, რომელთა დაცვის მძლავრი მექანიზმების შესაქმნელად სახელმწიფო ვალდებულია გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა მართებული საშუალება.

IV. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლო კოლეგიას მიაჩნია, რომ ის საკანონმდებლო ცვლილებები, რაც მოსარჩელეთა ელექტროენერგიით მომარაგების სფეროში მოხდა, არ შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის და დასახელებული საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტების (ნორმების) მოთხოვნებს. მათი შინაარსიდან გამომდინარე, ყოველი სახელმწიფო ვალდებულია არსებული რესურსების ფარგლებში მოსახლეობის სოციალური უფლებების დასაცავად მაქსიმალურ ძალისხმევას მიმართავდეს, რათა ამ უფლებათა დაცვის, სულ მცირე, მინიმალურად აუცილებელი დონე მაინც რომ უზრუნველყოს. სხვანაირად, აზრი ეკარგება სახელმწიფოთა საერთაშორისო - სამართლებრივ ვალდებულებებს, რაც გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფოს მოქმედებანი ამ მიმართულებით სტაბილურ, ევოლუციურ ხასიათს უნდა ატარებდეს და დადებითი დინამიკით გამოირჩეოდეს. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში მოსარჩელეთა მიმართ დარღვეულია ეს მოთხოვნები. შეღავათი, რომელიც საკანონმდებლო ცვლილებებამდე ზოგჯერ სრულად ათავისუფლებდა მოსარჩელეებს ელექტროენერგიის საფასურის გადახდისაგან, გონივრულ ზღვარამდე კი არ შემცირებულა, არამედ იმდენად უმნიშვნელო გახდა, რომ მას სიმბოლურად თუ შეიძლება ეწოდოს შეღავათი. საქმეში არსებული მტკიცებულებებიდან, კერძოდ, სს „ეი-ი-ეს თელასის“ „აბონენტების დენმიმღებების საორიენტაციო სიმძლავრისა და ამ სიმძლავრის გამოყენების საანგარიშო საათების ცხრილიდან“ ჩანს, რომ ერთი 100 ვატიანი 0,1 კვტ სიმძლავრის ნათურა ყოველდღიური ხუთსაათიანი გამოყენებით თვეში ხარჯავს 15 კვტს, ხოლო 3 კილოვატი სიმძლავრის ელექტროქურა ყოველდღიური ორსაათიანი მოხმარებით ყოველთვიურად ხარჯავს 180 კვტ საათ ელექტროენერგიას. ასეთი სინამდვილის პირობებში მოსარჩელეთათვის კანონით გათვალისწინებული შეღავათები, რაც ფაქტობრივად მარტო ორი-სამი ნათურით სარგებლობას თუ უზრუნველყოფს, ვერ ჩაითვლება ისეთი ხასიათის შეღავათად, რასაც შეიძლება ეწოდოს გონივრულად დასაშვები მინიმალური სოციალური შეღავათი. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ დაბალი პენსიის პირობებში ვეტერანებისათვის დაწესებული შეღავათები, მის ერთგვარ კომპენსაციასაც წარმოადგენს.

V. სასამართლო კოლეგია ვერ გაიზიარებს მოპასუხე მხარის წარმომადგენლის ახსნა-განმარტებას სადავო აქტებში შეტანილ ცვლილებებთან დაკავშირებით. მოპასუხემ საამისო მტკიცებულებად მოიტანა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, რომელიც თან ერთვის საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 17 დეკემბრის წერილს საქართველოს პარლამენტისადმი. მინისტრი თავის განმარტებაში მართალია მხარს უჭერს შეღავათების დროებით შენარჩუნებას, მაგრამ ამასთან აღნიშნავს, რომ „შეღავათების სისტემა საბაზრო ეკონომიკის პირობებში მთლიანად საჭიროებს გაუქმებას“. სოციალური უზრუნველყოფის სისტემისადმი ასეთი დამოკიდებულება სასამართლო კოლეგიას გაუმართლებლად მიაჩნია. საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სიკეთეთა სამართლიანი განაწილება სულაც არ გამორიცხავს გარკვეული კატეგორიის მოქალაქეთათვის ისეთი შეღავათების დაწესებას, რაც საზოგადოებრივი სოლიდარობისა და მხარდაჭერის გამოხატულებად შეიძლება ჩაითვალოს. მინისტრის განმარტებით, თუ შემცირდება ელექტროენერგიით მოხმარებასთან დაკავშირებული შეღავათები, ეს დიდ ტვირთად არ დააწვება ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს, სახელდობრ: „აღნიშნული არც ისე დიდი თანხაა და ადგილობრივი ბიუჯეტები მის დაფარვას უმტკივნეულოდ შეძლებენ…“ ფინანსთა სამინისტროს ამ განმარტებების ფონზე, ნაკლებად დამაჯერებელი ხდება სადავო ნორმატიულ აქტებში ელექტროენერგიის მოხმარებისას დადგენილი შეღავათების იმ სახით შეცვლა, როგორც ამას დღესა აქვს ადგილი.

სასამართლო კოლეგიას მიაჩნია, რომ სახელმწიფო არამარტო მაშინაა ვალდებული დაიცვას მოქალაქეთა სოციალური უფლებები, როცა ამა თუ იმ მომსახურებას უშუალოდ თვითონ ახორციელებს, არამედ მაშინაც, როდესაც ეს მომსახურება კერძო პირთა ხელშია. ქვეყანაში სოციალური საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბების პროცესი, სახელმწიფოს კიდევ უფრო ვალდებულს ხდის დაიცვას მოსარჩელეთა და მათი მსგავსი კატეგორიის მოქალაქეთა ინტერესები.

VI. სასამართლო კოლეგია სამართლიანად მიიჩნევს მოსარჩელეთა პოზიციას იმასთან დაკავშირებით, რომ „ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ“ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანისას გასათვალისწინებელი იყო ამ კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის მე-2 წინადადებით დადგენილი მოთხოვნა, რომლის ძალითაც „დაუშვებელია ადრე მოქმედი შეღავათების, უპირატესობების, უფლებების, დახმარებების გაუქმება ან გაუარესება, თუ არ იქნა მიღებული სხვა ტოლფასი აქტები“. მათი აზრით, არსებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა კი ვეტერანთა ზოგიერთი უფლების გაუარესება გამოიწვია, რის გამოც დაირღვა კანონის აღნიშნული მოთხოვნა. აღსანიშნავია ის, რომ მოსარჩელეთა ეს პოზიცია გაიზიარა მოპასუხე მხარის წარმომადგენელმაც. მისი აზრით, როცა ლაპარაკია ტოლფას აქტზე, აქ მხედველობაშია ნორმატიული აქტების არა ფორმალური, იურიდიული ძალის თვალსაზრისით თანაფარდობა, არამედ მათი შინაარსობრივი ურთიერთმიმართება. მოსარჩელის აზრით, უფლების დაცვის დაახლოებით მსგავს საკანონმდებლო დანაწესს შეიცავს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მე-2 წინადადება, რომელშიც ნათქვამია, რომ „საბიუჯეტო ასიგნებთა შემცირება არ შეიძლება იყოს მოსამსახურეთა შრომითი გასამრჯელოს (ხელფასის) და ამ კანონით გათვალისწინებული სხვა გარანტიების დაფინანსების შემცირების საფუძველი“. ამასთან დაკავშირებით, სასამართლო კოლეგია აღნიშნავს, რომ მხოლოდ სტაბილური და სამართლიანი კანონმდებლობაა ადამიანის კონსტიტუციით აღიარებული უფლებების დაცვის სერიოზული გარანტი. ნორმატიულმა აქტმა მხოლოდ ასე შეიძლება შეინარჩუნოს სრულად მისთვის დამახასიათებელი ნიშან-თვისებები. აღნიშნულ მოთხოვნათა უგულებელყოფით კი ირღვევა კანონთა სამართლიანობისა და შეუქცევადობის პრინციპები.

VII. სასამართლო კოლეგია ასევე ითვალისწინებს იმ გარემოებასაც, რომ საქმეში არსებული მასალების მიხედვით, ყველა უწყება თუ თანამდებობის პირი, მათ შორის საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე და საქართველოს პრეზიდენტი, ვისთვისაც კი მიუმართავთ ვეტერანებს თავიანთი პრობლემების მოსაგვარებლად, ყველას სამართლიანად მიუჩნევია მათი მოთხოვნები. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ თვით მოპასუხის წარმომადგენელმა არსებითად აღიარა მოსარჩელეთა მოთხოვნის საფუძვლიანობა. დასკვნით სიტყვაში მან აღნიშნა, რომ ,,საქართველოს პარლამენტი, როგორც ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო მხოლოდ მიესალმება იმ ფაქტს, რომ ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანები სრულად სარგებლობდნენ ადრე არსებული სოციალური შეღავათებით და რომ ქვეყნისა და ხალხისადმი ამ ღვაწლმოსილ ადამიანებსა და მათ ოჯახებს ჰქონდეთ მშვიდი, უზრუნველყოფილი და გარანტირებული ცხოვრება”.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ხელმძღვანელობს რა საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტითა და მეორე პუნქტით, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტით, 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტითა და მე-2 პუნქტით, 43-ე მუხლის მე-2, მე-4, მე-7 და მე-8 პუნქტებით, „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ კანონის 32-ე და 33-ე მუხლებით,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

ა დ გ ე ნ ს:

I. დაკმაყოფილდეს საქართველოს მოქალაქეების – (1) ბაჭუა გაჩეჩილაძის, სიმონ თურვანდიშვილის, შოთა ბუაძის, სოლომონ სანადირაძის და ლევან ქვაცბაიას, (2) ვლადიმერ დობორჯგინიძის, ნინელი ანდრიაძის, გურამ დემეტრაშვილის და შოთა პაპიაშვილის, (3) გივი დონაძის კონსტიტუციური სარჩელები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ და ცნობილი იქნეს არაკონსტიტუციურად საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან მიმართებით „საქართველოს ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 1999 წლის 24 დეკემბრის კანონის (ა) VII თავის პირველი, მე-2 და მე-3 პუნქტებით „ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ“ საქართველოს 1995 წლის 17 ოქტომბრის კანონში მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტის მე-2 წინადადების, მე-15 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადების, მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადების და მე-17 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადების სახით შეტანილი ცვლილებები და (ბ) ამავე კანონის VIII „საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 27 დეკემბრის კანონში მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის მე-2 წინადადების სახით შეტანილი ცვლილებები.

II. „საქართველოს ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 1999 წლის 24 დეკემბრის კანონის (ა) VII თავის პირველი, მე-2 და მე-3 პუნქტებით „ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ“ საქართველოს 1995 წლის 17 ოქტომბრის კანონში შეტანილი ცვლილებების არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნაწილები – მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტის მე-2 წინადადება, მე-15 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადება, მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადება, მე-17 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადება და (ბ) ამავე კანონის VIII თავით „საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 27 დეკემბრის კანონში შეტანილი ცვლილების არაკოსტიტუციურად ცნობილი ნაწილი - მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის მე-2 წინადადება იურიდიულად ძალადაკარგულია ამ გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან.

III. ეს გადაწყვეტილება ძალაშია საკონსტიტუციო სასამართლოს სხდომაზე მისი საჯაროდ გამოცხადების მომენტიდან;

IV. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება;

V. ეთხოვოს საქართველოს პარლამენტს ამ გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილის I და II პუნქტებისა და სამოტივაციო ნაწილში აღნიშნული გარემოებების საფუძველზე, მოსარჩელეთა და შესაბამისი კატეგორიის სხვა მოქალაქეთა მდგომარეობის გათვალისწინებით, გონივრულ ვადებში მოაწესრიგოს ელექტროენერგიით სარგებლობის საკითხი „ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ“ 1995 წლის 17 ოქტომბრის კანონში და „საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 27 დეკემბრის კანონში;

VI. ამ გადაწყვეტილების პირი გაეგზავნოს მხარეებს, საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს;

VII. გადაწყვეტილება „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოქვეყნდეს 7 დღის ვადაში.

ბესარიონ ზოიძე (თავმჯდომარე, მომხსენებელი მოსამართლე)

ავთანდილ აბაშიძე

იაკობ ფუტკარაძე

ნიკოლოზ შაშკინი