კობა ყალიჩავა

შოთა რუსთაველის საქართველოს
ეროვნული სამეცნიერო ფონდი
SHOTA RUSTAVELI NATIONAL SCIENCE
FOUNDATION OF GEORGIA

# გარემოს დაცვის სამართალი

გარემოს დაცვის სამართლის ევროპეიზაცია
გარემოს დაცვის ევროპული სამართალი
გარემოს დაცვის კონსტიტუციური სამართალი
გარემოს დაცვის სამართლის პრინციპები
გარემოს დაცვის ევროპული სტანდარტები
გარემოს დაცვის ჰორიზონტალური კანონმდებლობა

კობა ყალიჩავა
KOBA KALICHAVA

# გარემოს დაცვის სამართალი

# UMWELTRECHT

შოთა რუსთაველის საქართველოს
ეროვნული სამეცნიერო ფონდი
SHOTA RUSTAVELI NATIONAL SCIENCE
FOUNDATION OF GEORGIA

წინამდებარე წიგნი მომზადებულია სსიპ შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით (YS-2016-30 – ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია გარემოს დაცვის სამართლის მაგალითზე). პროექტი განხორციელდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, როგორც მასპინძელ დაწესებულებაში. წიგნი მოწონებული და გამოსაქვეყნებლად რეკომენდირებულია თსუ იურიდიული ფაკულტეტის საბჭოს მიერ, რაც დასტურდება 2018 წლის 20 ნოემბრის სხდომის ოქმით.

**სამეცნიერო რედაქტორი:**
პროფესორი, სამართლის დოქტორი **პაატა ტურავა**

ISBN 978-9941-8-0773-2
**© კობა ყალიჩავა, 2018**

ტიპოგრაფია
გამომცემლობა
სამშობლო
თბილისი, რობაქიძის 7; მობ.: 551 95 31 90

## ავტორის წინათქმა

ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებამ, საქართველოში გარემოს დაცვის პოლიტიკისა და სამართლის მიმართ სამეცნიერო ინტერესი გაზარდა. ამ სფეროს განვითარებამ რამდენიმე ძირითადი ეტაპი განვლო. დამოუკიდებლობიდან „ვარდების რევოლუციამდე“ პერიოდში გარემოს დაცვის კანონმდებლობა ქაოტურად და მექანიკურად შეიქმნა. ეს იყო ელსტერისეული ე.წ. „ერთდროულობის დილემის“[1] სახელით ცნობილი ეტაპი, როცა ქვეყანა ყველა მიმართულებით ატარებდა რეფორმას – თანამედროვე სახელმწიფოს მშენებლობის, პოლიტიკური რეჟიმის ტრანსფორმაციისა და თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის შექმნის მიმართულებით. მართალია მაშინ გარემოს დაცვის სფერში უცხოური გამოცდილების საფუძველზე ბევრი საბაზისო კანონმდებლობა შეიქმნა, თუმცა შინაარსობრივად ის აცდენილი იყო მაშინდელ სოციალურ-ეკონომიკურ რეალობას და შესაბამისად მას ცხოვრებაში არც უმუშავია.

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ, ბიზნესის კეთების რეიტინგების პრიორიტეტულობა გახდა ახალი კანონმდებლობის შექმნის იდეოლოგიური საფუძველი. ამიტომ, პირველ რიგში, გაუქმდა 90-იან წლებში შექმნილი ნორმების დიდი უმრავლესობა, რომელიც ფორმალურად (ანუ წიგნებში და არა მოქმედებაში) ევროპულ ღირებულებებზე იყო ორიენტირებული. მაშინ დერეგულირების პოლიტიკა არაფერს ისე მკაცრად არ შეხებია, როგორც ეს გარემოს დაცვის შემთხვევაში მოხდა. ეს იყო მეორე უკიდურესობა, როცა მაშინდელმა სოციალურ-ეკონომიკურმა სინამდვილემ განაპირობა უკვე შინაარსობრივად არასწორი კანონმდებლობის გაჩენა.

ევროკავშირთან ასოცირებით ნაკისრი ვალდებულებები ერთდროულად გარდამტეხი და დამაბნეველი ფაქტორი აღმოჩნდა. საქმე ის იყო, რომ დერეგულირების პოლიტიკისა და ე.წ. „ველური ლიბერალიზმის“ შემდეგ, აბსოლუტურად რეგულაციური პოლიტიკისკენ აღებულმა კურსმა დაბადა ლეგიტიმური კითხვა - რამდენად შეიძლება ამ სფეროში ერთდროულად კიდევ ერთი „ახალი სამართლის“, აწ უკვე „ასოცირებული სამართლის“ შექმნა? ნაშრომის ერთი ნაწილი სწორედ ამ საკმაოდ საკამათო საკითხის გარკვევას ეხება. მეორე ნაწილში კი გარემოს დაცვის ჰორიზონტალური კანონმდებლობის მაგალითზე ნაჩვენებია განვითარების უდავოდ დამაიმედებელი დინამიკა. რაც აქ შეიძლება ითქვას, არის პასუხი 2016 წელს გამოქვეყნებულ მონოგრაფიაში გამოთქმულ ვარაუდზე, რომ „მართალია, ევროინტეგრაციის ჭრილში განხორციელებული რეფორმის შედეგად, ამ წიგნში გამოთქმული ბევრი მოსაზრება, სავარაუდოდ, თავის აქტუალურობასაც დაკარგავს, თუმცა, ბუნებრივია, საბოლოო მიზანიც ეს იყო და ამან მხოლოდ სიხარული შეიძლება მიანიჭოს ავტორს.“[2] განვლილმა პერიოდმა და ჩატარებულმა რეფორმებმა ეს ვარაუდი გაამართლა. წიგნში გამოთ-

[1] Elster, The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, in: P. Polszajski (Hrsg.), Philosophy of Social Choice, 1990, 309 ff. ასევე Saliba/ Merkel, Dilemmata der Gleichzeitigkeit, in: R. Kollmorgen u.a. (Hrsg.), Handbuch Transformations for schung, 2015, 517 ff.

[2] ყალიჩავა, გარემოს დაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, 11

ქმულ ბევრ მოსაზრებას მართლაც დაეკარგა აქტუალობა. თუმცა სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნისთვის მხოლოდ კარგი კანონების შექმნა არ არის საკმარისი. მას უნდა დაემატოს ღირებულებებზე ორიენტირებული მმართველობითი კულტურაც. სწორედ ამ ყოველივეზე იქნება საუბარი წინამდებარე წიგნში.

ნაშრომი უმეტესად მონოგრაფიული ხასიათისაა, თუმცა ის შესაძლებელია აგრეთვე გამოიყენოთ სახელმძღვანელოდ. იმედი მაქვს, ის დახმარებას გაუწევს პოლიტიკურ ინსტიტუციებსაც, რომლებიც ვალდებული არიან, საქართველოს კანონმდებლობა დააახლოვონ ევროპულ კანონმდებლობასთან. ის განსაკუთრებით საინტერესო უნდა იყოს ამ საკითხით დაინტერესებული დოქტორანტებისა და პროფესორ-მასწავლებლებისათვის.

ძალიან დიდ მადლობას ვუხდი ჩემს სამეცნიერო მენტორს და ჩემს მეგობარს, პროფესორ პაატა ტურავას წიგნზე მუშაობის დროს გაწეული დიდი დახმარებისათვის, განსაკუთრებით კი წიგნის სამეცნიერო რედაქტირებისთვის.

დიდ მადლობას ვუხდი პროფესორ გერდ ვინტერს (ბრემენის უნივერსიტეტი), რომელთან ინტენსიური კონსულტაციები მქონდა როგორც საპროექტო განაცხადის მომზადებისა, ისე პროექტის განხორციელების მიმდინარეობისას. ამ პროექტის ფარგლებში ჩვენ ასევე მოვამზადეთ ერთობლივი სტატია – „ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება ტრანსფორმაციულ ქვეყნებში: სამართლის ტრანსფერი და თვითდინამიკა. საქართველო როგორც მაგალითი“ – რომლის გამოქვეყნება დაგეგმილია უცხოური საჯარო სამართლისა და საერთაშორისო სამართლის ჟურნალში (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht - ZaöRV).

განსაკუთრებულ მადლობას ვუხდი სსიპ შოთა რუსთაველის ეროვნულ სამეცნიერო ფონდს საპროექტო განაცხადის – „ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია გარემოს დაცვის სამართლის მაგალითზე“ - სამართლიანი შეფასებისა და გამარჯვებულად გამოცხადებისათვის. სწორედ ამ პროექტის ფარგლებში (YS-2016-30) მომზადდა წინამდებარე წიგნი, ერთი ქართული და ინგლისურენოვანი და ერთი გერმანულენოვანი სტატია, რომელიც გამოქვეყნდა საერთაშორისოდ აღიარებად და რეფერირებად სამეცნიერო ჟურნალებში. მათ შორის, აღსანიშნავია საჯარო მმართველობის ჟურნალი (DÖV, 10/2018). ფონდის ფინანსური მხარდაჭერის გარეშე ამ შედეგების მიღწევა შეუძლებელი იქნებოდა.

და ბოლოს, მადლობას ვუხდი ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტს, მის სტრუქტურულ ერთეულს – ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტს (IAS) და, რა თქმა უნდა, იურიდიულ ფაკულტეტს, რომლის მასპინძლობითა და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გამოყენებით ორი წლის განმავლობაში ზემოთ აღნიშნული პროექტი – „ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია გარემოს დაცვის სამართლის მაგალითზე“ წარმატებით განხორციელდა.

**კოგა ყალიჩავა,**
**სამართლის დოქტორი, ასოცირებული პროფესორი**
**თბილისი/ბრემენი, 2018 წლის სექტემბერი**

# სარჩევი

**ავტორის წინათქმა..... 3**
**აბრევიატურათა განმარტება..... 19**
**I თავი. ქართული ადმინისტრაციული (გარემოს დაცვის) სამართლის ევროპეიზაცია..... 25**
1. ზოგადად ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის შესახებ..... 25
1.1. ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია სამართლის მეცნიერების ინტერესის ჭრილში ..... 25
1.2. ევროპეიზაცია, როგორც სამართლებრივი ფენომენი..... 26
1.3. სამართლებრივი წესრიგების უნიფიცირება და ჰარმონიზაცია, როგორც ევროპეიზაციის ფუნქციები.....27
1.4. სუპრანაციონალიზაციის კონსტიტუციური ფარგლები.....29
2. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია?.....29
2.1. რატომ ევროპეიზაცია?.....30
2.2. გადაწყვეტილება ევროპული სამართლის სასარგებლოდ და მისი მისიონერული როლი.....31
3. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის ფაზები.....32
3.1. „შემთხვევითი“ ევროპეიზაცია.....32
3.2. „ჩანასახური“ ევროპეიზაცია.....34
3.3. „ასოცირებული“ ევროპეიზაცია.....35
4. რა იყო ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ტრანსფორმაციამდე და გარდაქმნის წინაპირობები პოსტსაბჭოთა პერიოდში.....37
4.1. საბჭოთა მემკვიდრეობის შესახებ.....37
4.1. პოლიტიკის ღიაობა რადიკალური ცვლილებებისათვის, როგორც გარდაქმნის მნიშვნელოვანი წინაპირობა.....39
5. ევროპეიზაციის უნივერსალისტური და კულტურალისტური კონტექსტები.....40
5.1. რამდენად არის შესაძლებელი სამართლის ტრანსფორმაცია შესაბამისი კულტურული მზაობის გარეშე?.....40
5.2. ქართული ადმინისტრაციული კანონმდებლობის შექმნის უნივერსალისტური და კულტურალისტური მაგალითები.....42

5.3. სამართალმა სინამდვილეში უნდა იმუშავოს! - სამართლებრივი სახელმწიფოს პარადიგმა....44
6. ევროპეიზაციის ინსტიტუციური მხარდაჭერა....45
6.1. შედარებითი სამართლის როლი და იურიდიული მეცნიერების ინტერნაციონალიზაცია....45
6.2. საერთაშორისო სამართლებრივი კონსულტაციების როლის გაძლიერება....47
7. გარემოს დაცვისა და კლიმატის სფეროში ასოცირების ხელშეკრულებით განსაზღვრული დაახლოების ვალდებულება....48
8. საქართველოში გარემოს დაცვის სამართლის კოდიფიკაცია, როგორც სისტემური ევროპეიზაციის შესაძლებლობა?....51
8.1. კოდიფიკაცია გარემოს დაცვის სამართლის სისტემის ჭრილში....51
8.2. კოდიფიკაციის მოდელები....51
8.3. კოდიფიკაციის პერსპექტივა საქართველოში....52

**II თავი. ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი....55**
1. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც მრავალდონიანი სისტემა....55
2. გარემო....56
2.1. განმარტების დანიშნულება....56
2.2. გარემოს ექსტენსიური გაგება....57
2.3. გარემოს რესტრიქტიული გაგება....57
2.4. გარემოს ნორმატიული გაგება....57
3. გარემოს დაცვა....59
3.1. გარემოს დაცვის მიზნები....59
3.2. გარემოს დაცვის ამოცანები....60
3.3. გარემოს დაცვის აქტორები....62
4. გარემოს დაცვის სამართალი....63
4.1. სფეროს დასახელების საკითხი - რატომ „გარემოს დაცვის სამართალი“?....63
4.2. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც ავტონომიურად ფუნქციონირებადი სამართალი....64
4.3. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც სამართლის სისტემის გარდაქმნის წყარო....65
4.4. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც კონტროვერსული სამართალი....66

4.5. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც ახალგაზრდა სამართალი....68
4.6. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც დინამიური სამართალი....70
4.7. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც ტექნიკური სამართალი....71
5. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის რაობა და მისი აუცილებლობა....72
5.1. ევროკავშირის სამართალი, როგორც სუპრანაციონალური სამართალი....72
5.2. ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც ნაციონალური და სუპრანაციონალური სამართლებრივი სისტემების ურთიერთქმედების შედეგი....72
5.3. ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც მრავალმხრივი კონსულტაციების შედეგი....73
5.4. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის აუცილებლობა....74
6. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის წყაროები....75
6.1. ევროკავშირისა „aquis communautaire“ და გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც მისი ნაწილი....75
6.2. პირველადი სამართალი....76
6.3. მეორადი სამართალი....77
6.4. საერთაშორისო ხელშეკრულებები....78
6.5. გარემოსდაცვითი სამოქმედო პროგრამები....79
7. გარემოს დაცვა, როგორც ევროკავშირის ხელშეკრულების მიზანი....80
7.1. გარემოს დაცვა, როგორც ევროკავშირის მიზანი....80
7.2. გარემოს დაცვა და გაუმჯობესება....80
7.3. ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა....81
7.4. რესურსების დაცვა....81
7.5. საერთაშორისო გარემოს დაცვა....82
7.6. მდგრადი განვითარება....82
8. ევროკავშირის კომპეტენცია გარემოს დაცვის სფეროში....83
8.1. ზოგადად ევროკავშირის კომპეტენციის შესახებ....83
8.2. გარემოსდაცვითი კომპეტენცია....84
8.3. მომიჯნავე კომპეტენციები....84

8.4. სუბსიდიარობის პრინციპის მნიშვნელობა გარემოს დაცვის სფეროში კომპეტენციათა განსაზღვრისას.....85
9. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის გავლენა ნაციონალურ სამართალზე.....86
9.1. ევროკავშირის გარემოს დაცვის სამართლის პრიმატი წევრი სახელმწიფოების სამართალზე.....86
9.3. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის იმპლემენტაცია წევრი სახელმწიფოს სამართლებრივ სისტემაში.....86

**III თავი. გარემოს დაცვის კონსტიტუციური სამართალი და გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლებების სისტემა.....88**
1. გარემოს დაცვის სამართლის ევროპეიზაციის მიმართება კონსტიტუციასთან.....88
1.1. ევროპეიზაცია, როგორც კონსტიტუციურ ვალდებულებათა შესრულების შესაძლებლობა.....88
1.2. ევროპეიზაციის დასაშვებობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ფარგლები.....89
2. გარემოსდაცვითი სახელმწიფოსა და მისი პროტოტიპების შესახებ.....90
2.1. მოკლედ თანამედროვე კონსტიტუციებში გარემოს დაცვის ადგილის შესახებ.....90
2.2. პრევენციული სახელმწიფო.....90
2.3. დამცავი სახელმწიფო.....91
2.4. პრევენციული და დამცავი სახელმწიფოს ორმაგი ეფექტის შესახებ.....92
2.5. გარემოსდაცვითი სახელმწიფო.....93
3. გარემოს დაცვა, როგორც სახელმწიფოს მიზანი.....94
3.1. სახელმწიფოს მიზნის სამართლებრივი ბუნების შესახებ.....94
3.2. მოიცავს თუ არა საქართველოს კონსტიტუცია გარემოს დაცვას, როგორც სახელმწიფოს მიზანს?.....95
3.3. მომავალი თაობების ინტერესების დაცვა.....98
3.4. ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობა.....99
3.5. მდგრადი ეკოლოგიური განვითარება.....100
4. გარემოს დაზიანების მასტიმულირებელ ძირითად უფლებათა ბედი გარემოსდაცვით სახელმწიფოში.....101

4.1. გარემოს დაცვის ინტერესის გამო გარემოს მასტიმულირებელი უფლებების შეზღუდვა (VGH-ს გადაწყვეტილება გენური ინჟინერიის საქმეზე).....101
4.2. გარემოს დაცვის მიზნით აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის ფართო მანდატის დელეგირება (BVerfG-ის გადაწყვეტილება კალკარის საქმეზე).....102
4.3. ბუნებრივი გარემოთი სარგებლობის უფლება როგორც გარემოს დაცვის უფლების იმანენტური პრობლემა (BverwG-ის გადაწყვეტილება ტყავის ქარხნის საქმეზე და ლიტერატურაში გამოთქმული კრიტიკა).....104
5. გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლებები საქართველოს კონსტიტუციაში.....106
5.1. ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლება.....106
5.1.1. დაცული სფერო.....106
5.1.2. ჩარევა დაცულ სფეროში.....109
5.1.3. დაცულ სფეროში ჩარევის გამართლება.....112
5.2. საკუთრების უფლების გარემოსდაცვითი შინაარსი.....114
5.2.1. დაცული სფერო.....114
5.2.2. ჩარევა დაცულ სფეროში.....115
5.2.3. დაცულ სფეროში ჩარევის გამართლება.....116
5.3. ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით სარგებლობის უფლება.....117
5.4. გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის დროულად მიღების უფლება.....119
5.5. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება.....121

**IV თავი. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტები გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით.....124**
1. ევროპული კონვენციისა და ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მნიშვნელობა საქართველოსთვის.....124
2. გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები ევროპულ კონვენციაში.....125

3. სიცოცხლის უფლება....125
3.1. „სიცოცხლის უფლების“ გარემოსდაცვითი შინაარსი....125
3.2. ონერილდიზი თურქეთის წინააღმდეგ....126
4. საკუთრების უფლება....126
4.1. „საკუთრების შეუფერხებელი სარგებლობის უფლების“ გარემოსდაცვითი შინაარსი....126
4.2. ბუდაიევა და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ....127
5. ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება....128
5.1. „საცხოვრებლის პატივისცემის უფლების“გარემოსდაცვითი შინაარსი....128
5.2. საცხოვრებლის დანიშნულებისამებრ სარგებლობა....130
5.2.1. ლოპეს ოსტრა ესპანეთის წინააღმდეგ....130
5.2.2. ჰათონი და სხვები გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ....130
5.2.3. ფადეევა რუსეთის წინააღმდეგ....131
5.2.4. ფაგერჰოლი შვედეთის წინააღმდეგ....132
5.2.5. ბორი უნგრეთის წინააღმდეგ....133
5.2.6. ძემიუკი უკრაინის წინააღმდეგ....134
5.2.8. ჯუღელი და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ....135
5.3. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის გავრცელების ვალდებულება სახელმწიფოს მიერ....137
5.3.1. გიერა და სხვები იტალიის წინააღმდეგ....137
5.3.2. მაქგინლი და ეგანი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ....137
5.3.3. როჩე გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ....138
5.3.4. L.C.B. გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ....138
5.3.5. ვილნესი და სხვები ნორვეგიის წინააღმდეგ....139
5.4. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა....140
5.4.1. ჰათონი და სხვები გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ....140
5.4.2. ტასკინი და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ....140
5.4.3. ჯიაკომელი იტალიის წინააღმდეგ....141
5.4.4. გრიმკოვსკაია უკრაინის წინააღმდეგ....141
6. ინფორმაციის მიღებისა და გავრცელების უფლება....142
6.1. „ინფორმაციის მიღებისა და ინფორმაციისა თუ მოსაზრებების გავრცელების უფლების“ გარემოსდაცვითი შინაარსი....142
6.2. ვიდეს აიზარძიბას კლუბი ლატვიის წინააღმდეგ....143

7. სამართლიანი სასამართლოს უფლება.....143
7.1. „სამართლიანი სასამართლოს უფლების“ გარემოსდაცვითი შინაარსი.....143
7.2. დავა „სამოქალაქო უფლებებთან“ დაკავშირებით.....144
7.3. გადაწყვეტილებათა აღუსრულებლობა.....145
7.4. გარემოსდაცვითი ასოციაციების სასარჩელო უფლება.....146
8. სამართლებრივი დაცვის ეფექტიანი საშუალების უფლება.....147

**V თავი. გარემოს დაცვის სამართლის პრინციპები.....149**
1. პრინციპების სისტემატიზაცია და სამართლებრივი ბუნება.....149
1.1. პრინციპების სისტემატიზაცია.....149
1.2. პრინციპების სამართლებრივი ბუნება.....150
1.2.1. ევროკავშირის სამართალში.....150
1.2.2. ქართულ სამართალში.....151
1.2.3. დოგმატიკის მიდგომები.....152
2. წინდახედულობის პრინციპი.....153
2.1. წარმოშობა გერმანიაში და ასახვა საერთაშორისო და ევროპულ სამართლებრივ სისტემებში.....153
2.2. სამართლებრივი ბუნება.....155
2.3. ცალკეული კომპონენტები.....155
2.3.1. რისკების (და საფრთხის) წინდახედულობა.....155
2.3.2. რესურსების წინდახედულობა.....158
2.4. წინდახედულობის მომიჯნავე პრინციპები.....159
2.4.1. დაცვის პრინციპი.....159
2.4.2. სიფრთხილის პრინციპი.....160
2.4.3. Cradle-to-grave პრინციპი.....160
2.4.4. გაუარესების აკრძალვის პრინციპი.....160
2.4.5. კომპენსაციის პრინციპი.....161
2.4.6. შემდეგი ზრუნვის პრინციპი.....161
3. ინტეგრაციის პრინციპი.....162
3.1. გენეზისი.....162
3.2. ინტეგრირებული კონტროლი v. ვიწრომედიალური დაცვა.....163
3.3. ინტეგრაციის სტრუქტურა ევროპული სამართლის მიხედვით.....164
4. დამბინძურებელი იხდის პრინციპი და საერთო ტვირთის პრინციპი.....164

4.1. დამბინძურებელი იხდის პრინციპის არსი....164
4.2. დამბინძურებელი იხდის პრინციპის ოთხი იდეოლოგიური საფუძვლის შესახებ....166
4.3. ტერმინთა ტრიადა - დაბინძურება, დამბინძურებელი და დამბინძურებელი იხდის....167
4.4. დაბინძურების მოცულობის დადგენა და ღირებულების განსაზღვრა....169
4.5. დამბინძურებლის მიერ გადახდის უზრუნველყოფის საგადასახადო საშუალებები....171
4.6. იმისიებით ვაჭრობა, როგორც დამბინძურებელი იხდის პრინციპის აღსრულების მექანიზმი....172
4.7. მიყენებული ზიანისა და ადმინისტრაციული ხარჯების ანაზღაურება....174
4.8. დამბინძურებელი იხდის პრინციპის პრობლემური ასპექტები....175
4.9. საერთო ტვირთის პრინციპი....175
5. კოოპერაციის პრინციპი....176
5.1. პრინციპის არსი....176
5.2. კოოპერაციის პრინციპის განვითარების ახალი ტენდენციები....177
5.3. ტრანსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი....177
6. მდგრადი განვითარების პრინციპი....177
6.1. მოკლედ გენეზისის შესახებ....177
6.2. სამი სვეტის მოდელი....178
6.3. ბრუტლანდის კომისიის ანგარიშის სამი ძირითადი რეგულაციური მოთხოვნა....179
7. გარემოსდაცვითი სამართლიანობისა და შეფასების პრინციპი....179
7.1. გარემოსდაცვითი სამართლიანობის პრინციპი....179
7.2. შეფასების პრინციპი....180

**VI თავი. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება და სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება....181**
1. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების წარმოშობა და რაობა....181
1.1. აშშ-ში....181
1.2. ევროკავშირი....182
1.3. გერმანია....183
1.4. საფრანგეთი....184

1.5. საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციები....185
1.6. საქართველო....186
2. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ფუნქცია....187
2.1. გზშ-ის რაობა....187
2.2. გზშ, როგორც წარმოება-სამართლებრივი ინსტრუმენტი და მისი მატერიალური ბუნება....188
2.3. გზშ, როგორც ინფორმაციული ინსტრუმენტი....190
2.4. გზშ, როგორც ინტეგრაციული ინსტრუმენტი....190
2.5. გზშ-ის სუბსიდიარული ბუნება....191
3. გზშ-ის ჩატარების ვალდებულება....192
3.1. ევროკავშირის სამართალი....192
3.2. გერმანული სამართალი....194
3.3. ფრანგული სამართალი....195
3.4. მსოფლიო ბანკის რეგულაციები....196
3.5. ქართული სამართალი....197
4. გზშ-ის ვალდებულებისაგან გათავისუფლება....198
4.1. ევროკავშირის სამართალი....198
4.2. ქართული სამართალი....198
5. გზშ-ის ანგარიშის მომზადება....199
5.1. სკოპინგი....199
5.1.1. დანიშნულება....199
5.1.2. ევროკავშირის სამართალი....200
5.1.3. გერმანული სამართალი....200
5.1.3. აშშ-ის სამართალი....201
5.1.4. მსოფლიო ბანკი....202
5.1.5. ქართული სამართალი....203
5.2. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებელი ორგანო....203
5.3. ფინანსური მხარდაჭერა....205
5.4. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესის დაწყების დრო....207
6. საზოგადოების მონაწილეობა გზშ-ს პროცესში....208
6.2. ევროკავშირის სამართალი....208
6.2. გერმანული სამართალი....209
6.3. საფინანსო ორგანიზაციები....210

6.4. საქართველო....211
7. სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება....212
7.1. სგშ-ის მიზანი....212
7.2. სგშ-ის დეფინიცია....213
7.3. სტრატეგიული დოკუმენტი....213
7.4. შეფასების შედეგი და მონიტორინგი....214
8. განხორციელებული რეფორმის შეფასება....215

**VII თავი. გარემოზე მიყენებული ზიანის რეგულირება....216**
1. ქართული სამართალი....216
1.1. კერძო-სამართლებრივი მექანიზმები....216
1.1.1. ზოგადი კონცეფცია....216
1.1.2. საშიში ნივთიერებებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება....216
1.1.3. გარემოსათვის ზიანის მიყენების კომპენსაცია სამოქალაქო სამართალ-წარმოების წესით და მისი მატერიალურ-სამართლებრივი საფუძველი....217
1.2. ზიანის ანაზღაურების საჯარო-სამართლებრივი მექანიზმები....218
1.2.1. ზიანის ოდენობის განსაზღვრის საჯარო-სამართლებრივი წესი....218
1.2.2. გარემოსათვის მიყენებული ზიანის კომპენსაცია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი წარმოების წესით....219
1.2.3. გარემოსათვის ზიანის მიყენების კომპენსაცია სისხლის-სამართლებრივი სამართალწარმოების წესით....219
2. ევროკავშირის სამართალი (2004/35/EG დირექტივა)....220
2.1. გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის ზოგადი კონცეფცია...220
2.2. დირექტივის კონცეფცია და ფუნქციები....221
2.3. პასუხისმგებლობის წინაპირობები (შემადგენელი ელემენტები)....223
2.3.1. გარემოს დაზიანება....223
2.3.2. დამაზიანებელი ქმედება....224
2.3.3. მიზეზობრივი კავშირი....226
2.4. სამართლებრივი შედეგები....226
2.4.1. უპირატესი ღონისძიების კონცეფცია....226
2.4.2. პრევენციის ვალდებულება....226

2.4.3. გამოსწორების ვალდებულება....227
2.4.4. კომპენსაციის ვალდებულება....232
2.5. პროცედურული და სხვა მსგავსი საკითხები....233
2.5.1. ორგანოს შექმნის ვალდებულება....233
2.5.2. კერძო პირთა უფლებები....234
2.5.3. შეფასების (შემოწმების) პროცედურა....234
2.5.4. ფინანსური უზრუნველყოფა (თადარიგი დაფარვაზე)....235
2.6. დირექტივის ზოგადი შეფასება....235
3. საქართველოში დაგეგმილი ცვლილებები....236
3.1. ცვლილების მიზანი....236
3.2. ცვლილების არსი....236
4. დაგეგმილი ცვლილების შეფასება....238

**VIII თავი. ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლი - ინდუსტრიული ემისიების სამართალი....239**
1. ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლის გენეზისი....239
1.1. განვითარების სათავეები....239
1.1.1. ფრანგული სამართალი....239
1.1.2. გერმანული სამართალი....240
1.1.3. გენეზისი ქართულ სამართალში....242
1.2. სანებართვო კონტროლის გაგების ტრანსფორმაციული ეტაპები....243
1.2.1. სანებართვო კონტროლის პოლიციურ-სამართლებრივი გაგება და მისი კრიტიკა....243
1.2.2. ტრანსფორმაცია წინდახედულებისა და ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციაში....244
1.2.3. ინდუსტრიული ემისიების დირექტივა....245
2. სანებართვო კონტროლის მოდელური კონფიგურაციები და მისი ფუნქციები....246
2.1. რა არის სანებართვო კონტროლი?....246
2.2. სანებართვო კონტროლის ცალკეული სახეები....247
2.2.1. პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით....247
2.2.2. რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით....247
2.3. სანებართვო კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების მიმართება ძირითად უფლებებთან....248

2.3.1. ძირითადი მოდელური კონფიგურაციები, როგორც კონსტიტუციასთან კონფორმისტული წესრიგის შექმნის შესაძლებლობა....248
2.3.2. ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების გავლენა ბიპოლარული ურთიერთობის შინაარსზე....250
2.4. სანებართვო კონტროლის ძირითადი ფუნქციები....251
2.4.1. დაცვისა და კონტროლის ფუნქცია....251
2.4.2. სტაბილიზაციის ფუნქცია....252
2.4.3. სანებართვო კონტროლის ფუნქციათა შეჯამება - რეგულირება v. დერეგულირება....253
3. ინტეგრირებულ კონტროლს დაქვემდებარებულ ინდუსტრიულ საქმიანობათა ნებართვასავალდებულობა....255
3.1. ევროპული სამართალი....255
3.1.1. ნებართვასავალდებულობის ძირითადი კრიტერიუმები....255
3.1.2. ნებართვის ვალდებულებისგან გათავისუფლება....256
3.2. გერმანული სამართალი....256
3.2.1. კანონისმიერი დათქმის პრინციპი....256
3.2.2. ნებართვასავალდებულო სამეწარმეო საქმიანობები.... 257
3.2.3. ნებართვასავალდებულო სამეწარმეო საქმიანობათა კონკრეტიზაცია....258
3.2.4. ნებართვასავალდებულებისაგან გათავისუფლება არასამეწარმეო მიზნების შემთხვევაში....259
3.3. ქართული სამართალი....260
3.3.1. ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი....260
3.3.2. ნებართვასავალდებულო საქმიანობათა წრის განსაზღვრის პრობლემა....261
4. ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლის მატერიალური მასშტაბები....262
4.1. ევროპული სამართალი....262
4.1.1. სანებართვო აკრძალვის სახის განსაზღვრა....262
4.1.2. სანებართვო ვალდებულებათა სისტემა....263
4.2.3. დაცვის ვალდებულება (მატერიალური ინტეგრაციის პრინციპი)....264
4.3.4. წინდახედულობის ვალდებულება....266

4.4.4. ნარჩენების მართვისა და ენერგოეფექტურობის ვალდებულება....268
4.4.5. წინდახედულობისა და დაცვის ვალდებულების კონკრეტიზაცია....269
4.2. გერმანული სამართალი....270
4.2.1. ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემა და სანებართვო აკრძალვის განსაზღვრა....270
4.2.2. დაცვის ვალდებულება....272
4.2.3. წინდახედულობის ვალდებულება....276
4.2.4. ენერგოეფექტურობისა და ნარჩენების აცილების ვალდებულება....278
4.2.5. ძირითადი ვალდებულებების კონკრეტიზაცია ტექნიკური ნორმების მეშვეობით....280
4.3. ქართული სამართალი....284
4.3.1. ძველი კანონის მიდგომები....284
4.3.2. ახალი კანონის მიდგომები....287
4.3.3. საქართველოში ტექნიკური რეგლამენტაციის საკანონმდებლო ჩარჩოს კრიტიკა....289
5. ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლის პროცედურული მასშტაბები....291
5.1. ზოგადად სანებართვო წარმოების მნიშვნელობის შესახებ....291
5.2. გერმანული სამართალი....293
5.2.1. სანებართვო წარმოების ძირითადი სახეები....293
5.2.2. მარტივი და საჯარო/ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების გავრცელების ფარგლები....294
5.2.3. ფორმალური ინტეგრაციის თეზა (ე.წ. ადმინისტრაციული წარმოების კონცენტრაცია)....295
5.2.4. ფორმალური (საჯარო) სანებართვო წარმოების ცალკეული სტრუქტურული ელემენტები....296
5.2.3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში....305
5.3. ევროპული სამართალი....307
5.3.1. მიზანი - ფორმალური ინტეგრაცია....307
5.3.2. ძირითადი პროცედურული სტრუქტურა....309

5.3.3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილებაში....309
5.4. ქართული სამართალი....310
5.4.1. ადმინისტრაციული წარმოების სტრუქტურა....310
5.4.2. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შედეგების ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში....311
5.4.3. შეფასება....313

**IX თავი. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, საზოგადოების მონაწილეობა და უფლების დაცვა სასამართლო წესით....314**
1. საერთაშორისო-სამართლებრივი ჩარჩო....314
1.1. ორჰუსის კონვენცია....314
1.2. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა....314
1.3. საზოგადოების მონაწილეობა....315
1.4. სასამართლოსათვის მიმართვა....316
1.5. ანგარიშგების ვალდებულება....316
2. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა....317
2.1. ევროპული სამართალი....317
2.2. ქართული სამართალი....321
3. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების პროცესში მონაწილეობა....324
3.1. ევროპული სამართალი....324
3.2. ქართული სამართალი....324
4. სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება....325
4.1. ევროპული სამართალი....325
4.2. გერმანული სამართალი....326
4.3. ქართული სამართალი....331
**გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხა....334**

## აბრევიატურათა განმარტება

| | |
|---|---|
| **გზნკ** | გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის კანონი |
| **გზშ** | გარემოზე ზემოქმედების შეფასება |
| **ეეკ** | ეკოლოგიური ექსპერტიზის კანონი |
| **ვ.ნ.** | ველის ნომერი |
| **ლნკ** | ლიცენზიებისა და ნებართვების კანონი |
| **ნმკ** | ნარჩენების მართვის კოდექსი |
| **პუთმკ** | პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი |
| **სზაკ** | საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი |
| **სნგზკ** | საშიში ნივთიერებებით გამოწვეული ზიანის კომპენსაციის შესახებ საქართველოს კანონი |
| **სსგ** | სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება |
| **სსსგ** | საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება |
| **სუსგ** | საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება |
| **AEUV** | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union<br>ხელშეკრულება ევროკავშრის ფუნქციონირების შესახებ |
| **AllgVerR** | Das allgemeines Verwaltungsrecht<br>ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი |
| **ALR** | Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten vom 1794<br>1794 წლის პრუსიის სახელმწიფოების ზოგადი მიწის სამართალი |
| **AtG** | Das Atomgesetz<br>ატომის კანონი |

| | |
|---|---|
| **BAT** | Best available technology<br>საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგია |
| **BauGB** | Das Baugesetzbuch<br>მშენებლობის კოდექსი |
| **BesVerR** | Das besonderes Verwaltungsrecht<br>განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართალი |
| **BGHZ** | Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen<br>ფედერალური უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები სამოქალაქო საქმეებზე |
| **BimSchG** | Das Bundesimmissionsschutzgesetz<br>იმისიების დაცვის ფედერალური კანონი |
| **BMW** | Das Bundesministerium für Wirtschaft<br>ფედერალური ეკონომიკის სამინისტრო |
| **BVerfGE** | Die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung<br>ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები |
| **BVerwGE** | Die Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung<br>ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილებები |
| **BVT** | Das beste verfügbare Technik<br>საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა |
| **CEN** | Comité Euroéen de Normalisation<br>სტანდარტიზაციის ევროპული კომიტეტი |
| **CFR** | The Code of Federal Regulations<br>აშშ-ის ფედერალური რეგულაციების კოდექსი |
| **Ders.** | Derselbe<br>მისივე |
| **DIN** | Das deutsches Institut für Normung<br>გერმანიის სტანდარტიზაციის ინსტიტუტი |
| **DÖV** | Die öffentliche Verwaltung<br>საჯარო ადმინისტრაცია |

| | |
|---|---|
| **DV** | Die Verwaltung<br>ადმინისტრაცია |
| **DVBl** | Das deutsches Verwalltungsblatt<br>გერმანიის ადმინისტრაციის ფურცლები |
| **EG** | Die Europäische Gemeinschaft<br>ევროპული გაერთიანება |
| **EGV** | Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft<br>ევროპული გაერთიანების დაფუძვნების ხელშეკრულება |
| **EuGH** | Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes<br>ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილებები |
| **EUV** | Vertrag über die Europäische Union<br>ევროკავშირის ხელშეკრულება |
| **EIA** | Environmental impact assessment<br>გარემოზე ზემოქმედების შეფასება |
| **EWG** | Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft<br>ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება |
| **f.** | Folgende<br>შემდეგი |
| **ff.** | Fortfolgend<br>შემდეგი გაგრძელებები |
| **Fn.** | Fußnote<br>სქოლიო |
| **FS** | Die Festschrift<br>საიუბილეო კრებული |
| **GenTG** | Das Gentechnikgesetz<br>გენტექნიკის (გენეტიკურად მოდიფიცირებული ორგანიზმების) კანონი |
| **GenTSV** | Die Gentechniksicherheitsverordnung<br>გენტექნიკის უსაფრთხოების დადგენილება |
| **GewArch** | Das Gewerbearchiv<br>მეწარმეთა არქივი |

| | |
|---|---|
| **GfU** | Die Gesellschaft für Umweltrecht<br>გარემოს დაცვის სამართლის საზოგადოება |
| **GG** | Das Grundgesetz<br>ძირითადი კანონი |
| **GK** | Das Gemeinschaftskommentar<br>ავტორთა კოლექტივის კომენტარი |
| **HdStR** | Das Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland<br>გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სახელმწიფო სამართლის სახელმძღვანელო |
| **HdUR** | Das Handbuch Des Umweltrecht<br>გარემოს დაცვის სამართლის სახელმძღვანელო |
| **Hrsg.** | Herausgeber<br>გამომცემელი |
| **HUDUR** | Das Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht<br>ევროპული და გერმანული გარემოს დაცვის სამართლის სახელმძღვანელო |
| **IED** | Industrial Emissions Directive 2010/75/EU<br>ინდუსტრიული ემისიების დირექტივა 2010/75/EU |
| **IPPC** | Integrated Pollution Prevention and Control<br>გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენცია და კონტროლი |
| **IVU** | Die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung<br>გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენცია და კონტროლი |
| **IMO** | International Maritime Organization<br>საერთაშორისო საზღვაო სააგენტო |
| **IUCN** | International Union for Conservation of Nature<br>ბუნების კონსერვაციის საერთაშორისო გაერთიანება |

| | |
|---|---|
| **IPCC** | Intergovernmental Panel on Climate Change<br>კლიმატის ცვლილების საერთაშორისო პანელი |
| **JUS** | Die Juristische Schulung<br>იურიდიული სწავლება |
| **JZ** | Die Juristenzeitung<br>იურისტთა გაზეთი |
| **KJ** | Die Kritische Justiz<br>კრიტიკული იუსტიცია |
| **Komm.** | Das Kommentar<br>კომენტარი |
| **KritV** | Das Kritische Vierteljahresschrift<br>კრიტიკული კვარტალური წერილები |
| **NJW** | Neue Juristische Wochenschrift<br>ახალი იურიდიული ყოველკვირეული ჟურნალი |
| **NuR** | Das Natur und Recht<br>ბუნება და სამართალი |
| **NVwZ** | Das Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht<br>ახალი ადმინისტრაციული ჟურნალი |
| **OP** | Operations Manual<br>მსოფლიო ბანკის საქმიანობის სახელმძღვანელო |
| **OULR** | Osaka University Law Review<br>ოსაკას უნივერსტიტეტის სამართლის მიმოხილვა |
| **Para.** | Paragraph<br>პარაგრაფი (მუხლი) |
| **PrGwO** | Preußische Gewerbeordnung<br>პრუსიის მეწარმეთა კანონი |
| **Rn.** | Das Randnummer<br>ველის ნომერი |
| **SRU** | Das Sachverständigerrat für Umweltfragen<br>გარემოს დაცვის ექსპერტთა საბჭო |
| **TA** | Die Technische Anleitung<br>ტექნიკური რეგლამენტი |

| | |
|---|---|
| **UmwRG** | Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz<br>კანონი გარემოს დაცვის სფეროში სამართლებრივი დახმარების შესახებ |
| **UN** | United Nation<br>გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია |
| **UschadG** | Umweltschadensgesetz<br>გარემოსდაცვითი ზიანის კანონი |
| **UVPG** | Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung<br>კანონი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ |
| **UNEP** | The United Nations Environment Programme<br>გაეროს გარემოსდაცვითი პროგრამა |
| **VDI** | Das Verein deutscher Ingenieure<br>გერმანელ ინჟინერთა გაერთიანება |
| **VerwArch** | Das Verwaltungsarchiv<br>ადმინისტრაციული არქივი |
| **VwGO** | Verwaltungsgerichtsordnung<br>კანონი ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შესახებ |
| **VwVfG** | Das Verwaltungsverfahrensgesetz<br>კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ |
| **ZfU** | Die Zeitschrift für Umweltpolitik<br>გარემოს დაცვის პოლიტიკის ჟურნალი |
| **ZRP** | Die Zeitschrift für rechtspolitik<br>სამართლის პოლიტიკის ჟურნალი |
| **ZUR** | Die Zeitschrift für umweltrecht<br>გარემოს დაცვის სამართლის ჟურნალი |

# I თავი.

# ქართული ადმინისტრაციული (გარემოს დაცვის) სამართლის ევროპეიზაცია[3]

## 1. ზოგადად ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის შესახებ

### 1.1. ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია სამართლის მეცნიერების ინტერესის ჭრილში

ევროპულ სივრცეში ტერმინი „სამართლის ევროპეიზაცია“ გამოიყენება, როგორც ზოგადად სამართლის მეცნიერებაში[4], ისე განსაკუთრებით ადმინისტრაციული (მათ შორის გარემოს დაცვის[5]) სამართლის მეცნიერებაში.[6]

ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში ევროპეიზაციის ფენომენი ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის 80-იანი წლებიდან გახდა სამეცნიერო ინტერესის საგანი, რაც, ბუნებრივია, ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის შექმნის პარალელურად ყალიბდებოდა. მართალია ტრანსნაციონალური (ევროპული) ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების შექმნის პირველი ნიშნები ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნის შუა პერიოდში გაჩნდა[7], რაც დაკავშირებული იყო საერთაშორისო სატელეგრაფო კავშირისა და მსოფლიო საფოსტო გაერთიანების ჩამოყალიბებასთან[8], თუმცა მის განვითარებაში გადამწყვეტი როლი სწორედ „მსოფლიო ისტორიის ყველაზე დიდმა სამართლებრივმა

---

[3] ამ თავის 1-6 საკითხები ძირითადად ეფუძნება ჩემს ორ სტატიას: Kalichava, Europäisierung des georgischen Verwaltungsrechts – Die Transformation des modernen georgischen Verwaltungsrechts, DÖV, 2018, 389 ff.; ყალიჩავა, ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია ევროინტეგრაციის ჭრილში – წარსულის გამოცდილება და მომავლის პერსპექტივები, იხ. სამართლის ჟურნალი, №2, 2017 287-დან.

[4] Coing, Europäisierung der Rechtswissenschaft, NJW, 1990, 937 ff.

[5] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 14.

[6] Sommermann, Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?, DVBI, 1996, 889 ff.

[7] Sommermann, Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachet, 2016, 73 ff.

[8] Sommermann, Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachet, 2016, 81.

ქმნილებამ(?)“[9] - თანამედროვე ევროპულმა ადმინისტრაციულმა სამართალმა იქონია[10], რომლის კონსოლიდაცია ერთდროულად ევროკავშირისა და ევროპის ეროვნული სამართლებრივი წესრიგების ურთიერთგავლენების ფაქტორებს ემყარებოდა და ეს დღესაც ასეა.

სწორედ ამასთან დაკავშირებით, ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის პირველი გერმანულენოვანი წიგნის[11] წინათქმაში, ამ წიგნის ავტორი, იორგენ შვარცი „ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების (მაშინ) არსებული მიღწევების წარმოჩენის“ გარდა კვლევის უმთავრეს საკითხად მიიჩნევდა იმის დადგენას, „თუ რა გავლენა ჰქონდა ნაციონალური ადმინისტრაციული სამართლის ძირითად პრინციპებს ევროკავშირის სამართალზე და პირიქით, იმის დადგენასაც, თუ რა უკუგავლენა ჰქონდა ახალშობილ ევროპულ სამართალს ეროვნულ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ წესრიგზე“.[12] დღესაც, გერმანულ, ფრანგულ, იტალიურ თუ ინგლისურ[13] გამოცემებში ევროპული ადმინისტრაციული სამართალი გაანალიზებულია ზემოთ დასახელებული ორივე პერსპექტივიდან, ანუ როგორც ევროპული სამართლებრივი ნორმების ეროვნულ კანონმდებლობაზე გავლენის, ისე წევრი სახელმწიფოების ეროვნული სამართლებრივი კულტურების სუპრანაციონალურ სამართალზე უკუგავლენის პერსპექტივიდან.

### 1.2. ევროპეიზაცია, როგორც სამართლებრივი ფენომენი

მაშასადამე, ევროპული გაგებით, სამართლის ევროპეიზაცია არის ევროინტეგრაციის ჭრილში ეროვნული და სუპრანაციონალური სამართლებრივი სისტემების ერთმანეთთან დაახლოების დინამიური პროცესი. თუმცა ეს უკანასკნელი არ არის ნებაყოფლობითი (პოლიტიკური) აქტი, არამედ უფრო სავალდებულო (სამართლებრივი) ხასიათისაა. ევროპეიზაციის სავალდებულო და არასავალდებულო ასპექტების გამიჯვნის მიზნით ერთმანეთისაგან განასხვავებენ ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ ევროპეიზაციას.

---

[9] Sommermann, Europäisches Verwaltungsrecht als „die großartigste Rechtsbildung der Weltgeschichte“?, DÖV, 2007, 859.

[10] Sommermann, Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachet, 2016, 73 ff.

[11] Schwartze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I und II, 1988. ამ ორტომეულში პირველად თავმოიყრა და სისტემატიზირდა მანამდე ქაოტურად გაბნეული სამართლებრივი მასალა. (იხ. von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 1).

[12] Schwartze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I, 1988, I.

[13] Auby/Rochére (dir.), Droit administratif européen, 2. Ed., 2014; Chitti/Greco (dir.), trattato di diritto amministrativo europeo, 2. Ed., 2007; Craig, Eu Administrative Law, 2006 (ციტ. Sommermann, Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachet, 2016 , 76 f.).

ვერტიკალური ევროპეიზაცია გულისხმობს „სავალდებულო ძალის მქონე ევროპული ჩანაფიქრისა და მიდგომების საფუძველზე ეროვნული ადმინისტრაციული სამართლებრივი წესრიგის ტრანსფორმაციისა და ახლებურად ფორმირების პროცესს“,[14] აგრეთვე, ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგით გარდაუვლად განპირობებული „...ეროვნული ადმინისტრაციული სამართლის ახლებური ინტერპრეტაციის, შინაარსობრივი ცვლილებებისა და ჩანაცვლების პროცესს“.[15]

ჰორიზონტალური ევროპეიზაცია გულისხმობს იმას, რომ ევროგაერთიანების სამართლის გავლენა წევრი სახელმწიფოების სამართალზე არ არის ცალმხრივი, არამედ ის ორმხრივ კავშირებს ემყარება.[16] უპირველესად, ევროპული ადმინისტრაციული სამართალი, უმეტესად, ნაციონალური სამართლებრივი წესრიგის წიაღში აღმოცენებული დოგმატური ცნებებისა და ინსტიტუტების შედეგად ჩამოყალიბდა, რომელიც უნიფიცირებული სახით უკან უბრუნდება წევრ სახელმწიფოებს.[17] ამავე დროს, ევროპული სამართლის ქმედითობისათვის შესაბამისი დასაყრდენი უნდა გაჩნდეს ეროვნულ სამართალშიც, რაც დინამიკაში ემყარება სამართლებრივ წესრიგებს შორის კოლიზიის დაძლევის ისეთ სისტემურ ელემენტებს, როგორიცაა რეცეფცია, დაახლოება, მოსამართლის მიერ ნორმის კონფორმისტული განმარტება და სხვა.[18]

### 1.3. სამართლებრივი წესრიგების უნიფიცირება და ჰარმონიზაცია, როგორც ევროპეიზაციის ფუნქციები

ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის ფუნქცია არის ევროკავშირის ფარგლებში ერთიანი, უნიფიცირებული, კონფორმისტული სამართლებრივი წესრიგის შექმნა. ამ თვალსაზრისით, ერთმანეთისაგან განასხვავებენ პირდაპირი (რაც გულისხმობს ევროკავშირის ბრძანების ნორმის საფუძველზე ეროვნული სამართლის ახლებურად გააზრებას) და არაპირდაპირი ევროპეიზაციის ეფექტებს (სამართლებრივი სისტემების დაახლოება, რომელიც მიიღწევა ბრძანების ნორმის გარეშე).[19]

---

[14] Schmidt-Aßmann, Die allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., 2004, 31.

[15] Sommermann., Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?, DVBI, 1996, 191.

[16] von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 4 ff.; Siegel, Europäisierung des Öffentlichen Rechts (Rahmenbedingungen und Schnittstellen zwischen dem Europarecht und dem nationalem (Verwaltungs-)Recht, 2012, Rn. 69.

[17] Rengeling, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL, 53, 1994, 217 ff.

[18] Zuleeg, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht– wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL, 53, 1994, 165 ff.

[19] Sommermann, Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluss – Analyse aus deutscher Sicht, in: Schwarze (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, 2008, 190, 193.

პირდაპირი ევროპეიზაცია უზრუნველყოფს უშუალო საკანონმდებლო კოლიზიების დაძლევას, როცა ევროგაერთიანების კანონმდებლობას (დირექტივას[20] ან რეგულაციას[21]) აქვს უპირატესი მოქმედება ეროვნულ სამართალთან მიმართებით, რაც ძირითადად სწორედ სექტორალურ ადმინისტრაციულ კანონმდებლობას ეხება (გარემოს დაცვის, პროდუქტის უსაფრთხოების და აშ. სამართალი),[22] რაზეც წინა თავში უკვე იყო საუბარი. პირდაპირი ევროპეიზაციის რეალიზებას უზრუნველყოფს ევროპული გაერთიანების სამართლის ისეთი ფუძემდებლური პრინციპები, როგორიცაა ავტონომიურობის, უშუალო და უპირატესი მოქმედების, ერთგვაროვანი გამოყენებისა და სუბსიდიარობის პრინციპები[23]: პირველ რიგში, ევროპული გაერთიანების სამართალი არის „საკუთარი წყაროდან წარმოქმნილი სამართალი“,[24] რომლის იურიდიული მოქმედება „დამოკიდებული არ არის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობაზე“[25] და მას უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს წევრი სახელმწიფოების შიდა სამართალზე.[26] ევროპულ სამართალს ასევე აქვს უშუალო მოქმედების ეფექტი („Direct Effect“), ის მოქმედებს არა მხოლოდ ხელშემკვრელი სახელმწიფოების, არამედ აგრეთვე ცალკეული პირების მიმართაც.[27] ერთგვაროვანი გამოყენების პრინციპი კი გულისხმობს იმას, რომ არ შეიძლება ევროპული სამართლის ნორმების არსი წევრი სახელმწიფოს შიდა რეგულაციებით შეიცვალოს,[28] რისთვისაც არ არის აუცილებელი სრული ჰარმონიზაცია, არამედ მინიმალური ჰარმონიზაციაც საკმარისია.[29]

არაპირდაპირი ევროპეიზაცია ემსახურება ირიბი საკანონმდებლო კოლიზიების დაძლევას, რომელიც, როგორც უკვე აღინიშნა, არის არა ბრძანების ნორმის შედეგი, არამედ სამართალგანვითარების დინამიკის თანმდევი პროცესია, რომელიც ისეთ სფეროებს მოიცავს, რომლის მიმართ ევროკავშირს პირდაპირი კომპეტენცია არ გააჩნია.[30] ვინაიდან ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობის მიმართ ევროკავშირი რაიმე კონკრეტულ ვალდებულებებს არ ადგენს,[31] მის მიმართ ხორ-

---

[20]დირექტივა სავალდებულოა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოსათვის, თუმცა ფორმისა და საშუალების არჩევის უფლება აქვს სახელმწიფოს, ანუ აუცილებელია მისი იმპლემენტაცია ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაში.

[21]რეგულაციას აქვს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოსათვის პირდაპირი მოქმედების ძალა.

[22]Siegel, Europäisierung als Rechtsbegriff, JöR, Bd. 61, 2013, 179 f.

[23] von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 144 ff.

[24]EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 (1270) - Costa/E.N.E.L.

[25]EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 (25) - van Gend & Loos.

[26]EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 (1270) - Costa/E.N.E.L.

[27]EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 (25) - van Gend & Loos.

[28]EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, 6079 (6102; Rn. 21) – EWR-Gutachten.

[29]von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 144-157

[30]Siegel, Europäisierung als Rechtsbegriff, JöR, Bd. 61, 2013, 180 f.

[31]Zuleeg, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL, Heft 53, 1994, 155 ff.

ციელდება არაპირდაპირი ევროპეიზაციის პროცესი. ამის მაგალითია გარემოს დაცვის სფეროში ევროკავშირის მიერ დადგენილი გაფართოებული სასარჩელო უფლება, რომელიც გახდა იმის მიზეზი, რომ გერმანიაში შეცვლილიყო საუკუნეების განმავლობაში „დაცვის ნორმის თეორიის“[32] სახით ჩამოყალიბებული მიდგომა. გარემოს დაცვის საკითხებთან დაკავშირებით გერმანიამ, მართალია ინდივიდუალური სასარჩელო უფლება არ გააფართოვა, თუმცა დაუშვა ე.წ. „გაერთიანებების ალტრუისტული სარჩელების უფლება“, რომელიც ირიბად სხვისი ინდივიდუალური ინტერესების დაცვასაც გულისხმობს.[33]

### 1.4. სუპრანაციონალიზაციის კონსტიტუციური ფარგლები

სუპრანაციონალურ სისტემაში წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი წესრიგის ევროპეიზაციის პროცესი განიმარტება ისე, რომ მან საფრთხე არ შეუქმნას ქვეყნის სახელმწიფო სუვერენიტეტს და კონსტიტუციურ იდენტობას. ამასთან დაკავშირებით მაგალითად გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ რამდენჯერმე მიუთითა ნაციონალურ სამართალზე ევროპული სამართლის გავლენის დასაშვები ფარგლების თაობაზე. ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ ევროპული გაერთიანება არის სუვერენულ სახელმწიფოთა ერთობა და ეროვნული საკანონმდებლო ხელისუფლება პასუხისმგებელია, ევროპული კანონმდებლობის ეროვნულ სივრცეში გადმოტანისას არ დაუშვას ეროვნული სუვერენიტეტის პრინციპის შელახვა.[34] სასამართლოს თქმით, „ქვეყნის ძირითადი წყობის საკითხი წევრ სახელმწიფოებსა და ხალხის გამგებლობას მიეკუთვნება“, კერძოდ, „ევროპული გაერთიანება, რომელიც წარმოადგენს სუვერენულ სახელმწიფოთა სახელშეკრულებო კავშირს, დაუშვებელია ისე განხორციელდეს, რომ წევრ სახელმწიფოებს არ დარჩეთ ქვეყნის ეკონომიკური, კულტურული და სოციალური პოლიტიკის განსაზღვრის საკმარისი სივრცე“.[35] ამიტომ, საკონსტიტუციო სასამართლო ევროინტეგრაციის აბსოლუტურ, ხელშეუხებელ საზღვარს ავლებს „კონსტიტუციური იდენტობის“ შენარჩუნების ვალდებულებასთან.[36] ამ მიდგომებს იზიარებს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის გადაწყვეტილებაც, რომელშიც სასამართლომ განმარტა, რომ თუ საკმარისად აშკარად არ იკვეთება ევროკავშირის კომპეტენციაში „ჩარევა“ და თუ კომპეტენციაში „ჩამრევ“ აქტს, თა-

[32]დაცვის ნორმის თეორიის შესახებ იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 361-366.

[33]ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 367-368.

[34] BVerfGE 123, 267 ff. (Lissabon-Urteil).

[35] BVerfGE 123, 267 ff. (Lissabon-Urteil).

[36]BVerfGE 123, 267 ff. (Lissabon-Urteil).

ვის მხრივ, მნიშვნელოვანი პოზიტიური სტრუქტურული ცვლილებები მოაქვს წევრი სახელმწიფოსათვის, მაშინ ევროკავშირის კომპეტენცია დარღვეულად არ ჩაითვლება.[37]

## 2. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია?

### 2.1. რატომ ევროპეიზაცია?

ცხადია ევროკავშირის სამართალს საქართველოს სამართლებრივ სისტემაზე ვერ ექნებოდა ისეთი გავლენა, როგორც წევრი სახელმწიფოების მიმართ, თუმცა ევროპული სამართლის მისიონერული როლის გამო, ქართული ადმინისტრაციული სამართლის რეფორმის პროცესის აღსანიშნავად სწორი იქნება ტერმინი „ევროპეიზაციის“ გამოყენება, რომელიც უკვე გამოიყენება ქართულ იურიდიულ მეცნიერებაში.[38] საქართველოში ავტორები საუბრობენ ასევე ევროპული სამართლის რეცეფციაზე (უმეტესად კერძო სამართლის ჭრილში[39]) და ქართული კანონმდებლობის ევროპულ სამართალთან ჰარმონიზაციაზე (ზოგადად სამართლის ჭრილში[40]), რომლის გამოყენებას საკუთრივ ადმინისტრაციულ სამართალში არ დავეთანხმები შემდეგი არგუმენტაციის გამო.

პირველი, ევროპული (როგორც სუპრანაციონალური, ისე ნაციონალური გაგებით) სამართლის რეცეფცია/ტრანსპლანტაცია არის ევროპეიზაციის, როგორც ქართული ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების ისტორიული მისიის, რეალიზების მექანიზმი.[41] ევროპეიზაცია ძირითადი, მისიონერული პროცესია, რომლის ფარგლებში ხდება სხვადასხვა აქტივობების (ტრანსპლანტაცია, რეცეფცია, დაახლოება და ა.შ.) კონსოლიდაცია.

---

[37] BVerfGE 126, 286 ff.

[38] ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სრულყოფის სტრატეგიული ასპექტები, იხ. სამართლის ჟურნალი, №2, 2012, 109 (118); ყალიჩავა, ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია ევროინტეგრაციის ჭრილში – წარსულის გამოცდილება და მომავლის პერსპექტივები, იხ. სამართლის ჟურნალი, №2, 2017 287 (287-დან); Kalichava, Europäisierung des georgischen Verwaltungsrechts – Die Transformation des modernen georgischen Verwaltungsrechts, DÖV, 2018, 389 ff. კერძო სამართლის სფეროში იხ. Chanturia, Die Europäisierung des georgischen Rechts – bloßer Wunsch oder große Herausforderung?, RabelsZ, Bd. 74, 2010, 154 ff.

[39] ზოიძე, ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, 2005, 6-დან.

[40] იხ. მაგ. სამხარაძე, სამართლებრივ სისტემათა ჰარმონიზაცია: ევროკავშირი და საქართველო, სამართლის ჟურნალი, №1, 2015, 314 (314-დან).

[41] სუპრანაციონალურ სისტემაშიც რეცეფცია, დაახლოება, ნორმის კონფორმისტული განმარტება წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი წესრიგების ევროპეიზაციის ინსტრუმენტებია. ამის შესახებ იხ. Zuleeg, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL, 53, 1994, 165 ff.

მეორე, ასოცირების შეთანხმების შემდეგ კი ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციამ უფრო სამართლებრივი ხასიათი მიიღო - ის გახდა ქართული სამართლის გარდაქმნის დღის წესრიგი, რომელსაც პოლიტიკური ინსტიტუციები დღემდე ზედმიწევნით ასრულებენ. ამის გამო ტერმინი „ჰარმონიზაციის“, როგორც რბილი კონსტელაციის, ბოლომდე ვერ ასახავს ამ პროცესებს.

ამგვარად, ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ტრანსფორმაციის ძირითად პროცესს უნდა ეწოდოს ევროპეიზაციის პროცესი განსაკუთრებით ასოცირების შეთანხმების ჭრილში და განსაკუთრებით გარემოს დაცვის სამართალთან მიმართებით, რამეთუ ამ უკანასკნელს დიდი ადგილი ეთმობა ასოცირების შეთანხმებაში. ეს იქნება „ევროპეიზაციის“ სახეობა, რომელიც გამოხატავს გარდამავალი ქვეყნის მისწრაფებას, თავისი სამართლებრივი სისტემის ტრანსფორმაცია მოახერხოს სწორედ ევროპეიზაციის გზით.

## 2.2. გადაწყვეტილება ევროპული სამართლის სასარგებლოდ და მისი მისიონერული როლი

საქართველოში დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ევროპული ინტეგრაციის მიმართულებით მოვლენები თავიდანვე სწრაფად ვითარდებოდა.

– 1993 წელს ქვეყანამ ევროსაბჭოში მოითხოვა „სპეციალური სტუმრის“ სტატუსი;

– 1996 წელს მხარეებს შორის გაფორმდა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება (PCA), რომლის 43-ე მუხლით განისაზღვრა სამართლებრივი დაახლოების ზოგადი ვალდებულება;[42]

– 1997 წელს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება „საქართველოს კანონმდებლობის ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის შესახებ“,[43] რომლის თანახმად, ყველა კანონი და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო ევროკავშირის მიერ დადგენილ სტანდარტებთან და ნორმებთან. ამ გადაჭარბებულ „თვითშებოჭვას“ მაშინ მართალია ძირითადად პოლიტიკური და საერთაშორისო პრესტიჟის ამაღლების დანიშნულება ჰქონდა, თუმცა ამგვარი პოლიტიკური ნების გამოვლენამ საბოლოოდ განსაზღვრა ქართული სამართლის განვითარების ბედისწერა;

[42] იმ დროისათვის ეს გულისხმობდა იმ მინიმალური კრიტერიუმების დაკმაყოფილებას, რომელიც აუცილებელი იყოს ევროსაბჭოში საქართველოს გასაწევრიანებლად.

[43] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/38704.

– 1999 წლის მარტში საქართველო გახდა ევროსაბჭოს რიგით 41-ე წევრი. იმავე წლის აპრილში კი საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირდა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია,[44] რაც სამართლებრივი სისტემის ტრანსფორმაციისა და მოდერნიზაციის უწყვეტობის საერთაშორისო, სამართლებრივი გარანტია გახდა;

– 2014 წელს ხელი მოეწერა ასოცირების შეთანხმებას, რომლის ჭრილში ქართულ სამართალზე ევროპული სამართლის გავლენა განსაკუთრებით გაძლიერდა, რაზეც მოგვიანებით დეტალურად იქნება საუბარი.

ასე გახდა ევროპული სამართალი ქართული სამართლის უახლეს ისტორიაში ტრანსფორმაციის მისიონერული საფუძველი. გარდამავალი ქვეყნისთვის ტრანსფორმაციის მისიონერული საფუძველი გულისხმობს არჩევანის გაკეთებას იმ მართლწესრიგის სასარგებლოდ, რომელიც იმპლემენტირებული იქნება მიმღებ ქვეყანაში.[45] როგორც ზემოთ დავინახეთ, საქართველომ არჩევანი თავიდანვე კონტინენტური ევროპის სამართლის სასარგებლოდ გააკეთა, რაც მისიონერული გადაწყვეტილება იყო. ცხადია, გამონაკლისი არც ადმინისტრაციული სამართალი არ ყოფილა, ვინაიდან მისი განვითარების დასაწყისი დაკავშირებული იყო ევროსაბჭოს სიგნალთან, რომ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის განვითარება დაფუძვნებულიყო ევროპული სამართლის გამოცდილებაზე, რათა საქართველოს დაეკმაყოფილებინა გაწევრიანების მინიმალური კრიტერიუმები.[46] სწორედ ამ მისიით დაიწყო საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის პროცესები.

## 3. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის ფაზები

### 3.1. „შემთხვევითი“ ევროპეიზაცია

გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისიდან 1999 წლამდე პერიოდში ადმინისტრაციული კანონმდებლობის დასავლურ გამოცდილებასთან დაახლოების პროცესი უმეტესად სპონტანურ ხასიათს ატარებდა. ეკონომიკური და პოლიტიკური სისტემის ტრანსფორმაციულმა ცვლილებებმა განაპირობა ის, რომ საქართველოს ნულიდან უნდა შეექმნა მმართველობის

[44] ამ ჭრილში ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალზე განსაკუთრებული გავლენა იქონია შემდეგმა საქმეებმა: აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ (2007); კილაძეები საქართველოს წინააღმდეგ (2010); ხონიაკინა საქართველოს წინააღმდეგ (2012).

[45] შეად. Winter, Verwaltungsrechtsentwiklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, VerwArch, 2010, 433.

[46] Winter, Verwaltungsrechtsentwiklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, VerwArch, 2010, 434.

სხვადასხვა სფეროების მომწესრიგებელი კანონმდებლობა. ვინაიდან საქართველო იმ პერიოდში თითქმის ყველა მიმართულებით ნაჩქარევად ახორციელებდა რეფორმას,[47] დასავლური სამართლებრივი გამოცდილებიდან ბევრი ნორმა ამ სიჩქარეში უნებლიეთ გადმოვიდა. საქმე ის იყო, რომ მაშინ საბაზრო ეკონომიკური გამოცდილების არარსებობის გამო საკანონმდებლო აქტების უმეტესი ნაწილის უცხოურიდან „ბრმად გადმოღება" დაიწყო, რასაც დასავლური გამოცდილების რაღაც ნაწილი გაუაზრებლად „გადმოყვა".

ამის დამადასტურებელი მაგალითები იმ დროს შექმნილ გარემოსდაცვით კანონმდებლობაში ბლომად იყო, რის გამოც ის თავიდანვე ძირეულ რეფორმას საჭიროებდა.[48] ამის ერთ-ერთი მაგალითია Besten Verfügbaren Technik (BVT), რომელიც, მართალია, ჯერ კიდევ 1996 წელს მიღებულ რამდენიმე გარემოსდაცვით კანონში გაჩნდა, თუმცა იმის გამო, რომ ის „შემთხვევით გადმოყოლილი" ნორმა იყო და მასთან ერთად არ დანერგილა მისი ამუშავებისათვის აუცილებელი მექანიზმები, მან სინამდვილეში ვერ იმუშავა.[49] ამას, ბუნებრივია, ვერ დავარქმევთ ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპულ გამოცდილებასთან რეალურად დაახლოების პროცესს. ის უფრო მექანიკურ ხასიათს ატარებდა. პრობლემა იყო ისიც, რომ მაშინდელი კანონმდებლობა სპონტანური განვითარების გამო, ხშირად, რომანულ-გერმანული, ანგლოსაქსური და საბჭოური სისტემების ნარევს წარმოადგენდა (მაგ: გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისა და ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცედურების თანაარსებობა[50]). ამ შერევის ხასიათი დამო-

[47] ტოტალიტარული სისტემის რღვევის შედეგად აღმოსავლეთ ევროპაში განხორციელებულ ცვლილებებს, შეიძლება ითქვას, რომ ანალოგი არ ჰქონია. ისტორია აქამდე არ იცნობდა ტრანსფორმაციის ისეთ მაგალითს, სადაც გარდაქმნის პროცესი ერთდროულად მოიცავდა სოციალური რეალობის თითქმის ყველა სეგმენტს. სწორედ „ერთდროულობის დილემის" ელსტერისეული თეორია (Elster, The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, in: P. Polszajski (Hrsg.), Philosophy of Social Choice, 1990, 309 ff.) შეუძლებლად მიიჩნევდა სამი სხვადასხვა პროცესის - სახელმწიფოს (სახელმწიფოს ქმედითი, თანამედროვე სტრუქტურების ჩამოყალიბება), პოლიტიკური რეჟიმისა (გადასვლა დიქტატურიდან დემოკრატიაზე) და ეკონომიკის ერთდროულად ტრანსფორმაციას (გადასვლა საბაზრო სტრუქტურებზე). გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში ასეთ პესიმისტურ პროგნოზებს ბევრი აკეთებდა, თუმცა მოგვიანებით ევოლუციის საკუთარმა ლოგიკამ და საერთაშორისო ზეგავლენების ფაქტორებმა ეს ეჭვები თანდათან გაფანტა (Saliba/ Merkel, Dilemmata der Gleichzeitigkeit, in: R. Kollmorgen u.a. (Hrsg.), Handbuch Transformationsforschung, 2015, 517 ff.).

[48] ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, 2010.

[49] იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 136-დან.

[50] იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 250-დან.

კიდებული იყო იმაზე, თუ ვინ მონაწილეობდა კანონშემოქმედებით პროცესში ან/და ვინ იყო დამფინანსებელი ორგანიზაცია.

აღსანიშნავია, რომ ამგვარი სპონტანური კანონშემოქმედება უჩვეულო ამბავი არ არის ტოტალიტარული რეჟიმებისგან გათავისუფლებულ თუ ეკონომიკური ზრდის თვალსაზრისით კრიზისში მყოფ ქვეყნებში, სადაც დემოკრატიული ცვლილებების ეიფორიაში, განვითარებული, დემოკრატიული, დასავლური სამყაროს ქვეყნებიდან სამართლებრივი აქტები თუ ინსტიტუციები, როგორც „მისაბაძი მოდელები" გაუაზრებლად, მექანიკურად, ქაოტურადაა გადმოღებული.[51] თუმცა, მიუხედავად ამისა, „შემთხვევით" ევროპეიზაციას უშედეგოდ მაინც არ ჩაუვლია, ვინაიდან ეს უნებლიეთ გაჩენილი ცნებები და ინსტიტუტები ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში ქართული ადმინისტრაციული კანონმდებლობის რეფორმის დღეს მიმდინარე პროცესს მეტ ორგანულობას სძენს და აადვილებს ევროპული სამართლებრივი გამოცდილების რეცეფციის პროცესს.

### 3.2. „ჩანასახური" ევროპეიზაცია

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის „ჩანასახური" ევროპეიზაცია დაკავშირებულია ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსების შექმნასთან (1999 წ.), რომელიც გახდა სპეციალური ადმინისტრაციული კანონმდებლობების (გარემოს დაცვა, მშენებლობა და ა.შ.) სტაბილურობის გარანტია.[52] ნიშანდობლივია, რომ ამ კოდექსების შექმნის იდეა ევროსაბჭოდან მომდინარეობდა, რომელმაც 1997 წელს საქართველოს გასაწევრიანებელ წინაპირობად განსაზღვრა, რომ საქართველოს საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო მოწესრიგება მომხდარიყო დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისად. ამ საერთაშორისო ვალდებულების შესრულების თაობაზე მაშინ შიდაპოლიტიკური მზაობაც არსებობდა. თუმცა ცხადია მხოლოდ ვალდებულებები და სურვილები არ იყო საკმარისი ევროპული ყაიდის კანონმდებლობის შესაქმნელად. ამაში გარდამტეხი როლი შეასრულა მაშინდელმა უცხოური სამართლებრივი კონსულტაციის მოდელმა, რომელიც ამ პროცესში ჩამოყალიბდა. ამ მოდელმა შესაძლებელი გახადა ისეთი ადმინისტრაციული კანონმდებლობის შექმნა, რომელიც დაფუძნებული იყო დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელწიფოს პრინციპებზე.

ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსების პროექტების მომზადება ემყარებოდა სხვადასხვა დასავლური სამარ-

[51] ბრეგვაძე, აუტოპოიეტური სამართლებრივი კულტურის თეორია: სამართლის ტრანსფერები და სამართლებრივი თვითრეგულირება გლობალურ საზოგადოებაში, 2016, 156.

[52] ზოგადი და სპეციალური ადმინისტრაციული სამართლის ფუნქციური ურთიერთმიმართების შესახებ იხ. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 3, Rn. 4.

თლებრივი წესრიგების გამოცდილებას (გერმანია, ჰოლანდია, ინფორმაციის თავისუფლების ნაწილში აშშ), რომელთა მოტივებზეც ჩამოყალიბდა ქართული სამართლებრივი ნორმები (ადმინისტრაციული წარმოების, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმების, კანონიერი ნდობის, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის, ადმინისტრაციული საჩივრის, უფლების სასამართლო წესით დაცვის და ა.შ. შესახებ[53]). ამ პროცესში ძირითადი უცხოური საკონსულტაციო მხარდაჭერა ბრემენის უნივერსიტეტის პროფესორის გერდ ვინტერის მიერ იყო გაწეული. ცალკეული ნორმები სწორედ მასთან უშუალო თანამშრომლობის შედეგად იქმნებოდა.[54] ბევრი ცვლილების მიუხედავად, ამ კოდექსების რეფორმის საჭიროება 17 წლის მერეც დღის წესრიგშია,[55] თუმცა ძირითადი ევროპული ხაზი თავიდანვე სწორად იქნა განსაზღვრული, ამის შემდეგ ის ამ ხაზის უწყვეტლად ვითარდებოდა და ახლა მხოლოდ მის სრულყოფაზეა საუბარი.

### 3.3. „ასოცირებული“ ევროპეიზაცია

თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის მესამე ფაზა იწყება 2014 წლის 27 ივნისიდან, როცა ბრიუსელში, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ხელი მოეწერა ასოცირების შესახებ შეთანხმებას (AA), რომელიც სრულად 2016 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედდა.[56] ასოცირების შეთანხმებამ ჩაანაცვლა 1996 წელს ხელმოწერილი „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება“ (PCA) და შექმნა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის ახალი სამართლებრივი ჩარჩო. ის მიეკუთვნება ე.წ. „ახალი თაობის“ შეთანხმებას და მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის კომპონენტსაც (DCFTA), რაც ევროკავშირთან დაახლოების კონკრეტულ მექანიზმებს ითვალისწინებს.

ასოცირების შეთანხმების პრეამბულაშივე გაცხადდა, რომ მხარეები „ვალდებულებას იღებენ რა, შემდგომში გააძლიერონ მხარეთა საერთო ღირებულებებზე დაფუძნებული ფუნდამენტური თავისუფლებების, ადამიანის

[53] Winter, Verwaltungsrechtsentwiklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, VerwArch, 2010, 418 ff.

[54] Böhm/Weigand, Rule of Law in Public Administration: Building Up an Administrative Legal System in the South Caucasus, in: Kirsch/Siehl/Stockmayer (eds.), Transformation, Politics, and Implementation: Smart Implementation in Governance Programs, 2017, 234.

[55] 2016 წელს საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ და GIZ-მა ევროკავშირის პროექტის ფარგლებში წამოიწყეს ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობის რეფორმა. შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელიც შედგება ქართველი და უცხოელი ექსპერტებისაგან როგორც აკადემიური, ისე პრაქტიკის სფეროდან.

[56] თუმცა 2014 წლიდან ასოცირების დღის წესრიგის ფარგლებში რამდენიმე ვალდებულება უკვე ამოქმედებული იყო, რომლის ფარგლებში შემუშავდა სხვადასხვა კანონები და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.

უფლებების..., დემოკრატიული პრინციპების, კანონის უზენაესობისა და კარგი მმართველობის პატივისცემა“. ეს პრინციპები არტიკულირებულია შეთანხმების სხვა მუხლებშიც. შეთანხმებაში ჩადებულია ეტაპობრივი და დინამიური დაახლოების მექანიზმები. კონკრეტული რეგულაციები და დირექტივები, რომლის ეტაპობრივი იმპლემენტაცია უნდა მოხდეს ქართულ სამართლებრივ სისტემაში,[57] მოცემულია ასოცირების შეთანხმების სპეციალურ დანართებში. რაც შეეხება დინამიური დაახლოების ვალდებულებას, ის გულისხმობს უკვე იმპლემენტირებულ რეგულაციებსა და დირექტივებში ევროპარლამენტის მიერ შეტანილი მიმდინარე ცვლილებების დინამიურ რეჟიმში ასახვის ვალდებულებას ქართულ კანონმდებლობაში.[58]

ევროპეიზაციის ეს ჩარჩო, ცხადია, განსხვავდება ევროპული მოდელისგან. ზემოთ იყო საუბარი თანამედროვე ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაზე გავლენის თავისებურებაზე. მართალია, საწყის ეტაპზე ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის კონსოლიდაცია ერთდროულად ევროპული და ეროვნული სამართლებრივი წესრიგების ურთიერთგავლენების ფაქტორებს ემყარებოდა (ჰორიზონტალური ევროპეიზაცია),[59] თუმცა დღეს სუპრანაციონალურ ევროპულ ადმინისტრაციულ სამართალს ევროკავშირის კომპეტენციის ფარგლებში უმეტესად პირდაპირი გავლენა აქვს ეროვნულ კანონმდებლობაზე და იწვევს მის ძირეულ ცვლილებებს (ჰორიზონტალური ევროპეიზაცია).[60]

განსხვავებული სამართლებრივი ბუნება აქვს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებულ ასოცირების შეთანხმებას: პირველი, მას არა აქვს ორმხრივი ხასიათი საკანონმდებლო დაახლოების ვალდებულების ჭრილში - საქართველოს აქვს ცალმხრივი ვალდებულება, დააახლოვოს ეროვნული კანონმდებლობა ევროპულ სტანდარტებთან; მეორე, იმპლემენტაციას დაქვემდებარებული სამართლებრივი აქტების წრე ლიმიტირებულია დანართებით. იმ რეგულაციების/დირექტივების მიღება იმპლემენტაციის ავტომატურ ვალდებულებას არ წარმოშობს, რაც ამ დანართში არ არის ან არ იქნება მითითებული; მესამე, მართალია ასოცირების შეთანხმება გულისხმობს მის ფარგლებში აღებულ ვალდებულებათა შესრულების შესაბამის

[57] ასოცირების შეთანხმების 417-ე მუხლი.

[58] ასოცირების შეთანხმების 418-ე მუხლი. მართალია დინამიური აპროქსიმაცია ეხება DCFT-ის, თუმცა ასოცირების საბჭომ გარემოს დაცვის სფეროში ჰორიზონტალურ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით გაავრცელა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების, გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის (ზიანის), ინტეგრირებული კონტროლისა და სხვა დირექტივები.

[59] Schwartze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I und II, 1988.

[60] Sommermann, Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?, DVBI, 1996, 191; Schmidt-Aßmann, Die allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., 2004, 31; Siegel, Europäisierung als Rechtsbegriff, JöR, Bd. 61, 2013, 177 ff.

(ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ) ინსტიტუციურ ჩარჩოს,[61] თუმცა არ არსებობს იმპლემენტაციის კონტროლის ისეთი ქმედითი მექანიზმები, როგორებიცაა მართლმსაჯულების ინსტანცია, ვალდებულებათა შეუსრულებლობისას საჯარიმო სანქციები და სხვა. შესაბამისად, „ასოცირებული" ევროპეიზაცია არის ევროპეიზაციის sui generis სახეობა, რაც შეიძლება იყოს გზა სრული ევროპეიზაციისაკენ.

## 4. რა იყო ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ტრანსფორმაციამდე და გარდაქმნის წინაპირობები პოსტსაბჭოთა პერიოდში

### 4.1. საბჭოთა მემკვიდრეობის შესახებ

საბჭოთა კავშირის ნგრევის შემდეგ, როცა საქართველოში დღის წესრიგში დადგა თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტირებული მმართველობითი სტრუქტურებისა და სამართლებრივი ინსტიტუტების შექმნის საჭიროება, ნათელი გახდა, რომ საბჭოთა სისტემის ისტორიული მემკვიდრეობა ამისთვის თითქმის არანაირ საფუძველს არ ქმნიდა.[62] საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი თავისი დიამეტრალურად განსხვავებული ბუნების გამო თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბებისათვის რაიმე გამოსადეგ მაგალითს/გამოცდილებას არ იძლეოდა. პირიქით, სოციალური, ეკონომიკური, სამართლებრივი და პოლიტიკური ურთიერთობის სტრუქტურები, რომელიც მაშინ ჩამოყალიბდა და ღრმა ფესვები გაიდგა სოციალურ ყოფაში, აგრეთვე, ინდივიდუალური უფლებების უარყოფა, სოციალისტური ეკონომიკური სისტემა და პოლიტიკის აბსოლუტური პრიმატი, ახალი სისტემის შექმნისათვის შემაფერხებელ ფაქტორებს წარმოადგენდა. შესაძლებელია მათი ზოგადი დახასიათება:

*ინდივიდუალური უფლებების უარყოფა:* საბჭოთა კონსტიტუციებში (1924, 1936 და 1977 წწ.) ადამიანის ინდივიდუალური უფლებები უმთავრესად სოციალური ხასიათის იყო (მაგ: დასვენების, განათლების და ჯანდაცვის უფლებები), რის რეალიზებას სოციალისტური სახელმწიფო მეტნაკლებად უზრუნველყოფდა. თუმცა უზრუნველყოფის კონცეფცია სახელმწიფოს კეთილ ნებაზე იყო დამოკიდებული, უფლების დაცვის იურიდიული გარანტი-

[61] ასოცირების შეთანხმების 404-ე, 407-ე და 409-ე მუხლები.

[62] ასევე იხ. Böhm/Weigand, Rule of Law in Public Administration: Building Up an Administrative Legal System in the South Caucasus, in: Kirsch/Siehl/Stockmayer (eds.), Transformation, Politics, and Implementation: Smart Implementation in Governance Programs, 2017, 223.

ები კი არ არსებობდა. ამიტომ ზოგიერთი უფლება (მაგ: სახელმწიფო ორგანოთა გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების უფლება) მხოლოდ ფიქტიურად იყო აღიარებული, რასაც ე.წ. „რეალურ სოციალიზმში“ არასდროს ჰქონია განხორციელების წინაპირობები.[63] საქმე ის იყო, რომ სასარჩელო უფლების რეალიზებისათვის არ არსებობდა ადმინისტრაციული სასამართლო. უფლებათა ფიქტიური ხასიათი იმაშიც ვლინდებოდა, რომ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები თავიდანვე მოქალაქეთა ჩართულობის გარეშე მიიღებოდა. ვინაიდან გადაწყვეტილების უმთავრესი ფაქტორი „საბჭოთა სახელმწიფო ინტერესი“ იყო, მოქალაქეთა ჩართულობის საჭიროება ლოგიკურად არც იდგა. კომუნისტური დოქტრინა სახელმწიფოსა და სამართალს განიხილავდა სოციალისტური იდეოლოგიის, როგორც „ისტორიული მისიის“, რეალიზაციის ინსტრუმენტს.[64] ამგვარი მიდგომა სამართალს ლოგიკურად უკარგავდა ინდივიდზე ორიენტაციის ფუნქციას. ინდივიდი და მისი უფლებები ამ მიდგომაში მხოლოდ „კოლექტივის“ კონტექსტში განიხილებოდა.

*სოციალისტური ეკონომიკური სისტემა:* საბჭოთა ეკონომიკური სისტემა ეფუძნებოდა „სოციალისტური საკუთრების“ პრინციპს. სახელმწიფო თავად გამოდიოდა აქტიური სამეურნეო მოთამაშის როლში. ისეთი სფეროები, როგორებიცაა ბინათმშენებლობა, მრეწველობა, ვაჭრობა და მომსახურეობა[65] ჩვეულებრივ საჯარო მმართველობის სფეროებს მიეკუთვნებოდა[66] და მონოპოლიზებული ჰქონდა სახელმწიფოს. საბჭოთა ეკონომიკურ სისტემაში, ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობის სტრუქტურა არ საჭიროებდა ადმინისტრირების თანამედროვე მეთოდებს. მოქალაქეს უბრალოდ არ ჰქონდა კერძო საქმიანობის წამოწყების უფლება და შესაბამისად არც მისი რეალიზების იურიდიული გარანტიები. უფრო მეტიც, მაშინ მოქმედი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსი, რომელიც დღეს სამართლიანად არის წოდებული „საბჭოთა დუბინკის“ სახელით, პასუხისმგებლობას ითვალისწინებდა ყოველგვარი ისეთი ინდივიდუალური უფლებების მოპოვების მცდელობისათვის, რაც შეუთავსებელი იქნებოდა სოციალისტურ ეკონომიკურ წყობასთან. სხვა მხრივ, საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი იყო ორგანიზაციული სამართალი,[67] რომელიც განამტკიცებდა მაშინდელი „სადამსჯელო“ მმართველი აპარატის ფუნქციონირებას.

*პოლიტიკის პრიმატი:* საბჭოთა მმართველობით აპარატს და მის მარეგულირებელ კანონმდებლობას მოჭარბებულად ახასიათებდა პოლიტიკის პრი-

---

[63] Winter, Verwaltungsrechtsentwiklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, VerwArch, 2010, 409 f.

[64] იხ. ერემოვი, საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, 1967, 6.

[65] იხ. ერემოვი, საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, 1984, 170-დან.

[66] იხ. ერემოვი, საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, 1984, 170-დან.

[67] Winter, Verwaltungsrechtsentwiklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, VerwArch, 2010, 409.

მატი.[68] სოციალისტური „სახელმწიფო მმართველი აპარატის“ საქმიანობა განისაზღვრებოდა არა კანონებით, არამედ გაბატონებული კლასის (კომუნისტური პარტიის) მიერ დადგენილი პოლიტიკით.[69] ვინაიდან სამართალი გაიგივებული იყო „გაბატონებული კლასის ნებასთან“, ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებებიც ტრანსმისიული წესით მიიღებოდა. კერძოდ, კომუნისტური პარტიის გადაწყვეტილება (ნება) დირექტივის სახით აღსასრულებლად გადაეცემოდა მმართველ აპარატს, რომელიც სისრულეში მოჰყავდა პარტიული ნომენკლატურის წიაღში დაწინაურებულ „კადრებს“ (ე.წ. „კადრების მმართველობა“).[70] ამგვარად, მმართველობის საბჭოური მოდელი დაშორებული იყო კანონის უზენაესობის პრინციპს.

### 4.1. პოლიტიკის ღიაობა რადიკალური ცვლილებებისათვის, როგორც გარდაქმნის მნიშვნელოვანი წინაპირობა

საქართველოში ტრანსფორმაციული პროცესები საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ (1991 წ.) დაიწყო, რომელიც ყველა მიმართულებას მოიცავდა. სამართლის სფეროში მაშინ წარმატებული ტრანსფორმაციის უპირველესი წინაპირობა აღმოჩნდა საქართველოს სახელმწიფოს ღიაობა რადიკალური რეფორმებისათვის. გერდ ვინტერის მიერ „გარედან“ გაკეთებული შეფასებით, „პოლიტიკური გარდატეხის შემდეგ პოლიტიკური ნება აღმოჩნდა ძლიერი, სტრუქტურები ჩამოყალიბებულიყო სრულიად ახლებური კონცეფციით – სოციალური საბაზრო ეკონომიკის მქონე დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფო.“[71] ქვეყანა გახსნილი იყო ტრანსფორმაციული ცვლილებებისათვის, რამაც ფართო გასაქანი მისცა დასავლური განათლების მქონე პროგრესულ ახალგაზრდა პოლიტიკოსებს განეხორციელებინათ რეალური რეფორმები.[72] სამხრეთ კავკასიაში საქართველო იყო პირველი ქვეყანა, რომელმაც 1999 წელს შექმნა ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსები. სომხეთმა ეს მხოლოდ 2004 წელს, ხოლო აზერბაიჯანმა 2011 წელს მოახერხა. პროცესები ამ ქვეყნებშიც 90-იან წლებში დაიწყო, თუმცა, როცა მათ გაიაზრეს ის სისტემური ცვლილებები, რაც შეიძლებოდა გამოეწვია თანამედროვე ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ამოქმედებას, უარი

[68] იხ. Козлов, Советское административное право, 1984, 16-17.
[69] იხ. ერემოვი, საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, 1967, 6.
[70] König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 151.
[71] Winter, Verwaltungsrechtsentwiklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, VerwArch, 2010, 410.
[72] Böhm/Weigand, Rule of Law in Public Administration: Building Up an Administrative Legal System in the South Caucasus, in: Kirsch/Siehl/Stockmayer (eds.), Transformation, Politics, and Implementation: Smart Implementation in Governance Programs, 2017, 229.

თქვეს მის განხორციელებაზე.[73] საქართველოში ამის გააზრების მიუხედავად რეფორმატორებმა წინა პლანზე დააყენეს პერსპექტივა, რომ რეფორმით ისინი მიაღწევდნენ სტაბილურობას ქვეყნის შიგნით და სოლიდარობასა და აღიარებას ევროპულ სახელმწიფოებში.[74]

## 5. ევროპეიზაციის უნივერსალისტური და კულტურალისტური კონტექსტები

### 5.1. რამდენად არის შესაძლებელი სამართლის ტრანსფორმაცია შესაბამისი კულტურული მზაობის გარეშე?

არსებობს სამართლის ტრანსფორმაციის ორი - უნივერსალისტური და კულტურალისტური მიდგომები. სამართლის ტრანსფორმაციის კულტურალისტური მიდგომა სამართალს განიხილავს როგორც კონკრეტული სახელმწიფოს ისტორიული, ეკონომიკური და კულტურული მთლიანობის ნაწილს, რომლის პირობებში უცხო სამართლებრივი წესრიგის წარმატებული ტრანსფერი შესაძლებელია მხოლოდ მიმღები სახელმწიფოს ფუნდამენტური გარდაქმნის პირობებში, რომელიც, თავის მხრივ, გულისხმობს როგორც პოლიტიკურ, ისე ადმინისტრაციულ და სამართლებრივ კულტურას.[75] ავტორები, რომლებიც იზიარებენ სამართლის ამ სოციოლოგიური სკოლის მიდგომებს, ეჭვქვეშ აყენებენ სამართლის ტრანსფერის წარმატებას, თუ ამისთვის არ არსებობს შესაფერისი კულტურული მზაობა.

სამართლის ტრანსპლანტაციის კლასიკური თეორიები თავიდანვე საკმაოდ რადიკალურად ხასიათდებოდა.[76] *ალან ვატსონის* თანახმად, სამართლის ნებისმიერი ნორმა, როგორც ავტონომიურად ფუნქციონირებადი ფენომენი, ადვილად ექვემდებარება ტრანსპლანტაციას და სულაც არ არის დამოკიდებული სოციალურ კონტექსტზე, ის მარტივად შეითვისება ახალი სხეულის მიერ.[77] *პერი ლეგრანდის* თანახმად, ნორმის ტრანსფერი საერთოდ

[73] Böhm/Weigand, Rule of Law in Public Administration: Building Up an Administrative Legal System in the South Caucasus, in: Kirsch/Siehl/Stockmayer (eds.), Transformation, Politics, and Implementation: Smart Implementation in Governance Programs, 2017, 235.

[74] Böhm/Weigand, Rule of Law in Public Administration: Building Up an Administrative Legal System in the South Caucasus, in: Kirsch/Siehl/Stockmayer (eds.), Transformation, Politics, and Implementation: Smart Implementation in Governance Programs, 2017, 232.

[75] Sommermann, Erkenntnisinteressen der Rechtsvergleichung, in: Gamper/Verschraegen (Hrsg.), Rechtsvergleichung als juristische Auslegungsmethode, 2013, 205.

[76] ბრეგვაძე, აუტოპოიეტური სამართლებრივი კულტურის თეორია: სამართლის ტრანსფერები და სამართლებრივი თვითრეგულირება გლობალურ საზოგადოებაში, 2016, 247-დან.

[77] Watson, Legal Transplants: An Approach to Comparative Law, 2th Ed., 1993, 22 ff.

შეუძლებელია, რამდენადაც ამ დროს იცვლება ტრანსფერირებული ნორმის შინაარსი, მისი სოციალური დანიშნულება და კულტურის მიერ ნიშანდებული თვითმყოფადობა, ახალ გარემოში კი ნორმა იწყებს ყოფიერებას სავსებით განსხვავებული სახითა და მნიშვნელობით ან საერთოდ ვერ იწყებს ასეთ ყოფიერებას.[78] გუნთნერ ტოიბნერის მიერ განვრცობილი არგუმენტი კი აფუძვნებს სამართლებრივი ირიტაციის ცნებას, რომლის თანახმადაც იმ სფეროში განხორციელებული ინსტიტუციური ტრანსფერი, სადაც ლოკალური სამართალი უკავშირდება სხვა საზოგადოებრივ სფეროებს, განწირულია უკუგდებისთვის ან მისი რადიკალური ტრანსფორმაციისათვის, რაც გამოიწვევს საზოგადოებრივი გარემოს ირიტაციას, მის გაღიზიანებას სისტემური ევოლუციის შინაგანი ციკლის დარღვევის გამო.[79] *ნიკლას ლუმანის* მიერ ფორმულირებული კომუნიკაციის ცნების პრაქტიკული გამოყენების (Information, Mitteilung, Verstehen) საფუძველზე *ლაშა ბრეგვაძე* გვთავაზობს ნორმის ტრანსფერის კომუნიკაციურ მოდელს, რომლის თანახმად, ლოკალური საზოგადოების ინტერესებისთვის რელევანტური ინფორმაციის შერჩევის, ნორმაში გადმოცემული შერჩეული ინფორმაციის ჯეროვანი გადაცემისა და ადრესატის მიერ, ლოკალურ საზოგადოებრივ კონტექსტში, მიღებული ინფორმაციის შესაბამისი აღქმისა და გაგების შემთხვევაში იქნება შესაძლებელი ნორმის ტრანსფერის წარმატებული ათვისება.[80]

ემპირიული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ნორმის ტრანსფერმა შესაძლებელია გაიზიაროს როგორც ვატსონის, ლეგრანდისა და ტოიბნერის მიერ აღწერილი წარმატებული თუ წარუმატებელი ბედისწერა, ისე გაიაროს კომინიკაციური მოდელით დახასიათებული ფაზები. წარმატების უპირობო წინაპირობა კი პოლიტიკის გახსნილობა და ნებელობაა. მას ნელ-ნელა საზოგადოების ღიაობაც ეხმიანება და წარმატებაც გარდაუვალი ხდება. საბოლოოდ, სწორედ ნორმის ტრანსპლანტაციის შედეგად ყალიბდება ადგილობრივ კონტექსტთან შეთავსებული სამართალი. არც მოითხოვება და „შეუძლებელიცაა, ერთმა სამართლებრივმა სისტემამ ისეთივე როლი იქონიოს სხვა ქვეყნის ცხოვრებაში და გამოიწვიოს იგივე შედეგები, როგორც ეს წარმოშობის ქვეყანაში მოხდა“.[81]

საქმე ისაა, რომ შეიძლება იყოს ისეთი შემთხვევები, როცა სამართალს აქვს გარდაქმნის, მათ შორის ახალი კულტურული ღირებულებების შექმნის ფუნქცია. ეს რომ ასე არ იყოს, მაშინ ასოცირების შეთანხმების ბევრი პუნქტი, რაც საქართველოს სრულიად ახალ ვალდებულებებს აკისრებს, თავიდანვე ფიქ-

[78] Legrand, European Legal Systems Are Not Converging, in: International and Comparative Law Quarterly, Vol. 45 (1996), 52-81.

[79] Teubner, Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences, in: The Modern Law Review, Vol. 61, (1998), 11-32.

[80] ბრეგვაძე, აუტოპოიეტური სამართლებრივი კულტურის თეორია: სამართლის ტრანსფერები და სამართლებრივი თვითრეგულირება გლობალურ საზოგადოებაში, 2016, 427-დან.

[81] Friedman, The Legal System, 1975, 195.

ციად უნდა მიგვეჩნია. ვფიქრობ, თუ რეფორმის (გარდაქმნის) თაობაზე არსებობს პოლიტიკური ნება, მაშინ მისი მიღწევა თანმიმდევრული ნაბიჯების გადადგმით სრულიად შესაძლებელია. სწორედ ამის გაგრძელებაა სამართლის ტრანსფორმაციისადმი უნივერსალისტური მიდგომა, რომელიც ემყარება არგუმენტაციას, რომ ნებისმიერ პოლიტიკურ გაერთიანებას აქვს საერთო სამართლებრივი და ორგანიზაციული საკითხები, რომელიც შესაძლებელს ხდის სამართლებრივი ტრანსფერი განხორციელდეს წარმატებით, განსაკუთრებით მაშინ, როცა საქმე ეხება საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს.[82] ცხადია, უცხოური სამართლის წარმატებული ტრანსფერი მაღალია მაშინ, როცა ცალკეულ სამართლებრივ ტრადიციაში არსებობს ამის მზაობა, თუმცა არსებობს გარკვეული უნივერსალური ღირებულებები, რომელიც აუცილებელია საბაზრო ეკონომიკისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისათვის და მისი დანერგვა ყოველთვის შეიძლება, თუ ამის პოლიტიკური ნება იარსებებს, ამიტომ სიმართლე მართლაც სადღაც შუაშია.[83] ნორმის აბსოლუტური მიუღებლობა, როცა წინაღობები დაუძლეველია, მხოლოდ პარტიკულარისტული მნიშვნელობის საკითხებთან მიმართებით გვხვდება.

### 5.2. ქართული ადმინისტრაციული კანონმდებლობის შექმნის უნივერსალისტური და კულტურალისტური მაგალითები

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ტრანსფორმაციის პრაქტიკაში გვაქვს როგორც კულტურალისტური, ისე უნივერსალისტური მიდგომის გამოვლინების მაგალითები, რომლებიც ადასტურებენ როგორც სამართლის ტრანსფორმაციის შესაძლებლობას უნივერსალისტურ საწყისებზე, ისე ტრანსფორმაციის პროცესების შეფერხებას კულტურალისტური მოტივებით. ქვემოთ შესაძლებელია რამდენიმე მაგალითის განხილვა:

(1) უნივერსალისტური მიდგომის წარმატებულად განხორციელების სასარგებლოდ მეტყველებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული და საპროცესო კოდექსების შექმნის ისტორია. ამ ისტორიამ კარგად აჩვენა, თუ როგორ შეიძლება გარდაიქმნას სამართლის ტრანსპლანტაციის პროცესი რეცეფციის პროცესში - კოდექსები, რომლებიც მაშინ ქართული საჯარო მმართველობის კულტურასთან სრულიად აცდენილი იყო, დღეს ქართული სამართლებრივი სისტემის ორგანული ნაწილი გახდა.

(2) უნივერსალისტური მიდგომის განხორციელების მცდელობის უახლესი მაგალითია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კოდექსი, რომელიც მიიღეს 2017 წელს და ამოქმედდა 2018 წლის პირველ იანვარს. ამ კოდექსს ქართულ რეალობაში შემოაქვს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (ამ

[82] Sommermann, Erkenntnisinteressen der Rechtsvergleichung, in: Gamper/Verschraegen (Hrsg.), Rechtsvergleichung als juristische Auslegungsmethode, 2013, 206.

[83] Winter, Verwaltungsrechtsentwiklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, VerwArch, 2010, 434 f.

ნაწილშიც კოდექსი 2018 წლის 1 ივლისს ამოქმედდა), რომლის თაობაზე რაიმე გამოცდილება დღემდე არ არსებობდა, თუმცა, ვფიქრობ, დიდი პერსპექტივა აქვს, რომ ისიც გახდება ქართული სამართლებრივი სისტემის ორგანული ნაწილი. ამ მიზნის მისაღწევად გადასალახი იქნება რამდენიმე ბარიერი. ასეთი შეიძლება იყოს ადამიანური რესურსების სიმწირე, ცოდნის დეფიციტი და ტექნიკური აღჭურვილობა.[84] შემაფერხებელი გარემოებაა ასევე ის, რომ ევროკავშირის სტანდარტების გადმოღებას თან სდევს ისეთი შიდა რეგულაციების შემუშავების ვალდებულება, რაც პირდაპირ არ გამომდინარეობს ასოცირების შეთანხმებიდან, თუმცა მათი მიღება აუცილებელია ძირითადი ვალდებულებების ამუშავებისათვის. ამიტომ რეფორმა არ მთავრდება მხოლოდ ფორმალური გაგებით კანონის მიღებით, არამედ ამ პროცესს უნდა ჰქონდეს შესაბამისი გაგრძელება.

(3) უახლოეს პერიოდში კულტურალისტური გამოვლინების მაგალითი იყო ნადირობის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი, რომლის საჯარო განხილვებზე საზოგადოებამ სამონადირეო ტერიტორიის გარეთ ნადირობის აკრძალვაზე (ვინაიდან მონადირეებს არ სურდათ ნადირობის ორგანიზებისთვის დროის დახარჯვა) გამოხატა სრული მიუღებლობა. მონადირე საზოგადოების რეაქცია იმდენად მწვავე იყო, რომ ხელისუფლებას დროებით მოუწია უკან დახევა და გამზადებული კანონპროექტი, რომელიც გარემოსდაცვითი ინტერესისა და ნადირობის უფლების უზადოდ დაბალანსებულ და საქართველოსთვის საჭირო მოდელს გვთავაზობდა, გაურკვეველი დროით შემოიდო თაროზე. აქ ვხვდებით უნივერსალისტური მიდგომის (ნადირობის უფლება მხოლოდ მართულ ტერიტორიებზე) ახალი ნორმის ხელოვნურ მიუღებლობას. ეს იმას ნიშნავს, რომ ნორმა იმუშავებდა, თუმცა ნორმის საზოგადოებრივი მიუღებლობა განპირობებულია რეგულაციების სიმარტივის სურვილით, რაც, თავის მხრივ, გადაიქცევა პოლიტიკური ნების ფორმირების ან კორექტირების წყაროდ. ცხადია, ტოტალიტარული პოლიტიკური რეჟიმის სახელმწიფოც კი მოერიდებოდა ისეთი ნორმის მიღებას, რომლის აღსრულება დიდ ძალისხმევასთან, თუნდაც ძალადობასთან იქნებოდა დაკავშირებული.

(4) ეკონომიკისათვის პრიმატის მინიჭების თვალსაზრისით კულტურალისტური მიდგომის გამოვლინებაა ასევე საქართველოს სამშენებლო კოდექსის პროექტის ბედი. კოდექსის პროექტის შემუშავება ჯერ კიდევ 2012 წელს დაიწყო, თუმცა ბიზნესის თავისუფლების შეზღუდვის გაურკვეველი შიშის გამო,[85] რაც გამოწვეული იყო ცოდნის დეფიციტით, პარლამენტმა

[84] ეს ფაქტორები გამოიკვეთა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის საერთაშორისო სამართლისა და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის სამმართველოს უფროსთან ინტერვიუსას.

[85] ეს შიში ცოტათი გაფანტა RIA-მ (http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/135905?) და სამეცნიერო დისკუსიებმა (იხ. Kalichava, Impact of Construction Law Reform on the Freedom of Business in Georgia, in: Perspectives of Administrative Sciences №2, 2016, 43 ff.). კოდექსი მიიღეს 20/07/2018 წელს, რომელიც ამოქმედდება 2019 წლის 3 ივნისს.

კოდექსის მიღება 2018 წლამდე გააჭიანურა. ეს ეკონომიკური მოტივაცია თუ გაურკვეველი შიში იმდენად ძლიერი აღმოჩნდა, რომ ის სხვა (ეკოლოგიურმა, სამეზობლო ინტერესების დაცვის, მოწესრიგებული ურბანული განვითარების და ა.შ.) ფაქტორებმა ჯერ ვერ გადაწონა. აქ უნივერსალური მოდელის ნორმა შეიძლება დავინახოთ იმაში, რომ კოდექსის პროექტი გერმანული და ევროპული სამართლის გამოცდილების გაზიარებით ცდილობდა ადამიანის უფლებათა დაცვის ეფექტური მექანიზმების შექმნას.[86]

(5) დარგობრივი ცოდნის დეფიციტის თვალსაზრისით, უნივერსალისტური ნორმის დანერგვის შეფერხების მაგალითი შეიძლება იყოს გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის კოდექსის პროექტი, რომელიც შემუშავებულია ორი იურისტის მიერ და დაწუნებულია დარგის სპეციალისტების მხრიდან. თუმცა არც ამ უკანასკნელებმა არ იცოდნენ, თუ როგორი უნდა იყოს მათთვის მისაღები საუკეთესო მოდელი. ცხადია, ამ შემთხვევაში იდეალური იქნებოდა, რომ დარგობრივ ექსპერტებს ჰქონოდათ შესაბამისი კომპეტენცია და მათი სურვილები საკანონმდებლო ენაზე „ეთარგმნათ“, გადაეტანათ იურისტებს. იგივე ეხება გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხებს. გარემოს დაცვის სამინისტროში თვლიან,[87] რომ შესაბამისი დირექტივის იმპლემენტაციისთვის არ არის საჭირო სპეციალური რეგულაციების შემუშავება, ვინაიდან ეს საკითხები უკვე გათვალისწინებულია საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში. ასევე მიუთითებენ მინისტრის კონკრეტულ ბრძანებაზე, თუმცა ეს აქტები არაფერს არ ამბობენ ინფორმაციის შექმნის კომპონენტზე, რომელიც უმნიშვნელოვანესია გარემოს დაცვის სფეროში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფისათვის, რომლის ვალდებულებაც საქართველოს ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში აქვს აღებული.

### 5.3. სამართალმა სინამდვილეში უნდა იმუშავოს! - სამართლებრივი სახელმწიფოს პარადიგმა

საქართველოს მსგავს პერსისტენტულ (განვითარებად) სისტემებში ხშირად ხდება ისე, რომ არ მართლდება ის მოლოდინები, რომელიც არტიკულირებულია პოზიტიურ სამართალში. ზემოთ საუბარი იყო „შემთხვევით“ ევროპეიზაციაზე, რომლის მსგავსი გამოვლინებები დამახასიათებელი არ არის მიმდინარე პერიოდის კანონშემოქმედებითი საქმიანობისთვის. თუმცა ფიქტიური ნორმების შემოღების რისკი ყოველთვის არის. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით გათვალისწინებული უნდა იქნას „ასოცირებული“ ევროპეიზაციის ფარგლებში, რითაც საქართველომ ერთდროულად ძალიან ბევრი ვალდებულება აიღო სხვადასხვა სფეროში.

---

[86] ამის შესახებ დაწვრ. იხ. Zakashvili/Kalichava, Modern Development Tendencies of Georgian Construction Law, Studia Prava Publicznego, 2018, NR 1 (21), 53 (61 and following).

[87] გამოიკვეთა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის საერთაშორისო სამართლისა და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის სამმართველოს უფროსთან ინტერვიუსას.

უდავოა, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობისათვის საკმარისი არ არის მხოლოდ კარგი საკანონმდებლო რეგულაციების მიღება, როგორიცაა, მაგალითად, თანამედროვე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, არამედ მას უნდა დაემატოს აგრეთვე პრინციპებსა და ღირებულებაზე ორიენტირებული მმართველობითი კულტურა.[88] თუ გავითვალისწინებთ, რომ საქართველოს ერთ-ერთი მთავარი მიზანი არის ევროატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაცია, მაშინ კანონმდებლობის შექმნისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ისიც, რომ ჩამოყალიბდეს ისეთი სახის ნორმები, რომლებიც რეალურად იმუშავებს. ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების თაობაზე, OECD-ის 2012 წლის ანგარიშში („Rethinking Europe's, Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma") ექსპერტები სწორედ იმას გვეუბნებიან, რომ გაწევრიანებისას, კანდიდატი სახელმწიფოს შეფასებისას კარგი კანონმდებლობისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს გარდა, ასევე უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ამ სახელმწიფოს სოციო-ეკონომიკური სინამდვილის ანალიზს.[89] ამიტომ, ასოცირების ფარგლებში უნდა შეიქმნას ისეთი ნორმები, რომლებიც რეალურად იმუშავებენ და სამართლებრივი სახელმწიფოს გაზომვის ზემოთ დასახელებულ კრიტერიუმებსაც უპასუხებენ. ამ მიზნის მისაღწევად, ცხადია, უმნიშვნელოვანესია უნივერსალისტური და კულტურალისტური კონტექსტების სწორად გააზრება.

## 6. ევროპეიზაციის ინსტიტუციური მხარდაჭერა

### 6.1. შედარებითი სამართლის როლი და იურიდიული მეცნიერების ინტერნაციონალიზაცია

ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში საქართველომ აიღო ისეთი ნორმების იმპლემენტაციის ვალდებულებები, რომელთან დაკავშირებითაც მას სათანადო გამოცდილება არ ჰქონია. ევროინტერგაციის პროცესში ეროვნული სამართლის რეფორმა, ცხადია, ახალი ცნებებისა და ინსტიტუტების გაჩენას ან არსებულის ძირეულ სრულყოფას გულისხმობს. ამიტომ უცნობი ნორმების წარმატებული იმპლემენტაცია შეუძლებელი იქნება შედარებითი სამართლის როლის გაძლიერების გარეშე. ამ მეთოდს, რომელიც კერ-

[88] Sommermann, Die Öffentliche Verwaltung im demokratischen und Sozialen Rechtsstaat, in: Khubua/Sommermann (Hrsg.), Handbuch der rechtlichen Grundlagen der öffentlichen Verwaltung, 2016, Rn. 50.

[89] Sommermann, Die Öffentliche Verwaltung im demokratischen und Sozialen Rechtsstaat, in: Khubua/Sommermann (Hrsg.), Handbuch der rechtlichen Grundlagen der öffentlichen Verwaltung, 2016, Rn. 51.

ძო სამართლის წიაღში აღმოცენდა,[90] მისი მრავალფუნქციური დანიშნულების გამო (სამართლებრივ კულტურებს შორის კომუნიკაცია და დიალოგი, საკუთარი სამართლებრივი ღირებულებების სიღრმისეული შემეცნება, ნაციონალური სამართლის გადატანა უცხო სამართლებრივ წესრიგში, სამართალის ჰარმონიზაცია[91]), მეცნიერული შემეცნების გარდა, საკანონმდებლო სისტემის რეფორმის თვალსაზრისით, დიდი პრაქტიკული დანიშნულება აქვს.[92] ის ძირეული ცვლილებისა და ახალი სამართლებრივი წესრიგების შექმნის წყაროა როგორც ნაციონალურ, ისე სუპრანაციონალურ სისტემებში.

ნაციონალურ დონეზე კანონმდებელი, ან მოსამართლე, რომელიც კანონს განმარტავს, სწორი სამართლებრივი პრაქტიკის დანერგვის მიზნით, ითვალისწინებს უცხოური სამართლის გამოცდილებას,[93] რაც ხდება საკუთარი ნების საფუძველზე და ამით ის განსხვავდება კიდეც კოლონიური რეჟიმის ზეგავლენით გამოწვეული სამართლებრივი ტრანსფერის პროცესებისაგან.[94] ამ უკანასკნელისაგან განსხვავებით უცხოური სამართლის ნებაყოფლობითი გადატანის პროცესი განპირობებულია ქვეყნის განვითარების, საერთაშორისო რეპუტაციის გაზრდის ან საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების სურვილით;[95]

სუპრანაციონალური სამართლის შემთხვევაშიც შედარებითი სამართალი სამართალშემოქმედების აუცილებელი წინაპირობაა, რაც ორი ძირითადი გარემოებითაა განპირობებული. პირველი გარემოება არის ის, რომ შედარებითი მეთოდის მეშვეობით გაირკვეს, თუ რა სახის ღირებულებებისა და პრინციპების პოზიტივირებაა შესაძლებელი კონკრეტული ერთაშორისი გაერთიანების შიგნით.[96] მეორე გარემოება კი არის ის, რომ სუპრანაციონალურ სისტემაში ბევრი სამართლებრივი ინსტიტუტი ეფუძნება ისეთ ფუნდამენტურ პრინციპებს, რომლებიც საერთოა წევრი სახელმწიფოებისათვის.[97]

თავის მხრივ, შედარებითი სამართლის როლის გაძლიერება შეუძლებელია სამართლის მეცნიერების ინტერნაციონალიზაციის გარეშე. სამართლის ინტერნაციონალიზაცია და ევროპეიზაცია, უპირველესად ეროვნულ-სახელმწიფოებრივ საზღვრებში ჩაკეტილი სამართლებრივი სისტემის მსხვრევის

---

[90] კერძო სამართალში შედარებითი მეთოდის მნიშვნელობა ადრეულ პერიოდში განპირობებული იყო პერსონალური და კომერციული ურთიერთობების ტრანსნაციონალიზაციით, რაც საჯარო მმართველობის სფეროში მხოლოდ მოგვიანებით გახდა რელევანტური (იხ. Schwartze, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 2005, 74).

[91] Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, 49 ff.; 56 ff.; 63 ff.; 68 ff.

[92] Sommermann, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für dieFortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Eurioa, DÖV, 1999, 1019 ff.

[93] Schwartze, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 2005, 76.

[94] Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, 49, 67.

[95] Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, 49, 67.

[96] Schwartze, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 2005, 77.

[97] Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, 89 ff.

გზით,[98] საჭიროებს მეთოდიკის გამოყენებას, რომლის თანახმად უნდა მოხდეს საერთაშორისო პერსპექტივების რეფლექსირება და მისი კრიტიკული ინტეგრაცია.[99] ამისთვის შესაფერისი ინტელექტუალური რესურსების მობილიზაცია, თავის მხრივ, მოითხოვს შესაბამისი ინფრასტრუქტურისა და ერთიანი, მობილურუნარიანი კვლევითი სივრცის ჩამოყალიბებას,[100] რაშიც გადამწყვეტი როლი უნივერსიტეტების საგარეო კავშირებმა და სამართლის მეცნიერთა მჭიდრო საერთაშორისო ქსელების ჩამოყალიბებამ უნდა შეასრულოს. უდავოა, რომ ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის საქმეს სჭირდება „ევროპულად მოაზროვნე იურისტი", რომელიც არ იკეტება ნაციონალური სამართლებრივი კულტურისა და პროვინციული სამართლებრივი წესრიგის ნაჭუჭში და ერთიანი ტრანსნაციონალური სამართლებრივი ღირებულებების ძიების პროცესში გადის პარტიკულარული სამართლებრივი აზროვნების ფარგლებიდან.

### 6.2. საერთაშორისო სამართლებრივი კონსულტაციების როლის გაძლიერება

სამართლებრივი ტრანსფერის საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია საერთაშორისო სამართლებრივი თანამშრომლობის ფორმატები. ამ თვალსაზრისით გერდ ვინტერი თანამშრომლობის სტრუქტურებისა და პროცესების თვალსაზრისით საუკეთესო მეთოდად ასახელებს სოკრატესეულ მეთოდს.[101] ეს უკანასკნელი გულისხმობს, რომ კანონშემოქმედება ხორციელდება უცხოელი და ადგილობრივი ე.წ. „Change Agent"-ების ინტენსიური თანამშრომლობით.[102] სწორედ ამ გზით შეგვიძლია მივაღწიოთ იმ იდეალურ ფორმატს, სადაც ხდება უნივერსალისტური და კულტურალისტური კონტექსტების წარმატებული შერწყმა. ამის მნიშვნელობაზე ზემოთ უკვე იყო საუბარი. ქართულ სამართალში ეს ისტორიულადაც ასე ხდებოდა. უცხოური სამართლის ეროვნულ სივრცეში გადმოტანის ნებისმიერი შემთხვევა იყო ნამდვილი შემოქმედებითი პროცესი, რაც იმას გულისხმობდა, რომ უცხოური გამოცდილების საფუძველზე იქმნებოდა ქართულ ეროვნულ იდ-

[98] Wissenschaftsrat (WR), Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschlang (Situation, Analysen, Empfehlungen), 2012, 29.

[99] Wissenschaftsrat (WR), Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschlang (Situation, Analysen, Empfehlungen), 2012, 29.

[100] Duve, Internationalisierung und Transnationalisierung der Rechtswissenschaft – aus deutscher Perspektive, 2013, 7 ff.

[101] Winter, Verwaltungsrechtsentwiklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, VerwArch, 2010, 433 f.

[102] ასევე იხ. Böhm/Weigand, Rule of Law in Public Administration: Building Up an Administrative Legal System in the South Caucasus, in: Kirsch/Siehl/Stockmayer (eds.), Transformation, Politics, and Implementation: Smart Implementation in Governance Programs, 2017, 238 f; 41 ff.

ენტობასთან და ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებასთან შესაფერისი ნორმა.[103] მართალია ამ პროცესში ბევრი მკვდარი ნორმაც ჩნდებოდა,[104] რაც გარდაუვალია და დროთა განმავლობაში სწორდება კიდეც, თუმცა ძირითად საკითხებში ადგილი ჰქონდა თანხვედრასა და გარკვეულობას.

საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში ევროპული სამართლებრივი სტანდარტების იმპლემენტაციის განვლილმა პროცესმა აჩვენა, რომ აპროქსიმაციისას გამოიყენება მხოლოდ ლოგიკური იმპლემენტაციის მეთოდი.[105] ამის მოტივაცია არის ის, რომ ბევრი საკითხი მოითხოვს ქართულ რეალობასთან მორგებას. ამ კონტექსტის გათვალისწინებით, საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის საერთაშორისო სამართლისა და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის სამმართველოს უფროსი ინტერვიუში ხაზგასმით აღნიშნავდა, რომ პრობლემას წარმოადგენს ისეთი უცხოელი ექსპერტების ჩართულობა, რომლებიც არ იცნობენ ქართულ რეალობას. შესაბამისად, მისი თქმით, უცხოელი ექსპერტების ჩართულობის როლი მხოლოდ კონსულტაციებით უნდა ამოიწუროს. ამ ფორმატში ქართული მხარე მიიღებდა ინფორმაციას იმ გამოცდილების შესახებ, რომელიც ევროპულ სახელმწიფოებში არსებობს, რაც მას დაეხმარებოდა ისეთი ნორმის შექმნაში, რომელიც, ერთი მხრივ, შესაბამისი იქნებოდა ევროპულ სტანდარტებთან, ხოლო, მეორე მხრივ, არ იქნებოდა ამოვარდნილი ქართული სინამდვილიდან.

## 7. გარემოს დაცვისა და კლიმატის სფეროში ასოცირების ხელშეკრულებით განსაზღვრული დაახლოების ვალდებულება

ასოცირების შეთანხმებაში გარემოს დაცვის საკითხებს ეხება მესამე თავი.[106] 301-ე მუხლის შესაბამისად, ხელშემკვრელი მხარეები თანხმდებიან, რომ ისინი „განავითარებენ და განამტკიცებენ თანამშრომლობას გარემოს დაცვის საკითხებზე, რითიც წვლილს შეიტანენ მდგრადი განვითარებისა

[103] ზოიძე, ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, 2005, 5-9.

[104] ზოიძე, ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, 2005, 19-20.

[105] მაგ. გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის საერთაშორისო სამართლისა და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის სამმართველოს უფროსმა ინტერვიუსას აღნიშნა, რომ გარემოს დაცვის სფეროში მითითებითი იმპლემენტაცია არ გამოიყენება იმიტომ, რომ თავიდან ავიცილოთ უცხოენოვან დოკუმენტზე გადამისამართება. ამავე დროს, მისი თქმით, მუდმივად იცვლება ევროპული სამართლებრივი აქტები და სასურველია მითითებით ავტომატურად არ მოხდეს ასეთ ცვლილებებზე მიერთება. ეს საკითხი, ცხადია, სახელმწიფოს სუვერენიტეტის საკითხთანაც არის დაკავშირებული.

[106] ასოცირების შეთანხმების 301-306 მუხლები.

და მწვანე ეკონომიკის გრძელვადიანი მიზნების განხორციელებაში. გარემოს გაძლიერებული დაცვა სარგებელს მოუტანს საქართველოსა და ევროკავშირის მოქალაქეებსა და ბიზნეს სექტორს, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის გაუმჯობესების, ბუნებრივი რესურსების შენარჩუნების, ეკონომიკური და გარემოსდაცვითი ეფექტიანობის გაზრდის გზით, ასევე, თანამედროვე, სუფთა ტექნოლოგიების გამოყენების მეშვეობით, რაც ხელს შეუწყობს წარმოების ეკოლოგიურად მდგრადი მოდელების ჩამოყალიბებას. თანამშრომლობა წარიმართება მხარეთა ინტერესების გათვალისწინებით, თანასწორობისა და ორმხრივი სარგებლიანობის ისევე, როგორც გარემოს დაცვის სფეროში მხარეებს შორის არსებული ურთიერთდამოკიდებულებისა და მრავალმხრივი შეთანხმებების გათვალისწინებით.“

თანამშრომლობა მიზნად ისახავს გარემოს ხარისხის შენარჩუნებას, დაცვას, გაუმჯობესებასა და რეაბილიტაციას, ადამიანების ჯანმრთელობის დაცვას, ბუნებრივი რესურსების მდგრად გამოყენებასა და საერთაშორისო დონეზე ძალისხმევის ხელშეწყობას, მათ შორის ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა:[107]

- გარემოსდაცვითი მმართველობა და ჰორიზონტალური საკითხები, მათ შორის სტრატეგიული დაგეგმვა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება და გარემოს სტრატეგიული შეფასება, განათლება და ტრენინგი, მონიტორინგი და გარემოსდაცვითი საინფორმაციო სისტემები, ზედამხედველობა და აღსრულება, გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობა, გარემოსთან დაკავშირებულ დანაშაულთან ბრძოლა, ტრანს-სასაზღვრო თანამშრომლობა, გარემოს შესახებ ინფორმაციის საჯაროობა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესები და ადმინისტრაციული და სამართლებრივი განხილვის ეფექტიანი პროცედურები;
- ჰაერის ხარისხი;
- წყლის ხარისხი და წყლის რესურსების მართვა, მათ შორის წყალდიდობის რისკის მართვა, წყლის რესურსების სიმწირე და გვალვები, ასევე საზღვაო გარემო;
- ნარჩენების მართვა;
- ბუნების დაცვა, მათ შორის, სატყეო მეურნეობა და ბიოლოგიური მრავალფეროვნების კონსერვაცია;
- ინდუსტრიული დაბინძურება და ინდუსტრიული საფრთხეები;
- ქიმიური ნივთიერებების მართვა;
- სატყეო სექტორი.[108]

[107] ასოცირების შეთანხმების 302-ე მუხლი.

[108] მართალია, რომ სატყეო სექტორისათვის ცალკე თავი არ არის გამოყოფილი, თუმცა ვინაიდან DCFTA ქვეყნისგან ითხოვს რიგი ქმედებების შესრულებას საქართველოში ტყის მდგრადი მართვის უზრუნველსაყოფად, ეს სფეროც არაპირდაპირ მოიაზრება (იხ. იულიჰი/გოგალაძე, ევროკავშირთან აპროქსიმაციის საგზაო რუკა გარემოს დაცვისა და კლიმატთან დაკავშირებული ქმედებების სფეროებში, 2016, 2).

ხელშეკრულება აფართოებს გარემოს დაცვის საკითხების მნიშვნელობას, როცა ნათლად მიუთითებს, რომ მხარეებს შორის „თანამშრომლობა მიზნად ისახავს გარემოს დაცვის საკითხების ინტეგრირებას არა მხოლოდ გარემოსდაცვით პოლიტიკაში, არამედ პოლიტიკის სხვა სფეროებშიც.“[109]

გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის დაახლოების (approximation) კონკრეტული ვალდებულებები მოცემულია დანართში. 306-ე მუხლში საუბარია სწორედ იმაზე, რომ გარემოს დაცვის სფეროში „საქართველო მოახდენს ეროვნული კანონმდებლობის დაახლოებას წინამდებარე შეთანხმების XXVI დანართში მითითებულ ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტებთან და საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტებთან, ამავე დანართის დებულებების შესაბამისად.“ წინამდებარე ნაშრომში ძირითადად მხოლოდ გარემოსდაცვითი მმართველობისა და ჰორიზონტალური კანონმდებლობის საკითხებზე იქნება საუბარი.

ასოცირების შეთანხმებაში კლიმატის დაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებს ეხება მე-4 თავი. 307-ე მუხლის თანახმად, აღნიშნულთან დაკავშირებით „მხარეები განავითარებენ და გააძლიერებენ თანამშრომლობას კლიმატის ცვლილების დასაძლევად. თანამშრომლობა წარიმართება მხარეთა ინტერესებიდან გამომდინარე, თანასწორობისა და ორმხრივი სარგებლიანობის საფუძველზე ამ სფეროში ორმხრივ და მრავალმხრივ ვალდებულებებს შორის არსებული ურთიერთდამოკიდებულების გათვალისწინებით.“

თანამშრომლობა მიზნად ისახავს კლიმატის ცვლილების შერბილებას და კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციას, ასევე საერთაშორისო დონეზე ღონისძიებების გატარების ხელშეწყობას, მათ შორის შემდეგ სფეროებში:

- კლიმატის ცვლილების შერბილება;
- კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაცია;
- ნახშირბადით ვაჭრობა;
- უსაფრთხო და მდგრადი დაბალნახშირბადიანი შემცველობისა და საადაპტაციო ტექნოლოგიების კვლევა, განვითარება, დემონსტრირება, დანერგვა და გავრცელება;
- კლიმატთან დაკავშირებული საკითხების დარგობრივ პოლიტიკაში ინტეგრაცია.

შეთანხმების XXVII დანართში მოცემულია ის კონკრეტული რეგულაციები, რომელთაც ეტაპობრივად უნდა დაუახლოვდეს საქართველოს კანონმდებლობა. ესენია 2006 წლის 17 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 842/2006 რეგულაცია ზოგიერთი ფტორირებული სათბურის გაზების შესახებ და 2009 წლის 16 სექტემბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 1005/2009 რეგულაცია ოზონის შრის დამშლელი ნივთიერებების შესახებ.

[109] ასოცირების შეთანხმების 302-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

# 8. საქართველოში გარემოს დაცვის სამართლის კოდიფიკაცია როგორც სისტემური ევროპეიზაციის შესაძლებლობა?

## 8.1. კოდიფიკაცია გარემოს დაცვის სამართლის სისტემის ჭრილში

გარემოს დაცვის სამართლის კოდიფიკაციის საკითხი, უპირველესად, დაკავშირებულია ამ სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის სისტემურ გააზრებასთან, კერძოდ, ზოგადი და სექტორალური გარემოს დაცვის სფეროების ჰარმონიზაცია/უნიფიკაციასთან. ასოცირების შეთანხმებაშიც სფეროების განსაზღვრა ამ სისტემურ დაყოფას ეფუძნება. იმისათვის, რომ გარემოს დაცვის სამართლის კოდიფიკაციის შესაძლებლობის საკითხი განვსაზღვროთ, ჯერ აუცილებელია გავარკვიოთ, თუ რა მოიაზრება გარემოს დაცვის ზოგად, ჰორიზონტალურ და სექტორალურ კანონმდებლობებში. გარემოს დაცვის ზოგად, ანუ ჰორიზონტალურ კანონმდებლობაში მოიაზრება ისეთი ნორმები, რომლებიც საერთოა სექტორალური კანონმდებლობისთვის (გარემოს დაცვის პრინციპები, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება, გარემოსდაცვითი ზიანის რეგულირება, გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, უფლებების დაცვა, ეკოაუდიტი და სხვა). სექტორალური გარემოს დაცვის კანონმდებლობა კი გულისხმობს გარემოს ცალკეულ ელემენტებზე ან ცალკეულ გამოვლინებებზე ორიენტირებულ კანონმდებლობას. ამ მხრივ გამოყოფენ მედიალური გარემოს (მიწის, წყლის და ატმოსფერული ჰაერის) დაცვის კანონმდებლობას, ვიტალური გარემოს (ცხოველთა და მცენარეთა სამყაროს) დაცვის კანონმდებლობასა და კაუზალური გარემოს დაცვის (ბირთვული ენერგიის, ნარჩენების მართვისა და სხვა) კანონმდებლობას.[110] გარემოს დაცვის სამართლის ამგვარი სტრუქტურა და დიდი მოცულობა კოდიფიკაციის მოდელების განსაზღვრის აუცილებელი ფაქტორებია.

## 8.2. კოდიფიკაციის მოდელები

ბევრი ქვეყნის მაგალითი მოწმობს, რომ გარემოს დაცვის კანონმდებლობის არსებობა შესაძლებელია არასისტემატიზირებული სახითაც. არსებობს ასევე ქვეყნები, რომლებმაც მოახერხეს კოდიფიკაციები, რამაც შედეგად მოიტანა კოლიზიების დაძლევა, უნიფიკაცია/ჰარმონიზაცია და ერთიანი სამართლებრივი პოლიტიკის შემუშავება. ამ გამოცდილებათა გათვალისწინებით და ლიტერატურაში არსებული დისკუსიების საფუძველზე შეგვიძლია გამოვყოთ გარემოს დაცვის სამართლის კოდიფიკაციის ორი მოდელი - სატელიტური და სრული კოდიფიკაციის სახით. [111]

---

[110] Breuer, Strukturen und Tendenzen des Umweltschutzrechts, in: Der Staat, 1981, 396 ff.

[111] ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სრულყოფის სტრატეგიული ასპექტები, ჟურნ. „სამართლის ჟურნალი“, 2012, 110-დან.

გარემოს დაცვის კანონმდებლობის კოდიფიკაციის სატელიტური მოდელი გულისხმობს გარემოს დაცვის სამართლის ისეთი ზოგადი (ჰორიზონტალური) ნორმების თავმოყრას ერთ საკანონმდებლო აქტში, რომლებიც საერთო იქნება გარემოს დაცვის სექტორალური კანონმდებლობისათვის. საქართველოს გარემოს დაცვის საკანონმდებლო სისტემა თითქოს მოიცავს სატელიტური მოდელის ნიშნებს. თუმცა „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი (1997 წ.), რომელიც მოიხსენიება ე.წ. „ჩარჩო კანონის“ სახელით, იმ სახით არ მოიცავს ზოგად სამართლებრივ ინსტიტუტებს, რომლითაც ჰორიზონტალური ხასიათის საკითხებს ამოწურავდა. ამგვარად, ის არ აკმაყოფილებს იმ მოთხოვნებს, რომლებიც დამახასიათებელია სატელიტური მოდელის საკანონმდებლო ტრადიციებისათვის (მაგ: შვეიცარია და პოლონეთი).[112] ამიტომ ის სატელიტური კოდიფიკაციის მოდელად არ უნდა მივიჩნიოთ.

გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სრული კოდიფიკაცია (მაგ: შვედეთი, ინგლისი[113]) კი ამ სფეროს სისტემურად გააზრების გზით ცდილობს დაძლიოს კანონმდებლობის სიმრავლის შედეგად შექმნილი კოლიზიები, რეგულირების დეფიციტები, გარემოს დაცვის შიდა და გარე კონფლიქტები და სხვა. მისი მიზანია უნიფიკაცია, ჰარმონიზაცია, ტრანსფარენტულობა, გამარტივება და გარემოს დაცვის გაძლიერება,[114] რომელიც ქმნის სფეროს ძირეული (და არა ნაწილობრივი) გარდაქმნის ფართო პერსპექტივებს. არსებობს ასევე ფრანგული მოდელი, რომელიც კოდიფიკაციის ნაცვლად გვთავაზობს ნავიგაციური სახის კოდექსის მოდელს. იგი ამარტივებს ორიენტირებას სხვადასხვა გარემოსდაცვითი აქტების გამოყენების დროს.[115]

ცხადია, კოდიფიკაციის ორივე მოდელის პირობებში იქმნება ასოცირების შეთანხმებით აღებული ვალდებულებების ქართულ კანონმდებლობაში იმგვარი იმპლემენტაციის შესაძლებლობა, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული რეფორმისა და მოდერნიზაციის სისტემურობა.

### 8.3. კოდიფიკაციის პერსპექტივა საქართველოში

საქართველოში 2010 წელს იყო ყოვლისმომცველი გარემოს დაცვის კოდექსის შემუშავების მცდელობა. ის პარლამენტშიც წარადგინეს და პირველი მოსმენითაც მიიღეს, თუმცა მოგვიანებით, მეორე მოსმენაზე ჩავარდა

---

[112] ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სრულყოფის სტრატეგიული ასპექტები, ჟურნ. „სამართლის ჟურნალი“, 2012, 110.

[113] გერმანიის შემთხვევაში შემუშავდა გარემოს დაცვის ყოვლისმომცველი კოდექსის ორი პროექტი - ერთი 1990 წელს ე.წ. პროფესორების კოდექსის პროექტი (UGB-ProfE), ხოლო მეორე 1997 წელს ე.წ. დამოუკიდებელი კომისიის მიერ შემუშავებული კოდექსის პროექტი (UGB-KomE), რომლებსაც მოქმედ კანონებად ქცევა არ ღირსებია (დაწვრ. იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 158 ff).

[114] ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სრულყოფის სტრატეგიული ასპექტები, ჟურნ. „სამართლის ჟურნალი“, 2012, 110-111.

[115] იხ. Projektgruppe UGB (Autor), Umweltgesetzbuch, Erstes Buch, 2008, 12.

და დიდი ხანია, რაც მისი არსებობა დავიწყებას მიეცა. კოდექსის პროექტი „ომის პრინციპით“ აერთიანებდა მოქმედ კანონმდებლობას (მათ შორის არაერთ კანონქვემდებარე აქტს, რომელიც დღეს ტექნიკური რეგლამენტის სახით მოქმედებს), ის გვთავაზობდა ასევე გარკვეულ სიახლეებს, რაც წმინდა „ქართული მიგნებები“ იყო და არ იზიარებდა ევროპულ გამოცდილებას (თუმცა ამ გამოცდილების გაზიარებაზე ტრაფარეტულად მიუთითებდა განმარტებითი ბარათი). მოკლედ რომ ვთქვათ, წარმოდგენილი პროექტი როგორც ფორმალური, ისე შინაარსობრივი თვალსაზრისით არ შეესაბამებოდა მოთხოვნილ სტანდარტებს. ამ კოდექსის შექმნის იდეა პირველად 2009 წელს გაჩნდა გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების (gtz) ბიომრავალფეროვნების დაცვის პროექტის მიერ ორგანიზებულ სამუშაო შეხვედრებზე. ამ იდეას თავიდან გარემოს დაცვის სამინისტროს მხარდაჭერაც ჰქონდა.[116] შთამბეჭდავი სამუშაო ჯგუფიც შეიქმნა, რომელშიც შედიოდნენ საერთაშორისო და ადგილობრივი დონის ექსპერტები.[117] თუმცა შემდეგ ერთ-ერთმა ამერიკულმა დამფინანსებელმა ორგანიზაციამ მოახერხა სამინისტროს გადარწმუნება და ამის შედეგად მივიღეთ სწორედ ზემოთ აღნიშნული კომპილაციური კოდექსის პროექტი. gtz-ის წამოწყების ფარგლებში მაშინ ჩვენ მოვახერხეთ მხოლოდ ქართული კანონმდებლობის ანალიზი და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შედარების საფუძველზე შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.[118] მოსაზრებები შემუშავდა ასევე კოდიფიკაციის მოდელების შესახებ. გერდ ვინტერის მიერ შემოთავაზებული კონცეფცია უფრო სატელიტური მოდელისკენ იხრებოდა.[119] თუმცა ის ასევე აღწერდა სრული კოდიფიკაციის შესაძლო მოდელს და მიუთითებდა მის სასარგებლო არგუმენტებზე.

საქართველოში სრული კოდიფიკაციის მოდელის განხორციელებასთან დაკავშირებით მხარდამჭერი პოზიცია სამეცნიერო ლიტერატურაში ადრე მეც დავაფიქსირე,[120] თუმცა ახლა ვფიქრობ, რომ გარემოს დაცვის კანონმდებლობის არანორმალურად დიდი მოცულობის, მისი დინამიური ბუნებისა და საკანონმდებლო ტექნიკის გამო, სრული კოდიფიკაციის იდეის განხორციელება თითქმის შეუძლებელი იქნებოდა. შესაბამისად, თუ მომავალში ას-

[116] აღსანიშნავია, რომ გარემოსდაცვითი კოდექსის მომზადების ვალდებულება შეტანილი იყო ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო (ENPAP) განხორციელების 2010 წლის პროგრამაშიც.

[117] ძირითად, სარედაქციო ჯგუფში შედიოდნენ გერდ ვინტერი, პაატა ტურავა, მე და კიდევ რამდენიმე ექსპერტი.

[118] იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, 2010.

[119] აღსანიშნავია, რომ პროფ. გერდ ვინტერი გერმანიაში უფრო ადრე გამართულ სამეცნიერო დისკუსიებშიც ამ პოზიციას აფქსირებდა (Winter, Umweltgesetzbuch oder Allgemeines Umweltgesetz? Reaktion auf Michael Kloepfer, in: GAIA 16/2/2007, 108 f.).

[120] ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სრულყოფის სტრატეგიული ასპექტები, ჟურნ. „სამართლის ჟურნალი“, 2012, 119.

ეთი გადაწყვეტილება კვლავ იქნა მიღებული, მიზანშეწონილია, რომ არჩევანი გაკეთდეს სატელიტური მოდელის სასარგებლოდ. უკიდურეს შემთხვევაში შეიძლება რეალისტური ყოფილიყო *მიხაელ კლოფვერისეული* სრული კოდიფიკაციის იდეის მატერიალიზაცია, რომელიც დაემყარებოდა ფინალიზირებადი, არაამომწურავი რეგულაციების შემცველი კანონშემოქმედების მოდელს,[121] ნაცვლად კონდიციური ხასიათის კანონმშემოქმედებისა, რომელსაც ექნებოდა საკითხების ამომწურავი მოცულობის პრეტენზია და სივრცეს არ დატოვებდა მეორადი, შემავსები კანონმდებლობისათვის.

[121] Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 156.

# II თავი.
# გარემოს დაცვის ევროპული სამართალი

## 1. გარემოს დაცვის სამართალი როგორც მრავალდონიანი სისტემა

ნებისმიერ ქვეყანაში, გარემოს დაცვის სამართალი, ფორმალური თვალსაზრისით, უმეტესწილად სწორედ ეროვნული სამართლისაგან შედგება, თუმცა შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ის ფორმირებულია ასევე სხვა დონეებზე. გარემოს დაზიანების ტრანსნაციონალური ხასიათის გამო სულ უფრო მეტად მოჭარბებულია საერთაშორისო და ევროპული გარემოსდაცვითი რეგულაციების შექმნის აუცილებლობა, რის გამოც დღეს გარემოს დაცვის სამართალი განსაკუთრებით გამორჩეულად წარმოადგენს მრავალდონიან სამართლებრივ სისტემას – საერთაშორისო სამართალი, ევროპული სამართალი და ეროვნული სამართალი.[122] ამ სამივე დონეს საქართველოსთვის აქვს რელევანტური მნიშვნელობა.

რაც შეეხება საერთაშორისო სამართალს, უდავოა, რომ „მსოფლიო სულ უფრო ურთიერთდამოკიდებული და ინტეგრირებული ხდება. სახელმწიფოთა ცალმხრივი მოქმედება, რომელშიც სხვა სახელმწიფოთა და ერთა ინტერესები არ არის გათვალისწინებული, არა მხოლოდ არ იძლევა გრძელვადიან უპირატესობას, არამედ საფრთხის წინაშე აყენებს თვით კაცობრიობის არსებობას“.[123] ამგვარი საერთო გამოწვევების წინაშე სახელმწიფოთა მოქმედებები ურთიერთშეთანხმებული უნდა იყოს, რისი მიღწევაც შესაძლებელია მხოლოდ ეროვნული სამართლის მეშვეობით. საქართველოში როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებითი სამართალი,[124] ისე საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართალი[125] არის ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის ნაწილი და „თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას ან კონსტიტუციურ შეთანხმებას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიმართ.“[126] ეს იმას ნიშნავს, რომ სამარ-

[122] Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2008, 5. Kap., Rn. 11.

[123] ქურდაძე, საერთაშორისო და რეგიონული საერთაშორისო სამართლის პრიმატი და საქართველო, იხ. წიგნში: კორკელია/სესიაშვილი (რედ.), საქართველო და საერთაშორისო სამართალი (სტატიათა კრებული), 2001, 36 (38).

[124] ცნობილაძე, საერთაშორისო სამართლისა და შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის თანაფარდობა, იხ. წიგნში: კორკელია/სესიაშვილი (რედ.), საქართველო და საერთაშორისო სამართალი (სტატიათა კრებული), 2001, 48 (48-დან).

[125] კორკელია, საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართალი საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში, იხ. წიგნში: კორკელია/სესიაშვილი (რედ.), საქართველო და საერთაშორისო სამართალი (სტატიათა კრებული), 2001, 62 (62-დან).

[126] საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-4 მუხლი (ანალოგიურ დათქმას შეიცავდა ძველი რედაქციის მე-6 მუხლი).

თლებრივი სისტემების მონისტური თეორიის მიხედვით, ზემოთ დასახელებული დონეები (ეროვნული, ევროპული, საერთაშორისო) ქმნიან ერთ, ყოვლისმომცველ სამართლებრივ სისტემას. გარემოს დაცვის სფეროში საქართველოს რატიფიცირებული აქვს მრავალი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ხელშეკრულება,[127] რომელიც კონსტიტუციურ-სამართლებრივად ითვლება საქართველოს სამართლებრივი სისტემის ნაწილებად და მისი იმპლემენტაცია არ არის სავალდებულო.

მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სამართალი საქართველოს სამართლებრივი სისტემის შემადგენელი ნაწილია და მისი როლი გლობალური გამოწვევების პირობებში დღითიდღე იზრდება, წინამდებარე ნაშრომში განხილული საკითხები ძირითადად ორდონიან ჭრილში იქნება დანახული - ევროპული და ეროვნული სამართლის სახით. ეს არჩევანი ნაშრომის ქვესათაურებიდანაც ჩანს. თუმცა უშუალოდ ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის დახასიათებამდე საჭიროა გარემოს დაცვის ზოგადი განმარტება, რომელიც მეტნაკლებად საერთო იქნება სამივე დონისთვის. ამ მიზნის მისაღწევად უნდა განისაზღვროს თავად „გარემო“ (2), „გარემოს დაცვა“ (3) და „გარემოს დაცვის სამართალი“ (4).

## 2. გარემო

### 2.1. განმარტების დანიშნულება

სამართლებრივ თუ პოლიტიკურ დისკუსიებში ბევრი საუბრობს ბოლო პერიოდის ისეთ ერთ-ერთ ყველაზე პოპულარულ თემაზე, როგორიცაა გარემოს დაცვა. თუმცა ხშირად ამ დისკუსიებში გააზრებული არ არის თვით დაცვის ობიექტის, ანუ „გარემოს“ ნამდვილი შინაარსი. საქმე ისაა, რომ ის რაც პოლიტიკური ან სოციალური დისკუსიის საგანია, შეიძლება სულაც არ იყოს ან არც გახდეს სამართლებრივი (ნორმატიული) დაცვის ობიექტი. ამიტომ საჭიროა გარემოს დეფინიციის ისეთი ფორმირება, რომლის დახმარებითაც შესაძლებელი გახდება იმ კონტურების გამოკვეთა, რაც საკანონმდებლო რეგულირების ან/და სამართლებრივი კვლევის ინტერესის სფეროა. ამ მიზნით, პირველ რიგში, ერთმანეთისაგან უნდა გავმიჯნოთ გარემოს ექსტენსიური (ფართო) და რესტრიქტიული (ვიწრო) გაგება, რაც ნორმატიული გაგებით გარემოს, ანუ გარემოს როგორც სამართლებრივად დაცული სიკეთის, იდენტიფიცირების საშუალებას შექმნის. ჩვენ სწორედ ეს უკანასკნელი გვაინტერესებს როგორც de lege lata, ისე de lege ferenda თვალსაზრისით.

[127] გარემოს დაცვის სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებების ნუსხა იხ. http://www.moe.gov.ge/ka/კანონმდებლობა/saertashoriso-xelshekrulebebi.

### 2.2. გარემოს ექსტენსიური გაგება

ექსტენსიური, ანუ ფართო გაგებით გარემოში მოიაზრება ის მთლიანი გარემოცვა, რომელშიც ადამიანს უწევს ცხოვრება და მოღვაწეობა.[128] ესენია: სოციალური გარემო, პოლიტიკური გარემო, ბიზნეს გარემო და ა.შ. გარემოს ამგვარ გაგებაში მოიაზრება პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული და ა.შ. ინსტიტუტების ერთობლიობა, რომელშიც თითქმის არ ჩანს გარემოს დაცვის ჭრილში იმ საკითხთა წრე, რაც საინტერესო იქნებოდა საჯარო (მათ შორის მმართველობითი) ამოცანების იდენტიფიცირებისათვის. ამიტომ, ის სამართლის სფეროში არც განიხილება.[129] თუმცა გარე კონფლიქტების თვალსაზრისით, როცა გარემოსდაცვითი საკითხები შესაბამისობაშია სოციალურ, ეკონომიკურ და სხვა მსგავსი სახის საკითხებთან, გარემოს ფართო გაგება იღებს გარკვეულ ნორმატიულ მნიშვნელობას (მაგ: ასეთია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და მოცულობითი ნაწილი - ე.წ. „სოციალური შეფასება“).

### 2.3. გარემოს რესტრიქტიული გაგება

სამართალში დომინირებს გარემოს რესტრიქტიული, ანუ ვიწრო გაგება. ტრადიციულად ამ უკანასკნელში მოიაზრებოდა მხოლოდ ბუნებრივი გარემო, ანუ ადამიანის ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლები[130] - როგორებიცაა მიწა, წყალი, ჰაერი, ბიოსფერო, მათი ურთიერთგავლენა, ან მათი გავლენა ადამიანზე. თუმცა დროთა განმავლობაში გარემოს რესტრიქტიული გაგების ტრადიციულმა შინაარსმა მოდიფიკაცია განიცადა. თანამედროვე საზოგადოებრივი სტრუქტურის პირობებში წარმოუდგენელია გარემოს დაცვა ადამიანის მიერ სახეცვლილი გარემოს (კულტურული ლანდშაფტების, მოწესრიგებული ურბანული სივრცეების, მატერიალური კულტურული მემკვიდრეობის და ა.შ.) დაცვის გარეშე.[131] ეს უკანასკნელი სივრცეები და სიკეთეები დღეს იმდენად დიდი მოცულობისაა, რომ ამ შინაარსმა საკმაოდ დიდი ადგილი დაიკავა გარემოს ტრადიციულ კომპონენტებს შორის. ამ მხრივ, არც ქართული კანონმდებლობა არ არის გამონაკლისი, რომელიც სრულად აღიარებს ამ მოდიფიცირებულ მიდგომებს, როცა ის გვაძლევს „კულტურული გარემოს“ სრულყოფილ ლეგალურ დეფინიციას.

### 2.4. გარემოს ნორმატიული გაგება

ვიწრო იურიდიული ინტერესის თვალსაზრისით, ბუნებრივი და ადამიანის მიერ სახეცვლილი გარემო დაზუსტებულია საკანონმდებლო, სასამართლო

128 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 53.
129 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 14.
130 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 54.
131 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 59.

და დოქტრინალურ განმარტებებში, რომელიც ერთობლიობაში გვაძლევს გარემოს ნორმატიულ გაგებას.[132]

როგორც ევროპული, ისე ეროვნული გარემოს დაცვის კანონმდებლობა იცავს გარემოს ისეთ კომპონენტებს როგორებიცაა ადამიანის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა, ჰაერი, მიწა და წყალი, კლიმატი, ბუნებრივი რესურსები, კულტურული მემკვიდრეობა, ნივთიერი სიკეთეები, ასევე, ფუნქციური ურთიერთმიმართება ამ კომპონენტებს შორის.[133] ეს კომპონენტები კონკრეტულად არის განმარტებული ე.წ. ლეგალურ დეფინიციებში[134] ან სამართლებრივ მიდგომებში,[135] რომელთაც იურიდიული კვალიფიკაციისთვის დიდი პრაქტიკული დანიშნულება აქვს.

იმის გათვალისწინებით, რომ გარემოს დაცვას არ გააჩნია სახელმწიფოებრივი საზღვრები, გარემოს ნორმატიულ გაგებაში ასევე უნდა მოვიაზროთ ისეთი ტრანსნაციონალური გარემოსდაცვითი საკითხები, რომელიც გულისხმობს გლობალურ და რეგიონულ გამოწვევებს, როგორებიცაა გლობალური კლიმატის ცვლილებები, გადამფრენი ფრინველები, საერთაშორისო მნიშვნელობის მდინარეები და ა.შ.[136]

გერმანულ კანონმდებლობაში გვხვდება გარემოს ნორმატიული გაგების გაფართოებული მოცულობაც - ადამიანის ღირსეული გარემოს სახით (menschenwürdiges Umwelt).[137] აღსანიშნავია, რომ ამ გამოცდილების გავლენით საქართველოს სივრცითი მოწყობისა და მშენებლობის კოდექსში არაერთგან ჩაიწერა ტერმინი - „ადამიანისათვის ღირსეული გარემოს“ შექმნა/შენარჩუნება, რისი უზრუნველყოფის ვალდებულება წარმოიშობა ჰოლისტური (ინტეგრირებული) ტიპის სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავებისას.[138]

---

132 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 55.

133 დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 180-დან.

134 მაგ. აჰკ-ის მე-4 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად ატმოსფერული ჰაერი განმარტებულია, როგორც შენობის გარეთ არსებული ჰაერი.

135 მაგ. ფიზიკური ხელშეუხებლობის ძირითადი უფლება და ჩვეულებრივი კანონმდებლობით განსაზღვრული დაცვის კონცეფციის სისტემური განმარტებით იქმნება მიდგომა, რომელიც გვაძლევს ადამიანის სიცოცხლის ან ჯანმრთელობის დაცულ სფეროს და მასში ჩარევის ფარგლებს, იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 201-დან.

136 AEUV-ის (ლისაბონის ხელშეკრულების) 191-ე მუხლის (პუნქტ. 1).

137 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 56.

138 კანონპროექტი იხ. http://info.parliament.ge/#law-drafting/13042 (ნანახია 02/09/17).

## 3. გარემოს დაცვა

### 3.1. გარემოს დაცვის მიზნები

გარემოს დაცვას თავდაპირველად მხოლოდ ანთროპოცენტრული მიზანი ჰქონდა, მისი ცენტრალური ელემენტი იყო ადამიანის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა. გარემოს დაცვის ანთროპოცენტრული კონცეფციის მიხედვით, ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლების[139] დაცვა ხდებოდა არა თავად გარემოსთვის, არამედ ადამიანისთვის. მოგვიანებით ე.წ. ეკოლოგიური ეთიკის სახელით ცნობილ დისკუსიებში, რომელიც აშშ-ში დაიწყო გასული საუკუნის 70-იან წლებში[140] და გერმანიაში 80-იანი წლებიდან ფართო ასპარეზი ჰპოვა,[141] გარემოს დაცვაში შემოვიდა ახალი - ეკოცენტრული მიმართულება, რაც გულისხმობდა გარემოს დაცვას უკვე საკუთრივ გარემოსთვის და არა მხოლოდ ადამიანისთვის. გარემოს დაცვის ამ ახალი ორიენტირების პოზიტივირება წარმატებით განხორციელდა გერმანიის ძირითადი კანონის 20a და ევროკავშირის სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების შესაბამის მუხლებში,[142] რომელთა თანახმად, ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლებისა და ადამიანის ჯანმრთელობის გარდა დაცულია ცხოველთა სამყარო და ბუნებრივი რესურსები, როგორც დაცვის ავტონომიური ობიექტები. საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე (4) მუხლში ეკოცენტრული ნიშნების შემოტანის მცდელობა იმით დამთავრდა, რომ მან საბოლოოდ ანთროპოცენტრული შინაარსი მიიღო,[143] რაც 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში 29-ე (2) მუხლით მხოლოდ ნაწილობრივ გამოსწორდა, რაზეც მოგვიანებით უფრო დაწვრილებით იქნება საუბარი.

გარემოს დაცვის ეკოცენტრული მიზანი გულისხმობს ადამიანის ეთიკურ პასუხისმგებლობას გარემოს დასაცავად. მისი ამოცანაა ისეთი ზემოქმედების შეზღუდვა, რომელსაც უარყოფითი გავლენა ადამიანის ჯანმრთელობაზე არ აქვს, მაგრამ სახიფათოა წმინდა ეკოლოგიური თვალსაზრისით (მაგ: მწირი ბუნებრივი რესურსების გაფრთხილება, ოზონის შრის შენარჩუნება, გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ცხოველთა სახეობების დაცვა და სხვა). ამ წმინდა ეთიკური მოსაზრებების გარდა, გარემოს დაცვის ეკოცენტრული მიზნების ფარგლებში შესაძლებელი ხდება ეფექტური პრევენცია ისეთი სახის გამოვლინებების მიმართ, რომელსაც სამომავლო პერსპექტივაში შეიძლება უარყოფითი გავლენა ჰქონდეს უშუალოდ ადამიანზეც (ამის მაგალითია გლობალური დათბობის უშუალო ზეგავლენა ადამი-

---

139 გერმ. natürliche Lebensgrundlagen.

140 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 16.

141 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 60 ff.

142 დღეს ის მოცემულია ლისაბონის ხელშეკრულების (AEUV) 191-ე მუხლში.

143 37-ე (4) მუხლის კრიტიკა იხ. ყალიჩავა, გარემოს დაცვის სამართალი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 794 (სქ. 12).

ანის ბუნებრივ საცხოვრებელ პირობებზე). ამ თვალსაზრისით, გარემოს დაცვის ანთროპოცენტრული და ეკოცენტრული მიზნების გამიჯვნამ თანდათანობით დაკარგა კიდეც მისი პრაქტიკული დანიშნულება.[144] ეთიკური მოსაზრებით გარემოს დაცვის ასეთმა დაკავშირებამ დღევანდელი ან მომავალი თაობის ადამიანთან ახალი ორიენტირების საჭიროება უფრო გასაგები გახადა. ამიტომაც, ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების ნორმატიული არტიკულირება კონკრეტულ საკანონმდებლო ნორმებში დროთა განმავლობაში სულ უფრო ნაკლებ კრიტიკას იმსახურებს ლიბერალური სამართლებრივი სახელმწიფოს ჭრილში.

### 3.2. გარემოს დაცვის ამოცანები

გარემოს დაცვის მიზნების გათვალისწინებით, თანამედროვე გარემოს დაცვის კონცეფცია ემყარება უსაფრთხოების სამწვეროვან კონცეფციას - საფრთხის აცილება, რისკების წინდახედულობა (მათ შორის რესურსების ეკონომია) და ნარჩენი რისკების (როგორც სოციალურად ადეკვატური რისკები) სახით.[145] თავის მხრივ, უსაფრთხოების სამწვეროვანი მოდელი კავშირშია დაცვისა და სტაბილიზაციის ფუნქციების განხორციელებასთან. საქმე ისაა, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას რაც უფრო მეტად წინმსწრებად და სრულად ხდება გარემოსდაცვითი ინტერესების გათვალისწინება, რაც რისკების დონეზე ხდება, მით უფრო დაცულია როგორც სამართლებრივი სიკეთეები, ისე ამ სიკეთეებისათვის საფრთხის შემქმნელი სუბიექტის საჯარო და კერძო სამართლებრივი სტაბილურობა და სამართლებრივი უსაფრთხოება.[146]

სამწვეროვან მოდელში „საფრთხის“ ცნება გულისხმობს სოციალური წესრიგის დაცვის, გარემოს სიკეთეების ფიზიკური სუბსტანციისა და მისი მთლიანობის ხელშეუხებლობის უზრუნველყოფას. ამ ლეგიტიმური მიზნის გამო საფრთხის აცილების კონცეფციას ლიტერატურაში ლიბერალური კონტროლის კონცეფციასაც უწოდებენ.[147] ამავე დროს, სწორედ საფრთხის ხარისხის გათვალისწინებით ხდება ნორმის ისე სტრუქტურირება, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს მაქსიმალურად სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების საშუალება მიეცეს.[148]

საფრთხეების აცილებისგან განსხვავებით, რისკების წინდახედულობა გულისხმობს ისეთი ზემოქმედების შეზღუდვას, რომლის ნეგატიური შედეგების თაობაზე რაიმე დადასტურებული ცოდნა არ არსებობს, თუმცა ის არც

---

144 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 66.

145 Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, 164 ff.

146 იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 55-დან.

147 Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, Düsseldorf, 1997, 9 f.

148 Schwabe, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JUS, 1973, 133.

უარყოფილი არ არის. მეორე მხრივ, ეს მიდგომა სახელმწიფოს ავალდებულებს გაუფრთხილდეს ბუნებრივ რესურსებს და დაიცვას ისინი, განსაკუთრებით იგულისხმება ისეთი რესურსები, რომელიც არის ამოწურვადი და მილევადი (მათ შორისაა სუფთა ჰაერი). ადმინისტრაციული ორგანოს ასეთი განუსაზღვრელი მანდატი ხდება საჯარო მმართველობის ახლებურად გააზრების წყარო,[149] რასაც საბოლოოდ ე.წ. „გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს“, როგორც „პრევენციული სახელმწიფოს“ და „დამცავი სახელმწიფოს“, კონცეფციამდე მივყავართ.[150]

გარემოსდაცვით სახელმწიფოსთან დაკავშირებით მოგვიანებით უფრო დაწვრილებით იქნება საუბარი. მანამდე ყურადღების გამახვილება შეიძლება იმაზე, თუ რატომ არსებობს თანამედროვე სახელმწიფოში წინდახედულობის ასეთი შესაძლებლობები? საქმე ისაა, რომ ოზონის ფენის მდგომარეობა, კლიმატის ცვლილებები, გლობალური დათბობა და სახეობათა გადაშენების საფრთხე,[151] რომელიც დროთა განმავლობაში სულ უფრო იზრდება, გარემოს დაცვის პოლიტიკასა და სამართლებრივ შემეცნებაში ძირეული გარდაქმნების მიზეზი გახდა. სოციოლოგიურ მეცნიერებაში ულრიხ ბეკის მიერ განვითარებული კონცეფცია „რისკების საზოგადოების“ (Risikogesellschaft[152]) შესახებ, სწორედ, იმ მდგომარეობას ასახავს, რომელშიც დღევანდელი საზოგადოება იმყოფება. მისი აზრით, რისკების საზოგადოების ზღვარდაუდებელმა დამოკიდებულებამ ბუნებაზე და ტექნიკური რეალიზაციის ყოვლისშემძლეობამ რისკების პოტენციალი ისე გაზარდა, რომ თვითონ ამ საზოგადოების ნორმალურ ეკონომიკურ განვითარებასა და სტაბილურ არსებობას შეუქმნა საფრთხე[153] და გამოიწვია სრულიად არაპროგნოზირებადი სიტუაციები.[154] ტექნიკა და მეცნიერება, რომელიც ადამიანის უსაფრთხოებას უნდა მომსახურებოდა, მოგვიანებით თვითონ გახდა რისკების გამოწვევის მიზეზი, რომლის წინააღმდეგ ადამიანის მეცნიერული შემეცნების დონე უკვე უძლური აღმოჩნდა.[155] მეორე მხრივ, თანამედროვე სამომხმარებლო ბაზრის არანორმალურმა გაფართოებამ, სადაც პროდუქცია ემსახურება არა ადამიანის ბუნებრივი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას, არამედ მარკეტინგის საშუალებით ცდილობს თავისი თავის შენარჩუნებას, ადამიანი გახადა არარაციონალური მომხმარებელი.[156] კაპიტალდაბანდების არაბუნებრივმა სურვილმა, ტერიტორიების სამშენებლო მიზნებისთვის არარაციონალურად ათვისებამ, ბუნებრივი რესურსების უზომო რაოდენობით მოხმარებამ და სხვა მსგავსმა ქმედებებმა ისეთი ფატალური

149 Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, 133 ff.

150 Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen, 2001, 30 ff.; 75 ff.

151 Millennium Ecosystem Assessment, Report of UN, 2005.

152 შეად. სათაური: Forsthoff, Staat der Industriegeselschaft, 1971.

153 Beck, Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1986, 13, 75.

154 Evers/Nowotny, Über den Umgang mit Unsicherheit: Die Entwicklung der Gestaltbarkeit von Geselschaft, 1987, 34.

155 Winter, Das Recht der Risikogeselschaft, KJ, 1998, 519 f.

156 Winter, Das Recht der Risikogeselschaft, KJ, 1998, 519 f.

შედეგები გამოიწვია როგორებიცაა ანორმული ნარჩენების დაგროვება, რესურსების მილევა, კლიმატის ცვლილებები და სხვ., რამაც გარემოს დაცვის პოლიტიკას და სამართალს უშუალო საფრხეების გარდა, ახალი - წინდახედულობის ამოცანაც გაუჩინა. მისთვის უკვე საკმარისი არ არის მხოლოდ ხელშესახები საფრთხეების წინააღმდეგ ბრძოლა, არამედ მთავარი ამოცანა რისკების პრევენციაა,[157] რაც ხორციელდება ადმინისტრაციული, პოლიტიკური, სამართლებრივი, გეგმარებითი თუ წამახალისებელი ღონისძიებების ერთობლიობით.

### 3.3. გარემოს დაცვის აქტორები

ვინ უნდა იზრუნოს გარემოს დაცვის ამოცანების განხორციელებასა და მიზნების მიღწევაზე. ამ საკითხთან დაკავშირებით, ჩვენ უნდა ამოვიდეთ იმ მთავარი პოზიციიდან, რომ გარემოს დაცვა ერთდროულად არის როგორც სახელმწიფოს, ისე საზოგადოების ერთობლივი საქმე. თავის მხრივ, ეს დაკავშირებულია თავად გარემოს დაცვის საყოველთაო მნიშვნელობასთან. დღევანდელი ეკოლოგიური გამოწვევების პირობებში, სამართლიანად აღნიშნავს მიხაელ კლოეფვერი, რომ „გარემოს დაცვას აქვს მომავალი, რამეთუ გარემოს გარეშე თვით ეს მომავალი ვერ იარსებებდა“.[158] ამიტომ ეს არის სასიცოცხლო მნიშვნელობის საქმე, რომელიც არ არის მხოლოდ სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციების (UNEP, IMO, IUCN, EECD, IPCC, CSD და სხვა[159]) საზრუნავი, არამედ ის უფრო მეტი დოზით თუ არა, მინიმუმ თანაბარი მნიშვნელობით საზოგადობის (მოქალაქეების, მეწარმეების, საზოგადოებრივი გაერთიანებების, არასამთავრობო ორგანიზაციების) საქმეცაა.

ამგვარად გარემოს დაცვა სახელმწიფოს, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და საზოგადოების ერთობლივი საქმეა, სადაც საზოგადოებას და მის თითოეულ წევრს ცენტრალური ადგილი უკავია. ცხადია, მაგალითად კერძო სექტორის ინიციატივით განხორციელებული პროექტი, რომელიც განახლებადი ენერგიის წარმოებისკენ არის ორიენტირებული და ეკონომიკური ინტერესის გამო განგრძობადი ხასიათისაა, მისი ეკოლოგიური ეფექტით, შესაძლოა აღემატებოდეს სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ მომწესრიგებელი ხასიათის გარემოსდაცვით ღონისძიებებს. ნებისმიერი სახელმწიფოს ცხოვრებაში გარემოს დაცვის სფეროში მომხდარი რევოლუციური ცვლილებები, უპირველესად, სწორედ საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლებასთან იყოს დაკავშირებული, რაც დღეს საქართველოს მაგალითზე უმეტესწილად სამომავლო პერსპექტივაა და ამ მხრივ ქვეყანა მოლოდინის რეჟიმშია. ვფიქრობ, მოცემულ ეტაპზე, როგორც სახელმწიფო

---

157 იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 89-დან.

158 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 1.

159 დაწვრ. იხ. Epiney, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 29 ff.

პოლიტიკა, ისე საზოგადოებრივი აზრი (ცხადია სპეციალიზირებული არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საზოგადოების აქტიური წევრის გამოკლებით) უპირატესობას ანიჭებს ეკონომიკურ განვითარებას, გარემოს დაცვა კი კვლავ მეორე პლანზე რჩება.

## 4. გარემოს დაცვის სამართალი

### 4.1. სფეროს დასახელების საკითხი -

### რატომ „გარემოს დაცვის სამართალი“?

საქართველოში გარემოს დაცვის სამართლის დასახელების აღსანიშნავად უახლოეს პერიოდამდე ძირითადად „ეკოლოგიური სამართალი“, ხოლო უფრო ადრე „ბუნების დაცვის სამართალი“ (Прававая охрана природы) გამოიყენებოდა, რისი ფორმულირებაც რუსულენოვან საბჭოთა იურიდიულ ლიტერატურაში დამკვიდრებული ტერმინოლოგიის პარალელურად ხდებოდა. რუსეთში ეს მიდგომა ახლაც არ არის შეცვლილი და იქ დღესაც ტერმინი ეკოლოგიური სამართალია დამკვიდრებული (რუს. Экологическое право[160]).

საქართველოში სფეროს დასახელება ძირითადად 2010 წლიდან შეიცვალა, რაც უმთავრესად განპირობებული იყო იმით, რომ ივანე ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიულ ფაკულტეტზე შეიცვალა ერთ-ერთი არჩევითი საგნის დასახელება და მას „ეკოლოგიური სამართლის“ ნაცვლად „გარემოს დაცვის სამართალი“ დაერქვა. მოგვიანებით ეს მიდგომა სხვა უნივერსიტეტებშიც დამკვიდრდა. ბევრმა შეიძლება ეს მიაწეროს ევროპულ სივრცეში დამკვიდრებული ტერმინების (ინგ. environmental law, გერმ. Umweltrecht, ფრანგ. droit de l`environnement[161])[162] ქართულ სივრცეში მექანიკურ გადმოღებას. ეს მოსაზრება იმთავითვე უნდა უარვყოთ. სახელწოდების შეცვლის მიზეზი მხოლოდ ობიექტური იყო და მას თავისი არგუმენტები ჰქონდა.

ბუნების დაცვის სამართლის უარყოფა ეფუძვნებოდა იმ მოტივაციას, რომ გარემოს დაცვის ახლებურ გაგებაში მოიაზრება ასევე ადამიანის მიერ მოდიფიცირებული, კულტურული გარემო. შესაბამისად, ეს დასახელება ვერ

---

[160] მაგ. იხ. Третьякова/Голиченков, Экологическое право России, 2011; Голиченков (Ред.), Экологическое право России, 2010.

[161] დასახელებების შესახებ იხ. Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 20.

[162] ეს ტერმინები გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული სწორედ ამ სახით გამოიყენება აშშ-სა და ევროპის სახელმწიფოებში (იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §2, Rn. 2), ანუ მას შემდეგ, რაც დაიწყო გარემოს დაცვის სამართლის, როგორც სამართლის დამოუკიდებელი დარგის, ჩამოყალიბება.

ასახავს ამ ნაწილს და ტერმინოლოგიურად გამორიცხავს მასში კულტურული გარემოს ადგილს. არასწორია ეკოლოგიური სამართლის გამოყენებაც.[163] ეკოლოგიური სამართლის უარყოფა ეფუძვნებოდა იმ მოტივაციას, რომ ტერმინი „ეკოლოგია“ (ბერძ. oikos - სახლი, გარემო, საცხოვრებელი გარემო და logos - შეცნობა) უმეტესად საბუნებისმეტყველო მეცნიერებასთან ასოცირდება და მაშინ შექმნილი სახელმძღვანელოებიც ეკოლოგიურ-საბუნებისმეტყველო და სამართლებრივი ასპექტების მინარევს წარმოადგენდა.[164] დასახელება „გარემოს დაცვის სამართალი“ კი მიანიშნებს ბუნებრივი ან/და კულტურული გარემოს მიმართ მავნე ანთროპოგენული ზემოქმედების, მათ შორის ბუნებრივი რესურსების ანორმული გამოყენების თავიდან აცილების თუ შემცირების ასპექტებზე, რაც ხორციელდება ეკოლოგიური ტონალობის სამართლებრივი მექანიზმების მეშვეობით, ერთმანეთთან ძლიერ დაპირისპირებული საჯარო და კერძო ინტერესების, განსაკუთრებით კი საჯარო ინტერესების დაბალანსების გზით (ეკონომიკა, ეკოლოგია და სოციალური მოთხოვნილებები და ა.შ.). ცხადია, სფეროს ამ დასახელებაში გამოკვეთილად ჩანს სამართლებრივი შინაარსი. ამავე დროს, მასში სტრუქტურიზებულია ის ძირითადი დოგმატური ცნებები (გარემო, გარემოს დაცვა), რომელიც ნათლად წარმოაჩენს სამართლის იმ სფეროს არეალს, მიზნებსა და ამოცანებს, რაზეც ზემოთ უკვე იყო დეტალურად საუბარი.

### 4.2. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც ავტონომიურად ფუნქციონირებადი სამართალი

გარემოს დაცვის სამართალს მისი კუთვნილი ადგილი აქვს როგორც პოზიტიურ სამართალში, ისე სამართლის მეცნიერებაში. პოზიტიური სამართლის თვალსაზრისით, გარემოს დაცვის სამართალი არის იმ ნორმების ერთობლიობა, რომელიც ემსახურება გარემოს დაცვის მიზნებისა და ამოცანების განხორციელებას. აკადემიური, ანუ სასწავლო ან კვლევითი გაგებით კი გარემოს დაცვის სამართალი არის ის სფერო, რომელიც ახდენს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის ლოგიკურ სისტემაში მოყვანას, მის კომენტირებასა თუ განმარტებას.[165]

გარემოს დაცვის სამართლის მეცნიერების განვითარება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შემდეგ გარემოებათა გამო. პირველ რიგში, ის გარემოს დაცვის სამართალს ყოფს გარემოს დაცვის ზოგად და სექტორალურ ნაწილებად. ამასთან დაკავშირებით *ულრიხ რამსაუერი* სამართლიანად აღნიშ-

[163] შეად. ჭანტურია, გლობალური ეკოლოგიური პრობლემა და სამართალი, ჟურნ. „სამართალი“, 1991, №4, 15.

[164] მაგ. იხ. ურუშაძე/ლორია, ეკოლოგიური სამართალი, 2003.

[165] პოზიტიური და აკადემიური გაგებით გარემოს დაცვის სამართლის ცნების შესახებ იხ. Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 14.

ნავს, რომ გარემოს დაცვის სამართლის ზოგად და სექტორალურ სფეროებად დაყოფა უმეტესად მეცნიერების დამსახურებაა, ვინაიდან მსგავსი ლოგიკა პოზიტიურ სამართალში ნაკლებად გვხვდება,[166] თუ არ ჩავთვლით გარემოს დაცვის კოდექსის პროექტებს, რომელიც ამ პრინციპზეა აგებული.[167] თუმცა ესეც მეცნიერული მიდგომების შედეგი იყო. ამის გამო, გარემოს დაცვის სამართლის მეცნიერებასა და დოგმატიკას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს. ის ავსებს იმ დეფიციტებს, რომელიც არასისტემატიზირებულობის თვალსაზრისით არსებობს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში და აძლევს მას ტრადიციული სამართლის კონტურებს. ამავე დროს, წმინდა გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის გარდა, არსებობს ასევე მომიჯნავე (განსაკუთრებით სივრცითი მოწყობის, ქალაქგეგმარებისა და ა.შ.) კანონმდებლობები, რომლის მიხედვითაც ხდება გარემოს დაცვის ინტერესების გათვალისწინება და დაცვა, რის გამოც გარემოს დაცვის სამართალს ხშირად შუალედურ სამართალსაც უწოდებენ (Querschnittsrecht).[168] ამ შემთხვევაშიც გარემოს დაცვის სამართლის დოგმატიკას უდიდესი მნიშვენლობა აქვს. ამგვარად, გარემოს დაცვის სამართალი, მართალია, შედარებით ახალი სფეროა, თუმცა აკადემიური თუ საკანონმდებლო განვითარების თვალსაზრისით, მოიცავს ყველა იმ ნიშანს, რომელიც დამახასიათებელია სამართლის სრულყოფილი და ტრადიციული სფეროებისთვის.

### 4.3. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც სამართლის სისტემის გარდაქმნის წყარო

გარემოს დაცვის სამართალი თავისი მიზნებითა და ამოცანებით განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ცხოვრების ბედისწერასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ამიტომ მისი მანდატიც ამ უდიდესი მნიშვნელობის შესაბამისად განისაზღვრება და ცვლის სამართლის ტრადიციულ პარადიგმებს: პირველი, კონსტიტუციური სამართლის თვალსაზრისით, ის ცვლის სამართლებრივი სახელმწიფოსა და ლიბერალური სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფციებს და აყალიბებს გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს კონცეფციას.[169] *მეორე*, ფილოსოფიური თვალსაზრისით, გარემოს დაცვის სამართლის თანამედროვე კონცეფცია ცვლის რეაქტიული, დეფენზიური, რეტროსპექტიული სახელმწიფოს კონცეფციას პრევენციული, პროსპექტიული სახელმწიფოს კონცეფციით.[170] *მესამე*, საჯარო მმართველობის სფეროში გარემოს დაცვის სამართალს შემოაქვს სრულიად ახალი საკითხები. გარემოს-

166 Ramsauer, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 8.

167 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 113

168 Ramsauer, in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 8.

169 გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს შესახებ დაწვრილებით იხ. ამავე წიგნის III თავში (2).

170 Appel, Grenzen des Risikorechts, in: Appel/Hermes/Schönberger (Hrsg.), Öffentliches Recht im offenen Staat, 2011, 463 ff.

დაცვითი მართვის სტილი უმეტესად დაფუძნებულია ისეთ ინოვაციურ მიდგომებზე როგორებიცაა ინტერაქცია, დიალოგი, ინფორმირება, საბაზრო რეგულირება და სხვა.[171]

აღნიშნულის გარდა, გარემოს დაცვის სამართალს ბევრი ძირეული გარდაქმნა შემოაქვს ადმინისტრაციულ სამართალში და ცვლის სამართლის პარადიგმულ ინსტიტუტებს, რასაც გერმანიის მაგალითზე მიხაელ კლოეფვერი მოიხსენიებს გარემოს დაცვის მოტივით სამართლის გარდაქმნის (Rechtsumbildung durch Umweltschutz) სახელით.[172] საქართველოს მაგალითზე შეგვიძლია ვახსენოთ უფლების პროცესუალური დაცვა, როცა გარემოს დაცვის მნიშვნელობის გამო შემოდის ე.წ. პოპულარული სასარჩელო უფლების (ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების ობიექტური კანონიერების შემოწმების) ინსტიტუტი. შეგვიძლია ასევე ვახსენოთ კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი. გარემოს დაცვის დინამიური ხასიათის გამო კანონიერი ნდობა შედარებით შეზღუდულად მოქმედებს, ვიდრე ეს სხვა სფეროში, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელი ხდება მიღებული გადაწყვეტილებების აქტუალიზაცია (აქტის ცვლილება, ანუ ნაწილობრივი გაუქმება) ისე, რომ მხარეს კანონიერი ნდობის საფუძველზე ვერ ექნება ზიანის მოთხოვნის საფუძველი.[173]

### 4.4. გარემოს დაცვის სამართალი როგორც კონტროვერსული სამართალი

გარემოს დაცვის სამართალი დაკავშირებულია ინდივიდუალური თავისუფლების შეზღუდვასთან. გარემოსდაცვითი ლეგიტიმაციის (საჯარო ინტერესის) ეგიდით ის ზღუდავს ინდივიდუალურ ინტერესებს. ევროკავშირის მაგალითზე, იქიდან გამომდინარე, რომ ევროკავშირის ადმინისტრაციული კანონმდებლობის 10%-ზე მეტი გარემოსდაცვითი ხასიათისაა, სადამფუძნებლო ხელშეკრულების დარღვევის თაობაზე დავის 25%-ზე მეტი სწორედ გარემოს დაცვის მოტივით იწყება.[174] დავები კონტროვერსულ ხასიათს ატარებენ - ზოგ შემთხვევაში ის იწყება მომეტებული შეზღუდვების მოხსნის მოთხოვნით, ზოგ შემთხვევაში კი პირიქით, გარემოს დაცვის სტანდარტების აწევით.[175]

მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი კონტროვერსული განცდები „დაზარალებულ“ ქართულ საზოგადოებაშიც ნამდვილად არსებობს (უფრო გარემოსდაცვითი სტანდარტების აწევის თვალსაზრისით), საქართველოში სასამართლო პრაქტიკა მსგავს საკითხებზე დავის თვალსაზრისით არაფრის მთქმე-

---

171 ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სრულყოფის სტრატეგიული ასპექტები, ჟურნ. „სამართლის ჟურნალი“, 2012, №2, 114-დან.

172 Kloepfer, Zur Rechtsumbildung durch Umweltschutz, 1990.

173 დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, §30, §31.

174 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 47.

175 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 47.

ლია. სავარაუდოდ ეს გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ, ერთი მხრივ, გარემოსდაცვითი თვითშეგნების დონე დაბალია, ხოლო, მეორე მხრივ, ქართული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა ჯერ კიდევ არ იძლევა ინდივიდუალური ინტერესების მატერიალურ-სამართლებრივი პერსპექტივების ნათლად გარკვევის შესაძლებლობას.

გარემოს დაცვა კონფლიქტურ მიმართებაშია არა მხოლოდ ინდივიდუალურ, არამედ აგრეთვე საჯარო ინტერესებთანაც (ყველაზე მეტად ეკონომიკურ ინტერესთან). თუ ადრეულ პერიოდში, ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების ეტაპზე, გარემოს დაცვის სამართლის ფუნქცია უფრო პოლიციურ-სამართლებრივ ხასიათს ატარებდა და უმთავრესად კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის არსებული კონფლიქტების დაძლევით შემოიფარგლებოდა,[176] გარემოს დაცვის ახალმა ფილოსოფიამ ამოცანად დაისახა კონფლიქტის მოწესრიგება უკვე ორ საჯარო ინტერესს შორის - ერთი მხრივ, გარემოს დაცვის ინტერესსა და, მეორე მხრივ, ეკონომიკურ განვითარებას შორის.[177] აღსანიშნავია, რომ გარემოს დაცვასა და ეკონომიკურ განვითარებას შორის ასეთი დაპირისპირებული მიმართება კონცეპტუალურ დონეზე მდგრადი განვითარების პრინციპის თაობაზე დისკუსიის ფარგლებში განვითარდა. 1992 წლის რიოს კონფერენციის დასახელებაში ეს პირდაპირ ჩანდა - „გარემო და განვითარება“ (Environment and Development). თანამედროვე სამყაროში ეკონომიკის მნიშვნელობა იმდენად დიდი ფაქტორია, რომ ხშირ შემთხვევაში იწვევს გარემოს დაცვის თემის წინ წამოწევის შეფერხებას. ამის კარგი მაგალითია საქართველოში 2003 წლიდან განხორციელებული დერეგულირების პოლიტიკა, რომელიც სწორედ ეკონომიკური სექტორის ლიბერალიზაციის ეგიდით გაკეთდა.[178] მწვანე ეკონომიკის არგუმენტები კი არცთუ ისე ძლიერია. დაბინძურების სუბიექტს უმეტეს შემთხვევაში არ სურს სოლიდური დანახარჯის გაწევა იმ მოტივით, რომ ხანგრძლივ პერიოდში უფრო მეტ სარგებელს მიიღებს. ეს არ არის მხოლოდ პერსისტენტული ქვეყნების პრობლემა. პირიქით, რაც უფრო მეტად არის განვითარებული ქვეყანაში ეკონომიკა და მეტად ინდუსტრიალიზებულია იგი, მით უფრო წარმოიქმნება მსგავსი ტიპის კონფლიქტები ეკონომიკასა და გარემოს შორის.

გარემოს დაცვის სამართალს ასევე ახასიათებს შიდა კონფლიქტები, რაც კარგად ჩანს ერთი შეხედვით პარადოქსურ ფორმულირებაში - „გარემოს დაცვა გარემოს დაცვის წინააღმდეგ“ (Umweltschutz kontra Umweltschutz).[179] რეალობა მართლაც ასეთია. მაგალითად განვიხილოთ წყლის გამწმენდი ნაგებობის მშენებლობა. მართალია, ეს ღონისძიება იცავს გარემოს ერთ

[176] Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, 134.

[177] ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 81.

[178] დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 40-დან.

[179] Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 76.

ელემენტს (წყალს), მაგრამ იმავდროულად იწვევს ტოქსიკური ნივთიერებების დაგროვებას, რაც ნარჩენების დაცვის სამართლის პოზიციიდან პრობლემურია. ამ შემთხვევაში გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიზანია ასეთი საფრთხეების თავიდან აცილება ინტეგრირებული ტექნოლოგიების გამოყენებით, ხოლო გარდაუვალი ნარჩენების მიმართ მათი უსაფრთხოდ განთავსებისთვის აუცილებელია სამართლებრივი მხარის უზრუნველყოფა. არის ისეთი შიდა კონფლიქტებიც, რაც ბოლომდე დაძლევადი არ არის. მაგალითად რკინიგზის მშენებლობა. მართალია, ერთი მხრივ, ის იწვევს ლანდშაფტის დაზიანებასა და ხმაურს, თუმცა, მეორე მხრივ, მას ბევრად უფრო ნაკლები ნეგატიური ზეგავლენა აქვს გარემოზე, ვიდრე მაგ: შეიძლება ჰქონოდა ინდივიდუალურ ტრანსპორტს.

### 4.5. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც ახალგაზრდა სამართალი

გარემოს დაცვის სამართალი ერთ-ერთი ყველაზე ახალგაზრდა დარგია სამართლის სისტემაში, რომლის, როგორც საჯარო სამართლის,[180] გენეზისი, მართალია, მხოლოდ გასული საუკუნის 70-იან წლებში დაიწყო, თუმცა დღეს მან განვითარების ძალიან მაღალ დონეს მიაღწია. მართალია უფრო ადრეც არსებობდა გარემოს დაცვის კერძო-სამართლებრივი წანამძღვრები, თუმცა ის მხოლოდ ვიწრო ხასიათს ატარებდა. „Corpus Iuris Civilis“ მიერ მკაფიოდ გაცხადებული პრინციპი იმის შესახებ, რომ ჰაერის დაბინძურება არ იყო ნებადართული („Aerem corrumpere non licet“),[181] პრაქტიკაში მხოლოდ „actio negatoria“-ს მეშვეობით ხორციელდებოდა,[182] რომელიც გულისხმობდა მეზობლის უფლებას, შეეტანა სარჩელი იმ პირის მიმართ, ვისი საქმიანობაც აღემატებოდა სერვიტუტით განსაზღვრულ უფლებამოსილების ფარგლებს.[183]

ევროპულ ქვეყნებში გარემოს დაცვის სამართლის საჯარო-სამართლებრივი კონცეფციის განვითარება მხოლოდ გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან იწყება.[184] ევროკავშირშიც გარემოს დაცვის კანონმდებლობის განვითარება 1970 წლიდან დაიწყო და არანორმალური ტემპებით განვითარდა. ჯერ კიდევ 1993 წლისთვის ევროკავშირს მიღებული ჰქონდა 100-ზე მეტი

---

[180] არსებობს აგრეთვე გარემოს დაცვის კერძო სამართალი, რომელსაც წმინდა კერძოსამართლებრივი ბუნება აქვს მაშინ, როცა ის მოქმედებს განტვირთვის ფუნქციით. რაც შეეხება კერძო გარემოს დაცვის შემავსებ ფუნქციას, ის საჯარო უფლებამოსილების ნაწილია და ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მიღებისას ბოჭავს მატერიალურ-სამართლებრივად, იხ. ყალიჩავა, გარემოს დაცვის სამართალი, ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 777,

[181] Mieck, „Aerem corrumpere non licet“ Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Preußen bis zur Gewerbeordnung 1869, in: Technikgeschichte, Bd. 34, 1967, 36.

[182] Lies-Benachib, Immissionsschutz im 19. Jarhundert, 2002, 39.

[183] Lies-Benachib, Immissionsschutz im 19. Jarhundert, 2002, 39.

[184] Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §2, Rn. 1 ff.

სამართლებრივი აქტი გარემოს დაცვის სფეროში (მათ შორის 70 დირექტივა და 15 რეკომენდაცია), რამაც დღეის მდგომარეობით 600-ს გადააჭარბა (აქედან დაახლოებით 400 დირექტივაა).[185] სწორედ ამიტომ ამბობენ, რომ განვითარების ამ ფაზაში ხდებოდა გაერთიანების ხელშეკრულებისა და ზოგადად სამართლის ეკოლოგიზირება (Greening the Treaty). ამ „ბუმმა“ მოგვცა არამხოლოდ სამართლებრივი მატერიის მოცულობის ზრდა, არამედ ასევე გამოიწვია გარემოს დაცვის სამართლის ამბიციური და ინოვაციური განვითარება.

აშშ-ში ადმინისტრაციული კონტროლის საჯარო-სამართლებრივი ინსტრუმენტების განვითარებას მხოლოდ 1970 წლიდან დაედო საფუძველი, როცა მიიღეს ახალი კანონები „National Environmental Policy Act“-ისა და „Clean Air Act“-ის შესახებ.[186] ამით ძირეულად შეიცვალა აშშ-ში გასული საუკუნის 70-იან წლებამდე არსებული პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც გარემოს დაცვა ნაკლებად წარმოადგენდა საჯარო თემას[187] და მავნე გაფრქვევებთან დაკავშირებული ურთიერთობები მხოლოდ ინგლისის საერთო სამართალში განვითარებული კერძო-სამართლებრივი დავის ინსტრუმენტებით წესრიგდებოდა. კერძოდ, უარყოფითი ზემოქმედების შემთხვევაში, მომჩივანი აპელირებდა „Trespas“ და „Nuisance“-ზე, როგორც ზიანის ანაზღაურებისა და სამეზობლო ზემოქმედების აკრძალვის მოთხოვნის სამართლებრივ საშუალებაზე.[188]

ქართული გარემოს დაცვის კანონმდებლობის განვითარება საბჭოთა პერიოდიდან იღებს სათავეს, ძირითადად 80-იანი წლებიდან, რაც უმთავრესად საბჭოთა კავშირის მოდელურ კანონებს ეფუძვნებოდა.[189] დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ კი გარემოს დაცვის კანონმდებლობის რეფორმა უმეტესად ანგლოსაქსური სამართლის, ნაწილობრივ კი რომანულ-გერმანული სამართლის გამოცდილებას დაეფუძნა. ბოლო პერიოდში დერეგულირების პოლიტიკის შემოჭრამ ამ სფეროს ახალი მიმართულება მისცა, რაც წმინდა ქართული, ეროვნული შემოქმედების შედეგი იყო და, ვფიქრობ, მას საერთაშორისო ანალოგი არ ჰქონდა.[190] ამ საბჭოურმა, ქართულმა, ანგლო-

---

185 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 73 ff.

186 Driesen/Adler/Engel, Enviromental Law: a conceptual and pragmatic approach, 2011, 69.

187 Moeskes, Immissionsschutzrecht als Rechtsinstrument (Voraussetzungen und Kritik des US-amerikanischen Instrumentalismus in vergleichender Perspektive), 1994, 24.

188 Driesen/Adler/Engel, Enviromental Law: a conceptual and pragmatic approach, 2011, 32-36.

189 ამის კარგი მაგალითია ეკოლოგიური ექსპერტიზის ინსტიტუტის განვითარება საქართველოში, იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 250-დან.

190 შეად. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 43-დან.

საქსურმა და რომანულ-გერმანულმა ნაზავმა, ცხადია, სისტემური პრობლემები გამოიწვია. ასოცირების შეთანხმება ქმნის ამ სისტემური პრობლემის მოგვარების რეალურ შესაძლებლობას, რაზეც დაწვრილებით ქვემოთ იქნება საუბარი.

### 4.6. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც დინამიური სამართალი

გარემოს დაცვის სამართლის კანონმდებლობის განვითარების დინამიკა, რომელზეც ზემოთ იყო საუბარი, უმთავრესად განპირობებულია ამ სფეროს თავისებურებით. როგორც ისტორიული განვითარების მოკლე მიმოხილვამ აჩვენა, გარემოს დაცვის სამართალი არის რა ტექნიკური ტონალობის სამართალი, რეაგირებს ტექნიკის მუდმივ ცვლილებებზე. ამიტომ ლოგიკურია, რომ ამგვარ ცვლილებებზე რეაგირების ფონზე გარემოს დაცვის სამართალი ვერ დარჩება სტატიკურ მდგომარეობაში. ამის გამო გარემოს დაცვის კანონმდებლობა ექსპერიმენტალურ კანონმდებლობადაც იქცა, ვინაიდან ტექნიკურ მიღწევებზე მყისიერი რეაგირება ყოველთვის არ არის კოგნიტურად გააზრებული და ამ მხრივ კანონმდებელი ერთგვარ ექსპერიმენტებსაც ატარებს.[191] თუმცა, საკანონმდებლო ნორმების ფორმულირებისას, როგორც წესი, ეს თავისებურებები გათვალისწინებულია და მას ცვლილების გარეშე აქვს სიახლეებზე რეაგირების შესაძლებლობა.

სწორედ ამის გამოვლინებაა გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მოდელის დინამიზირება. ცალკეული გადაწყვეტილების მიღებისას ადმინისტრაციული ორგანო ადგენს ისეთ პირობებს, რომ ტექნიკური ცოდნის შეცვლის შემთხვევაში საქმიანობის განმახორციელებელი ვალდებულია, თავისი საქმიანობა შესაბამისობაში მოიყვანოს ახალ მოთხოვნებთან. ცალკეული გადაწყვეტილებების დინამიზირების მიზანია საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკისა (BAT) და გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების შესახებ პროგრესული ცოდნის უწყვეტი იმპლემენტაცია, რითაც ის ქმნის დაცვის სტანდარტის მუდმივი სრულყოფის შესაძლებლობას.[192] მისი მნიშვნელობა განსაკუთრებით გრძელვადიანი ნებართვის შემთხვევაში იკვეთება, როცა ტექნოლოგიური პროგრესი ქმნის მიმდინარე საქმიანობის ახალ მოთხოვნებთან შესაბამისობის პრობლემას. ამ დროს საჭიროა გადაწყვეტილების აქტუალიზაცია.[193] გადაწყვეტილების ატუალიზაციისას, მართალია, მხარეს არ უნდა ჰქონდეს ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა, თუმცა ეს წესი ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აძლევს განუსაზღვრელ უფლებას. აქტუალიზაციის გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული და ეფუძვნებოდეს თანაზომიერების პრინციპისა და ტექნიკური რეგლამენტების მოთხოვნებს.[194]

---

191 შეად. Wahl/Appel, in: Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten,1995, 1 ff.; 33ff.

192 Breuer, Anlagengenehmigung und Grundpflichten, in: FS Feldhaus, 1999, 57.

193 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 338.

194 Sendler, Rechtssicherheit bei Investitionen und normative Anforderungen des modernen Umweltschitzrechts, URP, 1990, 42 ff.

გარემოს დაცვის სამართლის დინამიური ბუნება, ცხადია, თავსებადი არ არის ეკონომიკურ ინტერესებთან და ინვესტიციების უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის მოთხოვნებთან. თუმცა მისი გამართლება ემყარება როგორც ეკოლოგიურ, ისე სამართლებრივ მოტივაციებს. პირველ რიგში, ეს არის მძიმე ეკოლოგიური მდგომარეობა. მეორე მხრივ, წმინდა სამართლებრივი სახელმწიფოს ჭრილში, ზიანის ანაზღაურების კონსტიტუციურად გარანტირებული ვალდებულება აბალანსებს დინამიზირების შედეგად მოსალოდნელ ფინანსურ ტვირთებს. თუ დინამიზირება ხდება კანონიერი ნდობისა და ზიანის ანაზღაურების გარეშე, ეს შემთხვევაც არ იქნება წინააღმდეგობაში ძირითადი უფლებების დაცვის სტანდარტთან, თუ დინამიზირების შესაძლებლობის შესახებ საქმიანობის დაწყებამდე იყო ცნობილი.[195] კანონმდებლობა სწორედ ამ პრინციპს უნდა ემყარებოდეს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რაც უფრო მეტად წინდახედულების ფარგლებშია მიღებული ცალკეული გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება, ან რაც უფრო მეტად მდგრადი და რაციონალური გარემოსდაცვითი პოლიტიკის პრინციპებს ემყარება გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა, მით უფრო ნაკლებად იარსებებს დინამიზირების საჭიროება.

### 4.7. გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც ტექნიკური სამართალი

გარემოს დაცვის სამართალი არის ტექნიკური ტონალობის სამართალი. გარემოს დაცვის სამართლის კავშირი ტექნიკასთან განპირობებულია დამაბინძურებელი ტექნიკის შეზღუდვისა და მისი გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით აქცეპტაბელური, მისაღები ტექნიკით შეცვლის აუცილებლობით. ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებელი ხდება გარემოს დაცვის სტანდარტებისა და ტექნიკური რეგლამენტაციების ფარგლებში, რაც ეკოლოგიური პროფესიონალიზმის, ანუ სათანადო საბუნებისმეტყველო ცოდნის გარეშე წარმოუდგენელია. ამიტომაც, როგორც წესი, გარემოს დაცვის სფეროში კანონშემოქმედებითი თუ მმართველობითი საქმიანობა ყოველთვის სამართლებრივი და დარგობრივი ექსპერტების ტანდემში ხდება. მხოლოდ სამართლებრივი ექსპერტის მიერ განხორციელებული სამუშაო ცარიელია ეკოლოგიური, საბუნებისმეტყველო შინაარსისაგან, დარგობრივი ექსპერტის მიერ განხორციელებულ სამუშაოს კი აკლია რაციონალიზმი და რეალურ ცხოვრებაში იმპლემენტაციის პერსპექტივა. ამ უკანასკნელი ნათქვამის გათვალისწინებით, ამ თანამშრომლობაში შეიძლება სამართლებრივი ექსპერტის როლი უპირატესია, თუმცა დარგობრივი ექსპერტის ჩართულობა გარდაუვალი აუცილებლობაა.

გარემოსდაცვითი რისკების მინიმალიზება, რომლის საჭიროება ტექნიკის გამოყენების შედეგად წარმოიქმნება, ტექნიკის ზეგავლენის შეფასების (Technikfolgenabschätzung[196]) მიზანიც არის. ტექნიკის ზეგავლენის შეფასე-

---

[195] Sach, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, 1994, 56.

[196] ინგლისურად - „Technology Assessment“. ეს ინსტრუმენტი პირველად გასული საუკუნის 70-იან წლებში წარმოიშვა აშშ-ში და ამის შემდეგ მოხდა მისი ინსტიტუციონალიზაცია (იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §1, Rn. 85 ff.).

ბა გულისხმობს ისეთი კვლევების ჩატარებას, რომლებიც გამოავლენს ახალი ტექნოლოგიების (მაგ: ბირთვული ენერგიის, გენტექნიკისა და ა.შ.) დანერგვით მოსალოდნელ პოტენციურ საფრთხეებს. ასეთი შეფასება უპირველესად ხდება პოლიტიკურ (უმთავრესად პარლამენტის) დონეზე, რომელიც ამ საკითხებთან დაკავშირებით, ხშირ შემთხვევაში თანამშრომლობს შესაბამის სამეცნიერო ინსტიტუციებთან. ამის შედეგად, იმართება დისკუსიები შესაბამისი მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიღება/არმიღების ან მისი რეფორმის შესახებ. რაც შეეხება მმართველობის სფეროს, ამ შემთხვევაში ტექნიკის ზეგავლენა ფასდება საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიის (best available technology) იდენტიფიცირებისა და დაგეგმილ საქმიანობაში გამოსაყენებელი ტექნოლოგიის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების გზით.

## 5. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის რაობა და მისი აუცილებლობა

### 5.1. ევროკავშირის სამართალი, როგორც სუპრანაციონალური სამართალი

ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი არის სუპრანაციონალური სამართალი. ამ თვალსაზრისით, ის არ არის ტრანსნაციონალური, საერთაშორისო სამართალი. ევროკავშირის სადამფუძნებლო ხელშეკრულებისაგან განსხვავებით, ევროკავშირის სამართლებრივი აქტები არ შეიცავს საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმების ხასიათს.[197] ის არის არა სახელმწიფოთა ნების გამოვლენის შედეგად მიღებული ნორმა, არამედ წევრ სახელმწიფოთა კავშირის შიდა სამართალი (common internal law in the Member States), როგორც სუპრანაციონალური ავტონომიური ორგანოების (ევროსაბჭოს ან/და ევროპარლამენტის) კანონშემოქმედებითი პროცესის შედეგი. ამის გამო, ის არც შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის მსგავსი წარმონაქმნია.

### 5.2. ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც ნაციონალური და სუპრანაციონალური სამართლებრივი სისტემების ურთიერთქმედების შედეგი

ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი არის ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი ყველაზე მოცულობითი სექტორალური სფერო,[198] რომელშიც მოიაზრება სადამფუძნებლო ხელშეკრულებით აღიარებული ევროპის გაერთიანების სამართალი და არა გეოგრაფიული და კულ-

[197] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 105.

[198] Wegener, Europäisches Umweltverwaltungsrecht, in: Therhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, 1299 ff.

ტურული ნიშნით იდენტიფიცირებული კონტინენტის - „ევროპის“ სამართალი.[199] ფართო გაგებით ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი ასევე გულისხმობს წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ კანონმდებლობებს, რომელიც არის როგორც შედარებითი გარემოს დაცვის სამართლის კვლევის საგანი,[200] ისე ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის ჩამოყალიბების ერთერთი მთავარი ფაქტორი. ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით, ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის ჩამოყალიბება ხდება არა ვერტიკალური პრინციპით - ზემოდან ქვემოთ, არამედ ურთიერთქმედებათა საფუძველზე, ანუ ჰორიზონტალური პრინციპით, რომელიც კონსენსუსისა და კომპრომისების ფორმატს გულისხმობს.[201]

ამგვარად ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი წევრი სახელმწიფოებისა და ევროკავშირის სამართლის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური ურთიერთგავლენების შედეგად წარმოქმნილი სამართალია. ამიტომ არასწორია მსჯელობა იმის თაობაზე, რომ ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი ნაციონალური სამართლებრივი სისტემის „მამოძრავებელი“ ან „შემაფერხებელი“ ფაქტორია.[202] ამიტომ ევროპულ სივრცეში, როცა გარემოს დაცვის სამართლის ევროპეიზაციაზეა საუბარი, იგულისხმება არა გაერთიანების სამართლის ცალმხრივი გავლენა ნაციონალურ სამართლებრივ წესრიგზე, არამედ ახალი - სუპრანაციონალური და ნაციონალურის შერეული სამართლებრივი წესრიგის ჩამოყალიბების პროცესი.[203]

### 5.3. ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც მრავალმხრივი კონსულტაციების შედეგი

ევროპული სამართლის სუპრანაციონალური ბუნება თავისთავად არ გულისხმობს მისი შემოქმედების პროცესში სუპრანაციონალური სტრუქტურების ცალმხრივ დიქტატურას. მისი შემოქმედების პროცესში პირდაპირ ან არაპირდაპირ მონაწილეობენ წევრი სახელმწიფოებიც. ოფიციალური სტრუქტურების გარდა, ამ პროცესში ინტენსიურია დიალოგი ევროკავშირის მოქალაქეებთან, ინტერესთა ჯგუფებთან (გარემოსდაცვით ორგანიზაციებთან) და ზოგადად ხალხთან. ამ მხრივ, ევროკომისიის მიერ შეტყობინების სახით შემუშავებულია „კონსულტაციისა და დიალოგის კულტურის გაძლიერებისკენ“ მიმართული სტანდარტები.[204] მაგალითის სახით შეიძლება ვახსენოთ REACH რეგულაცია, რომელთან დაკავშირებით 2003 წელს 3 თვის განმავლობაში ინტერნეტ კონსულტაციების ფორმატში მიიღეს და-

[199] Oppermann, Europarecht, 3. Aufl., 2005, §2, Rn. 7.
[200] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 103.
[201] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 363 ff.
[202] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 3
[203] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 3.
[204] KOM (2002) 277.

ახლოებით 6400 მოსაზრება, ხოლო „Air pollution strategy"-ის დოკუმენტთან დაკავშირებით დაახლოებით 11000 კომენტარი.[205] ამავე დროს, გარემოს დაცვის სფეროში მიღებული მრავალი სამართლებრივი აქტის ინიციატორი იყო წევრი სახელმწიფოები.[206] ამგვარი მოდელის მეშვეობით ხდება არა მხოლოდ ეროვნული ინტერესების გათვალისწინება და აქცეპტაბელურობის ხარისხის ამაღლება, არამედ აგრეთვე არაპოპულარული გადაწყვეტილებების მიღებისას პასუხისმგებლობის გადანაწილება.

კონსულტაციების პროცესში ეროვნული ინტერესების გათვალისწინების ინსტიტუციონალიზაცია ყოველთვის პოზიტიურ შედეგებთან არ არის დაკავშირებული. ევროპული გაერთიანების დონეზე პოლიტიკისა და სამართალშემოქმედების პროცესი ხშირ შემთხვევაში მოჭარბებულად გულისხმობს ეროვნული ინტერესების გატარებას, რომელიც მრავალფეროვანი და განსხვავებულია.[207] თუ უფრო რეგულირებისკენ ორიენტირებული ქვეყნები ითხოვენ მაღალ გარემოსდაცვით სტანდარტებს, ინდუსტრიული ორიენტაციის ქვეყნები ცდილობენ ასეთი სტანდარტების ბლოკირებას ეკონომიკური განვითარების მოთხოვნებთან მათი შეუთავსებლობის გამო. ამის მაგალითია ევროკომისიის მიერ თავის დროზე ფორსირებული ნახშირორჟანგის რედუცირების პოლიტიკა ავტოინდუსტრიის სფეროში, რაც გაპროტესტებული იყო გერმანიის მხრიდან იმ არგუმენტით, რომ ეს დიდი ტვირთი იქნებოდა გერმანიის ავტომწარმოებლებისათვის.

### 5.4. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის აუცილებლობა

ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის არსებობა განპირობებულია გლობალური სახის ეკოლოგიური და ეკონომიკური მოტივაციებით.[208] გლობალური ეკოლოგიური მოტივაციები გულისხმობს გარემოს დაბინძურების ტრანსნაციონალურ ხასიათს. ასეთი იყო მაგალითად გერმანიაში ე.წ. გრძელი საკვამური მილების პოლიტიკა, რაც „blauer Himmel über der Ruhr"-ის სახელითაც არის ცნობილი და დიდ ბრიტანეთში და ზოგადად ევროპის მასშტაბით ტყეების მასობრივი განადგურება. უახლოეს პერიოდში გლობალური ეკოლოგიური გამოწვევებია კლიმატის ცვლილებები, ოზონის დაზიანება, სახეობათა გადაშენება, ზღვის დაბინძურება და სხვა. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის წარმოშობა ამ გლობალურ ფაქტორებთან ერთობლივი და კოორდინირებული ღონისძიებების მეშვეობით გამკლავების აუცილებლობითაა განპირობებული. ის ევროპეიზირებულ ნაციონალურ სამართალთან ტანდემში ქმნის ერთობლივი ღონისძიებების კოორდინირებულად განხორციელების აბსოლუტურ წინაპირობებს.

---

205 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 119.

206 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 121

207 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 124.

208 Wegener, Europäisches Umweltverwaltungsrecht, in: Therhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, 1304 f.

ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის საჭიროების მეორე წინაპირობა არის ის, რომ შეიქმნას ევროკავშირის ერთიანი შიდა ბაზრისთვის მისაღები უნიფიცირებული სამართლებრივი რეგულირება. ცხადია, ევროკავშირის ფარგლებში საქონლის მიმოქცევისთვის თავისუფალი ბაზრის შექმნა მოითხოვს ერთიანი გარემოსდაცვითი სტანდარტების დადგენას (ე.წ. პოზიტიური ჰარმონიზაცია). ამავე დროს ლისაბონის ხელშეკრულება იცნობს საგამონაკლისო პროცედურებს, როცა ბაზარზე დაშვებული უნდა იყოს საქონელი, რომელიც შეესაბამება ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ზოგად მოთხოვნებს, რისი მტკიცების ტვირთი ეკისრება შესაბამის წევრ სახელმწიფოს. ამ წესს ეწოდება ნეგატიური ინტეგრაცია, ანუ წარმოშობის ქვეყნის პრინციპი.[209] მართალია ასეთი საგამონაკლისო მიდგომების მიზანი დისკრიმინაციის აკრძალვა და კონკურენციის ხელშეწყობაა,[210] თუმცა საქონლის დაშვების ზოგადი წინაპირობებიც (საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება, ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვა) საბოლოო ჯამში დადგენილი სტანდარტების ანალოგიურად უნდა განისაზღვროს. ამიტომ, ცხადია, ასეთი გამონაკლისები გარდაუვლად განაპირობებს ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის აუცილებლობას. სწორედ მის ფარგლებში ხდება ერთიანი, ჰარმონიზირებული ხარისხობრივი სტანდარტების დადგენა საქონლის მიმართ, რომლის აღსრულებასაც ემსახურება გარკვეული ინსტიტუციური ჩარჩო.

## 6. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის წყაროები

### 6.1. ევროკავშირის „aquis communautaire“ და გარემოს დაცვის სამართალი, როგორც მისი ნაწილი

ევროკავშირის მოქმედ სამართალს, ანუ ე.წ. „aquis communautaire“-ს, ქმნიან ევროკავშირის ე.წ. პირველადი და მეორადი სამართლებრივი აქტები, ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო იურისპრუდენცია, ევროკავშირის ორგანოების გადაწყვეტილებები და განმარტებები და ევროკავშირის საერთაშორისო ხელშეკრულებები მესამე სახელმწიფოსთან. „aquis communautaire“ სავალდებულოა წევრი სახელმწიფოებისთვის. მათი კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს ევროკავშირის მოქმედ სამართალს. ამ უკანასკნელთან შესაბამისობა ასევე აუცილებელი პირობაა, რომ ასოცირებულმა ქვეყანამ შეასრულოს ნაკისრი ვალდებულებები და გაწევრიანდეს ევროკავშირში.[211] შესაბამისობის დაცვა აუცილებელია ასევე წევრობის შენარჩუნებისათვის.

---

209 Geiger/Khan/Katzur/Bearbeiterm, 6 Aufl., 2017, AEUV (Komm.), Art. 36, Rn. 1 ff.

210 Geiger/Khan/Katzur/Bearbeiterm, 6 Aufl., 2017, AEUV (Komm.), Art. 36, Rn. 2.

211 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 96.

ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი „aquis communautaire“-ის ერთერთ უმნიშვნელოვანეს ნაწილს წარმოადგენს. ევროკავშირისთვის გარემოს დაცვის კანონმდებლობას აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა, რაც განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ის ქმნის ცხოვრების მაღალი ხარისხისა და ევროპის ერთიანი შიდა ბაზრის ფუნქციონირების უმთავრეს საფუძველს. ამავე დროს, ის რაოდენობრივადაც საკმაოდ დიდ ადგილს იკავებს ევროპულ კანონმდებლობაში. რთულია იმის თქმა თუ „aquis communautaire“-ის 85000 გვერდიან კრებულში რა ადგილს იკავებს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა, თუმცა ცნობილია, რომ ევროკავშირის მიერ მიღებული ყოველი მე-10 დოკუმენტი სწორედ გარემოს დაცვის საკითხებს შეეხება.[212]

### 6.2. პირველადი სამართალი

ევროკავშირის ე.წ. პირველადი სამართალი ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგის კვაზიკონსტიტუციას წარმოადგენს.[213] ასეთი სახის დებულებები მოცემულია როგორც ევროკავშირისა და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებების სახით, ისე საყოველთაო პრინციპების ან ჩვეულებითი სამართლის სახით.[214] 1987 წლიდან, ერთიანი ევროპული აქტის მიღების შემდეგ, პირველადი სამართლის წყაროებში გაჩნდა სპეციალური ნორმები გარემოს დაცვის შესახებ, რაც დღეს ევროკავშირისა და ევროკავშირის ფუნქციონირების ხელშეკრულებებში ერთ-ერთი უმთავრესი ნაწილია[215] და ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერაც აღიარებულია, როგორც „გაერთიანების არსებითი მიზანი“.[216]

პირველადი სამართლის მნიშვნელობა გარემოს დაცვის სფეროში შეიძლება ძირითადად სამ მიმართულებად დაჯგუფდეს:[217] *პირველი*, ხელშეკრულებით გარემოს დაცვა აღიარებულია როგორც კავშირის ამოცანა და მიზანი, რაც ევროკავშირის შესაბამის ორგანოებს ავალდებულებს შეიმუშაონ შესაბამისი გარემოსდაცვითი პოლიტიკა და მიყვნენ მას, ანუ ნებისმიერი საკანონმდებლო აქტის მიღებისას გაითვალისწინონ გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ის მიდგომები, რითაც გარემოს დაცვას აქვს ე.წ. გადამკვეთი მნიშვნელობა; *მეორე*, ხელშეკრულებით განისაზღვრება ევროკავშირის კომპეტენცია, რომლის ფარგლებშიც ხდება გარემოსდაცვითი საკითხების გადაწყვეტა; *მესამე*, პირველადი სამართლით განსაზღვრულია ძირითადი გარემოსდაცვითი პრინციპები, რომელიც მეორადი სამართლის საფუძველია.

---

212 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 100.

213 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 96.

214 იხ. გაბრიჩიძე, ევროპული კავშირის სამართალი, 2012, 79-84.

215 ამსტერდამის ხელშეკრულების მე-3 და ლისაბონის ხელშეკრულების მე-11 მუხლები.

216 EuGH, Rs. 320/86, Slg. 1998, I-4607, Rn. 8.

217 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 50 f.

აღსანიშნავია, რომ, ამ მხრივ, პირველადი სამართლის მიმართება მეორად სამართალთან ისეთივეა, როგორც ნაციონალურ სისტემაში კონსტიტუციის მიმართება ქვემდგომ სამართლებრივ აქტებთან.

### 6.3. მეორადი სამართალი

ე.წ. მეორადი სამართალი იქმნება პირველადი სამართლის საფუძველზე, რომელიც აკონკრეტებს პირველადი სამართლის ზოგად დანაწესებს და ადგენს კონკრეტულ სავალდებულო მოთხოვნებსა და პროცედურულ წესებს. მეორად სამართალს განეკუთვნება რეგულაციები, დირექტივები და გადაწყვეტილებები (სავალდებულო ხასიათის ინსტრუმენტები), შეხედულებები, რეკომენდაციები და გარემოსდაცვითი შეთანხმებები (არასავალდებულო ხასიათის ინსტრუმენტები).[218] ცხადია, ყველა ეს აქტები რელევანტურია გარემოს დაცვის სფეროშიც, რომელთა ფარგლებშიც ხდება გარემოსდაცვითი საკითხების მოწესრიგება.[219]

რეგულაციები და დირექტივები მეორადი სამართლის ყველაზე მნიშვნელოვანი წყაროებია.[220] რეგულაციას აქვს საყოველთაო,[221] სრულიად სავალდებულო[222] და უშუალო მოქმედების ძალა[223] წევრ სახელმწიფოში. ამიტომ ის შიდასახელმწიფოებრივი საკანონმდებლო აქტის სამართლებრივი ბუნების მქონეა. რეგულაციისაგან განსხვავებით დირექტივას არ აქვს საყოველთაო და უშუალო მოქმედების ძალა. მისი ამოქმედება დაკავშირებულია წევრი სახელმწიფოს მიერ შესაბამისი, ყველაზე გამოსადეგი შისასახელმწიფოებრივი აქტის მიღებასთან, რომლის ვადა დირექტივითავე არის განსაზღვრული.[224]

გადაწყვეტილების ფორმა განსაკუთრებული პრაქტიკული დანიშნულებისაა და ხშირად გამოიყენება გარემოსდაცვითი საკითხების გადასაწყვეტად. ის შესასრულებლად სავალდებულოა ადრესატებისათვის. გადაწყვეტილე-

---

218 იხ. გაბრიჩიძე, ევროპული კავშირის სამართალი, 2012, 85-101.

219 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 96.

220 საქმიანობის ეს სამართლებრივი ფორმები დარეგულირებულია ლისაბონის ხელშეკრულების 288-ე მუხლით.

221 რეგულაციის დანაწესები არის აბსტრაქტულ-გენერალური ხასიათის და მოქმედებს პირთა განუსაზღვრელი წრის მიმართ.

222 წევრ სახელმწიფოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს რეგულაციის მოთხოვნებს.

223 რეგულაციის მოთხოვნების კონკრეტიზაცია არ არის საჭირო წევრი სახელმწიფოების მიერ.

224 თუმცა, გამონაკლის შემთხვევებში, ევროკავშირის სამართლის პრაქტიკული ეფექტიანობის (effet utile) მიზნებისთვის ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაასაბუთა დირექტივის უშუალო გამოყენების შესაძლებლობა, თუ იმპლემენტაციის ვადაში წევრი სახელმწიფო არ ასრულებს მის ვალდებულებას და კერძო პირებს სჭირდებათ მათი გამოყენება მათი უფლებების დაცვის მიზნით (მაგ. იხ. Rs. 9/70, Slg. 1970, 825).

ბები განსაკუთრებით ეფექტურია სოლიდარობის ფონდის მართვისა და სხვადასხვა მეორადი სამართლებრივი აქტების აღსრულების თვალსაზრისით.[225] რეგულაციებისა და დირექტივებისაგან განსხვავებით, გადაწყვეტილებას შეიძლება ჰქონდეს კონკრეტული მოწესრიგების ხასიათი, რითაც ის იღებს ინდივიდუალური აქტის ბუნებას.[226]

შეხედულებები და რეკომენდაციები შესასრულებლად არასავალდებულო ხასიათის აქტებია, რომლებიც გამოიცემა ევროსაბჭოს, ევროპარლამენტის ან ევროკომისიის მიერ და ქვეყნდება შეტყობინებების,[227] მწვანე ან თეთრი წიგნების სახით. არასავალდებულო ხასიათის მიუხედავად, ამ აქტებს უაღრესად დიდი პრაქტიკული დანიშნულება აქვთ და კონკრეტული შედეგების გამოწვევის უნარიც გააჩნიათ.[228]

გარემოს დაცვის სფეროში არასავალდებულო, არაფორმალური ინსტრუმენტია ასევე გარემოსდაცვითი შეთანხმება.[229] ამის ერთ-ერთი მაგალითი იყო 1998 წელს ევროპის ავტომწარმოებელთა ასოციაციის (ACEA) „დავალდებულება," 2008 წლიდან CO2 გაფრქვევა ყოველ 1 კილომეტრზე შემცირებულიყო 140 გრამამდე. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი ინსტრუმენტის გამოყენების შესაძლებლობა არ ატარებს ფორმალურ ხასიათს და ის არც ევროკავშირის კომპეტენციიდან არ გამომდინარეობს,[230] მისი ეფექტურობა მაინც დიდი აღმოჩნდა.[231]

### 6.4. საერთაშორისო ხელშეკრულებები

საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, რომელსაც ევროკავშირი დებს მესამე სახელმწიფოებთან, ევროკავშირის სამართლებრივ სისტემაში აქვთ მონისტური ხასიათი.[232] შესაბამისად, ის მოქმედებს პირდაპირ და არის ევროკავშირის სამართლებრივი სისტემის შემადგენელი ნაწილი.[233] გამონაკლისს წარმოადგენს ისეთი შემთხვევა, როცა საერთაშორისო ხელშეკრულებაში

---

225 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 52.

226 იხ. გაბრიჩიძე, ევროპული კავშირის სამართალი, 2012, 99.

227 მაგ. ასეთია ევროკომისიის 2000 წლის შეტყობინება (KOM/2000/1), რომელიც ადგენს წინდახედულობის პრინციპის გამოყენების ერთიან სტანდარტს, რასაც ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო „სამართლებრივი პოზიციების კოდიფიკაციადაც" მოიხსენიებს (იხ. EuGH, Rs. T-13/99, Slg. 2002, Rn. 123, 149).

228 იხ. გაბრიჩიძე, ევროპული კავშირის სამართალი, 2012, 100.

229 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 58 Ff.

230 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 60.

231 არაფორმალური მმართველობის ეფექტურობის თაობაზე იხ. Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 236 ff.

232 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 62.

233 იერარქიული თვალსაზრისით, საერთაშორისო ხელშეკრულება დგას ევროკავშირის პირველადი სამართლის ქვემოთ, ხოლო, თავის მხრივ, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს მეორად სამართალთან მიმართებით აქვთ უპირატესი მოქმედების ძალა (იხ. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 63).

მოცემული ნორმა ბუნდოვანია და საჭიროებს დუალისტურ მიდგომას, როცა ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, აუცილებელი ხდება შიდაევროპული აქტების შემუშავება.[234]

ევროკავშირს საერთაშორისო ხელშეკრულების დადებისას აქვს როგორც ერთპიროვნული უფლებამოსილება, ისე ე.წ. „შერეული უფლებამოსილება". გარემოს დაცვის სფეროში სწორედ ეს უკანასკნელი, ანუ შერეული უფლებამოსილება არსებობს, როცა ხელშეკრულების დადებისას აუცილებელია წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობა.[235] ევროკავშირის მიერ გარემოს დაცვის სფეროში დადებულ საყოველთაოდ აღიარებულ ხელშეკრულებებს მიეკუთვნება მაგ: ორჰუსის კონვენცია,[236] ესპოს კონვენცია,[237] მარპოლის კონვენცია,[238] ბერნის კონვენცია,[239] სევესოს კონვენცია.[240] საყოველთაოდ აღიარებული ხელშეკრულებების გარდა, გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი საერთაშორისო ხელშეკრულება შეიძლება იყოს ორმხრივი ხასიათის, რომელიც მიმართული იქნება ცალკეული საკითხების გადაწყვეტისკენ.

### 6.5. გარემოსდაცვითი სამოქმედო პროგრამები

გარემოსდაცვითი სამოქმედო პროგრამები არ შეიცავს სამართლებრივად სავალდებულო დებულებებს, არამედ განსაზღვრავს ევროკავშირის პოლიტიკის ძირითად პრიორიტეტებს და დროში გაწერილ განმავითარებელ ღონისძიებებს.[241] დღემდე სულ ევროკავშირს მიღებული აქვს 7 გარემოსდაცვითი სამოქმედო პროგრამა.[242] ამ პროგრამების პრიორიტეტები დროთა განმავლობაში საჭიროების შესაბამისად იცვლება. მეშვიდე სამოქმედო პროგრამა, რომელსაც აქვს 7 წლიანი მოქმედების პერიოდი, შეიცავს ისეთ პრიორიტეტებს როგორებიცაა ევროკავშირის ბუნებრივი კაპიტალის დაცვა, შენარჩუნება და გაუმჯობესება, მწვანე ეკონომიკაზე გადასვლა (განსაკუთრებით $CO_2$ შემამცირებელი ეკონომიკური აქტივობების თვალსაზრისით), ევროკავშირის მოქალაქის დაცვა ნეგატიური გარემოსდაცვითი ზემოქმედებისაგან და სხვა.

---

234 EuGH, Rs. C-162/96, Slg. 1998, I-3588, Rn. 46.

235 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 64.

236 Aarhus Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental issues (1998).

237 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (1991).

238 Convention for the Prevention of Pollution from Ships (1978).

239 Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (1979).

240 UNECE Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (1992).

241 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 54.

242 1) 1974-1975; 2) 1977-1981; 3) 1982-1986; 4) 1987-1992; 5) 1992-2000; 6) 2002-2012; 7) 2013-2020.

# 7. გარემოს დაცვა, როგორც ევროკავშირის ხელშეკრულებების მიზანი

## 7.1. გარემოს დაცვა, როგორც ევროკავშირის მიზანი

გარემოს დაცვა ევროკავშირის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანა და გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ნაწილია. ამსტერდამის ხელშეკრულებიდან მოყოლებული (1999) ევროკავშირის გარემოსდაცვითი მიზნებია:

- გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტების შექმნა და გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის გაუმჯობესება,
- ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა,
- ბუნებრივი რესურსების რაციონალური სარგებლობა,
- საერთაშორისო სახის ღონისძიებების გატარება რეგიონალური და გლობალური გარემოსდაცვითი პრობლემების დასაძლევად (მაგ: კლიმატის ცვლილებები)
- მდგრადი განვითარება.

ამ მიზნებს ლისაბონის ხელშეკრულება (2009) უცვლელად იმეორებს (მე-11 მუხლი). გარემოს დაცვის მიზნებს აქვთ შესასრულებლად სავალდებულო ძალა[243] და ავტონომიური მოქმედების ფუნქცია.[244] გარემოს დაცვის მიზნები, თავისი ბუნების გამო, როგორც წესი, წინააღმდეგობაშია ევროკავშირის სხვა, ეკონომიკური ხასიათის მიზნებთან (ერთიანი ბაზარი, ფასთა სტაბილურობა, ეკონომიკური ზრდა, კონკურენტუნარიანობა, საბაზრო ეკონომიკა და ა.შ.), რომლის დაბალანსება პოლიტიკური ინსტიტუციების საქმეა და მხოლოდ შეზღუდულად ექვემდებარება ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს განსჯადობას.[245]

## 7.2. გარემოს დაცვა და გაუმჯობესება

ევროპული გარემოს დაცვის სამართლისა და პოლიტიკის უპირველესი ამოცანა არის პოტენციური საფრთხეების თავიდან აცილება.[246] თანამედროვე გარემოს დაცვის სამართალი და პოლიტიკა არ შემოიფარგლება მხოლოდ არსებული მდგომარეობის „შენარჩუნება და დაცვით“, არამედ ისწრაფვის გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის გაუმჯობესებისაკენ.[247]

---

243 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 33.

244 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §9, Rn. 11.

245 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §2, Rn. 14. ამასთან დაკავშირებით სასამართლო პრაქტიკა იხ. EuGH, Rs. C-284/95, Slg. 1998, I-4301, Rn. 37.

246 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 12 ff.

247 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 12.

გარემოსადმი მოჭარბებული მომხმარებლური დამოკიდებულება არსებულის შემანარჩუნებელ ღონისძიებებს ანიჭებს გიგანტურ მნიშვნელობას. თუმცა გარემოს მოხმარებით გამოწვეული ზიანი (წყლისა და ჰაერის დაბინძურება, სახეობათა დაცვა, კლიმატის ცვლილებები და სხვა) დღის წესრიგში აყენებს სანირების, აღდგენისა და გაუმჯობესების საჭიროებას. ამგვარად, ევროპული სამართალი გარემოს დაცვას და შენარჩუნებას უპირატეს მნიშვნელობას ანიჭებს (მოქმედებს „გაუარესების აკრძალვის“ პრინციპი), თუმცა სადაც უკვე არსებობს გაუარესება, იქ მოქმედებს სწორედ აღდგენისა და გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის გაუმჯობესების პრინციპი.

### 7.3. ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა

გარემოს დაცვა და ჯანმრთელობის დაცვა ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია, რაც განსაკუთრებით ვლინდება სახიფათო ნივთიერებათა სამართალში, რადიაციულ სამართალში, ატმოსფერული ჰაერისა და წყლის დაცვის სამართალში. ამ სფეროში დაბინძურებას ადამიანის ჯანმრთელობაზე შეიძლება ჰქონდეს როგორც პირდაპირი, ისე არაპირდაპირი ზეგავლენა. მაგ: საბანაო წყლის მოწამვლა პირდაპირ სახიფათოა ადამიანისთვის, ხოლო ასეთი წყლით თევზების დაბინძურება არაპირდაპირ საფრთხეებს უქმნის მის მომხმარებლებს. ამიტომ ისინი ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის ცენტრალური სფეროებია.[248] სასარჩელო უფლების თვალსაზრისით, ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო ერთმანეთისაგან არ განასხვავებს ადამიანის ჯანმრთელობასა და ხალხის ჯანმრთელობას. ცალკეული ადამიანი ყოველთვის ხვდება რისკის ჯგუფში და შესაბამისად ორივე შემთხვევაში თანაბრად მოქმედებს გარემოსდაცვითი ღონისძიებების გატარების ვალდებულება.[249]

### 7.4. რესურსების დაცვა

გარემოს დაცვა მჭიდრო კავშირშია ბუნებრივი რესურსების ეკონომიასთან. არამხოლოდ პირდაპირი გაგებით ბუნებრივი რესურსები (წიაღისეული, ხე-ტყე და სხვა), არამედ ასევე „სუფთა გარემო“ განეკუთვნება მწირ გარემოსდაცვით სიკეთეებს, რომლის გაქრობა საბედისწერო იქნება კაცობრიობისთვის. ამიტომ ევროპულ კანონმდებლობაში ამ სიკეთეებით სარგებლობა დასაშვებია მხოლოდ მდგრადი განვითარების პრინციპების შესაბამისად. სწორედ ამაზე მიუთითებს ლისაბონის ხელშეკრულების 191-ე მუხლის პირველი პუნქტი - აუცილებელია რესურსების რაციონალური და გონივრული მოხმარება. ამ თვალსაზრისით, ერთმანეთისაგან იმიჯნება გა-

[248] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 15 ff.
[249] EuGH, Rs. 272/80, Slg. 1981, 3277.

ნახლებადი და ამოწურვადი რესურსები.[250] სწორედ მათი პოტენციალის შესაბამისად უნდა განისაზღვროს მათი რაციონალური და გონივრული ღონისძიებები.

### 7.5. საერთაშორისო გარემოს დაცვა

გარემოს დაცვის პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება, მისი ტრანსნაციონალური ბუნების გამო, ცხადია, მხოლოდ ეროვნულ ან რეგიონალურ დონეზე ვერ მიიღწევა. ამისთვის აუცილებელია მისი ინტერნაციონალიზაცია. საკმარისია ამისთვის ზღვის და საერთაშორისო მნიშვნელობის მდინარეების დაცვის, ჰაერის დაბინძურებისა და ოზონის დაზიანების, კლიმატის ცვლილებისა და ა.შ. მაგალითების დასახელება. ამ პრობლემათა წინააღმდეგ სახელმწიფოებს ევალებათ ურთიერთთანამშრომლობა. ამ მიზნით შემოაქვს ლისაბონის ხელშეკრულების 191-ე მუხლის პირველ პუნქტს ე.წ. „გლობალიზმის პრინციპი“, რომელიც ერთგვარი რეაქციაა გლობალური მმართველობის („global governance“) აუცილებლობის მიმართ.[251]

### 7.6. მდგრადი განვითარება

ლისაბონის ხელშეკრულების მე-11 მუხლი მიუთითებს მდგრადი განვითარების, როგორც ევროკავშირის მიზნის თაობაზე. მისი კონკრეტიზაცია მოცემულია ლისაბონის ხელშეკრულების გარემოს დაცვის თავში. კერძოდ, ლისაბონის ხელშეკრულების 191-ე მუხლის თანახმად, უნდა უზრუნველვყოთ ბუნებრივი რესურსების გონივრული და რაციონალური სარგებლობა.

საერთაშორისო დონეზე 1986 წლის ბრუტლანდის მოხსენების შემდეგ, მდგრადი განვითარების ყველაზე გავრცელებული განმარტება მოცემულია 1992 წლის გაეროს „გარემოსა და განვითარების“ რიო-დე-ჟანეიროს საერთაშორისო კონფერენციაზე წარმოდგენილ XXI საუკუნის გლობალურ სამოქმედო პროგრამაში. მდგრადი განვითარების პრინციპის სახელით, ამ პროგრამაზე ხელმომწერი სახელმწიფოები შეთანხმდნენ განვითარების ისეთი სტრატეგიის შექმნაზე, რომლის მიხედვით სოციალური და ეკონომიკური ინტერესების უზრუნველყოფა შესაბამისობაში იქნებოდა ეკოლოგიურ მოთხოვნებთან.[252]

ევროკავშირის კანონმდებლობა არ შეიცავს მდგრადი განვითარების პრინციპის ლეგალურ დეფინიციას. თუმცა სისტემური განმარტების საფუძველზე ევროპულ სამართალში მდგრადი განვითარება გაგებულია, როგორც გარემოს დაცვის გაძლიერება ისეთი ეკონომიკური ან სოციალური აქტი-

---

250 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 25 f.

251 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 32 ff.

252 იხ. ყალიჩავა, გარემოს დაცვის სამართალი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 822.

ვობების მიმართ, რომელიც იწვევს გარემოს გრძელვადიან დაზიანებას.[253] სხვა საკითხია, რომ ამ მიდგომის ცხოვრებაში გატარებას აქვს სერიოზული წინააღმდეგობები თანამედროვე ეკონომიკურ საზოგადოებებში. ეკონომიკის ჭრილში მდგრადი განვითარება აღიქმება, როგორც კონსერვატორული კონცეფცია, რომელიც წინააღმდეგობაშია თანამედროვე ეკონომიკის დინამიკასთან. ამიტომაც არის, ალბათ, რომ მდგრადი განვითარება დღემდე აღიარებულია, როგორც პოლიტიკური და არა ნორმატიული პრინციპი, რაც დაწვრილებით იქნება განხილული გარემოს დაცვის სამართლის პრინციპების ჭრილში.

## 8. ევროკავშირის კომპეტენცია გარემოს დაცვის სფეროში

### 8.1. ზოგადად ევროკავშირის კომპეტენციის შესახებ

ევროკავშირის სამოქმედო კომპეტენცია დგინდება სადამფუძნებლო ხელშეკრულებით. ის ვერ განახორციელებს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ხელშეკრულებებში არ არის განსაზღვრული. შესაბამისად, ევროკავშირს არ აქვს კომპეტენციის დადგენის კომპეტენცია (ე.წ. Kompetenz-Kompetenz).[254] ამგვარად კომპეტენციის გაფართოება, ზოგადი წესის მსგავსად, საჭიროებს ხელშეკრულებაში შესაბამის ცვლილებას, რომელიც ახალ უფლებამოსილებას გააჩენს, რაც, თავის მხრივ, ყველა წევრი სახელმწიფოს თანხმობას საჭიროებს. თუმცა ეს ისე არ უნდა გავიგოთ, რომ ევროკავშირი საქმიანობის განხორციელებისას მკაცრად არის შეზღუდული ამ კომპეტენციებით. საქმე ისაა, რომ ხელშეკრულებებში არსებობს ბუნდოვანი ჩანაწერების ფართოდ განმარტების შესაძლებლობა, ასევე ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკით იკვეთება ე.წ. „ნაგულისხმევი“ კომპეტენციები.[255]

ლისაბონის ხელშეკრულებით დადგენილია ევროკავშირის შემდეგი სახის კომპეტენციები - განსაკუთრებული, ერთობლივი, მაკოორდინირებელი და მხარდამჭერი კომპეტენციების სახით:[256]

განსაკუთრებული, ექსკლუზიური კომპეტენცია არის ისეთი კომპეტენცია, რომლის ფარგლებშიც წევრ სახელმწიფოებს არ აქვთ უფლება, დაადგინონ რაიმე სახის რეგულაციები. ანუ ამ ფარგლებში მათ თავიანთი სუვერენული უფლებები სრულიად აქვთ გადაცემული კავშირისთვის.

---

253 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 58 ff.

254 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 47.

255 გაბრიჩიძე, ევროპული კავშირის სამართალი, 2012, 106.

256 დაწვრ. იხ. გაბრიჩიძე, ევროპული კავშირის სამართალი, 2012, 108-111.

ერთობლივი კომპეტენციის ფარგლებში წევრ სახელმწიფოებს აქვთ რეგულაციების დადგენის უფლებამოსილება მხოლოდ იმ დრომდე და მხოლოდ იმ ფარგლებში, რა დროსა და ფარგლებშიც ევროკავშირს ამ კომპეტენციით არ უსარგებლია. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია სუბსიდიურობის პრინციპის დაცვა, რომელიც ახდენს ერთობლივი კომპეტენციების ევროკავშირის მიერ გამოყენების რაციონალიზაციას. კერძოდ, ევროკავშირმა მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა გამოიყენოს კომპეტენცია, როცა წევრი სახელმწიფო „საკმარისად" ვერ მიაღწევს დასახულ მიზანს და ეს ეფექტურად მხოლოდ კავშირის დონეზეა შესაძლებელი.

მაკოორდინირებელი კომპეტენცია ევროკავშირის მიერ გამოიყენება იმ ღონისძიებების შესავსებად და მხარდასაჭერად, რომელიც წევრი სახელმწიფოს კომპეტენციის ფარგლებში ხორციელდება, თუმცა საერთო ინტერესების არსებობისას ევროკავშირი მის დონეზე იყენებს თანამშრომლობის სხვადასხვა ფორმებს.

### 8.2. გარემოსდაცვითი კომპეტენცია

ლისაბონის ხელშეკრულებაში გარემოს დაცვა მიეკუთვნება ერთობლივ კომპეტენციათა რიცხვს. პირველ რიგში, გარემოს დაცვის ე.წ. „გადამკვეთი" ბუნების გამო ის გვხვდება ევროკავშირის სხვადასხვა კომპეტენციებში. სპეციალური კომპეტენცია გამომდინარეობს ხელშეკრულების XX თავიდან (გარემო) და სხვა რელევანტური მუხლებიდან, რომელთა სისტემური ანალიზი გვაძლევს იმის თქმის შესაძლებლობას, რომ ევროკავშირის კომპეტენცია ამ სფეროში ფართოა.[257]

საკანონმდებლო პროცედურის თვალსაზრისით, ლისაბონის ხელშეკრულების 192-ე მუხლის შესაბამისად, გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით ევროსაბჭო და ევროპარლამენტი ორდინალური საკანონმდებლო პროცედურების დაცვითა და ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხთა ევროპულ კომიტეტთან კონსულტაციის საფუძველზე ხმათა უბრალო უმრავლესობით ერთობლივად იღებენ შესაბამის გადაწყვეტილებებს ისე, რომ საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევის თავისუფლება შეზღუდული არ არის.[258]

### 8.3. მომიჯნავე კომპეტენციები

გარემოს დაცვის სფეროს გარდა, ევროკავშირის რელევანტური გარემოსდაცვითი კომპეტენცია ასევე გულისხმობს სივრცით მოწყობას (რომელშიც ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს განმარტებით მიწის, რო-

[257] Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 99 ff.
[258] Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 100.

გორც მწირი რესურსის, გამოყენების რეგულირებაც მოიაზრება[259]),[260] ევროპის ერთიანი ბაზრიდან გამომდინარე სფეროებს,[261] სოფლის მეურნეობის, ტრანსპორტის, კონკურენციისა და სხვა მსგავს სფეროებს.[262]

### 8.4. სუბსიდიარობის პრინციპის მნიშვნელობა გარემოს დაცვის სფეროში კომპეტენციათა განსაზღვრისას

როგორც უკვე ითქვა, სუბსიდიარობის პრინციპი არის ევროკავშირის მიერ ერთობლივ კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების გადაწყვეტისას გარკვეული ზღვრის დაწესება. მის საფუძველზე განისაზღვრება, თუ რომელ დონეზე მიიღწევა გარემოს დაცვის მიზნები საკმარისად და ეფექტურად - ეროვნულ თუ სუპრანაციონალურ დონეზე. გარემოს დაცვის სფეროში ამ პრინციპს აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა. ეს მნიშვნელობა გამომდინარეობს იქიდან, რომ გარემოსდაცვით პრობლემებს არ აქვს მხოლოდ ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ან თუნდაც მხოლოდ ტრანსასაზღვრო მნიშვნელობა, არამედ ის უფრო გლობალური მნიშვნელობისაა. ამიტომ გარემოს დაცვის მიზნების მიღწევის მიზნით იმის განსაზღვრისას, მოხდეს ამ მიზნების მიღწევა ეროვნულ თუ ევროკავშირის დონეზე, გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი გარემოებები:[263]

- გარემოზე ტრანსასაზღვრო ზემოქმედება (ჰაერში გაფრქვევა, CO2 ემისიები, წყალჩაშვება და ა.შ.);
- ფართომასშტაბური გარემოს დაცვის საჭიროება (მაგ: დაცული ტერიტორიების ერთიანი ქსელი ევროკავშირის მასშტაბით - ე.წ. NATURA 2000);
- გლობალური გარემოსდაცვითი პრობლემების კოორდინირება;
- ერთიანი სტანდარტების დადგენა ერთიანი შიდა ბაზრის სტაბილური ფუნქციონირებისთვის;
- გარემოსდაცვითი დემპინგის დაძლევა (ანუ race to the bottoom), კონკურენტული გარემოს შექმნა და ა.შ.;
- ფართო გარემოსდაცვითი ცოდნის შექმნა, რაც ეროვნულ დონეზე ვერ მოხერხდება;
- სხვა მსგავსი ფაქტორები.

ამ ფაქტორების გათვალისწინება საფუძვლად უნდა დაედოს, თუ რამდენად არის შესაძლებელი ამა თუ იმ საკითხების გადაწყვეტა ეროვნულ დო-

259 EuGH, Rs. C-36/98, Slg. 2001, I-779, 51 f.
260 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 103 f.
261 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 105 f.
262 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 107 f.
263 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §2, Rn. 205.

ნეზე ეფექტურად და საკმარისად და რა შემთხვევაშია საჭირო ევროკავშირის დონეზე საკითხის ამოწევა. ამ საკითხის გადასაწყვეტად, ცხადია, ზემოთ დასახელებული ცენტრალიზაციის ფაქტორების გარდა, მეორე მხრივ, გათვალისწინებულია გარემოსდაცვითი პოლიტიკის დეცენტრალიზაციის ფაქტორები. - რეგიონალური თავისებურებები, დასარეგულირებელ საკითხთან და მოქალაქეებთან სიახლოვის აუცილებლობა და სხვა.[264]

## 9. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის გავლენა ნაციონალურ სამართალზე

### 9.1. ევროკავშირის გარემოს დაცვის სამართლის პრიმატი წევრი სახელმწიფოების სამართალზე

ევროკავშირის გარემოს დაცვის სამართალს აქვს პრიმატი წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ სამართალთან მიმართებით. ამ შემთხვევაში საუბარია არა ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების სამართლის პოზიტიური მოქმედების უპირატესობაზე (Geltungsvorrang), არამედ მათი გამოყენების უპირატესობაზე (Anwendungsvorrang). ეს მიდგომა განავითარა ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლომ, რომელიც გულისხმობს, რომ ნაციონალური კანონმდებლობის ევროკავშირის სამართალთან შეუსაბამობის შემთხვევაში ეროვნულმა ადმინისტრაციულმა და სასამართლო ორგანოებმა უპირატესად უნდა გამოიყენონ ევროკავშირის სამართალი ისე, რომ ეროვნული კანონმდებლობა ინარჩუნებდეს ძალას.[265] ამ მიდგომის პრაქტიკული მნიშვნელობა გამოიხატება იურიდიული კვალიფიკაციის შესაძლებლობის უწყვეტობაში, კერძოდ, ევროკავშირის შესაბამისი უპირატესი სამართლებრივი აქტის გაუქმების შემთხვევაში ეროვნული ნაციონალური სამართალი განაგრძობს მოქმედებას, რათა კონკრეტული ქმედების შემადგენლობა არ დარჩეს რეგულირების გარეშე.[266] ამავე დროს ნორმის გამოყენება შესაძლებელი ხდება იმ ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად, რომელთან დაკავშირებითაც ევროკავშირის სამართლის მოქმედება არ ვრცელდება.

### 9.3. ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის იმპლემენტაცია წევრი სახელმწიფოს სამართლებრივ სისტემაში

ევროპული გარემოს დაცვის კანონმდებლობის პრიმატისა და მისი პირდაპირი მოქმედების მიუხედავად, ნებისმიერი პრაქტიკოსი იურისტი უმეტესად იყენებს შესაბამისი წევრი სახელმწიფოს კანონმდებლობას. ამას აქვს

---

[264] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §2, Rn. 206.
[265] EuGH, Rs. C-10/97, Slg. 1998, I-6307 Rn. 21 – IN.CO.GE
[266] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 106.

ორი ძირითადი საფუძველი:[267] *პირველი* არის წევრი სახელმწიფოების სუვერენულობა და დემოკრატიულობა, რაც იმას ნიშნავს, რომ კონკრეტული სახელმწიფოს მოქალაქეები უპირატესობას ანიჭებენ სწორედ მათ მიერ პირდაპირ ლეგიტიმირებული ორგანოების მიერ მიღებულ კანონმდებლობას. *მეორე* მიზეზი არის ის, რომ ევროკავშირის ინსტიტუციებს აქვთ იმის მოლოდინი, რომ მრავალდონიან სისტემაში წევრი სახელმწიფოების მიერ შემუშავდება მეორე საფეხურის (ეროვნული) კანონმდებლობა.[268] ამიტომ, სუპრანაციონალური კანონმდებლობა, ისეთი რეგულაციების შემთხვევაშიც, რომელსაც პირდაპირი მოქმედების ძალა აქვს, ხშირად „ჩარჩო კანონის" ხასიათს ატარებს (არ აკმაყოფილებს პირდაპირი გამოყენების კრიტერიუმებს) და ის ისედაც საჭიროებს ეროვნულ დონეზე დაზუსტებას. რაც შეეხება დირექტივებს, მათ შემთხვევაში იმპლემენტაციის პირდაპირი ვალდებულება ისედაც არსებობს. მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებშია დასაშვები მისი პირდაპირი გამოყენება, რაზეც ზემოთ იყო საუბარი.

ევროკავშირის გარემოს დაცვის კანონმდებლობის ეროვნულ სამართლებრივ წესრიგში იმპლემენტაციის პროცესში სამართლებრივი წესრიგების ოპტიმალური ინტეგრაციისა და ჰარმონიზაციის მიზანი ხშირად მიუღწეველი რჩება.[269] მრავალსაუკუნოვანი სამართლებრივი ტრადიციებისა და კულტურის გარდაქმნა ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის მეშვეობით, როგორც ჩანს, არ არის მარტივი და უმტკივნეულო პროცესი.[270] კულტურული და სისტემური გარდაქმნების განპირობება ერთ-ერთი ყველაზე მეტად შემაფერხებელი ფაქტორია წარმატებული იმპლემენტაციისთვის. მეორე მხრივ, სუპრანაციონალური ნორმის ეროვნულ სივრცეში გადატანის დროს წევრ სახელმწიფოებს აქვთ არა სიტყვასიტყვითი გადატანის, არამედ ადეკვატური (ანალოგიური) ან სულაც ოპტიმალური მიახლოების ვალდებულება, რომლის დროსაც შეიძლება ბევრი დებულება დაიკარგოს ან სხვაგვარად გაიგონ. არსებობს კიდევ სხვა შემაფერხებელი წინაპირობები, რომლებიც დაკავშირებულია ფედერალური სისტემის თავისებურებასთან, ლობიზმთან და სხვა ფაქტორებთან. ყოველ შემთხვევაში იმპლემენტაციის განუხორციელებლობის ან არასრულად განხორციელების შემთხვევაში („non-transposition cases" ან „non-conformity cases") ევროკომისიას უფლება აქვს იმპლემენტაციის კონტროლის მოთხოვნით მიმართოს ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს.

---

267 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §2, Rn. 354.

268 ამის მოთხოვნილება მითუმეტეს მზარდია იმ ფონზე, რომ გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი სამართლებრივი რეგულაციების უმეტესობას ფესვები აქვს სწორედ ევროკავშირის კანონმდებლობაში. მაგ. გერმანიაში 70% და შემდ 90%-მდე გარემოსდაცვით კანონმდებლობას წამომავლობა აუცილებლად აქვს ევროპულ კანონმდებლობაში (იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §9, Rn. 1).

269 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 116.

270 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §2, Rn. 471.

# III თავი.
# გარემოს დაცვის კონსტიტუციური სამართალი და გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლებების სისტემა

## 1. გარემოს დაცვის სამართლის ევროპეიზაციის მიმართება კონსტიტუციასთან

### 1.1. ევროპეიზაცია, როგორც კონსტიტუციურ ვალდებულებათა შესრულების შესაძლებლობა

საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციამ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ტრანსფორმაციისათვის თავიდანვე ურყევი საფუძველი შექმნა. უზენაესი კანონის მიღება იმის დადასტურება იყო, რომ ამიერიდან ადმინისტრაციული სამართლის მოდერნიზაციისკენ გადადგმული ნებისმიერი ნაბიჯი თავად კონსტიტუციურ ვალდებულებათა შესრულებას უნდა დაკავშირებოდა.[271] შესაბამისად, ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის პროცესებიც, რომლებიც ნაშრომის დასაწყისში დეტალურად იყო აღწერილი, ამ ჭრილში მიემართებოდა. თუ დავუჯერებთ *ფრიც ვერნერის* თეზას, რომ „ადმინისტრაციული სამართალი არის კონკრეტიზირებული კონსტიტუციური სამართალი“,[272] მაშინ ზემოთ ხსენებული ბმა თავისთავად ცხადი ხდება. დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო მმართველობასა და მის მარეგულირებელ კანონმდებლობას ეკისრებათ ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების, თანამედროვე საბაზრო ეკონომიკური სისტემის უზრუნველყოფისა და გარანტიის ფუნქცია.[273] ყოველდღიურ ცხოვრებაში ამ ფუნქციის რეალიზება ხდება ზოგადი და განსაკუთრებული ადმინისტრაციული კანონმდებლობის მეშვეობით. შესაბამისად ამ კანონმდებლობათა რეფორმა თავიდანვე ქვეყნის კონსტიტუციური ვალდებულებების ნაწილი იყო.

---

[271] საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში გარემოს დაცვის თაობაზე არის როგორც სპეციალური, ისე რელევანტური ნორმები (დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, გარემოს დაცვის სამართალი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 794-დან.

[272] Werner, Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl, 1959, 527 ff.

[273] შეად. ზომერმანი, საჯარო მმართველობა სამართლებრივ და დემოკრატიულ საზოგადოებაში, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 17-დან.

## 1.2. ევროპეიზაციის დასაშვებობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ფარგლები

ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ტრანსფორმაციის მჭიდრო მიმართება კონსტიტუციასთან, იმასაც ნათელს ხდის, რომ ტრანსფორმაციის პროცესში ევროპული გამოცდილების გაზიარება, რომლის გარეშე გარდამავალ პერიოდში წარმატებული რეფორმა თითქმის შეუძლებელი იყო, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ დამხმარე და ინტელექტუალური ნაკადების კონცენტრაციის ფუნქციას ასრულებდა. ევროპეიზაციის მისიონერული როლი, რომელზეც მე ზემოთ ვსაუბრობდი, ამ მოსაზრებას არ ეწინააღმდეგება, რამეთუ კონსტიტუციურ ვალდებულებათა შესრულება ევროპეიზაციის გზით - ეს იყო ჩვენი ქვეყნის მისიონერული ამოცანა. კონსტიტუციის არსებობის პირობებში რეფორმა ისე მიმდინარეობდა, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონის იდენტობისა და სუვერენიტეტის დაცვის ფარგლები ხელშეუხებლად დარჩენილიყო.[274] ცხადია, ეს მომავალშიც ასე უნდა გაგრძელდეს და, ვფიქრობ, ეს პრინციპი სუპრანაციონალურ სისტემაშიც მსგავსად მუშაობს, სადაც წევრი სახელმწიფოებისთვის ეკონომიკური, კულტურული და სოციალური პოლიტიკის განსაზღვრის „საკმარისი სივრცე“,[275] „კონსტიტუციური იდენტობის“ შენარჩუნება[276] და პოზიტიური სტრუქტურული ცვლილებების შესაძლებლობა[277] ხელუხლებლად ნარჩუნდება. ამგვარად, როცა ევროპეიზაციაზე ვსაუბრობთ, უპირველესად, უნდა გაირკვეს საკითხი, თუ რა სახის გარემოსდაცვით ვალდებულებებს ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუცია ამ სფეროში და რამდენად არის თავსებადი ის ამ ვალდებულებებთან.

---

[274] მაგ. გერმანულ სამშენებლო სამართალში მოქმედი მონაცვლეობის ინსტიტუტის (Umlegung) ანალოგის შექმნა იმ მოტივით უარყვეს საქართველოს სამშენებლო კოდექსის პროექტში, რომ ზოგიერთი ადგილობრივი იურისტის მოსაზრებით ის არ შეესაბამებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლს (საკუთრების უფლება). ამ შეფასების საფუძვლიანობის შემოწმებას ახლა არ შევუდგები. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ საკითხზე არ უმსჯელია. საინტერესოა, რომ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს 2001 წლის გადაწყვეტილებით ეს ინსტიტუტი ცნობილი გახდა კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან (საკუთრების უფლება) შესაბამისად (იხ. BVerfGE 104, 1). შინაარსში შესვლის გარეშე, ამ ფაქტით, უბრალოდ მინდოდა ხაზი გამესვა იმისთვის, რომ კანონშემოქმედების პროცესში კონსტიტუციური ჩარჩო ხშირად ხდებოდა დისკუსიის საგანი.

[275] BVerfGE 123, 267 ff. (Lissabon-Urteil).

[276] BVerfGE 123, 267 ff. (Lissabon-Urteil).

[277] BVerfGE 126, 286 ff.

## 2. გარემოსდაცვითი სახელმწიფოსა და მისი პროტოტიპების შესახებ

### 2.1. მოკლედ თანამედროვე კონსტიტუციებში გარემოს დაცვის ადგილის შესახებ

თანამედროვე გარემოს დაცვის სამართლის ჩამოყალიბება დაკავშირებულია სახელმწიფოს წინდახედულობითი ამოცანების საჭიროებასთან, რამაც ზოგადად უსაფრთხოების ტონალობის სამართლებრივი სფეროები დეფენზიური (თავდაცვითი) კონცეფციიდან პრევენციულ კონცეფციაში გადაიტანა. ეს, ცხადია, გარემოს დაცვის სამართალსაც შეეხო. ამ თვალსაზრისით, თანამედროვე გარემოს დაცვის სამართალმა სულ უფრო და უფრო დაკარგა რეტროსპექტიული კონტროლის შინაარსი და მიიღო პროსპექტიული კონტროლის ფუნქცია, რომლის მიხედვით, სახელმწიფო წინმსწრებად ერევა ისეთ სიტუაციებში, როცა, მართალია, საფრთხე ჯერ არ დამდგარა, თუმცა არსებობს მისი გამოწვევის ჰიპოთეტური ეჭვი.

თანამედროვე გარემოს დაცვის პოლიტიკისა და სამართლის ამგვარი მდგომარეობა, თავის მხრივ, იწვევს იმ დაძაბულ ველს, რომელიც არსებობს, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს პრევენციულ გარემოსდაცვით ამოცანასა და, მეორე მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს შორის.[278] ცხადია, ეს საკითხი არ დარჩენილა კონსტიტუციური კანონშემოქმედების პროცესების მიღმა და აისახა კიდეც თანამედროვე კონსტიტუციების ტექსტებში.[279] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სწორად აღნიშნავს, რომ გარემოსდაცვითი საკითხების შემოტანით „კონსტიტუცია ადასტურებს და განამტკიცებს კონსტიტუციურ ღირებულებათა წესრიგში მდგრადი ეკოლოგიური განვითარების განსაკუთრებულ მნიშვნელობას“.[280] თანამედროვე კონსტიტუციებში გარემოს დაცვის თემის შემოტანამ წარმოშვა ისეთი ცნება როგორიცაა „გარემოსდაცვითი კონსტიტუცია“ (Umweltverfassung). ამ უკანასკნელის საფუძველზე სახელმწიფოსათვის ახალი ამოცანის გაჩენამ კი, თავის მხრივ, გააჩინა გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს (Umweltstaat) ცნება, რომლის პროტოტიპებს წარმოადგენდა პრევენციული და დამცავი სახელმწიფოები.

### 2.2. პრევენციული სახელმწიფო

პრევენციული სახელმწიფოს (Präventionsstaat) კონცეფცია არის სოციალური და საერთო კეთილდღეობის სახელმწიფოს გაფართოებული ვერსია.

---

278 იხ. Calliess, Rechtstaat und Umweltstaat, 2001, 14 ff.

279 თანამედროვე კონსტიტუციაში გარემოს დაცვის ადგილის შესახებ დაწვრ. იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 2016, 4. Aufl., §3, Rn. 1 ff.; Meyerholt, Umweltrecht, 2010, 3. Aufl., 37 ff.

280 სსგ №2/1/524 (II, 3).

ეს კონცეფცია პირველად განავითარა *ერჰარდ დენინგერმა*. პრევენციულ სახელმწიფოში დენინგერი გულისხმობდა სახელმწიფო ამოცანების ტრანსფორმაციას კლასიკური, ანუ საფრთხეებზე რეაგირების, დეფენზიური და თავდაცვითი დიმენსიიდან თანამედროვე - რისკების მმართველი პრევენციული სახელმწიფოს დიმენსიაში.[281] ცხადია, პრევენციული სახელმწიფოს კონცეფცია ახლაც აქტუალურია. *გერჰარდ ბაუმის* თქმით, საფრთხეში ყოფნის განცდის განვითარების დინამიკა საბედისწერო აღმოჩნდა, „რადგან მისი ბრალია, რომ გასული ათწლეულების განმავლობაში სამართლებრივი სახელმწიფო ნელ-ნელა იქცა პრევენციულ სახელმწიფოდ. მიზანი იყო და კვლავაც არის პრევენცია, რასაც ყველა საშუალება ამართლებს, როცა საქმე ეხება ....., მაგრამ პრევენცია მხოლოდ მას შეუძლია, ვინც აკონტროლებს...".[282] ეს თეზა უცვლელად შეიძლება დღეს გარემოს დაცვის მიმართაც ითქვას. გრემოსდაცვითი საფრთხეები და რისკები, რომლის თაობაზე სახელმწიფოს თანამედროვე დინამიურ ტექნოლოგიურ სამყაროში უფრო და უფრო ნაკლები ცოდნა აქვს, იწვევს სახელმწიფო ამოცანების იმგვარ ტრანსფორმაციას, რაზეც ზემოთ იყო საუბარი.

გარემოს დაცვის სფეროში ამ საკითხების თემატიზებას ახდენს *კრისტოფ გუსი*.[283] მისი განმარტებით, სამართლებრივი სიკეთის დაცვისათვის პასუხისმგებლობა შეიძლება ჰქონდეს იმას, ვისაც აქვს მისი უზრუნველყოფის ისეთი განუსაზღვრელი უფლებამოსილება, რასაც შეიძლება ინდივუდუალური უფლებებიც შეეწიროს. ინდივიდუალური უფლებების შეზღუდვისას კი სახელმწიფოს აქვს მტკიცების ტვირთი, თუ რა ლეგიტიმური საფუძვლით ერევა ის უფლებებში. რადგანაც შესაძლოა სახელმწიფოს ყოველთვის არ ჰქონდეს ზუსტი და ობიექტური ცოდნა გარემოზე ნეგატიური ზეგავლენის შესახებ, ის უფლებამოსილი უნდა იყოს შეზღუდოს დაბინძურების გამომწვევი ტექნიკის გამოყენება მაშინაც კი, როცა მას არ აქვს საკმარისი ცოდნა მისი ზემოქმედების შესახებ. სწორედ ამ პირობებში წარმოიშობა რისკების მმართველი, პრევენციული, პროსპექტიული სახელმწიფო, რომელსაც გადაწყვეტილების მიღებისას არ უწევს მოსალოდნელი შედეგების დადასტურება დასაბუთებული ეჭვის სტანდარტით, არამედ მტკიცების ტვირთისთვის მხოლოდ ჰიპოთეზური დასაბუთებაც საკმარისი საფუძველია ჩარევისათვის.

### 2.3. დამცავი სახელმწიფო

პრევენციული სახელმწიფოს გაგრძელებაა დამცავი სახელმწიფოს (Sutzstaat) კონცეფცია, რომელიც შემოაქვს *ჰანს ალბრეხტ ჰესეს*.[284] მისი განმარტე-

---

281 Denninger, Der Präventions-Staat, KJ 1988, 1 ff.

282 ბაუმი, იხსენით ძირითადი უფლებანი! მოქალაქის თავისუფლება თუ უსაფრთხოება, 2009, 25.

283 Gusy, Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe, DÖV 1996, 573 ff.

284 Hesse, Der Schutz-Staat geht um, JZ 1991, 744 ff.

ბით დამცავი სახელმწიფო დაცვის მაღალი სტანდარტით უზრუნველყოფს ცოდნის დეფიციტების დაძლევას და ეფექტურად მართავს მოსალოდნელ საფრთხეებსა და რისკებს. ამ კონცეფციის მიხედვით, დაცვის ეგიდით სახელმწიფო იმ შემთხვევაშიც უნდა იყოს აქტიური, როცა მოქალაქეებს ერღვევათ სიმშვიდე და ისინი ამჟღავნებენ უკმაყოფილებას. შესაბამისად, სახელმწიფო მხოლოდ მაშინ კი არ უნდა გააქტიურდეს, როცა ზეგავლენის ნახევარზე მეტი უკვე სახეზეა და გამოაშკარავებულია ის, არამედ იმოქმედოს წინმსწრებად. დეფენზიური ხასიათის ტრადიციული დაცვის კონცეფციისაგან განსხვავებით, რომელსაც უმთავრესად ნორმატიული განპირობება აქვს, დამცავი სახელმწიფო არის მაღალი სტანდარტის პრევენციული სისტემა, რომელიც განპირობებულია მიმდინარე საჭიროებებით.

### 2.4. პრევენციული და დამცავი სახელმწიფოს ორმაგი ეფექტის შესახებ

პრევენციულ და დამცავ სახელმწიფოში „პრევენციის დილემაზე" საუბრობს დიტერ გრიმი. მისი თქმით, პრევენციული ღონისძიებები უფრო მეტად დამახასიათებელია ავტორიტარული სისტემებისთვის, სადაც ინდივიდუალური თავისუფლებების შეზღუდვა დასაშვებია საერთო კეთილდღეობის იმგვარი მოტივებით, რაც ლიბერალური სისტემებისათვის თითქმის შეუძლებელია.[285] იმ ზღვრის მკაფიოდ შეცნობა, როცა ერთის თავისუფლება მეორეს უსაფრთხოების გამო შეიძლება შეიზღუდოს, თითქმის შეუძლებელია, რამეთუ პრევენციულ და დამცავ სახელმწიფოში კანონისმიერი დათქმა, რომელიც სახელმწიფოს მოქმედების სამართლებრივ საფუძველს ქმნის, ფორმულირებულია ისეთი აბსტრაქტული სახით, რომელთა სასამართლო კონტროლიც კი შეზღუდულია.[286] ამდენად, გრიმის მიხედვით, პრევენციას აქვს ორმაგი ეფექტი - თავისუფლების დაცვისა და თავისუფლების შეზღუდვის კორელატიურობის სახით: ის, რაც ერთისთვის, ამ შემთხვევაში „მსხვერპლისთვის" დაცვაა, მეორესთვის, ანუ „დამბინძურებლისთვის" შეზღუდვაა.[287]

პრევენციული და დამცავი სახელმწიფოს ორმაგი ეფექტის ჭრილში გარემოს დაცვის კომპონენტის გაძლიერებას ამართლებს *მიხაელ კლოეფვერი*. მისი თქმით, რაც უფრო პრევენციაზე და დაცვაზეა ორიენტირებული სახელმწიფო, მით უფრო შესაძლებელი ხდება „ეკოდიქტატურის" თავიდან აცილება.[288] კლოეფვერი ამოდის პოზიციიდან, რომ ეკოლოგიური შესაძლებლობები ბევრი ძირითადი უფლების განხორციელების ფაქტობრივი წინაპირობაა. ეკოსისტემის სტაბილურობის განუჭვრეტადობის გამო სახელმწიფომ გარემოს დაცვა უნდა გაიხადოს მის მთავარ ამოცანად. წინა-

---

285 Grimm, Die Zukunft der Verfassung, 1991, 197 ff.

286 Grimm, Die Zukunft der Verfassung, 1991, 217 ff.

287 Grimm, Die Zukunft der Verfassung, 1991, 213.

288 Kloepfer, Droht der autoritäre ökologische Staat? In: Baumeister (Hrsg.), Wege zum Ökologische Rechtstaat, 1994, 42 ff.

აღმდეგ შემთხვევაში, ეკოდიქტატურა გარდაუვალი იქნება, ვინაიდან გარემოს შესაძლებლობები არ არის ამოუწურავი და ამიტომ რაც უფრო იზღუდება გარემოს შესაძლებლობები და რაც უფრო იძირება სახელმწიფო ეკოლოგიურ ქაოსში, მით უფრო იზრდება ეკოლოგიური ავტორიტარიზმის, ბიუროკრატიისა და დარგობრივი ექსპერტების ბატონობის საფრთხე.[289] ამიტომ, რაც უფრო ნაკლებად იცავს სახელმწიფო გარემოს, მითუფრო ნაკლები წინაპირობები იქმნება თავად ძირითადი უფლებების უზრუნველსაყოფად, ან პირიქით, რაც უფრო მეტად იცავს სახელმწიფო გარემოს, მით უფრო მეტი წინაპირობა იქმნება იგივე ძირითადი უფლებების უზრუნველსაყოფად.[290]

### 2.5. გარემოსდაცვითი სახელმწიფო

გარემოსდაცვითი საკითხების კონსტიტუციაში არტიკულირების საჭიროებამ, ხოლო მოგვიანებით უკვე მისმა ასახვამ კონსტიტუციის ტექსტებში, აგრეთვე, ძირითადი უფლებების ეკოლოგიური ბოჭვის აუცილებლობამ, იურიდიულ მეცნიერებაში გააჩინა გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს (Umweltstaat) ცნება. ამ ცნების შემოტანა, უპირველესად, დაკავშირებული იყო გასული საუკუნის 80-იანი წლების ბოლოს ლადენბურგის კოლეჯის ეგიდით გამართულ სამეცნიერო დისკუსიებთან, რომლის თაობაზე მიხაელ კლოეფვერმა რამდენიმე შემაჯამებელი ნაშრომი დაწერა.[291] გერმანიაში დაწყებული დისკუსიები „Umweltstaat"-ის შესახებ, ევროპის სხვა სახელმწიფოებშიც გაგრძელდა (იტალ. Lo Stato ambientale, ფრანგ. l'état de l'environnement).[292] ცნებასთან დაკავშირებით კლოეფვერი გვთავაზობს, რომ გარემოსდაცვითი სახელმწიფო განიმარტოს ისეთ სახელმწიფოდ, რომელიც „მიზნად ისახავს გარემოს დაცვას და მას აქცევს მის მთავარ ამოცანად".[293] ამ ამოსავალი დებულების საფუძველზე კლოეფვერი აღწერს გარემოსდაცვითი სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელ ნიშნებს, რომლის მიხედვით გარემოსდაცვითი სახელმწიფო არის სახელმწიფო:[294]

- სადაც უპირატეს მიზანს წარმოადგენს გარემოს დაცვა და ამის მისაღწევად არსებობს საქმიანობის გაფართოებული შესაძლებლობები;
- სადაც გარემოს დაცვის მოტივით ძირითადი უფლებების შეზღუდვა არის თავისუფლებათა ეკოლოგიური ბოჭვის გარდაუვალი შედეგი;

---

289 Kloepfer, Droht der autoritäre ökologische Staat? In: Baumeister (Hrsg.), Wege zum Ökologische Rechtstaat, 1994, 45 ff.

290 Kloepfer, Droht der autoritäre ökologische Staat? In: Baumeister (Hrsg.), Wege zum Ökologische Rechtstaat, 1994, 49.

291 Kloepfer, Umweltstaat, 1989, 2 ff.; 43 ff.; Kloepfer, Umweltstaat als Zukunft, 1994, 101 ff.

292 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 42.

293 Kloepfer, Umweltstaat, 1989, 43.

294 Kloepfer, Umweltstaat, 1989, 43 ff.

- სადაც გარემოს დაცვის მიზანი არტიკულირებულია კონსტიტუციის ტექსტში;
- სადაც მოქმედებს გაძლიერებული სიფრთხილე და ხანგრძლივ პერიოდზე მიმართული პასუხისმგებლობა, რომელიც მოიცავს მომავალი თაობების ინტერესებსაც;
- სადაც მოქმედებს გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების გაფართოებული სასარჩელო უფლებამოსილება;
- სადაც გარემოს დაცვა არის ნებისმიერ სფეროში მოქმედი პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი.

ეკოლოგიური სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფციას ავითარებს *კლაუს ბოსელმანი*.[295] ამ კონცეფციის ძირითად ელემენტს წარმოადგენდა ეკოლოგიური წონასწორობის შენარჩუნება. ბოსელმანი ეწინააღმდეგება ინდუსტრიული საზოგადოების იმ სახით არსებობას, რაც იწვევს ეკოლოგიურ კრიზისებს და მიუთითებს ამ საზოგადოებრივი სისტემის ტრანსფორმაციის გარდაუვალობაზე მდგრადი საზოგადოებრივი (sustainable society) განვითარების კონფცეფციაში. ამ ჭრილში, ბოსელმანი მოითხოვს, კანონმდებელმა დაძლიოს უთანასწორო კონკურენცია გარემოსდაცვით კანონმდებლობასა და მის წინააღმდეგ მიმართულ კანონმდებლობას შორის და საკითხი გადაწყვიტოს გარემოს დაცვის სასარგებლოდ. ეკოლოგიური სამართლებრივი სახელმწიფოს რამდენიმე წინაპირობას შორის ბოსელმანი განსაკუთრებით ხაზგასმით გამოყოფს ძირითადი უფლებების ეკოლოგიურ ზღვარს (ökologische Grundrechtsschranken). მას შემოაქვს ეკოლოგიურად თავსებადი საკუთრების უფლების დეფინიცია, რომლის მიხედვით საკუთრება შეიძლება შეიბოჭოს ბუნების, ეკოლოგიის ინტერესით.

## 3. გარემოს დაცვა, როგორც სახელმწიფოს მიზანი

### 3.1. სახელმწიფოს მიზნის სამართლებრივი ბუნების შესახებ

გარემოს დაცვის მიზანი, რომელიც არტიკულირებულია თანამედროვე კონსტიტუციებში, როგორც წესი, ფორმულირებულია ზოგადი სახით, რომლისთვისაც კონკრეტული შინაარსის მინიჭების პრეროგატივა და მისი მიღწევისათვის საჭირო საშუალებების შერჩევის თავისუფლება აქვს მხოლოდ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას.[296] შესაბამისად, ამ პრეროგატივისა და თავისუფლების რეალურად განხორციელება სასამართლო კონტროლს არ ექვემდებარება.[297] მიუხედავად ამისა, კონსტიტუციის

[295] Bosselmann, Vom Umweltrecht zum Ökorecht, UTR 27, 1994, S.3 ff.
[296] Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 20a, Rn. 17.
[297] Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 20a, Rn. 17.

მოქმედ ტექსტებში გარემოს დაცვის, როგორც სახელმწიფოს მიზნის პოზიტივირებას აქვს მაღალი პოლიტიკური დატვირთვა, რომელიც არაპირდაპირ სამართლებრივ დანიშნულებასაც ატარებს:[298]

- გარემოს დაცვის მიზანი, გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ აქტიური მოქმედების ობიექტურ-სამართლებრივ ვალდებულებას ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლების დაზიანების ან საერთოდ განადგურების თავიდან ასაცილებლად, ხოლო თუ ასეთი რამ მიუღწეველია, მაშინ გამოწვეული ნეგატიური შედეგების ყველანაირი ადამიანური ძალისხმევის მეშვეობით გამოსასწორებლად;[299]
- გარემოს დაცვის მიზანი, მიუთითებს იმ მდგომარეობაზე, რომელშიც სახელმწიფო იმყოფება ან რომლისკენაც სახელმწიფო როგორც წესი უნდა მიისწრაფოდეს;[300]
- გარემოს დაცვის მიზანი ამომრჩევლისთვის არის სახელმწიფოს მიერ როგორც განხორციელებული, ისე დაგეგმილი გარემოსდაცვითი პოლიტიკის შეფასების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კრიტერიუმი;
- გარემოს დაცვის მიზანმა შეიძლება მეტი მატერიალური შინაარსი შესძინოს გარემოსდაცვითი ხასიათის ძირითად უფლებებს, რომელთა განმარტებისას ამ მიზნით იბოჭება და შესაბამისად ფასდება სასამართლო, აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების საქმიანობა.[301]

ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით, როცა სახელმწიფო მიზნის საწინააღმდეგო ქმედება იმავდროულად მოიცავს სიცოცხლის, ფიზიკური ხელშეუხებლობის, ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების ან საკუთრების უფლების დაცვის სფეროებს, მაშინ, ცხადია, ის გადის სახელმწიფოებრივი მიზნის ფარგლებიდან და სრულად ექცევა ძირითადი უფლებების ნეგატიური ან პოზიტიური სტატუსების კონსტრუქციაში.

### 3.2. მოიცავს თუ არა საქართველოს კონსტიტუცია გარემოს დაცვას, როგორც სახელმწიფოს მიზანს?

გარემოს დაცვა როგორც სახელმწიფოს მიზანი ბუნდოვანი იყო საქართველოს კონსტიტუციის ძველ რედაქციაში, რაც ახალ რედაქციაშიც პრობლემად დარჩა. ძველი რედაქციის 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტი გარემოს დაცვას და მდგრად განვითარებას აღიარებდა, როგორც სახელმწიფოს ვალდებულებას. ჩანაწერის თანახმად, „სახელმწიფო ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით უზრუნველყოფს გარემოს დაცვას

298 Sommermann, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, Art. 20a, Rn. 10.

299 Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 20a, Rn. 18.

300 Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 20a, Rn. 19.

301 Meyerholt, Umweltrecht, 2010, 3. Aufl., 41 f.

და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობას, ქვეყნის მდგრად განვითარებას საზოგადოების ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების შესაბამისად, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად.“ მართალია კონსტიტუციის ამ ჩანაწერით აღიარებული იყო ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების დაცვის ვალდებულება, მდგრადი განვითარების პრინციპი და ბუნებრივი რესურსების ეკონომია, თუმცა ბუნდოვანი იყო მისი სამართლებრივი ბუნება - იყო ის ძირითადი უფლება, თუ სახელმწიფოს მიზანი.[302] ფორმალურად ის განთავსებული იყო ძირითადი უფლებების თავში, შინაარსობრივად კი უფრო სახელმწიფოს მიზანს წარმოადგენდა. თავის მხრივ, სწორედ ძირითადი უფლებების თავში განთავსების გამო, ის არც წმინდა სახელმწიფო მიზნის ფუნქციას ასრულებდა.

ამიტომაც, თავის დროზე, ჩემ მიერ გამოთქმული იყო კრიტიკა ამ საკითხთან დაკავშირებით და შემოთავაზებული მქონდა, რომ, ერთი მხრივ, „ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემო“[303] შეცვლილიყო ფორმულირებით - „ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლები“,[304] ხოლო, მეორე მხრივ, კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი გაგებული ყოფილიყო მხოლოდ როგორც სახელმწიფოს მიზანი და გადასულიყო შესაბამის ადგილას.[305] კრიტიკა ეფუძ-

---

[302] ამიტომ იყო, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის გადაწყვეტილებაში (№2/1/524) ბოლომდე არ იყო გარკვეული 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტი იყო ძირითადი უფლება, თუ სახელმწიფოს ვალდებულება. სასამართლომ დასაწყისში თითქოს მიუთითა იმაზე, რომ მე-3 პუნქტთან (ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლება) მიმართებით გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო მე-4 პუნქტი, რომელიც სახელმწიფოს ავალდებულებდა, დაეცვა მომავალი თაობების ინტერესები და მდგრადი განვითარება (იხ. გადაწყვეტილების მე-3 პუნქტი. ძირითადი უფლებების შეფასებისას სახელმწიფო მიზანზე დსაშვებია, ამის შესახებ იხ. Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 20a, Rn. 21), თუმცა შემდეგ მსჯელობაში ის ჩვეულებრივად ძირითადი უფლებების ჭრილში გაიყვანა (იხ. გადაწყვეტილების მე-6, მე-7 და მე-13 პუნქტები), ხოლო სარეზოლუციო ნაწილში მისი დარღვევაც დაადგინა. ფორმალურად, რამდენადაც ჩანაწერი მე-2 თავში გვხვდება, სასამართლოს გადაწყვეტილება თითქოს სწორია. იურიდიული დოგმატიკისა და პრაქტიკის სწორი განვითარების მიზნებისთვის კი ასეთი რამ დაუშვებელი უნდა იყოს. ამის საწინდარი კი კარგი კანონმდებლობის არსებობაა, რაც, სამწუხაროდ ვერც კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში ვერ მოხერხდა.

[303] ცხადია, ასეთი ანთროპოცენტრული ხასიათის ჩანაწერის დატოვება შეუთავსებელი იქნებოდა სახელმწიფო მიზნის დამდგენი ნორმისთვის.

[304] მართალია შემოთავაზებული ფორმულირებაც „ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლების“ შესახებ გარკვეულ ანთროპოცენტრულ ელემენტებს ატარებდა, თუმცა აღიარებულია, რომ საბოლოოდ ის მიმართული არ არის განსაზღვრებადი პირთა წრისაკენ (განსხვავებით ადამიანისა), არამედ საყოველთაო ხასიათისაა (Sommermann, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, Art. 20a, Rn. 10).

[305] 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტის კრიტიკა იხ. ყალიჩავა, გარემოს დაცვის სამართალი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 794 (სქ. 12).

ნებოდა არგუმენტაციას, რომ, როგორც წესი, კონსტიტუციის ტექსტებში ფორმულირებას - „სახელმწიფო ვალდებულია“ - აქვს წმინდა ობიექტურ-სამართლებრივი ბუნება და ვინმეს სუბიექტურ უფლებებს არ წარმოშობს.[306] სუბიექტივიზაციის შესაძლებლობას არც მისი შინაარსი არ იძლეოდა.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციით ეს საკითხი თითქოს გამოსწორდა, რამეთუ ახალი ნორმა ნაკლებად შეიცავს ანთროპოცენტრულ ელემენტებს. თუმცა ახალ რედაქციაში სხვა პრობლემები გაჩნდა. კერძოდ, 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტში ჩაიწერა, რომ „ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით გარემოს დაცვა, ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობა და მდგრადი ეკოლოგიური განვითარება უზრუნველყოფილია კანონით.“[307] ნორმის პრობლემურობა მდგომარეობს, რომ გაუგებარია ახალ რედაქციაში „ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესებისა“ და „მდგრადი ეკოლოგიური განვითარების“ კანონით უზრუნველყოფის მოთხოვნა რატომ დარჩა ძირითადი უფლებების თავში. მართალია, ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესებს ზოგ შემთხვევაში აქვს ანთროპოცენტრული მიზანი (მაგ: მშობლების მიერ ბირთვული დასხივება, რამაც გამოიწვია შვილის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესება), თუმცა ის ისედაც დაცულია ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრებისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებით.[308] მდგრადი განვითარება კი ცალსახად პოლიტიკური ხასიათისაა და მისი გადატანა მარტივად შეიძლებოდა კონსტიტუციის ახალი რედაქციის პირველ თავში, სადაც საუბარია სახელმწიფოს ობიექტურ-სამართლებრივ ვალდებულებებზე. ასეთ შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა ასევე ფორმულირების - „სახელმწიფო ვალდებულია“ - შენარჩუნება. ცხადია, რომ ამ უკანასკნელის ნაცვლად ახალ რედაქციაში შემოთავაზებული ფორმულირება „კანონით უზრუნველყოფის“ თაობაზე იმაზე მიანიშნებს, რომ გარემოს დაცვის ვალდებულება, სიტყვასიტყვითი განმარტებით, მიემართება საკანონმდებლო ხელისუფლებას. ძველი რედაქციის უპირატესობა იმაში მდგომარეობდა, რომ, როგორც წესი, როცა კონსტიტუციის ტექსტებში პირდაპირ გვხვდება ტერმინი „სახელმწიფო“, მასში მოიაზრება სახელმწიფოებრივი გამოვლენის ნებისმიერი ფორმა, მათ შორის, კერძო სამართლის სუბიექტები, თუ ისინი ფუნქციური გაგებით ახორციელებენ მმართველობას.[309]

---

306 Sommermann, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, Art. 20a, Rn. 10.

307 აღსანიშნავია, რომ ეს ჩანაწერი თითქმის სიტყვასიტყვით იმეორებს ევროპული ქარტიის 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ფორმულირებას. ლიტერატურაში ევროპული ქარტიის ეს ჩანაწერი მიჩნეულია არა როგორც ძირითადი უფლება, არამედ როგორც პრინციპი სუფთა გარემოს შესახებ (იხ. Thiele, Umweltrechtliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und ihre Bedeutung für die EU-Grundrechtecharta, in: Nowak (Hrsg.), Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrecht, 2015, 389 ff., 408.

308 შეად. LCB v United Kingdom (1998).

309 Sommermann, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, Art. 20a, Rn. 8.

ზემოთ გამოთქმული კრიტიკის მიუხედავად, თუ გავაფართოებთ სოციალური სახელმწიფოს ფარგლებში არტიკულირებულ ტერმინებს, როგორიცაა მაგალითად „ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფა“, მაშინ ჩვენ შეგვიძლია მასში არაპირდაპირ გარემოც მოვიაზროთ. ამავე დროს, ჩვენ შეგვიძლია დავეყრდნოთ კონსტიტუციის თუნდაც ძირითადი უფლებების თავში ჩაწერილ ტერმინებს - „ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესები“, „მდგრადი ეკოლოგიური განვითარება“ და ვთქვათ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის რედაქციის სისტემური განმარტებიდან გარემოს დაცვის სახელმწიფოებრივი მიზანი გამომდინარეობს და ლიტერატურაშიც ანალოგიურად ითქვა ამასთან დაკავშირებით.[310] აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ძველი რედაქციის 37-ე მუხლის დანაწესი გარემოს დაცვის ვალდებულების შესახებ უცხოელი პროფესორის *კარლ-პეტერ ზომერმანის* მიერაც შეფასებული იყო როგორც „ეკოლოგიური სამართლებრივი სახელმწიფოსა“ და „გარემოს დაცვის როგორც სახელმწიფოს მიზნის“ აღიარების სამართლებრივი საფუძველი.[311] რამდენადაც ახალ რედაქციაში ამ მხრივ არაფერი შეცვლილა, შეგვიძლია გამოთქმული მოსაზრებები მასზეც უცვლელად გავავრცელოთ. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ისინი მკვდარ დანაწესებად დარჩებიან, ვინაიდან ზემოთ გამოთქმული მოსაზრების გამო ამ ჩანაწერის გამოყენება ძირითადი უფლებების მიზნით პრაქტიკულად შეუძლებელია. გამოყენების შემთხვევა კი უდავოდ სამართლებრივ შეცდომად უნდა შეფასდეს.

### 3.3. მომავალი თაობების ინტერესების დაცვა

საქართველოს კონსტიტუცია, უპირველესად, იცავს „ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესებს“.[312] მუდმივად განახლებად საზოგადოებრივ სისტემაში დაუშვებელია გაქრეს მომავალი განვითარების ფაქტობრივი საფუძვლები. ამიტომაც თანამედროვე კონსტიტუციები ავალდებულებს სახელმწიფოებს, დაიცვან „მომავალი თაობების ინტერესები“. როგორც უკვე ითქვა, ამ მხრივ, არც საქართველო არ არის გამონაკლისი. გერმანულენოვან ლიტერატურაში ეს საკითხი ჯერ კიდევ 1970-იან წლებში იყო თემატიზებული, როგორც ეთიკური პრინციპი შთამომავლობის დაცვისა თუ მომავლისათვის პასუხისმგებლობის შესახებ.[313]

---

[310] ყალიჩავა, გარემოს დაცვის სამართალი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 794-დან.

[311] ზომერმანი, საჯარო მმართველობა დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 16.

[312] იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (ძველი რედაქციის 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტი).

[313] Sommermann, Sstaatziel und Staatzielbestimmungen, 1997, 186 ff.

მომავალი თაობის ინტერესების დაცვის თეზა არ არის მხოლოდ დეკლარირებული მოთხოვნა. ის გამოხატავს სახელმწიფოებრივი შეგნებისა და საზოგადოების კულტურული განვითარების მდგომარეობას[314] ან მიანიშნებს ასეთი მდგომარეობის მიღწევის ვალდებულებაზე. *პეტერ ჰებერლეს* თქმით, ე.წ. „მომავალი სამყაროს დაცვის“ კონსტიტუციური განპირობება, ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის ჭრილში ემყარება არგუმენტაციას, რომ „დღევანდელი მოქალაქისათვის, რომელიც საკუთარი ბიოგრაფიით დაკავშირებულია საკუთარი ხალხის ზოგადკულტურული ცხოვრების ისტორიასთან, კონსტიტუცია აწესებს ძირითად ვალდებულებას, რომ მან პატივი სცეს ხვალინდელი თანამოქალაქის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას და ამით მისი წილი პასუხისმგებლობა იკისროს ბუნებრივი საცხოვრისი გარემოს დაცვის საერთო საქმეში“.[315]

### 3.4. ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობა

საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს ავალდებულებს, უზრუნველყოს „ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობა“.[316] სახელმწიფოს ამ ვალდებულებაში განსაკუთრებით იგულისხმება ის, რომ გატარდეს ყველა ის ღონისძიება, რომელიც აუცილებელი იქნება ბუნებრივი რესურსების მდგრადი, უწყვეტი ეკონომიკური სარგებლიანობისათვის. ამ თვალსაზრისით, პირველ რიგში უნდა უზრუნველიყოს განახლებადი ბუნებრივი რესურსების მდგრადი სარგებლობა. ეს უკანასკნელი გულისხმობს იმას, რომ განახლებადი ბუნებრივ რესურსები შენარჩუნდეს რეგენერაციის თვალსაზრისით (მაგ: თევზი, ტყე, ნიადაგის ნაყოფიერი ფენა და ა.შ.).[317] რაც შეეხება არაგანახლებად ბუნებრივ რესურსებს (როგორიცაა ნავთობი, ქვანახშირი და ა.შ.), ის უნდა გამოვიყენოთ ხელმომჭირნედ, ეკონომიურად, რათა მომავალ თაობებსაც შეეძლოთ ამ რესურსებით სარგებლობა.[318]

ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობა დაგეგმილი სალიცენზიო ქვოტის ფარგლებში სავალდებულო ათვისების ვალდებულებასაც გულისხმობს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობაზე (21-ე მუხლთან მიმართებით),[319] რომლის შესაბამისად, შავ ზღვაში თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელის მიერ თევზის რესურსებით სარგებლობისათვის დადგენილია მოსაკრებლის გადახდის ვალდებულება

---

314 Appel, Staatliche Zukunftsvorsorge, 2005, 116.

315 Häberle, Zeit und Verfassungskultur, in: Peisl/Mohler, Die Zeit, 1983, 338.

316 იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (ძველი რედაქციის 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტი).

317 შეად. Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5.Aufl. 2009,Art. 20a, Rn. 38.

318 შეად. Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5.Aufl. 2009,Art. 20a, Rn. 38.

319 სსსგ №1/3/611 (II 7).

თევზჭერის ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის შესაბამისად მოსაპოვებელი თევზის რესურსის სრული ოდენობით. სასამართლომ დაადგინა, რომ არსებობს ეკოლოგიური წონასწორობისა და ეკონომიკური ინტერესის საკითხი, რომელიც ამართლებს მოსაკრებლის გადახდის ვალდებულებას არა ფაქტობრივად მოპოვებულის, არამედ სალიცენზიო ქვოტის ფარგლებში. მართალია, სასამართლო ეკონომიკურ ინტერესს არ განმარტავს, თუმცა ამაში შეიძლება მოიაზრებოდეს როგორც სახელმწიფოს მიერ პირდაპირ დაგეგმილი შემოსავლები, ისე სხვათა უფლებები, ჰქონდეთ ხელმისაწვდომობა რესურსების მიმართ. ერთი პირის მიერ ქვოტის დაკავება, ცხადია, შეზღუდავს მესამე პირის უფლებას, ჰქონდეს წვდომა იმ რესურსზე, რაც კონსტიტუციით დაცული სფეროა.

### 3.5. მდგრადი ეკოლოგიური განვითარება

როგორც უკვე ითქვა, ახლანდელ და მომავალ თაობებს შორის რესურსების სამართლიანი განაწილება და ბუნებრივი რესურსების გონივრული ალოკაცია ხორციელდება მდგრადი განვითარების პრინციპის შესაბამისად,[320] რაც გულისხმობს ეკოლოგიურ, ეკონომიკურ და სოციალურ აქტივობათა ისეთ ჰარმონიულ განვითარებას, რომელსაც ექნება ხანგრძლივობის ეფექტი. საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს ამ ვალდებულებაზეც მიუთითებ.[321] ძველი რედაქციისაგან განსხვავებით ახალ რედაქციაში ტერმინი „მდგრადი ეკოლოგიური განვითარება“ უპირატესობას ანიჭებს ეკოლოგიურ ასპექტებს, რაც იმას გულისხმობს, რომ განვითარების ეკონომიკური და სოციალური წინაპირობების ჰარმონიზაცია მოხდეს გარემოსდაცვით მოთხოვნებთან.

საქართველოს კონსტიტუციაში პირდაპირ არ არის საუბარი „ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლების“ დაცვის მიზანზე, თუმცა ის შეიძლება სწორედ მდგრადი ეკოლოგიური განვითარების კონტექსტში მოვიაზროთ. გერმანულენოვან ლიტერატურაში აზრთა სხვადასხვაობაა იმასთან დაკავშირებით, „ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლების“ კონსტიტუციით დაცვა გულისხმობს გარემოს დაცვას გარემოსთვის (გარემოს დაცვის ეკოცენტრული მიზანი), თუ გარემოს დაცვას ადამიანისთვის (გარემოს დაცვის ანთროპოცენტრული მიზანი).[322] ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლების დაცვის მთავარი შემადგენელი ელემენტი არის ადამიანი და ის ამ მხრივ უმეტესად ანთროპოცენტრულია.[323] ცხადია, სახელმწიფოს ობიექტური ვალ-

---

320 Sommermann, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, Art. 20a, Rn. 17.

321 იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (ძველი რედაქციის 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტი).

322 Sommermann, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, Art. 20a, Rn. 19.

323 Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 20a, Rn. 23.

დებულება ყველაზე მეტად მაშინ აქტივირდება, როცა მიზანი ადამიანების დაცვაა,[324] თუმცა თუ მისი განხილვა მომავალი თაობების ინტერესებთან და მდგრადი განვითარების პრინციპთან კავშირში მოხდება, მაშინ ნათელია, რომ ის ეკოცენტრულ შინაარსსაც შეიცავს და გარემოს იმგვარ დაცვასაც გულისხმობს, როცა ამ დაცვის პირდაპირი კავშირი ადამიანთან არ დგინდება.[325]

## 4. გარემოს დაზიანების მასტიმულირებელ ძირითად უფლებათა გედი გარემოსდაცვით სახელმწიფოში

### 4.1. გარემოს დაცვის ინტერესის გამო გარემოს მასტიმულირებელი უფლებების შეზღუდვა (VGH-ს გადაწყვეტილება გენური ინჟინერიის საქმეზე)

გარემოს დაცვის ინტერესის ფართო განმარტების გამო გარემოს დაზიანების მასტიმულირებელი ძირითადი უფლებების[326] შეზღუდვის ერთ-ერთი ყველაზე ცნობილი მაგალითია კასელის ადმინისტრაციული სასამართლოს 1987 წლის გადაწყვეტილება გენური ინჟინერიის გამოყენების საქმეზე.[327] ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, დაინტერესებულმა პირმა 1985 წელს იმისიების დაცვის კანონის (BimSchG) საფუძველზე მიიღო წელიწადში 500 ტონამდე წარმადობის ადამიანის ინსულინის ფარმაკოლოგიური საწარმოს მშენებლობა/ფუნქციონირების ნებართვა, რომელშიც ნებართვის მფლობელი ინსულინის დამზადებისთვის საჭირო ბაქტერიებს იღებდა გენური ინჟინერიის გამოყენებით. 1987 წელს იმავე პირმა მიიღო ახალი ნებართვა საწარმოს გაფართოების თაობაზე. ამ საწარმოდან 8,5 კილომეტრში მცხოვრები მეზობელი ითხოვს როგორც ძველი, ისე ახალი ნებართვის გაუქმებას სასამართლო წესით.

დავის მიმდინარეობის პროცესში გენური ინჟინერიის მარეგულირებელი კანონმდებლობა არ მოქმედებდა. სპეციალური კანონმდებლობა (GenTG) მხოლოდ მოგვიანებით, 1993 წელს მიიღეს. კანონის თანახმად, გენეტიკური ინჟინერიის გამოყენება დასაშვები გახდა უსაფრთხოების განსაკუთრებუ-

---

[324] Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 20a, Rn. 23.

[325] Sommermann, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, Art. 20a, Rn. 19.

[326] გარემოს დაბინძურების მასტიმულირებელი ძირითადი უფლებების შესახებ იხ. ყალიჩავა, გარემოს დაცვის სამართალი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 802-დან.

[327] იხ. VGH Kassel, NJW 1990, 336 ff. (Gentechnik-Entscheidung).

ლი სისტემის დაცვის საფუძველზე. სასამართლომ დავის მომენტისთვის არსებული საკანონმდებლო ვაკუუმი განმარტა საკანონმდებლო დათქმის პრინციპის ჭრილში. საქმე ის იყო, რომ სასამართლოს დავა კანონის უზენაესობის პრინციპის ფარგლებში რომ გადაეწყვიტა, მაშინ ის სავარაუდოდ ვერ დაადგენდა გენური ინჟინერიის ნებადართვის უკანონობას, რადგან ეს საქმიანობა არცერთი მოქმედი ნორმით არ იკრძალებოდა. უფრო მეტიც, როგორც უკვე აღინიშნა, იმისიების დაცვის კანონი უშვებდა ინსულინის მწარმოებელი საწარმოს მშენებლობას და ფუნქციონირებას. ამიტომ, სადავო საქმეში სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა არა კანონის უზენაესობის, არამედ კანონისმიერი დათქმის პრინციპზე. სასამართლოს განმარტებით, მოცემულ მომენტში გენური ინჟინერიის დასაშვებობისთვის საკმარისი სამართლებრივი საფუძვლები არ არსებობდა. შესაბამისად, სასამართლომ უკანონოდ გამოაცხადა ორივე სადავო სანებართვო აქტი. არსებითობის თეორიის, საკანონმდებლო დათქმისა და სხვათა უფლებების დაცვის პრინციპების კომბინაციით სასამართლო მივიდა შედეგამდე, რომ მომეტებული რისკის შემცველი საწარმოს მშენებლობაზე ნებართვის გაცემა დაუშვებელი იყო, თუ საპარლამენტო კანონში ამისთვის არ იარსებებდა შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძველი.

არსებითობის თეორიისა და საკანონმდებლო დათქმის პრინციპის ჭრილში სასამართლომ განმარტა, რომ ჯერ კიდევ გამოუცდელი ახალი სახეობის საფრთხის შემცველი ტექნიკის თაობაზე, როცა გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს სათანადო ცოდნა და არ აქვს არც ამ ცოდნის შექმნის შესაბამისი ინსტრუმენტები, მხოლოდ კანონმდებელია უფლებამოსილი მიიღოს ძირითადი გადაწყვეტილება. ადმინისტრაციული ორგანო ამ ვაკუუმის კომპენსაციას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოთხოვნის გამო, ვერ მოახდენს. ის ვერ შეასრულებს კანონმდებლის ფუნქციას. რაც შეეხება ძირითად უფლებებს, ამ მხრივ, სასამართლო ამოვიდა ტრიპოლარული ურთიერთობის პოზიციიდან და დაასკვნა, რომ ნებართვის გაუქმება (როგორც სამეწარმეო თავისუფლებაში ჩარევა) აუცილებელი იყო მეზობლის სიცოცხლისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების (ქართული სამართლით ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების) დასაცავად.

### 4.2. გარემოს დაცვის მიზნით აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის ფართო მანდატის დელეგირება (BVerfG-ის გადაწყვეტილება კალკარის საქმეზე)

გარემოს დაცვის სფეროში აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ფართო უფლებამოსილების მინიჭების თაობაზე პირველი სისტემატიზირებული მიდგომა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ ჯერ კიდევ 1978 წლის კალკარის გადაწყვეტილებაში ჩამოაყალიბა.[328] საკონსტიტუციო სასამართლომ

[328] იხ. BVerfGE 49, 89 ff. (Kalkar-Entscheidung).

საპარლამენტო დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების ჭრილში იმსჯელა ატომის კანონის (AtG) მე-7 მუხლის კონსტიტუციურობის საკითხზე, რომელიც ფართო დისკრეციას აძლევდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაწყვეტილების მიღებისას. კერძოდ, ამ ნორმის თანახმად, ბირთვული ენერგიის გამოყენების დასაშვებობისას ძირითად წინაპირობად განსაზღვრული იყო „აუცილებელი წინდახედულობა ზიანის წინააღმდეგ მეცნიერებისა და ტექნიკის მიღწევის ფარგლებში“, რომელიც 1976 წლის საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე დამკვიდრდა. მოსარჩელე ითხოვდა ამ ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას ძირითად უფლებაში შესაძლო გაუმართლებელი ჩარევის გამო, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების განუზომელი უფლებამოსილებიდან გამომდინარეობდა.

ამ საქმეში სასამართლომ ჩარევის ლეგიტიმური მიზნის დასადგენაად ხაზი გაუსვა ბირთვული ენერგიის, როგორც ახალი და გამოუცდელი ტექნოლოგიის გამოყენებით მოსალოდნელ რისკებზე და მიუთითა უსაფრთხოების დაცვის ამოცანაზე, რომელიც ამ სფეროში იდგა კანონმდებლის წინაშე.[329] სასამართლოს განმარტებით, პირველ რიგში, შეუძლებელია, რომ მეცნიერების განვითარების კვალდაკვალ განხორციელდეს მუდმივი საკანონმდებლო ცვლილებები საპარლამენტო პროცედურების დაცვით, რათა დადგინდეს ბირთვული ენერგიის უსაფრთხო გამოყენებისათვის ახალ მეცნიერულ ცოდნასთან შესაფერისი მოთხოვნები.[330] ასეთი ცვლილების სანაცვლოდ, სასამართლო მიიჩნევს, რომ ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს თავად უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, საექსპერტო ჯგუფებთან თანამშრომლობის საფუძველზე, შეიმუშავოს ყოველ კონკრეტულ გარემოებასთან მისადაგებული, დიფერენცირებული წინაპირობები.[331]

სასამართლოს მოსაზრებით, მეცნიერებისა და ტექნიკის მიღწევის სახით განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების შემოღება, იძლეოდა გარემოსა და სხვათა უფლებების დინამიური დაცვის შესაძლებლობას,[332] რაც ადმინისტრაციული ორგანოსთვის რისკებისა და საფრთხეების აცილების საუკეთესო შესაძლებლობაა. სასამართლო ადმინისტრაციულ ორგანოზე საგანგებოდ უთითებს იმიტომ, რომ, მისი მოსაზრებით, „საჯარო მმართველობა, საკანონმდებლო ან სასამართლო ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ფლობს საქმიანობის უმჯობეს ფორმას, რომლის ფარგლებშიც ახდენს რისკების ცნების ოპტიმალურ კონკრეტიზაციას“.[333] კანონმდებლის მიერ ნებართვის გაცემისთვის ამომწურავი წინაპირობების დადგენის მცდელობამ კი შეიძლება მხოლოდ ხელი შეუშალოს ეფექტიან კონტროლს.[334] ამდენად სასა-

---

329 იხ. BVerfGE 49, 89, 134 f.
330 იხ. BVerfGE 49, 89, 135.
331 იხ. BVerfGE 49, 89, 135.
332 იხ. BVerfGE 49, 89, 137.
333 იხ. BVerfGE 49, 89, 139.
334 იხ. BVerfGE 49, 89, 143.

მართლომ ბირთვული ენერგიის დაცვის სფეროში ნებართვის მაძიებლის სამართლებრივი პოზიციების შესუსტება (ანუ ნებართვის მაძიებლის სამეწარმეო თავისუფლების უფლებაში ჩარევა) ლეგიტიმურად მიიჩნია.

### 4.3. ბუნებრივი გარემოთი სარგებლობის უფლება, როგორც გარემოს დაცვის უფლების იმანენტური პრობლემა (BverwG-ის გადაწყვეტილება ტყავის ქარხნის საქმეზე და ლიტერატურაში გამოთქმული კრიტიკა)

ბუნებრივი გარემოთი სარგებლობის უფლება არის ძირითადი უფლებებით დაცული სფერო, რაც, თავის მხრივ, შესაძლოა იყოს გარემოს დაცვის სამართლის სრულყოფილი რეალიზების იმანენტური პრობლემა. სწორედ ეს პრობლემა კრისტალიზირდა ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში.[335] საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, ერთ-ერთ დაინტერესებულ პირს სურს ტყავის ქარხნის მშენებლობა, თუმცა მოცემულ შემთხვევაში არ არსებობს ტყავის წარმოებისას მომავალში დაგროვებული ნარჩენების თავიდან აცილებისთვის საჭირო ნაგავსაყრელი. ამ მოტივით ერთ-ერთმა სპეციალიზებულმა საწარმომ მოითხოვა ნაგავსაყრელის მშენებლობის ნებართვა. თუმცა, აღმოჩნდა, რომ ასეთი ნაგავსაყრელის მოწყობისთვის საჭირო იყო მესამე პირის საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთის გამოყენება, რომლის გარეშე ნაგავსაყრელის მოწყობა შეუძლებელი იქნებოდა. თავის მხრივ, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილი ორგანო მიესალმებოდა ისეთი საწარმოს მშენებლობას, რომელიც შექმნიდა მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური განვითარებისა და ხანგრძლივ პერიოდში მდგრადი სამუშაო ადგილების წინაპირობებს. ამიტომ მან ნაგავსაყრელის მოსაწყობად მესამე პირისთვის კერძო საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებად მიიჩნია. მიწის ნაკვეთის მესაკუთრემ სასამართლოში გაასაჩივრა ექსპროპრიაციის თაობაზე ეს გადაწყვეტილება.

მიუნხენის ადმინისტრაციულმა სასამართლომა გააუქმა მუნიციპალიტეტის სადაო გადაწყვეტილება, რაც ეფუძნებოდა მსგავს საქმეზე ფედერალური სასამართლოს მიერ ადრე მიღებულ გადაწყვეტილებას. სასამართლოს განმარტებით, კერძო ინტერესის მოტივით დაუშვებელია მესამე პირთა უფლებებში ჩარევა და ექსპროპრიაციის აქტის განხორციელება.[336] განსხვავებული გადაწყვეტილება მიიღო გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ, რომელმაც ნაგავსაყრელის მშენებლობისთვის კერძო საკუთრების ექსპროპრიაციის დასაშვებობა გაამართლა საერთო კეთილდღეობის მოტივებით, რადგან ნაგავსაყრელი საბოლოო ჯამში, კერძო ინტერესის გარდა, საზოგადოებრივ ინტერესებსაც მოემსახურებოდა.[337]

---

335 იხ. BverwGE, 85, 44 ff. (Lederwarenfabrik-Entscheidung).

336 იხ. VGH München, BayVBl. 1989, 272 (274).

337 იხ. BverwGE, 85, 44 (48 ff.).

ადმინისტრაციული სასამართლოს ეს გადაწყვეტილება ლიტერატურაში გააკრიტიკა *დიტრიხ მურსვიკმა*. კრიტიკა შეეხო იმ საკითხს, რომ სასამართლომ საკუთრების ექსპროპრიაცია პირდაპირ დაუკავშირა საზოგადოებრივ ინტერესს. მურსვიკი სამართლიანად აღნიშნავს, რომ ნაგავსაყრელის ფუნქციონირება არის ტყავის საწარმოს ფუნქციონირების ნაწილი.[338] ამიტომ სწორი იქნებოდა სასამართლოს მსჯელობა, თუ ის იტყოდა, რომ აღნიშნული საქმიანობა, მართალია, კერძო ხასიათისაა, თუმცა მის ფარგლებში წარმოქმნილი ნარჩენის მართვა უკვე საზოგადოებრივი ინტერესია. მურსვიკი განმარტავს ბუნებრივი გარემოთი სარგებლობის უფლების შინაარსს და ამით ამყარებს თავის კრიტიკას.[339] მისი თქმით, ნებისმიერ პირს აქვს თავისი წილი სასიცოცხლოდ აუცილებელ მინიმუმზე, მათ შორის ისარგებლოს ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცეებით, რომლის უზრუნველყოფის ვალდებულება, თავის მხრივ, აქვს სახელმწიფოს. ამ ლოგიკით, ტყავის ქარხნის მშენებლობას იცავს სამეწარმეო თავისუფლების უფლება, რომელიც იმასაც გულისხმობს, რომ ეს სფერო დაცული იყოს სახელმწიფოს მხრიდან თავისუფლების შეზღუდვისგანაც. თუ სახელმწიფო თავის ვალდებულებას არ შეასრულებდა და არ შეუქმნიდა ქარხანას საქმიანობის განხორციელების ფაქტობრივ შესაძლებლობას, ამით შეიზღუდებოდა სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლების უფლება. ამ გაფართოებული უფლებამოსილებით კი სახელმწიფოს ექნება შესაძლებლობა, შექმნას ყველას მიერ გარემოს სარგებლობის მინიმალური პირობა, თუნდაც ამას შეეწიროს დაპირისპირებული უფლება.[340]

ტყავის საწარმოს ქეისის ანალიზი ცხადყოფს, რომ გარემოთი სარგებლობის უფლება შესაძლოა გახდეს გარემოსდაცვითი უფლების იმანენტური პრობლემა. მეორე მხრივ, ეს საქმე აჩვენებს, რომ ადამიანის სხვა ძირითად უფლებათა, განსაკუთრებით სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლების უფლების რეალიზების ფაქტობრივი საფუძველი ხშირ შემთხვევაში სწორედ ეკოლოგიური წინაპირობების არსებობაა, რომლის შექმნა, სასამართლოს თქმით, საზოგადოებრივი ინტერესის ტოლფასია, ხოლო მურსვიკის მოსაზრებით, სხვისი საკუთრების უფლების შეწირვის აბსოლუტური საფუძველია. მართალია ეს უკანასკნელი თავად ექსპროპრიაციის ფორმალური წინაპირობების ჭრილში სადავოა, თუმცა ამ საკითხს აქ არ შევეხები.

---

338 Murswiek, Privater Nutzen und Gemeinwohl im Umweltrecht. Zu den überindividuellen Voraussetzungen der individuellen Freiheit, DVBl, 1994, 77

339 Murswiek, Privater Nutzen und Gemeinwohl im Umweltrecht. Zu den überindividuellen Voraussetzungen der individuellen Freiheit, DVBl, 1994, 80 ff.

340 Murswiek, Privater Nutzen und Gemeinwohl im Umweltrecht. Zu den überindividuellen Voraussetzungen der individuellen Freiheit, DVBl, 1994, 84.

# 5. გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლებები საქართველოს კონსტიტუციაში

## 5.1. ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლება

### *5.1.1. დაცული სფერო*

საქართველოს კონსტიტუციის ძველი რედაქციის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში“, რასაც უცვლელად იმეორებს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 29-ე მუხლი და ძველისგან განსხვავებით შესაბამის სათაურსაც არქმევს ამ მუხლს -„გარემოს დაცვის უფლება“. მართალია ე.წ. ძველი თაობის კონსტიტუციები (მაგ: გერმანია) გარემოს დაცვის უფლებასთან დაკავშირებით რაიმე სპეციალურ ჩანაწერს არ იცნობენ, თუმცა იქ ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლება თავიდანვე ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებებში მოიაზრებოდა.[341] სინამდვილეში, საქართველოს კონსტიტუციით დაცული სფეროც შემოფარგლულია ანთროპოცენტრული შინაარსით და იცავს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლებას, რაც, პრაქტიკულად, ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების[342] კონკრეტიზაციაა.[343] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გაკეთებული განმარტებები სწორედ იმ გარემოებაზე მიანიშნებს, რომ ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლება ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების კონკრეტიზირებული სახესხვაობაა. სასამართლოს მოსაზრებით, „კონსტიტუციური უფლების შინაარსისა და ფარგლების განსაზღვრისას, უნდა ვიხელმძღვანელოთ ადამიანის ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოზე ხელმისაწვდომობის სტანდარტით. კონსტიტუციის აღნიშნული დებულებებით დაცული ვერ იქნება პირის უფლება, იცხოვროს მისთვის კომფორტულ ან/და ესთეტიკურად მისაღებ გარემოში და სახელმწიფოსგან მოითხოვოს აღნიშნულის უზრუნველყოფა“.[344] თუმცა იმავდროულად სასამართლო აცხადებს, რომ გარემოსდაცვითი ხასიათის სპეციალური „უფლებების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სივრცეში მოქცევა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გარემოს დაცვის სფეროში სახელმწიფოს ანგარიშვალდებულების [...] საზოგადოებრივი მონაწილეობისა და სხვა გარემოსდაცვითი მექანიზმების გამართული, ეფექტური მუშაობისა და კოორდინაციისთვის.“[345]

ამგვარად, ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლება იცავს ადამიანის სხეულს, მის მთლიანობას. დაცული სფერო არის სხეულის

---

[341] იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 129 ff.

[342] იხ. საქართველოს კონსტიტუციის მე-10 მუხლი.

[343] შეად. სსსგ №2/1/524 (II, 2);

[344] იხ. სსსგ №2/1/524 (II, 2).

[345] სსსგ №2/1/524 (II, 2).

ფიზიკური ეგზისტენციის ან მისი სუბსტანციის დაცვა[346] ძალისმიერ-საგნობრივი აქტისაგან.[347] გარემოს დაცვის ჭრილში პირდაპირი გაგებით ძალისმიერ-საგნობრივი ზემოქმედება შეიძლება ყოველთვის არ ხდებოდეს. საქმე ისაა, რომ გარემოს დაცვის სფეროში ხშირად ისეთი სახის ზემოქმედება მოიაზრება, რომელიც გამოიხატება „არააწონვად“ ან „უხილავ“ (ნაწილაკურ, ტალღოვან და ა.შ.) გამოვლინებაში,[348] რამაც, ერთი შეხედვით, შესაძლოა, ეჭვქვეშ დააყენოს დაბინძურების კავშირი ადამიანის ფიზიკურ ხელშეუხებლობასთან.

სწორედ ამის გამო გარემოს დაცვის ჭრილში ძალისმიერ-საგნობრივი ზემოქმედების საკითხთან დაკავშირებით გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო ავითარებს შედეგზე ორიენტირებული კვალიფიკაციის თეორიას. ამ ჭრილში, სასამართლომ იმსჯელა ელექტრომაგნიტური ველების სავარაუდო ზემოქმედებაზე და განმარტა, რომ იმისია (ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურება) შესაძლებელია ფიზიკური ხელშეუხებლობის დარღვევად დაკვალიფიცირდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დასტურდება ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შექმნა „ნერვული სისტემის აშლილობის... სიმშვიდის დარღვევის, თავბრუსხვევების, თავის ტკივილების“ და სხვა მსგავსი გამოვლინების სახით.[349] საკუთრივ ჯანმრთელობის ცნებაში მოიაზრება ადამიანის ორგანიზმში ანატომიური, ბიოქიმიური ან ფსიქიური პროცესების დაურღვევლობა.[350]

ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების დაცული სფეროს განსაზღვრისას მხოლოდ შედეგი (ჯანმრთელობის გაუარესება) არ არის საკმარისი. აუცილებელია იმ ქვედა ზღვრის დადგენაც, რომელიც მოგვცემდა დაცული სფეროს როგორც ასეთის ნათლად განსაზღვრის შესაძლებლობას. ამ ზღვრის დადგენისათვის უნდა გაირკვეს საშუალო და სპეციფიკური ჯანმრთელობის ადამიანის საკითხი. საშუალო ჯანმრთელობის ცნება გერმანიის საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებებში გაჩნდა[351] და ის გერმანულ იურ-

---

346 იხ. Hermann, Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen im Lichte des Verfassungsrechts: Zur Auslegung des § 9 LuftVG, 1994, 118.

347 ძალისმიერი აქტი გულისხმობს ისეთ ქმედებასაც, რომელიც შესაძლებელია დაკავშირებული არ იყოს რაიმე ტკივილთან ან სხვა პათოლოგიურ შედეგებთან (მაგ. წვერისა და ვარცხნილობის იძულებითი შეცვლა), იხ. BVerfGE 47, 239, 250.

348 იხ. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl. 2010, § 3, Rn. 8.

349 ძალისმიერი აქტი გულისხმობს ისეთ ქმედებასაც, რომელიც შესაძლებელია დაკავშირებული არ იყოს რაიმე ტკივილთან ან სხვა პათოლოგიურ შედეგებთან (მაგ. წვერისა და ვარცხნილობის იძულებითი შეცვლა), იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 134.

350 ძირითადი უფლებების დოგმატიკა უმთავრესად ემყარება ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის (WHO) მიერ შემოთავაზებული ჯანმრთელობის ნეგატიურ განმარტებას, რომლის მიხედვითაც ჯანმრთელობა არის „ადამიანის სრულყოფილი ფიზიკური, სულიერი და სოციალური კეთილდღეობა და არა მარტო ავადმყოფობისა და დაზიანების გარეშე არსებობა“, იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 130 f.; 136 f.

351 იხ. მაგ. BVerwGE 68, 62, 67; BVerwGE 88, 210, 216; BVerwGE 101, 157, 162; BVerwGE 109, 314, 324; შეად. BGHZ 111, 63, 65.

იდიულ ლიტერატურაშიც გაბატონებულ შეხედულებად დამკვიდრდა.[352] მისი მიზანია ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა რაციონალური ზღვრული ნორმების მეშვეობით. ამ თვალსაზრისით, იმისიების ზღვრულად დასაშვები ნორმების კონცეფცია ორიენტირებულია „მოსახლეობის მოწყვლად ჯგუფებზე“ (ბავშვები, ხანდაზმულები, ფეხმძიმეები და სხვა), რაც იმას ნიშნავს, რომ იმისიების დასაშვებობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას გათვალისწინებული არ იქნება ცალკეული ინდივიდის სპეციალური ჯანმრთელობა (მაგ: ალერგია, ასთმა და სხვ.).[353]

მართალია, ეს თეორია ემყარება ინვესტიციების ხელშეწყობის იდეას, თუმცა მასში პრობლემატურია გარემოს დაბინძურების დასაშვებობისას ინდივიდუალური ინტერესების იგნორირება.[354] ის უარყოფს ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების სუბიექტთა წრეს. საქმე ისაა, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში „ადამიანის“, ხოლო გერმანიის ძირითად კანონში „ყველას“ ცნებაში მოიაზრება ყველანაირი ჯანმრთელობის მქონე პირი.[355] ამავე დროს, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ამის გამო უნდა უარვყოთ ინვესტორების ინტერესები. სრულიად შესაძლებელია, რომ ყველგან აღმოჩნდეს ისეთი ადამიანი, რომლისთვისაც, საშუალო სტატისტიკის ადამიანისათვის, აბსოლუტურად მისაღებ ზღვრულად დასაშვებ კონცენტრაციას უარყოფითი ზემოქმედება ექნება. ამის გამო, საქმიანობის აკრძალვა დაუპირისპირდებოდა სამეწარმეო თავისუფლებისა და სოციალური სახელმწიფოს მოთხოვნებს.[356]

სწორედ ზემოაღნიშნული პრობლემის დაძლევას ემსახურება სივრცობრივი დიმენსიისა და ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორიები. სივრცობრივი დიმენსიის თეორიის მიხედვით, სპეციალური ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, საწარმო შენობის მშენებლობისას სწორად უნდა განისაზღვროს სივრცითი დისტანცია საფრთხის წყაროს დისლოკაციის თვალსაზრისით.[357] ამ უკანასკნელის მნიშვნელობა ტიპურ სიტუაციებშიც დიდია. მაგ: ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე López Ostra v. Spain დაადგინა პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების (მე-8 მუხლის) დარღვევა იმის გამო, რომ მოსარჩელის საცხოვრებელი

---

[352] იხ. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl. 2010, § 3, Rn. 51, 53.

[353] იხ. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., 2003, 700.

[354] იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 141.

[355] საწინააღმდეგო მოსაზრება იხ. Wulfhorst, Der Schutz „überdurschnittlich empfindlichen“ Rechtsgüter im Polizei- und Umweltrecht, 1994, 100 ff; Böhm, Der Normmensch: Materielle und Prozedurale Aspekte des Schutzes der Menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen, 1996, 103 ff.

[356] იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 143.

[357] იხ. Schultze-Fielitz, Der Raum als Determinante im Immissionsschutzrecht, in: Dreier/Horkel/Koch (Hrsg.), Raum und Recht, FS 600 Jare Würzburger Juristenfakultät, 2002, 714 ff.

სახლიდან, 12 მეტრის დაშორებით, უნებართვო საამქროს ფუნქციონირება არ აღიკვეთა ადგილობრივი მთავრობის მიერ.[358] მეორე, ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორია აჩენს გარემოს დაცვის გენერალური ნორმებისა და სტანდარტების ინდივიდუალიზაციის შესაძლებლობას, რომელიც ქმნის ცალკეულ შემთხვევაზე მორგებული გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივ საფუძველს.

### *5.1.2. ჩარევა დაცულ სფეროში*

ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების (ფიზიკური ხელშეუხებლობის) უფლების დაცულ სფეროში ჩარევა ხდება როგორც პოზიტიური, ისე ნეგატიური ვალდებულების დარღვევით.

ნეგატიური ვალდებულების დარღვევა სახეზეა არა მხოლოდ სახელმწიფოს ქმედების შედეგად (მაგ: 100%-იანი სახელმწიფო წილის საწარმოს მიერ[359]), არამედ ასევე კერძო საქმიანობის შედეგად გამოწვეული იმისიების შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელი სახელმწიფოს მიერ არის დაშვებული. საქმე ისაა, რომ გარემოს დაცვის სფეროში ხშირ შემთხვევაში პოზიტიური დაცვის ვალდებულება იღებს ნეგატიური სტატუსის კონსტრუქციის სახეს. კერძო პირების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომელიც ლახავს სხვა პირთა უფლებებს, პირდაპირ შეერაცხება სახელმწიფოს, თუ ამ საქმიანობას მან დართო ნება.[360] ეს არის ნეგატიური სტატუსის შინაარსის გაფართოება, ვინაიდან ძირითადი უფლებების ნეგატიური სტატუსის კლასიკური კონფიგურაცია გულისხმობდა იმას, რომ ძირითადი უფლებების სახელმწიფოსაგან დამცავი ფუნქცია აქტივირდებოდა მხოლოდ მაშინ, როცა სახელმწიფო უშუალოდ ჩაერეოდა ძირითადი უფლებების დაცულ სფეროში.[361] თანამედროვე გარემოსდაცვით სახელმწიფოში, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფოს გლობალურ პასუხისმგებლობას თანამედროვე ტექნიკით გამოწვეული საფრთხისათვის, ნეგატიური სტატუსის კლასიკური კონსტრუქცია უკვე ვეღარ წარმოადგენს საკმარის კრიტერიუმს.[362] ამიტომ თანამედროვე სამართლებრივი მიდგომებით სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება[363]

---

[358] იხ. გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, იხ. კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, 2006 85-87.

[359] იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 146.

[360] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 307.

[361] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 309.

[362] იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 145 f.

[363] ლათ. status positivus.

გადატანილია ნეგატიური სტატუსის[364] კონსტრუქციაში.[365] ამით შესაძლებელი ხდება[366] სახელმწიფოსათვის ისეთი ფაქტობრივი ზემოქმედების შერაცხვა, რომელიც სახელმწიფოს აღმჭურველი ან წამახალისებელი გადაწყვეტილების საფუძველზე ხდება.[366] ამას საფუძვლად უდევს კონცეფცია, რომ რაც „აკრძალული არ არის... ის არამარტო ნებადართულია, არამედ, იმავდროულად, სპეციალური თმენის ვალდებულებასაც უწესებს იმ პირებს, რომლებიც ასეთი დასაშვებობით გამოწვეულ უარყოფით ზემოქმედებას განიცდიან“.[367] ამიტომ სახელმწიფოს ასეთი გადაწყვეტილებები განხილული უნდა იყოს, როგორც ძირითად უფლებაში პირდაპირი ჩარევა.[368] ზღვრულად დასაშვები ნორმების მაგალითზე, *ჯოზეფ იზენსე* განიხილავს სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების ნეგატიური სტატუსის კონსტრუქციას. მისი აზრით, როცა სახელმწიფო X მავნე ნივთიერებისათვის დასაშვებ ნორმად ადგენს Y ზღვარს, ამით ის ერევა არა მხოლოდ დამბინძურებლის უფლებებში (საქმიანობის ფარგლების შეზღუდვის თვალსაზრისით), არამედ ასევე იმ პირების უფლებებში, რომლებისთვისაც სახელმწიფომ დაადგინა ასეთი ზღვრის სპეციალური თმენის ვალდებულება.[369]

რაც შეეხება პოზიტიურ ვალდებულებას, ის გულისხმობს იმას, რომ „სახელმწიფო ვალდებულია, არ მისცეს მესამე პირებს გარემოზე განუზომელი ზემოქმედების მოხდენის შესაძლებლობა.“[370] ამ ვალდებულების აქტივირება ხდება იმ შემთხვევაში, როცა ფაქტობრივი ზემოქმედება სცდება სახელმწიფოებრივი ნებართვის ფარგლებს, ან წარმოადგენს სხვადასხვა

---

364 ლათ. status negativus.

365 პირველად დაასაბუთეს იორგენ შვაბემ და დიტერ მურსვიკმა (იხ. Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1997, 213 ff.; Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformungen, 1985, 61 ff.; 88 ff.; 102 ff.).

366 Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1997, 213 ff.; Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformungen, 1985, 61 ff.; 88 ff.; 102 ff.

367 Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1997, 213. ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფოს აღმჭურველი, წამახალისებელი ან შემზღუდავი აქტი განიხილება როგორც დაცულ სფეროში ჩარევის ვარიანტები (Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 310 ff.).

368 Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformungen, 1985, 112 ff.

369 Isensee, Das Grunrecht als Abwehrrecht und als Staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Paul (Hrsg.), HdStR, 2000, § 111, Rn. 118. აქვე აღსანიშნავია, რომ პოზიტიური ვალდებულების გადატანა ნეგატიური ვალდებულების კონსტრუქციაში იძლევა ჩარევის კლასიკური სქემის გამოყენების შესაძლებლობას, რაც პოზიტიური ვალდებულების კონსტრუქციაში პრაქტიკულად შეუძლებელი იყო, იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 42.

370 იხ. სსსგ №2/1/524 (II, 7).

ტიპის, მაგ: ინდივუდუალურად არაშერაცხვადი ხასიათის დაბინძურებას.[371] ასეთ შემთხვევაში, სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების შეუსრულებლობა შესაძლებელია, გამოიხატოს როგორც აბსოლუტურ უმოქმედებაში, ისე არასაკმარისი დაცვის კონცეფციის შექმნაში. შესაძლებელია, გამოვყოთ დაცვის პოზიტიური ვალდებულების წარმოშობის ორი ძირითადი საფუძველი (რომელიც ნეგატიურ ვალდებულებასაც ეხება):

– მნიშვნელოვანი ზღვარი და

– უსაფრთხოების სამწვეროვანი კონცეფცია.

პირველი საფუძველი დაკავშირებულია „მნიშვნელოვანი ზღვრის" საკითხთან, რითაც ხდება ჩარევის კვალიფიცირება. ბუნებრივია, ყველა სახის ზემოქმედება არ შეიძლება ჩაითვალოს დაცულ სფეროში ჩარევად.[372] ამასთან დაკავშირებით, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე Tauria v. France განმარტა, რომ საფრანგეთის სახელმწიფოს მიერ ბირთვული ცდების განახლების „შესაძლო შედეგები" და „რადიოაქტიური გაჟონვის რისკი" არ არის საკმარისი არგუმენტი იმის დასადგენად, რომ აღნიშნული საქმიანობა საფრთხეს უქმნის მოსარჩელის სიცოცხლის ხელშეუხებლობას.[373] თუმცა უნდა გათვალისწინდეს ისეთი სიტუაციები, როცა უმნიშვნელო, მაგრამ სისტემატურმა ჩარევამ შესაძლებელია ისეთ ინტენსივობას მიაღწიოს, რომ მან კუმულატიურად გადააჭარბოს ე.წ. მცირე ზღვარს (Bagatellgrenzen).[374]

ძირითად უფლებებში ჩარევის კვალიფიკაციის მეორე კრიტერიუმია, თუ რა სახის საბუნებისმეტყველო ცოდნა არსებობს გარემოს დაბინძურების თაობაზე. ამ მხრივ, როგორც იურიდიული დოგმატიკა, ისე მართლმსაჯულება ეყრდნობა უსაფრთხოების სამწვეროვან კონცეფციას: საფრთხე - რისკი - ნარჩენი რისკი.[375] ამ კონცეფციის მიხედვით, მხოლოდ საფრთხისა და რისკების არსებობა წარმოშობს პოზიტიური დაცვის ვალდებულებას, ნარჩენი რისკები კი სოციალურად ადეკვატური კატეგორიაა და მის მიმართ ასეთი ვალდებულება არ არსებობს.[376] როგორც წესი, იმისიების და-

---

371 იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 107 ff.

372 შეად. BVerwGE 46, 1, 7 (ჯარში თმის ტარება); BverfGE 17, 108, 114 (თავის ტვინის ელექტროგამოსხივების გაზომვა).

373 იხ. გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, იხ. კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, 2006, 84.

374 Böhm, Der Normmensch: Materielle und Prozedurale Aspekte des Schutzes der Menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen, 1996, 106 f.

375 Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformungen, 1985, 80 ff.

376 იხ. BVerfGE 49, 89, 141 f.

საშვებობის კონცეფცია გულისხმობს ისეთი ზღვრული ნორმების დაწესებას, რომლის ქვემოთ განხორციელებული გაფრქვევა ადამიანის ჯანმრთელობისათვის საფრთხეს არ ქმნის.[377] საბუნებისმეტყველო ცოდნის დეფიციტის შემთხვევაში კი ზღვრული ნორმების დადგენა ემყარება პროპორციულობის პრინციპს, რაც ორ ძირითად მეთოდს ემყარება: ა) თუ მოსალოდნელია მაღალი დაცული სიკეთის (ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის) მიმართ ზიანის გამოწვევა, მაშინ ცოდნის დეფიციტი წყდება ამ სამართლებრივი სიკეთის სასარგებლოდ;[378] ბ) თუ არსებობს ცოდნის ნამდვილი დეფიციტი, როცა მოსალოდნელი საფრთხე მხოლოდ ჰიპოთეტურ მსჯელობას ემყარება და პრაქტიკულად ის ნარჩენი რისკის შინაარსს უახლოვდება, მაშინ სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების წარმოშობის საფუძველი არ იარსებებს.[379]

### *5.1.3. დაცული სფეროში ჩარევის გამართლება*

ცხადია ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლებაში ჩარევა ყოველთვის არ არის გაუმართლებელი.

ჩარევის გამართლების პირველ საფუძველთან დაკავშირებით, ვინაიდან გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიზანია გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების თავიდან აცილება, ამ კანონის მეშვეობით ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის უფლებაში ყოვლად დაუშვებელია. თუმცა თუ გავითვალისწინებთ, რომ გარემოზე უარყოფითი ზეგავლენის აცილების ვალდებულება იურიდიულ ლიტერატურაში[380] განმარტებულია, როგორც საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მასშტაბი, მაშინ ჩარევის მომენტი სწორედ ამ მასშტაბის საკმარისობის საკითხში ავლენს თავის თავს. *ჩარევის გამართლების მეორე საფუძველთან დაკავშირებით*, საზოგადოებრივი ინტერესი განსაზღვრავს ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების დაცულ სფეროში ჩარევის ლეგიტიმურ მიზანს (მაგ: ენერგომომარაგება, ეკონომიკური ზრდა, დასაქმება და სხვ.), რომელიც ემყარება მიზანი-საშუალების რელატივირების პრინციპს. ამ შემთხვევაში, *მიზანი* არის საერთო კეთილდღეობის მიღწევა, *საშუალება* გულისხმობს ძირითად უფლებებში ჩარევას, ხოლო *რელატივირება* ნიშნავს კოლიდირებული სამართლებრივი სიკეთეების შეწონასწორებას და იმის დადგენას, თუ რამდენად არის

---

377 Winter, Einführung, in: Ders. (Hrsg.), Grenzwerte: Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt- Arbeits- und Kebensmittelschutzes, 1986, 10 f.

378 შეად. Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, § 5, Rn. 61.

379 იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 152.

380 იგულისხმება ჰანს იარასის, ალექსანდრ როსნაგელის, მიხაელ კოტულას და სხვათა ნაშრომები (იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 162).

დაცვის კონცეფცია პროპორციული დასახულ მიზანთან.[381] ამ თვალსაზრისით, გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიზანია არა მხოლოდ ნეგატიური ზემოქმედების თავიდან აცილება, არამედ ასევე კოლიდირებული ინტერესების დაძლევა და იმისიების დასაშვები ზღვრის განსაზღვრა, რაც საზოგადოებრივი კეთილდღეობის კონცეფციასაც უნდა ემყარებოდეს.[382] *ჩარევის გამართლების მესამე საფუძველთან დაკავშირებით*, ჩარევის გამართლების ტრიპოლარული ასპექტები გულისხმობს ჯანმრთელობისთვის უფლების შეჯერებას სხვა ძირითად უფლებებთან (საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლების უფლება, მეწარმეობის განვითარების თავისუფლება და საკუთრების უფლება). ამასთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, რომ ნებისმიერი კანონი, რომელიც ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოზე გარკვეული ზემოქმედების შესაძლებლობას დაუშვებს, აპრიორი არ უნდა მივიჩნიოთ კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ.[383] სასამართლო მიუთითებს ადრინდელ გადაწყვეტილებაზეც, სადაც განმარტებულია, რომ „უფლებათა უმრავლესობის შეზღუდვა აუცდენელია, რადგან მათი რეალიზაცია ხშირად წარმოშობს ღირებულებათა კონფლიქტს. ...მაშინ როდესაც ინტერესების დაპირისპირება აუცდენელია, წარმოიშობა მათი ჰარმონიზაციის, სამართლიანი დაბალანსების აუცილებლობა“.[384] ამავე დროს, კონსტიტუციურ ღირებულებათა სისტემაში სიცოცხლის უფლება უზენაესი სამართლებრივი კატეგორიაა,[385] ამიტომ მისი შეჯერება ტრიპოლარულ კონტექსტში დასაშვებია მხოლოდ იმ პირობით, თუ გარანტირებული იქნება, რომ ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებაში უხეში (სახიფათო, ფატალური) ჩარევა არ იქნება მოსალოდნელი.[386] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლიანი განმარტებით, „იმის გარკვევა, სახელმწიფოს, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების მიზნით,

---

[381] მაგ. გზის მშენებლობა, რომელიც ავტოავარიის შემთხვევაში ქმნის ადამიანის სიცოცხლის მოსპობის ან ჯანმრთელობის დაზიანების შესაძლებლობას (ნარჩენი რისკი), არ უნდა ჩაითვალოს ძირითად უფლებაში ჩარევად, საფრთხის შექმნის შემთხვევაში კი სახელმწიფოს შესაბამისი პასუხისგებლობა ეკისრება (Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformungen, 1985, S, 140 f.).

[382] შეად. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 169.

[383] იხ. სსსგ №2/1/524 (II, 7).

[384] იხ. სსსგ №1/1/477.

[385] მართალია, ავტორთა გარკვეული ნაწილი ყველაზე მნიშვნელოვან უფლებად მიიჩნევს ადამიანის ღირსებას, თუმცა ღირსება წარმოუდგენელია სიცოცხლის უფლების გარეშე, ის „ყველა დანარჩენი ძირითადი უფლების სასიცოცხლო წინაპირობაა“ (იხ. კუბლაშვილი, სიცოცხლის უფლება საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: კონსტანტინე კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, 2006, 188).

[386] შეად. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 181 f.

რა მოცულობით შეუძლია  დაუშვას გარემოზე ზემოქმედება, ადამიანის ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების ძირითადი უფლების პრაქტიკული რეალიზება ერთ-ერთ ურთულეს სამართლებრივ პრობლემას წარმოადგენს, რომელზეც ზოგადი და უნივერსალური მიდგომის ჩამოყალიბება შეუძლებელია. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, ინტერესთა ურთიერთშეპირისპირების გზით უნდა გაირკვეს, ამა თუ იმ ფორმით გარემოზე ზემოქმედება წარმოადგენს თუ არა ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების დარღვევას.“[387]

## 5.2. საკუთრების უფლების გარემოსდაცვითი შინაარსი

### *5.2.1. დაცული სფერო*

საქართველოს კონსტიტუციაში გარემოს დამცავი უფლება არის ასევე საკუთრების უფლება.[388] საქართველოს კონსტიტუცია იცავს საკუთრების უფლებას.[389] ამ უკანასკნელში საკუთრების როგორც ინსტიტუტის გარანტიის გარდა, ასევე იგულისხმება საკუთრების, როგორც პიროვნების უფლების გარანტია,[390] რომელსაც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო განმარტავს პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების (მე-8 მუხლი) ჭრილში.[391] ამგვარად, გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით, საკუთრების უფლების დაცული სფერო არის საცხოვრებლით დანიშნულებისამებრ სარგებლობა. გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლოს განმარტებით, „საცხოვრებელში მოიაზრება როგორც შენობა-ნაგებობის შიგნით ადამიანების ცხოვრება, ისე ასეთი სივრცის გარეთა ნაწილის, როგორიცაა აივნის, ტერასის, ბავშვების სათამაშო ადგილების და სხვა გამწვანებული და დასვენების ადგილების დანიშნულებისამებრ სარგებლობა“.[392] საკუთრივ დანიშნულებისამებრ სარგებლობას სასამართლო განმარტავს, როგორც „დღე-ღამის განმავლობაში შეუზღუდავი კომუნიკაციის საშუალებას, ხოლო ღამის საათებში დაურღვეველი და მშვიდი ძილის შესაძლებლობას, რომელშიც არ მოიაზრება მხოლოდ დახურული ფანჯრებისა და კარების შედეგად შექმნილი მდგომარეობა“.[393]

საცხოვრებლის სარგებლობის უფლების რეალიზაციის საკითხი მჭიდრო კავშირშია სამშენებლო დაგეგმვის სამართალთან. ამ უკანასკნელის მიზა-

---

387 სსსგ №2/1/524 (II, 13).

388 იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართალში , 2016, ვ.ნ. 218-დან.

389 ძველი რედაქციის 21-ე მუხლი (ახალი რედაქციის მე-19 მუხლი).

390 იხ. იზორია, იხ. იზორია/კორკელია/კუბლაშვილი/ხუბუა, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, 2005, 146.

391 იხ. გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, იხ. კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, 2006, 85-90.

392 იხ. BVerwGE 51, 15, 33.

393 იხ. BVerwGE 51, 15, 33.

ნია უძრავი ქონების სარგებლობის დასაშვები და დაუშვებელი რეჟიმების განსაზღვრა.[394] ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებელია სამშენებლო სამართლის გეგმარებითი კონცეფციისა და სანებართვო კონტროლის მეშვეობით.[395] გეგმარებითი კონცეფცია ხორციელდება ფუნქციური ზონირების პრინციპის საფუძველზე. სანებართვო კონტროლი კი ადგენს ცალკეული საქმიანობის თავსებადობას ამ ზონირების მოთხოვნებთან, ასევე შერეული გამოყენების დასაშვებ ფარგლებს. ამ კონცეფციის მიხედვით, ინდუსტრიულ ზონაში, „ღია ფანჯრის პირობებში ძილის უფლება", ვერ იქნება მესაკუთრის მოთხოვნის საგანი, ვინაიდან ასეთ ზონაში, როგორც წესი, საცხოვრებელი ობიექტების მშენებლობა საერთოდ აკრძალულია. სხვა შემთხვევაა, როცა უკვე ჩამოყალიბებულ საცხოვრებელ ზონაში ჩნდება ინდუსტრიული ზონები ან ამ ზონისთვის დამახასიათებელი ნიშნები.[396] ამიტომ, სარგებლობის უფლების შეზღუდვის საკითხი კონკრეტული სიტუაციის, მისი საგნობრივი ბუნების შესაბამისად დგინდება.

რაც შეეხება საკუთრების საგნობრივ გარანტიას, ის გულისხმობს უშუალოდ საკუთრების, როგორც ნივთობრივი სუბსტანციის დაცვასა და უზრუნველყოფას (მაგ: შენობა-ნაგებობის, მცენარეების, ნათესების და ა.შ.). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკუთრების პერსონალური გარანტიისაგან განსხვავებით, საგნობრივი გარანტიის შემთხვევაში, სენსიტიური ნივთები საკუთრების უფლების დაცვის სფეროში არ მოიაზრება.[397] თუმცა ეს უკანასკნელი დაცვის ღირსი გახდება იმ შემთხვევაში, თუ მას აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა[398] (მაგ: კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლები, ავარიული საცხოვრებელი შენობა-ნაგებობები და სხვ.).

### *5.2.2. ჩარევა დაცულ სფეროში*

საკუთრების დაცულ სფეროში ჩარევა, პირველ რიგში, გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ ისეთ პირდაპირ დაბინძურებას, რომელიც ახდენს ამ ძირითადი უფლების, სახელმწიფოსაგან დამცავი უფლების აქტივირებას.[399] როგორც წესი, ასეთი ზემოქმედება არ არის წინასწარ განზრახული,[400] არამედ

---

394 Gaentzsch, in: Schlichter/Stich (Hrsg), Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 2006, § 1, Rn. 7.

395 Gaentzsch, in: Schlichter/Stich (Hrsg), Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 2006, § 1, Rn. 7

396 იხ. Fadeyeva v. Russia (2005).

397 იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 252 f.

398 იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 252.

399 იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 257.

400 გამონაკლისია სახანძრო (და სხვა მსგავსი) მანქანის სირენები, იხ. BVerwGE 79, 254 ff.

ის სხვადასხვა მიზნებისაკენ მიმართული სახელმწიფოებრივი საქმიანობის თანმდევი შედეგია.

საკუთრების უფლებაში ჩარევა სახელმწიფოს, შეიძლება, შეერაცხოს როგორც პირდაპირი, ისე არაპირდაპირი სახით. არაპირდაპირი სახით ჩარევასთან დაკავშირებით საინტერესოა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ზალცბურგის აეროპორტის საქმეზე, სადაც სასამართლომ განმარტა, რომ ძირითად უფლებაში ჩარევას წარმოადგენს არა საჰაერო სატრანსპორტო საშუალების მიერ გამოწვეული ფაქტობრივი ხმაური, არამედ ის ნებადამრთავი აქტი, რომლითაც დაუშვეს აღნიშნული ზემოქმედება.[401] არანებადართული ზემოქმედების შემთხვევაში კი ხდება სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების (ანუ პოზიტიური სტატუსის) აქტივირება. [402]

ჩარევის საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია ორი ძირითადი მომენტის გარკვევა: პირველი, საკუთრების პერსონალური გარანტიის შემთხვევაში ჩარევის კვალიფიკაცია ემყარება ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების დაცული სფეროსთვის დამახასიათებელ ელემენტებს. მეორე, საკუთრების საგნობრივი გარანტიის შემთხვევაში კი ჩარევის კვალიფიკაცია გამომდინარეობს საკუთრების ნივთობრივი სუბსტანციიდან. საკუთრივ ჩარევა შეიძლება გამოიხატოს სოციალური და საცხოვრებელი გარემოს გაუარესებაში[403] (მაგ: კომუნიკაციის შეზღუდვა ადამიანებს შორის, ძილის დარღვევა და სხვ.) ან საკუთრების ღირებულების შემცირებაში[404] (მაგ: გასაყიდი ან გასაქირავებელი ფასის შემცირებაში). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ერთნაირი ტიპის იმისია შესაძლებელია მიწათსარგებლობისა და გარემოს დაცვის რეჟიმების კვალდაკვალ განსხვავებულად დარეგულირდეს. მაგ: გერმანიის კანონმდებლობის თანახმად, თუ საავადმყოფოებთან სიახლოვეში ტრანსპორტით გამოწვეული ხმაური არ უნდა აღემატებოდეს 47 დეციბელს, ჩვეულებრივ საცხოვრებელ ტერიტორიაზე ხმაური დასაშვებია 49 დეციბელამდე.[405]

### *5.2.3. დაცულ სფეროში ჩარევის გამართლება*

როგორც აღინიშნა, საკუთრების დაცულ სფეროში ჩარევად ითვლება ისეთი ტიპის ზემოქმედება, რომელიც ზღუდავს საკუთრების როგორც საგ-

---

401 იხ. BVerfGE 72, 66, 76 ff.

402 იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 259.

403 იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 264 f.

404 იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, 2007, 265 f.

405 იხ. პარ. 2 ანზ. ნომ 1 და 16. BImSchV. შეად. პარ. 2 აბზ. 2 ნომ. 1 და 5 18. BImSchV (სპორტული დარბაზებისა და მოედნების შემთხვევაში).

ნობრივ, ისე პერსონალურ გარანტიას.[406] თუმცა არსებობს ისეთი სახის ზემოქმედება, როდესაც საზოგადოებრივი ინტერესების, ან სხვა მხარდაჭერილ ინტერესთა მაღალი მნიშვნელობის გამო ჩარევა გამართლებულია. ამასთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე - Powell and Rayner v. the United Kingdom[407] - არ დაადგინა პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების (მე-8 მუხლის) დარღვევა.[408] საქმე ეხებოდა ჰისროუს აეროპორტიდან მომდინარე ხმაურს, რომელსაც აპროტესდებდნენ განმცხადებლები. სასამართლომ, მართალია, დაადგინა თვითმფრინავების ხმაურის ზემოქმედებით ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის 1-ლი პუნქტის (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების) დარღვევა, მაგრამ ვერ დაადგინა მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის დარღვევა, რომელიც ითვალისწინებს უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას, რომელიც მოცემულ შემთხვევაში გამართლებულად ჩაითვალა. სასამართლოს აზრით, სახელმწიფომ სამართლიანი ბალანსი დაადგინა განმცხადებლის კერძო ინტერესსა (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება) და საზოგადოების საჯარო ინტერესს (აეროპორტის წვლილი ქვეყნის ეკონომიკურ კეთილდღეობაში) შორის. ამ საქმის შემდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ხშირად ეყრდნობოდა ქვეყნის ეკონომიკურ კეთილდღეობას, გარემოზე ზემოქმედების გარკვეული ზღვრის გასამართლებლად.

### 5.3. ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით სარგებლობის უფლება

საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცულია აგრეთვე „ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით“ სარგებლობის უფლება, როგორც ადამიანის ინდივიდუალური და სუბიექტური უფლება.[409] ცხადია, ეს უფლება არ ნიშნავს გარემოთი და საჯარო სივრცეებით შეუზღუდავ სარგებლობას. პირველ რიგში, ის გულისხმობს ბუნებრივი გარემოთი სარგებლობის უფლებას იმ აუცილებელ საარსებო მინიმუმზე, რაც აუცილებელია ადამიანის არსებობისათვის.[410] ამ კატეგორიის საერთო სარგებლობის უფლებაზე, როგორც წესი, დაუშებელია სპეციალური ნებართვის ან რაიმე სახის მოსაკრებლის დაწესება.

---

406 იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები, სადაც სასამართლომ ასეთი ტიპის ზემოქმედება აღიარა პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების დარღვევად, იხ. გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, იხ. კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, 2006, 85-88.

407 Powell and Rayner v. the United Kingdom (1999).

408 იხ. ასევე იდენტური საქმე - Hatton and Others v. the United Kingdom(2003 ).

409 საჯარო სივრცის ცნება პირველად კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ფარგლებში დაფიქსირდა.

410 შეად. BverwGE, 85, 44 (48 ff.).

ბუნებრივი გარემოთი სარგებლობის იმ ნაწილთან დაკავშირებით, რომელიც ცდება საარსებო მინიმუმისა და საერთო სარგებლობის უფლების ფარგლებს, ცხადია, თანაზომიერებისა და თანასწორობის პრინციპის დაცვით, შესაძლებელია სპეციალური ნებართვის ან/და მოსაკრებლის დაწესება. ამის ლეგიტიმური საფუძველი შეიძლება არსებობდეს იმ შემთხვევაში, როცა დგას იმის საჭიროება, რომ „ბუნებათსარგებლობა უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ისე, რომ ეკონომიკური ინტერესების შესაბამისად, ქვეყნის მდგრადი განვითარების პარალელურად დაბალანსდეს ეკოლოგიური ინტერესები... შესაბამისად, ბუნებაზე ზემოქმედების შეზღუდვასთან დაკავშირებით, რეგულირების სფეროს შესაძლებელია წარმოადგენდეს არა მხოლოდ უსაფრთხო გარემოსათვის დღეს არსებული (გარემოს სტატუს-ქვოსთვის შემცველი) საფრთხეების თავიდან აცილება, არამედ სამომავლო საფრთხეებისგან თავის დაცვაც.“[411]

ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობაზე სანებართვო აკრძალვის დაწესების ლეგიტიმურობა ფართო კონტექსტშია გააზრებული გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში ე.წ. ნასაუსკიზუნგის (Naßauskiesung) საქმეზე,[412] რომელშიც სასამართლო ავითარებს მოსაზრებას, რომ წყლის კანონში არსებული რეგულაციები, რომლებიც ერთმანეთისაგან მიჯნავს გრუნტის წყლის საკუთრებას მიწის ნაკვეთის საკუთრებისაგან, შეესაბამებოდა გერმანიის ძირითადი კანონის მოთხოვნას საკუთრების სოციალურ ვალდებულებასთან დაკავშირებით.[413] მართალია, კერძო საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთზე მდებარე გრუნტის წყლების სარგებლობის შეზღუდვა სანებართვო ვალდებულებით, წარმოადგენს საკუთრების ძირითად უფლებაში ჩარევას, თუმცა სასამართლოს განმარტებით, მისი ლეგიტიმურობა წყლის დაცვის სპეციფიკით უნდა ახსნილიყო.[414] ამ მხრივ, სანებართვო კონტროლის მიზანია განსაკუთრებული ბუნებრივი რესურსების სახელმწიფოებრივი კონტროლის შესაძლებლობის შექმნა,[415] როგორც საფრთხის კონტროლის, ისე მწირი ბუნებრივი რესურსების გეგმაზომიერი განაწილების (ალოკაციის) თვალსაზრისით.[416]

დაახლოებით მსგავსი განმარტება გააკეთა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ კერძო საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების შეცვლასთან დაკავშირებით, სადაც სასამართლომ ხაზი გაუსვა სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების როლს ქვეყნის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების საქმეში და ამ საფუძ-

411 შეად. სსსგ №2/1/524 (II 3).

412 იხ. BVerfGE 58, 300 ff. (1981 წ.).

413 იხ. BVerfGE 58, 300, 347.

414 იხ. BVerfGE 58, 300, 347.

415 „გრუნტის წყლები საზოგადოებრივი კეთილდღეობისა და განსაკუთრებით საზოგადო წყალმომარაგების თვალსაზრისით შეუფასებელია“, იხ. BVerfGE 58, 300, 347.

416 იხ. Curtius, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, 119.

ვლით საკუთრებით სარგებლობის უფლების შეზღუდვა ცნო ლეგიტიმურად.[417] სასამართლოს მოსაზრებით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების შეცვლისთვის ნებართვისა და მოსაკრებლის დაწესება წარმოადგენს „დიდი ქალაქების ურბანიზაციისა და ინდუსტრიალიზაციის დონის გაკონტროლებისა და შესაბამისი შემაკავებელი მექანიზმების შემუშავების ერთ-ერთ უმთავრეს საფუძველს.“[418]

ზემოთ აღნიშნულ შემთხვევებში სანებართვო ვალდებულების დაწესების ლეგიტიმური მიზანი ცხადად არის გამოკვეთილი. ამ ლეგიტიმური მიზნის დარღვევის შემთხვევაში ადგილი ექნებოდა არაპროპორციულ დაცვას, რომელიც კონსტიტუციურ-სამართლებრივად აკრძალულია (Untermaßverbot).[419] თუმცა, ლეგიტიმური მიზნის გარდა, ცხადია, ასევე უნდა შემოწმდეს თუ რამდენად პროპორციულია შერჩეული კონკრეტული ღონისძიება, რასაც უკვე იცავს არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვის პრინციპი (Übermaßverbot).[420] ძირითადი უფლებების დოგმატიკა იცნობს ასეთი სპეციალური ნებართვების ორ სახეს - პრევენციული აკრძალვისა და რეპრესიული აკრძალვის სახით.[421] ორივე კონფიგურაციას აერთიანებს ერთი მიზანი - ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით სარგებლობის აკრძალვა სახელმწიფოებრივი ნების გამოხატვამდე. ცალკეული კონფიგურაცია კი გულისხმობს ამ ნების გამოხატვის განსხვავებულ მეთოდებს. ცალკეულ მათგანზე დეტალურად იქნება საუბარი ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლის თავში.

### 5.4. გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის დროულად მიღების უფლება

საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცულია „ყველას უფლება, დროულად მიიღოს სრული ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ“. ძველი რედაქციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტიდან ამოიღეს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის მახასიათებლები „სრული და ობიექტური“, რაც ისედაც ივარაუდება და ამ მხრივ პრობლემა არ არსებობს. რაც მთავარია დარჩა იფორმაციის „დროულად“ მიწოდების ვალდებულება, რაც ქართულ სამართალში მოიაზრებს შემდეგ დაცულ სფეროებს:

პირველ რიგში გარემოს დაცვის სფეროში არსებული ინფორმაცია საზოგადოებას უნდა მიეწოდოს პროაქტიულად, დაინტერესებული პირის მხრიდან

---

[417] სსსგ №1/6/666.

[418] სსსგ №1/6/666 (23).

[419] ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 120.

[420] ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 118.

[421] დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 17-35.

მათი მოთხოვნის მიუხედავად. ეს ვალდებულება საქართველომ ჯერ კიდევ 2000 წელს აიღო, როდესაც საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ ორჰუსის კონვენციის რატიფიცირება.[422] ქართულ კანონმდებლობაში პროაქტიულობის ინსტრუმენტს წარმოადგენს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენება. დინამიური ინფორმირების მექანიზმების საკითხი კი ჯერჯერობით ბუნდობანია და მხოლოდ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ზოგადი ჩანაწერით შემოიფარგლება.

მეორე მხრივ ინფორმაციის „დროულად“ მიღების უფლება მატერიალურსამართლებრივ ხასიათსაც ატარებს. საქართველოს კონსტიტუციაში გარემოს მდგომარეობის შესახებ დროული ინფორმაციის მიღება სწორედ იმას გულისხმობს, რომ სახელმწიფომ პირს მიაწოდოს გამაფრთხილებელი ინფორმაცია ისეთ დროსა და ისეთი სახით, რომ ადამიანმა შეძლოს ზიანისაგან თავის დაცვა. ეს შინაარსი, ნაწილობრივ გარემოსდაცვითი ინფორმაციის შექმნის ვალდებულების ელემენტებსაც გულისხმობს,[423] განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როცა ის ადამიანის სიცოცხლეს და ფიზიკურ ხელშეუხებლობას ეხება.[424]

და ბოლოს ინფორმაციის „დროულად“ მიღების უფლება გარემოს დაცვის საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უფლებასაც გულისხმობს (მითუმეტეს კონსტიტუციის ახალი რედაქციისაგან განსხვავებით, ძველი რედაქცია არ იცნობდა მონაწილეობის თაობაზე სპეციალურ ჩანაწერს).[425] ვფიქრობ, ამ თეზას დღესაც არ დაუკარგავს თავისი დანიშნულება. საქმე ისაა, რომ როცა მონაწილეობის უფლება გარანტირებული უნდა იყოს დროული ინფორმირების მოტივით, მაშინ ამ გარანტიის უზრუნველსაყოფად დამატებითი წინაპირობებიც იარსებებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ამ საკითხს განსხვავებულად განმარტავდა, რომ „კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შინაარსიდან გამომდინარე, ის არ გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლებას. იღებდე ინფორმაციას გარკვეულ საკითხთან დაკავშირებით, ავტომატურად არ ნიშნავს, აუცილებელი წესით მონაწილეობდე ამ საკითხის გადაწყვეტაში“.[426] თუ ჩვენ გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის მიღების ძირითად უფლებაში მოვიაზრებთ არა მხოლოდ სახელმწიფოს ვალდებულებას - ხელმისაწვდო-

---

422 იხ. ორჰუსის კონვენციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი.

423 სსსგ №2/1/524 (II 17).

424 სსსგ №2/1/524 (II 19).

425 იხ. Kalichava, Legal Analysis of the Ruling №2/1/410, 7 February 2007, of the Constitutional Court of Georgia, in South Caucasus Law Journal, 06/2015, 309.

426 სსს-ოს განჩინება N2/1/410 (2007 წ.).

მი გახადოს ეს ინფორმაცია საზოგადოებისათვის, არამედ ასევე იმ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლებასაც, მაშინ, ცხადია, გარანტირებული იქნება გარემოსთან დაკავშირებული ყველა ინფორმაციის დინამიურ რეჟიმში დროულად მიღება.[427]

გარემოსდაცვითი ინფორმაციის თავისუფლება ასევე გულისხმობს თავად დაინტერესებული პირების მიერ ინფორმაციის თავისუფლად „გავრცელებისა" და მასზე „აზრის გამოთქმის" უფლებას.[428] ამ მხრივ, საინტერესოა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა. საქმეში Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia (ვიდეს აიზარძიბას კლუბი ლატვიის წინააღმდეგ)[429] სასამართლომ დაადგინა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც გარემოსდაცვის მიმართულებით სპეციალიზდებოდა, ასრულებდა საზოგადოებრივი „მეთვალყურე კონტროლიორის" (პრესის) ფუნქციას და ასეთი სახის მონაწილეობა აუცილებელი იყო დემოკრატიული საზოგადოების განვითარებისთვის.

აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2017 წლის 17 მაისს არსებითი გახილვისთვის მიიღო ა(ა)იპ მწვანე ალტერნატივის კონსტიტუციური სარჩელი მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება „წიაღის შესახებ" საქართველოს კანონის 29-ე მუხლის - „დაუშვებელია სახელმწიფო საინფორმაციო ფონდებში შეტანილი ინფორმაციის გაცემა სხვა იურიდიულ და ფიზიკურ პირზე ინფორმაციის მესაკუთრის თანხმობის გარეშე" - საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტთან და 41-ე მუხლის პირველ პუნქტთან შესაბამისობას.[430] ამასთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლოს ჯერ დასაბუთებული გადაწყვეტილება არ მიუღია, თუმცა მის მიერ ჩატარებული კვლევების საფუძველზე გაკეთებულ დასკვნებში იკვეთება, რომ სავარაუდოდ სარჩელი არ დაკმაყოფილდება. საბოლოო გადაწყვეტილებამდე ამ საკითხის ანალიზი, ვფიქრობ, მიზანშეწონილი არ არის.

### 5.5. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება

საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცულია ყველას უფლება „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის" შესახებ. გარემოს დაცვის სფეროში ამ უფლების როლი განსაკუთრებით დიდია იმიტომაც, რომ ამ სფეროში საჯარო ძალაუფლება, ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებისა და ლავირების დიდი შესაძლებლობის გამო, მომეტე-

---

427 იხ. Kalichava, Legal Analysis of the Ruling №2/1/410, 7 February 2007, of the Constitutional Court of Georgia, in South Caucasus Law Journal, 06/2015, 309. ff.

428 საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტი (ძველი რედაქციის 24-ე მუხლი).

429 Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia (2004).

430 #3/1-1/752 საოქმო ჩანაწერი.

ბულია და ის საჭიროებს საზოგადოებრივ კონტროლს. ამავე დროს, ამ უფლებას არ აქვს მხოლოდ პროცედურული შინაარსი, არამედ ის მატერიალურ-სამართლებრივი მნიშვნელობისაცაა.[431] საქმე ისაა, რომ გარემოს დაცვის სფეროში გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ემყარება არა მხოლოდ პოზიტიურ რეგულაციებს, არამედ ამ სფეროში არსებულ პროგრესულ ცოდნასაც და ალტერნატივათა შეფასებას.

პარტიციპაციის უფლების რეალიზაციის ხარისხი, ცხადია, დამოკიდებულია ადმინისტრაციული წარმოების სახეზე. ცხადია, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება საზოგადოების სრულფასოვანი მონაწილეობის ყველაზე შესაფერის კონფიგურაციას წარმოადგენს. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, რამდენადაც წარმოება-სამართლებრივ ნორმებს ხშირად მატერიალური ნორმების მნიშვნელობა გააჩნია, ძირითადი უფლებებისათვის გარკვეული საფრთხის შემცველი საქმიანობების მიმართ, უნდა დადგინდეს ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახე.[432] ევროპული სამართლის მიდგომებიც ამ პრინციპის რეალიზებას ემსახურება. მაგ: ემისიების დირექტივის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა ჩაატარონ ყველა საჭირო ღონისძიება, რათა საზოგადოებას სანებართვო გადაწყვეტილების[433] მიღების პროცესში მიეცეს „დროული და ეფექტური“ მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა.[434] დროულ და ეფექტურ მონაწილეობაში იგულისხმება როგორც საზოგადოების სათანადოდ ინფორმირება (მათ შორის, კონსულტაციების გაწევის ვალდებულება, ტექნიკურ საკითხებთან დაკავშირებით),[435] ისე შესაფერისი წარმოება-სამართლებრივი სტანდარტების დამკვიდრება. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივა კი გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით საზოგადოების მონაწილეობის უმაღლეს სტანდარტებს ამკვიდრებს.[436]

ორჰუსის კონვენცია[437] აწესებს საზოგადოების სავალდებულო მონაწილეობას გარემოსთან დაკავშირებული სამი ძირითადი ტიპის გადაწყვეტილების მიღებისას:[438] საზოგადოების მონაწილეობა კონკრეტულ საქმიანობებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (ნებართვები,

---

[431] კობა ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 246-დან.

[432] იხ. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl. 2010, § 10, Rn. 1.

[433] გადაწყვეტილება შეიძლება ეხებოდეს ახალ ნებართვას, ნებართვაში არსებითი ხასიათის ცვლილებას ან სანებართვო პირობების აქტუალიზაციას.

[434] IEA-ის 24-ე მუხლი.

[435] IEA-ის 24-ე მუხლის მე-2 აბზაცი, ასევე IV დანართი.

[436] Directive 2014/52/EU of the european parliament and of the council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

[437] რომელიც საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირდა 2000 წელს.

[438] ორჰუსის კონვენციის მე-6-მე-8 მუხლები.

ლიცენზიები); საზოგადოების მონაწილეობა იმ გეგმებში, პროგრამებსა და პოლიტიკაში, რომელიც გარემოსთან არის დაკავშირებული; საზოგადოების მონაწილეობა აღმასრულებელი დებულებების ან/და ნორმატიული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში. ორჰუსის კონვენციის შესაბამისად, მონაწილეობის უფლების უზრუნველყოფისათვის აუცილებელია დაინტერესებულ პირებსა და საზოგადოებას მიეცეთ გადაწყვეტილების მიღების ყველაზე ადრეულ ეტაპზე მონაწილეობის შესაძლებლობა. მონაწილეობის ეფექტურობისთვის საზოგადოებას უნდა მიეწოდოს შესაბამისი ინფორმაცია და მიეცეს მოსაზრებების გამოთქმის შეუფერხებელი შესაძლებლობა. ამავე დროს, საზოგადოების მონაწილეობას არ უნდა ჰქონდეს ფორმალური ხასიათი, არამედ აუცილებელია მისი სათანადოდ გათვალისწინება გადაწყვეტილების პროცესში, წინააღმდეგ შემთხვევაში ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაასაბუთოს, თუ რატომ გათვალისწინდა ესა თუ ის საკითხი.

# IV თავი.
# ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტები გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით

## 1. ევროპული კონვენციისა და ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მნიშვნელობა საქართველოსთვის

ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპულ კონვენციას (1950, რომი) საქართველომ 1999 წლის 27 აპრილს მოაწერა ხელი, რომელიც 1999 წლის 20 მაისს საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირდა. მას, როგორც საერთაშორისო სამართლებრივ ხელშეკრულებას, საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონის შემდეგ აქვს უპირატესი მოქმედების ძალა. კონვენციის ტექსტის გარდა ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვს იმ განმარტებებს, რომელსაც სასამართლო აკეთებს შესაბამის მუხლებთან დაკავშირებით.[439] ამავე დროს, იმ პრეცენდენტებს, რომლებიც არ მიემართება საქართველოს, ჩვენი ქვეყნისთვის არ აქვს სავალდებულო ძალა, თუმცა მისი გათვალისწინება პოტენციურად თავიდან აგვარიდებს კონვენციის შესაძლო დარღვევებს. მოცემულ შემთხვევაში ჩვენ გვაინტერესებს გარემოს დაცვის სფეროში დადგენილი სტანდარტები, რომელთან დაკავშირებითაც საქართველოში, როგორც ჩანს, ინტერესი დიდია და შესაბამისად ამ საკითხებს არაერთხელ დაეთმო ყურადღება.[440]

---

[439] ბოხაშვილი/კორკელია, პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება და სახელმწიფოს ვალდებულება, 2017, 18-დან.

[440] იხ. ბითაძე, ეკოლოგიური უფლებების დაცვა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, იხ. კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, 2006, 8 და შემდ; გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, იხ. კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, 2006, 77 და შემდ; გივიაშვილი, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა, როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის პროცედურული მოთხოვნა და მისი კავშირი დემოკრატიასთან, იხ. კორკელია (რედ.) ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები, 2012, 71 და შემდ; ბოხაშვილი/კორკელია, პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება და სახელმწიფოს ვალდებულება, 2017, 264-დან.

## 2. გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები ევროპულ კონვენციაში

ევროპულ კონვენციაში გარემოს დაცვის სპეციალური უფლება არ არსებობს. თუმცა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ამ საკითხთან დაკავშირებით ავითარებს შედეგზე ორიენტირების თეორიას. იგულისხმება სახელმწიფოს ისეთი ქმედებები, რომელიც გარემოსდაცვითი ტონალობისაა და იმავდროულად არღვევს ევროპული კონვენციით დაცულ სხვადასხვა უფლებებს, მაგრამ არა სპეციალურად გარემოსდაცვით უფლებებს. ევროპული სასამართლო ასეთი სახის ჩარევას მიიჩნევს გარემოსდაცვითი უფლებების დარღვევად.[441] ევროპული კონვენციით დაცული ძირითადი უფლებები, რომელშიც ევროპული სასამართლო შესაბამის შემთხვევებში გარემოსდაცვით შინაარსსაც მოიაზრებს, არის მე-2 მუხლი (სიცოცხლის უფლება),[442] მე-8 მუხლი (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება)[443] და 1-ლი დამატებითი ოქმის 1-ლი მუხლი (საკუთრების უფლება),[444] ასევე, პროცედურული უფლებების სახით მე-6 მუხლი (სამართლიანი სასამართლოს უფლება), მე-10 მუხლი და მე-13 მუხლი (სამართლებრივი დაცვის ეფექტიანი საშუალების უფლება).[445]

## 3. სიცოცხლის უფლება

### 3.1. „სიცოცხლის უფლების“ გარემოსდაცვითი შინაარსი

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტით დაცულია ადამიანის სიცოცხლის უფლება, რომელშიც გარემოსდაცვითი შინაარსიც მოიაზრება.[446] ამ მუხლის თანახმად, „ყოველი ადამიანის სიცოცხლის უფლება კანონით არის დაცული. არავის სიცოცხლე არ შეიძლება განზრახ იყოს ხელყოფილი.“ მართალია, ამ უფლების ძირითადი ფუნქცია არის სახელმწიფოებრივი ქმედებისაგან ადამიანის სიცოცხლის დაცვა (ნეგატიური ვალდებულება), თუმცა, მეორე მხრივ, ის ავალდებულებს სახელმწიფოს შექმნას ისეთი გარემო, როდესაც ადამიანის სიცოცხლის

---

441 Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012.

442 Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 33-42.

443 Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 43-60.

444 Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 61-74.

445 Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 75-116.

446 Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 33-43.

დაცვა იქნება გარანტირებული (პოზიტიური ვალდებულება).[447] გარემოსთან მიმართებით, ეს ნორმა გამოიყენება მაშინ, როდესაც აქტივობა საფრთხეს უქმნის გარემოს და იმავდროულად ადამიანის სიცოცხლეს, მათ შორის იმ შემთხვევაში, როდესაც არ დამდგარა სიკვდილის ფაქტი, თუმცა აქტივობა პოტენციურად მომაკვდინებელ ძალას შეიცავდა.[448]

### 3.2. ონერილდიზი თურქეთის წინააღმდეგ

საქმეში Öneryldiz v. Turkey (ონერილდიზი თურქეთის წინააღმდეგ)[449] აპლიკანტს წარმოადგენდა პირი, რომელსაც ნაგასავყრელში მომხდარი აფეთქების შედეგად ოჯახის ცხრა წევრი დაეღუპა. საერთო ჯამში დაღუპულების რიცხვმა ოცდაცხრამეტს მიაღწია. დაღუპულები ცხოვრობდნენ უკანონო დასახლებაში ქალაქის ნაგავსაყრელის მიმდებარედ. დადგინდა, რომ აფეთქებამდე 2 წლით ადრე ექსპერტებმა მიაწოდეს მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობას ინფორმაცია, რომ ნაგავსაყრელთან მეთანის დაგროვების გამო აფეთქების მაღალი რისკი არსებობდა. აღნიშნული მოწმობდა, რომ მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ინფორმირებული იყო მიმდებარე ტერიტორიაზე ადამიანთა სიცოცხლისთვის საფრთხის არსებობასთან დაკავშირებით, თუმცა მათ არანაირი ქმედება არ განუხორციელებიათ საფრთხის ასაცილებლად. სასამართლომ დაადგინა, რომ სახელმწიფომ დაარღვია მის მიერ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლით ნაკისრი პოზიტიური ვალდებულება ადამიანების სიცოცხლის დაცვასთან დაკავშირებით და ასევე დაარღვია ვალდებულება მიეწოდებინა გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის მცხოვრებლებისთვის.

## 4. საკუთრების უფლება

### 4.1. „საკუთრების შეუფერხებელი სარგებლობის უფლების“ გარემოსდაცვითი შინაარსი

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის კიდევ ერთი მუხლი, რომელიც წარმოადგენს გარემოსდაცვითი უფლებების გარანტს, არის საკუთ-

---

[447] Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 35.

[448] Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 35. ცხადია, რომ „პოზიტიური ვალდებულებები ზოგადად დაკავშირებულია ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებთან და, როგორც წესი, აქვთ ფინანსური ეფექტები, მაგალითად, როგორიცაა მკურნალობით უზრუნველყოფა ჯანმრთელობაზე უფლებასთან დაკავშირებით“ (იხ. Harris /O'boyle/Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, Third edition, Oxford University Press, 2014, 22).

[449] იხ. Öneryldiz v. Turkey (2004).

რების უფლება.[450] ეს უფლება გარანტირებულია კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლით: „ნებისმიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს აქვს თავისი საკუთრების შეუფერხებელი სარგებლობის უფლება. მხოლოდ საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შეიძლება ჩამოერთვას ვინმეს თავისი საკუთრება კანონითა და საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპებით გათვალისწინებულ პირობებში.“[451] საკუთრების უფლებაში გარემოსდაცვითი შინაარსი მოიაზრება იმდენად, რამდენადაც საკუთრებით სარგებლობის/ფლობის კონცეფციას დამატებით ოქმში აქვს ავტონომიური მნიშვნელობა და ის არ შეიძლება განიმარტოს, როგორც ფიზიკური ნივთის საკუთრებაში ქონა (თუნდაც შიდასამართლებრივი ნორმებიდან ასე გამომდინარეობდეს).[452]

### 4.2. ბუდაიევა და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ

საქმეში Budayeva and others v. Russia (ბუდაიევა და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ),[453] აპლიკანტები ცხოვრობდნენ ყაბარდო-ბალყარეთის ერთ-ერთ ქალაქში, სადაც 1937 წლიდან მუდმივად ფიქსირდებოდა მეწყერი. აპლიკანტები დაობდნენ, რომ სახელმწიფომ არ შეასრულა მისი პოზიტიური ვალდებულება, როდესაც 2000 წელს სათანადო ყურადღება არ გაამახვილა სტიქიურ უბედურებაზე, რაც გამოიხატებოდა მოსახლეობისთვის ინფორმაციის მიუწოდებლობაში, ევაკუაციის განუხორციელებლობაში და შემდეგ ფაქტების გამოუძიებლობაში. 2000 წლის 18 ივლისს მეწყერის შედეგად მოსახლეობამ მხოლოდ საკუთარი ძალებით შეძლო სახიფათო ტერიტორიის დატოვება, თუმცა იქიდან გამომდინარე, რომ მათი ევაკუაცია არ განხორციელებულა, ქალაქის მცხოვრებლები მალევე დაბრუნდნენ უკან. პირველ შემთხვევას რამდენიმეჯერ მოჰყვა მეწყერის ახალი ტალღა, რის შედეგსაც 8 გარდაცვლილი და 19 დაკარგული ადამიანი წარმოადგენდა. მოსახლეობა დარჩა საცხოვრებელი სახლების გარეშე და ცოცხლად გადარჩენილთა ჯანმრთელობას მნიშვნელოვანი ზიანი მიადგა.

ამ საქმეში სასამართლომ დაადგინა სიცოცხლის უფლების დარღვევა (კონვენციის მე-2 მუხლი).[454] ასევე იმსჯელა საკუთრების უფლებაზე, როგორც დაცულ სფეროზე. უდავოდ მტკიცდებოდა, რომ საცხოვრებელი სახლები, რომლებიც მეწყერის შედეგად დაზიანდა ან საერთოდ განადგურდა, წარმოადგენდა აპლიკანტების კანონიერ საკუთრებას. სასამართლოს შესწავ-

[450] Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 61-75.

[451] ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმი, პარიზი, 1952 წლის 20 მარტი, მუხლი 1.

[452] Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 62.

[453] Budayeva and others v. Russia (2008).

[454] Budayeva and others v. Russia (2008).

ლის ძირითად საგანს საკუთრების უფლებასთან მიმართებით წარმოადგენდა ის საკითხი, სახელმწიფოს მიერ შესაბამისი ზომების მიღების შემთხვევაში შესაძლებელი იყო თუ არა თავიდან ყოფილიყო აცილებული მეწყერით მიყენებული ზიანი აპლიკანტების ქონებისათვის. სასამართლომ დაადგინა, რომ შეუძლებელია ცალსახად სახელმწიფოს უმოქმედობას დაბრალდეს ის მძიმე შედეგი, რაც აპლიკანტების ქონებასთან მიმართებით დადგა. შესაბამისად, არ დადგინდა მიზეზობრივი კავშირი სახელმწიფოს უმოქმედობასა და დამდგარ შედეგს შორის (ანუ სტიქიური უბედურების თავიდან აცილება მოქმედების შემთხვევაშიც ვერ იქნებოდა შესაძლებელი). კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი, რაც სასამართლომ მოცემულ საქმეში დაადგინა არის ის, რომ სტიქიური უბედურებების დროს სახელმწიფოს მიმართ დაწესებული სტანდარტი უფრო დაბალია ვიდრე ეს ადამიანის მიზეზით გამოწვეული კატასტროფების დროს არის.

## 5. ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება

### 5.1. „საცხოვრებლის პატივისცემის უფლების“ გარემოსდაცვითი შინაარსი

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ყველას აქვს უფლება, პატივი სცენ მის პირად და ოჯახურ ცხოვრებას, მის საცხოვრებელსა და მიმოწერას.“[455] ამ მუხლით დაცული სფეროებიდან, ევროპული სასამართლოს მიდგომებით გარემოსდაცვით შინაარსს ატარებს „საცხოვრებელი“ და სწორედ მის ფარგლებში განიხილება გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები.[456] საცხოვრებელი, როგორც წესი, არის ადგილი, ფიზიკურად შემოსაზღვრული არე, სადაც კერძო და საოჯახო ცხოვრება ვითარდება. უფლება საცხოვრებელზე ნიშნავს არა უბრალოდ უფლებას არსებულ ფიზიკურ არეზე, არამედ ასევე ამ არეთი მშვიდობიან სარგებლობასაც. საცხოვრებელი განიმარტება როგორც ადგილი, სადაც ადამიანი მუდმივად ცხოვრობს ან, რომელთანაც ადამიანს აქ-

[455] იმავე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს ამ უფლებაში ჩარევის ფარგლებს, რომლის თანახმად, „დაუშვებელია ამ უფლების განხორციელებაში საჯარო ხელისუფლების ჩარევა, გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როდესაც ასეთი ჩარევა ხორციელდება კანონის შესაბამისად და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში ეროვნული უშიშროების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობის ინტერესებისათვის, უწესრიგობის ან დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად, ჯანმრთელობის ან მორალისა თუ სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად,“ ამ ფარგლების შესახებ დაწვრილებით იხ. ბოხაშვილი/კორკელია, პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება და სახელმწიფოს ვალდებულება, 2017, 27-დან.

[456] იხ. ბოხაშვილი/კორკელია, პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება და სახელმწიფოს ვალდებულება, 2017, 264 და შემდ; Harris/O'boyle/Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, Third edition, 2014, 582.

ვს საკმარისი და უწყვეტი კავშირი. სასამართლომ „საცხოვრებელში“ მოიაზრა[457] დასასვენებელი საცხოვრებლები, მეორე საცხოვრებელი, სასტუმროები, რომლებშიც პირები ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ცხოვრობენ (Senigo Longue and Others v. France, 2014), ნაქირავები ფართი, სადაც პირი ცხოვრობს (Menteş and Others v. Turkey, 1997), სოციალური საცხოვრებელი, რომელიც დაკავებულია მოსარჩელის მიერ დამქირავებლის სახით (McCann v. the United King dom, 1995), ბიზნესშენობები, რომლებშიც არ არსებობს მკაფიო განსხვავება პიროვნების საოფისე და კერძო რეზიდენციას შორის, ან კერძო და ბიზნესსაქმიანობებს შორის (Niemietz v. Germany, 1992) და სხვა. ამავე დროს, სასამართლომ საცხოვრებლად არ მიიჩნია[458] სამრეცხაო, რომელიც ერთობლივად ეკუთვნის საცხოვრებელი კორპუსის ბინების თანამფლობელებს და განკუთვნილია დროდადრო გამოყენებისათვის (Chelu v. Romania, 2010), მსახიობის საგარდერობე ოთახი (Hartung v. France, 2009), მიწის ნაკვეთი, რომელსაც მფლობელი იყენებს ან სადაც ტარდება სპორტული ღონისძიებები.

ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, კონვენციის მე-8 მუხლი:

- იცავს საცხოვრებლით დანიშნულებისამებრ და მშვიდობიანად სარგებლობის უფლებას;[459]
- ავალდებულებს სახელმწიფოს, გაავრცელოს გარემოსდაცვითი ინფორმაცია, როცა საფრთხე ექმნება საცხოვრებლის უსაფრთხო და მშვიდობიან სარგებლობას;[460]
- იცავს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების პროცესში მონაწილეობის უფლებას,[461] რითაც კონვენციის დანაწესებთან ერთად სასამართლომ კიდევ უფრო განამტკიცა დემოკრატიის შინაარსი უკვე გარემოსდაცვით საკითხებთან მიმართებაში.[462]

---

[457] იხ. ბოხაშვილი/კორკელია, პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება და სახელმწიფოს ვალდებულება, 2017, 264.

[458] იხ. ბოხაშვილი/კორკელია, პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება და სახელმწიფოს ვალდებულება, 2017, 265.

[459] Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 43-60.

[460] Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 75-86.

[461] Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 87-93.

[462] გივიაშვილი, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა, როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის პროცედურული მოთხოვნა და მისი კავშირი დემოკრატიასთან, იხ. კორკელია (რედ.) ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები, 2012, 71-დან. ზგადად ადმინისტრაციული წარმოების მიმართების შესახებ კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებთან იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 306-დან.

## 5.2. საცხოვრებლის დანიშნულებისამებრ სარგებლობა

### *5.2.1. ლოპეს ოსტრა ესპანეთის წინააღმდეგ*

საქმეში Lopez Ostra v. Spain (ლოპეს ოსტრა ესპანეთის წინააღმდეგ),[463] აპლიკანტი დავობდა, რომ სუნი და ხმა, რომელიც მის სახლში აღწევდა სიახლოვეში მდებარე ნარჩენების გადამამუშავებელი საწარმოდან მის ოჯახურ ცხოვრებას აუტანელს ხდიდა. იმის შემდეგ, რაც ზიანის წყაროს მოქმედება გაურკვეველი ვადით გაგრძელდა და ექიმებისგანაც მიიღეს საცხოვრებელი ადგილის შეცვლის რეკომენდაცია, ოჯახი სხვაგან გადავიდა. სახელმწიფოს წარმომადგენლები დაეთანხმნენ ფაქტს, რომ საწარმოდან გამომავალი ხმა და სუნი უარყოფით გავლენას ახდენდა აპლიკანტის ცხოვრებაზე, თუმცა მათი მტკიცებით, ეს გავლენა ვერ აღწევდა იმ მნიშვნელოვან ზღვარს, რაც საჭიროა მე-8 მუხლის დარღვევის დასადგენად. ევროპული სასამართლო არ დაეთანხმა ესპანეთის პოზიციას და დაადგინა, რომ გარემოს დაბინძურებამ, შეიძლება ადამიანის კეთილდღეობასა და მის ოჯახურ ცხოვრებაზე მაშინაც მოახდინოს უარყოფითი გავლენა, როდესაც ასეთი დაბინძურება ჯანმრთელობისთვის სერიოზული საფრთხის შემცველი არ არის. ამ საქმეში სასამართლომ დაადგინა კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა, ვინაიდან გარემოს დაბინძურება გავლენას ახდენდა აპლიკანტების კეთილდღეობაზე და ხელს უშლიდა მათ მიერ საკუთარი საცხოვრებლის მშვიდობიან სარგებლობას.[464]

### *5.2.2. ჰათონი და სხვები გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ*

საქმეში Hatton and Others v. the United Kingdom (ჰათონი და სხვები გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ)[465] განმცხადებლის სახლი მდებარეობდა აეროპორტის მიმდებარე ტერიტორიაზე და შესაბამისად ფრენებით გამოწვეული ხმაური მათ უფლებებს უზღუდავდა. პირველ რიგში, სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა განმცხადებლის სახლსა და ასაფრენ ბილიკებს შორის მანძილზე (11.7 კილომეტრი), ხმაურის დასაშვებ (დადგენილ) ზღვრებსა და ფრენებით გამოწვეულ რეალურ ხმაურზე (შეადგენდა 60 დეციბელს, რაც არ იყო არსებითი). ამავე დროს, შეწონასწორებას დაექვემდებარა ორი მნიშვნელოვანი ინტერესი - კერძო პირთა ინტერესი, რომელიც დაცულია კონვენციის მე-8 მუხლით და საჯარო ინტერესი, რაც, მართალია, თითქოს კერძო ბიზნესსაქმიანობითაა გამოხატული, მაგრამ საზოგადოებრივ ინტე-

---

463 Lopez Ostra v. Spain (1994).

464 ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს, რომ, ცხადია, სასამართლო ყველა ტიპის ჩარევას არ მიიჩნევს მე-8 მუხლის დარღვევად (მაგ. გარემოზე ისეთი სახის ზემოქმედება, რომელიც ყველა თანამედროვე ქალაქისთვის არის დამახასიათებელი).

465 Hatton and Others v. the United Kingdom (2003).

რესებსაც უკავშირდება.[466] ფრენების შეზღუდვის შესახებ მსჯელობისას გამოიკვეთა ის ფაქტი, რომ ღამის ფრენებზე დაწესებული შეზღუდვები საგრძნობლად აუარესებდა ავიაკომპანიების ეკონომიკურ მდგომარეობას და საერთაშორისო მნიშვნელობას. ასევე, ეჭვქვეშ დგებოდა აეროპორტის სატრანზიტო გადაფრენებისთვის გამოყენების საკითხიც. იზღუდებოდა იმ ადამიანების უფლებებიც, რომელთათვისაც ღამის საათებში ფრენა უფრო ხელსაყრელი და საჭირო იყო. მან ხაზი გაუსვა, რომ გაერთიანებულ სამეფოს არ გადაულახავს თავისუფალი შეფასების ფარგლები. სასამართლოს განმარტებით, არსებობდა ეკონომიკური ინტერესი ღამის ფრენების გაზრდასთან დაკავშირებით, რაც ადამიანების მხოლოდ მცირე რაოდენობას რაოდენობას აწუხებდა. ამის გამო ბინის ფასები არ დაცემულა ამ რაიონში და მომჩივნებს შეეძლოთ გადასახლება მათთვის სასურველ სხვა რაიონში, ფინანსური ზარალის გარეშე. შესაბამისად, ამ საქმეში ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ არ დარღვეულა კონვენციის მე-8 მუხლი შემდეგ გარემოებათა გამო.

### *5.2.3. ფადეევა რუსეთის წინააღმდეგ*

საქმეში Fadeyeva v. Russia (ფადეევა რუსეთის წინააღმდეგ)[467] აპლიკანტი ცხოვრობდა ფოლადის ქარხნის[468] მიმდებარე ტერიტორიაზე, რომელიც ერთერთ მთავარ ფოლადის მწარმოებელ ქალაქს წარმოადგენს რუსეთში. აპლიკანტისა და ბევრი სხვა პირის საცხოვრებელი სახლი ხვდებოდა ე.წ. ბუფერულ ზონაში, სადაც ცხოვრება ჯანმრთელობისთვის სახიფათო იყო და ჯერ კიდევ 1974 წელს იყო გადაწყვეტილი აღნიშნული პირების საცხოვრებლად სხვაგან გადაყვანა. თუმცა აღნიშნული პროცესი წლების განმავლობაში სხვადასხვა მიზეზით გაიწელა და პრობლემა 2005 წლამდე, ანუ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებამდე ჯერ კიდევ არ იყო გადაწყვეტილი. ევროპულმა სასამართლომ ჩათვალა, რომ დაირღვა კონვენციის მე-8 მუხლი და დაადგინა, რომ რუსეთმა ვერ შეძლო დაეცვა ბალანსი, ერთი მხრივ, საზოგადოების ინტერესებსა და, მეორე მხრივ, მომჩივანის საცხოვრებლისა და პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებას შორის. სასამართლომ აღნიშნა, რომ რუსეთის ხელისუფლებამ

---

[466] ამასთან დაკავშირებით გაერთიანებული სამეფოს მთავრობამ აღნიშნა, რომ ჰითროუს აეროპორტი არის ყველაზე გადატვირთული აეროპორტი ევროპასა და მსოფლიოში. მას იყენებს 90-ზე მეტი ავიაკომპანია, რომლებიც მსოფლიოს მასშტაბით 180 მიმართულებით დაფრინავენ. ეს არის გაერთიანებული სამეფოს წამყვანი პორტი ვაჭრობის თვალსაზრისით. ასე რომ ღამის ფრენების გაუქმება დიდ ეკონომიკურ ზიანს მიაყენებდა ქვეყანას.

[467] Fadeyeva v. Russia (2005).

[468] ქარხანა საბჭოთა კავშირის ეპოქაში აშენდა და ფლობდა რუსეთის საბჭოთა ფედერაციული სოციალისტური რესპუბლიკის შავი მეტალურგიის სამინისტრო (RSFSR). ქარხანა იყო და დღესაც რჩება, ყველაზე დიდ რკინის მწარმოებელ ქარხანად რუსეთში, რომელსაც დასაქმებული ჰყავს დაახლოებით 60000 ადამიანი.

გასცა ნებართვა დამაბინძურებელი საწარმოს ფუნქციონირებაზე მჭიდროდ დასახლებული ქალაქის შუაგულში. მას შემდეგ, რაც საწარმოდან გამოსულმა ტოქსიკურმა ნარჩენებმა გადააჭარბა ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი უსაფრთხოების ზღვარს, რასაც შეეძლო საფრთხის ქვეშ დაეყენებინა მიმდებარე ტერიტორიაზე მცხოვრებთა ჯანმრთელობა, ხელისუფლებამ გადაწყვიტა, გარკვეული ტერიტორია ქარხნის გარშემო თავისუფალი ყოფილიყო ნებისმიერი საცხოვრებელი შენობისაგან. მიუხედავად ამისა, ეს ღონისძიებები არ შესრულდა პრაქტიკაში. სასამართლოს აზრით, შეიძლება, ძალიან შორს წაგვიყვანოს იმის გაცხადებამ, რომ სახელმწიფო ან დამაბინძურებელი საწარმო ვალდებული იყო, უზრუნველეყოთ მომჩივნები უფასო საცხოვრებლით. სასამართლოს აზრით, ნებისმიერ შემთხვევაში, სასამართლოს ფუნქცია არ იყო, ეკარნახა ზუსტი ღონისძიებები, რომლებიც უნდა გატარებულიყო მონაწილე სახელმწიფოების მიერ, რათა შეესრულებინათ თავიანთი პოზიტიური ვალდებულებები. მომჩივნის შემთხვევაში, სახელმწიფომ არ შესთავაზა მომჩივანს არავითარი ეფექტიანი გამოსავალი, რათა დახმარებოდა მას საშიში ზონის დატოვებაში.

### *5.2.4. ფაგერჰოლი შვედეთის წინააღმდეგ*

საქმეში Fägerskiöld v. Sweden (ფაგერჰოლი შვედეთის წინააღმდეგ)[469] მომჩივნების მეზობლად[470] დამონტაჟებული იყო ორი ქარის ტურბინა, რომლებიც გამოიმუშავებდა ელექტროენერგიას. მომჩივნები კონვენციის მე-8 მუხლისა და პირველი ოქმის პირველი მუხლის საფუძველზე ჩიოდნენ, რომ ქარის ტურბინის მუდმივი იმპულსური ხმაური და მისი როტორის ფრთების შუქის ანარეკლები არღვევდა მათი საცხოვრებლით მშვიდობიანად სარგებლობის უფლებას. ისინი მიუთითებდნენ, რომ მათი არაერთი მოთხოვნის მიუხედავად, განსაზღვრულიყო ხმაურის დონე, არ ჩატარდა რაიმე დამოუკიდებელი კვლევა. ასევე ჩიოდნენ, რომ ამ უსიამოვნების გამო, მათი ქონების ფასი შემცირდა.

ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ საქმის გარემოებების გათვალისწინებით, სავარაუდო ჩარევა იყო დასახული მიზნის პროპორციული და საჩივარი დაუშვებლად მიიჩნია. ევროსასამართლომ განმარტა, რომ გარემოში არსებული ხმაურის უმეტესობა შეიძლება დაახლოებით გაიზომოს ერთი რომელიმე მარტივი საზომით. ხმაურის დონე არის ჰაერის ხმაურის წარმომქმნელი ვიბრაციის ზომა და განსაზღვრავს, თუ რამდენად აჭარბებს გაზომილი ხმაური სმენის ზღვარს. რადგან ადამიანის ყურს შეუძლია გაარჩიოს ხმაურის მრავალი დონე, ის იზომება ლოგარითმული საზომით, დეციბელებში (დბ). სასამართლომ პირველ რიგში აღნიშნა, რომ 1998 წლის მაის-

---

469 Fägerskiöld v. Sweden (2008).

470 ერთი ტურბინა განთავსებული იყო მომჩივნების უძრავი ქონებიდან 430 მეტრში, ხოლო მეორე - 620 მეტრში.

ში ჩატარებულმა ხმაურის გამოცდებმა აჩვენა, რომ ხმაურის დონე მომჩივანთა ქონებასთან მიმართებით შეადგენდა 37.7 დბ-ს მხოლოდ მესამე ქარის ტურბინისგან და 39.4 დბ-ს სამი სხვა ტურბინისგან ერთობლივად. სასამართლომ ასევე მხედველობაში მიიღო ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტი,[471] რომელთა მიხედვითაც, ხმაურმა შეიძლება სერიოზული საფრთხე შეუქმნას ადამიანის ჯანმრთელობას და მისი გამოვლინება დღის საათებში, რვა დღეზე მეტი დროის განმავლობაში, 85 დბ-ზე მეტით, არის საშიში. უფრო მეტიც, ხმაურის უსიამოვნოდ მიჩნევის სახელმძღვანელო დონე შეადგენს 50-დან 55 დბ-მდე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლომ განმარტა, რომ „შემთხვევითი ხმის დონე" როგორც მამაკაცების, ისე ქალებისთვის, ერთი მეტრის დაშორებით შეესაბამება საშუალო 50 დბ-ს, როცა ხმაური განგრძობადია, ხმაურის ეკვივალენტურმა დონემ არ უნდა გადააჭარბოს 30 დბ-ს შენობაში, იმისათვის, რომ ნეგატიური შედეგები თავიდან ავიცილოთ.

### *5.2.5. ბორი უნგრეთის წინააღმდეგ*

საქმეში Bor v. Hungary (ბორი უნგრეთის წინააღმდეგ)[472] განმცხადებლის სახლი მდებარეობდა სარკინიგზო სადგურის გასწვრივ ქუჩაზე. როდესაც ადგილობრივმა სარკინიგზო კომპანიამ ორთქლის ძრავები დიზელის ძრავებით შეცვალა, ხმაურის დონე საგრძნობლად გაიზარდა. 1991 წლის 22 ოქტომბერს აპლიკანტმა და მისმა მეზობლებმა სარჩელი შეიტანეს სარკინიგზო კომპანიის წინააღმდეგ. მათი ძირითადი მოთხოვნა იყო, რომ კომპანიას ხმაურის თავიდან ასაცილებლად აეშენებინა სპეციალური ბარიერი და გამოეყენებინა ისეთი ძრავები, რომლებიც ნაკლებ ხმაურს გამოიწვევდა. საქმის გარემოებების გამოკვლევის შედეგად დადგინდა, რომ ხმაური მართლაც აღემატებოდა დასაშვებ ზღვარს. 1995 წელს უნგრეთის შესაბამისმა ორგანომ რკინიგზის კომპანია დაავალდებულა, აეშენებინა დამცავი ბარიერი, თუმცა ბარიერი მაინც არ აშენებულა. 2008 წელს კი სასამართლომ კომპანიას დააკისრა როგორც სახლის ღირებულების შემცირების, ისე ზეგავლენის შედეგად გაწეული პირდაპირი დანახარჯების კომპენსაციის ვალ-

---

[471] მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციამ გამოაქვეყნა „საზოგადოებრივი ხმაურის სახელმძღვანელო" (1999 წ.) და „№258 საინფორმაციო ბიულეტენი პროფესიულ და საზოგადოებრივ ხმაურთან დაკავშირებით" (გადასინჯულია 2001 წელს), რომლებშიც ჩამოყალიბდა სახელმძღვანელო პრინციპები გარემოსთან დაკავშირებულ სხვადასხვა საკითხზე. ეს სახელმძღვანელო პრინციპები ადგენენ ჯანმრთელობისთვის მავნე უმცირეს დონეებს, სახელმძღვანელოს მიხედვით, ხმაურის დონე წარმოადგენს ხმაურის გამოვლენასთან დაკავშირებულ მუდმივ ან ხანგრძლივ გაუარესებას ფიზიკურ, ფსიქოლოგიურ და სოციალურ გარემოში, რაც გავლენას ახდენს მასზე, ვინც ამა თუ იმ გარემოში ყველაზე უფრო მეტად განიცდის ამ ხმაურს.

[472] Bor v. Hungary (2013).

დებულება, რაც საჭირო იყო კარ-ფანჯრების გამოცვლისათვის.[473] აღნიშნული გადაწყვეტილება გასაჩივრდა სააპელაციო სასამართლოში, რომელმაც ნაწილობრივ შეცვალა გადაწყვეტილება. კერძოდ, დაადგინა, რომ თუ საჩივრის ავტორის სახლში შეიცვლებოდა კარები და ფანჯრები ეს უზრუნველყოფდა ხმაურის შემცირებას და ამ შემთხვევაში სახლის საფასური არ შემცირდებოდა, ამიტომ ამ ნაწილში ფულადი კომპენსაციისგან გაათავისუფლა კომპანია. როდესაც განმცხადებლებმა ამოწურეს შიდასახელმწიფოებრივი დავის მექანიზმები, საქმე განსახილველად შეიტანეს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში. ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა კონვენციის მე-8[474] მუხლების დარღვევა და აღნიშნა, რომ უნგრეთმა ვერ შეასრულა თავისი პოზიტიური ვალდებულება და ვერ უზრუნველყო მომჩივნის საცხოვრებლის პატივისცემის უფლება. სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ სანქციების სისტემის არსებობა არ არის საკმარისი, თუ მას არ გამოიყენებდნენ დროულად და ეფექტიანად.

### *5.2.6. ძემიუკი უკრაინის წინააღმდეგ*

საქმეში Dzemyuk v. Ukraine (ძემიუკი უკრაინის წინააღმდეგ)[475] სადავო საკითხს წარმოადგენდა სასაფლაოს მშენებლობა განმცხადებლის საცხოვრებელი ადგილის მიმდებარედ. განმცხადებლის აზრით, სასაფლაოს აშენება აბინძურებდა სასმელ წყალს და მისი ოჯახის წევრების ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესებაც სწორედ აქედან გამომდინარეობდა. მართალია განმცხადებლის ოჯახს შესთავაზეს, რომ სხვა ადგილას გადასულიყო საცხოვრებლად, თუმცა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ განმცხადებელს არ მიაწოდა სათანადო ინფორმაცია ახალი საცხოვრებელი ადგილის შესახებ, ხოლო, თავის მხრივ, განმცხადებელს არ გააჩნდა საკმარისი სახსრები ახალი სახლის ასაშენებლად. განმცხადებელს, სასაფლაოს აშენების შემდეგ, დაეწყო ჯანმრთელობის პრობლემები, ხოლო სწორედ ამ დროს მისი 68 და 43 წლის მეზობლები მოულოდნელად, გაურკვეველი მიზეზებით, გარდაიცვალნენ. განმცხადებლის მოსაზრებით, ზიანი ადგებოდა მისი ოჯახის ჯანმრთელობას და ისინი ვერც მოსავალს და ვერც სასმელ წყალს სათანადოდ ვერ იყენებდნენ. სახელმწიფოს პოზიციით განმცხადებლის ჯანმრთელობის მდგომარეობას სასაფლაოსთან არანაირი კავშირი არ ჰქონდა. სასამართლომ

---

[473] სასამართლომ 4,150,000 უნგრული ფულის (HUF) კომპენსაციის ვალდებულება დააკისრა კომპანიას, ვინაიდან ბორის სახლმა დაკარგა ღირებულება, ხოლო 445,000 უნგრული ფულის (HUF) გადახდა ბორის სახლში კარების და ფანჯრების გამოცვლისათვის საჭირო ხარჯების დასაფარად.

[474] ამავე საქმეში სასამართლომ აგრეთვე დაადგინა კონვენციის მე-6 მუხლის (სამართლიანი სასამართლოს უფლება) დარღვევა. ამ ნაწილში სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმ ფაქტზე, რომ უნგრეთის სასამართლოებმა 16 წლის განმავლობაში ვერ უზრუნველყვეს მომჩივნის პრობლემების გადაჭრა. ამ საკითხზე დაწვრილებით ქვემოთ იქნება საუბარი.

[475] Dzemyuk v. Ukraine (2014).

კი, საქმის განხილვისას დაადგინა, რომ წყალში აღმოჩენილი მავნე ნივთიერებები, მისი წარმოშობის წყაროს/მიზეზის მიუხედავად, წყლის სერიოზული დაბინძურების გამომწვევი მიზეზი ნამდვილად არ იყო. შესაბამისად, სასამართლოს აზრით, მოცემული შემთხვევა მე-8 მუხლით დადგენილი ჩარევის მინიმალურ დონეს აღწევდა, თუმცა, პოტენციური საფრთხის არსებობის გამო კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა მაინც დადასტურდა. ევროპულმა სასამართლომ გამოიყენა აქამდე არსებული პრაქტიკა[476] და დაადგინა კონვენციის მე-6 და მე-8 მუხლების დარღვევა და მიუთითა, რომ მომჩივნის საცხოვრებლისა და პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებაში ჩარევა არ მომხდარა „კანონის საფუძველზე“ (მე-8 მუხლის დარღვევა). ამავე დროს, ეროვნული სასამართლოს საბოლოო და სავალდებულო გადაწყვეტილება, რომელიც ითვალისწინებდა სასაფლაოს დახურვას, არ აღსრულებულა და წყლის დაბინძურების, ჯანმრთელობისა და გარემოს საფრთხეებთან დაკავშირებით არაფერი გაკეთებულა (მე-6 მუხლის დარღვევა).

### *5.2.8. ჯუღელი და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ*

საქმეში Jugheli and Others v. Georgia (ჯუღელი და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ)[477] მომჩივნები ცხოვრობდნენ საცხოვრებელი კორპუსის სხვადასხვა ბინაში, რომელიც მდებარეობს ქალაქის ცენტრში, „თბოელექტროცენტრალიდან“ დაახლოებით 4 მეტრში. ელექტროსადგური 1939 წლიდან ფუნქციონირებდა, 2000 წელს კი განხორციელდა თბოელექტროსადგურის პრივატიზება. სადგურის არსებობის ისტორიაში მრავალი ინციდენტი მოხდა. მომჩივნებმა არაერთხელ მიმართეს ეროვნულ ორგანოებს ელექტროსადგურის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით. ხელისუფლებამ გარკვეული კვლევები განახორციელა სადგურის გარემოზე ზემოქმედებასთან დაკავშირებით. დადგინდა, რომ კორპუსში მცხოვრებლები დაზიანდნენ ისეთი ნივთიერებებით, როგორიცაა SO2, NO, CO2. ზიანის გამოწვევის მიზეზი იყო ასევე შავი მტვერი, ხმაური, ელექტრომაგნიტური გამოსხივება. ორი პირი დაავადდა ნევროზითა და ასთენიური სინდრომით.

ამ საქმესთან მიმართებით სასამართლომ გაითვალისწინა ის, რომ საქართველოში კონვენცია ძალაში შევიდა 1999 წლის 20 მაისს, რაც იმას ნიშნავს, რომ მხოლოდ ამ დროის შემდეგ შეიძლება მხედველობაში ყოფილიყო მიღებული მომჩივანთა პირად ცხოვრებაში სავარაუდო ჩარევის შესახებ შეფასებები.[478] სასამართლომ აღნიშნა, რომ კომპეტენტური ორგანოების მი-

[476] იგულისხმება შემდეგი საქმეები: Fadeyeva v. Russia, López Ostra v. Spain, Ivan Atanasov v. Bulgaria, Dubetska and Others v. Ukraine და სხვა.

[477] Jugheli and Others v. Georgia (2017).

[478] ამასთან დაკავშრებით სასამართლომ აღნიშნა, რომ თბოელექტროსტროსადგურმა 2001 წლის თებერვალში შეაჩერა თავისი საქმიანობის უმეტესი ნაწილი. თუმცა, მიიჩნია, რომ ერთ წელსა და ცხრა თვეზე ოდნავ ნაკლები დროის განმავლობაში საქმიანობა, რა დროსაც მომჩივნები დაზიანდნენ, საკმარისი იყო იმისთვის, რომ აღძრულიყო კონვენციის მე-8 მუხლის გამოყენების საკითხი.

ერ ცალსახად დაფიქსირებულმა ფაქტებმა, რომ ბუფერული ზონის არარსებობამ საცხოვრებელ შენობასა და სადგურს შორის, სადგურის საკვამურებზე ფილტრების და სხვა გამწმენდი საშუალებების არარსებობასთან ერთად, შენობის მცხოვრებლებისთვის შექმნა რეალური საფრთხე. სხვადასხვა ტოქსიკური ნივთიერების კონცენტრაცია ორჯერ აღემატებოდა ნორმას. სადგურის ტექნიკური დოკუმენტაცია დეფექტური იყო, არასწორად მიუთითებდა სადგურის საკვამურის სიგრძეს, შესაბამისად დაბინძურების მაჩვენებლები იყო შეცდომაში შემყვანი. სამედიცინო გამოკვლევის შედეგების მიხედვით, შესაბამისი პირები, მათ შორის, მეორე მომჩივანი, ერთმანეთის მსგავს ისეთ დაავადებებს ატარებდნენ, როგორიცაა ნევროზული მდგომარეობა და ასთენიური სინდრომი. სპეციალისტებმა დაასკვნეს, რომ ჯანმრთელობის გაუარესების კონკრეტული ფორმები გამოწვეული იყო უწყვეტი უარყოფითი ზემოქმედების ეფექტით. სასამართლომ დაასკვნა, რომ თუნდაც არ ყოფილიყო ეს ფაქტი და ჰაერის დაბინძურებას ხელშესახებად არ დაეზიანებინა მომჩივანთა ჯანმრთელობა, ისინი უფრო მოწყვლადი გახდნენ მრავალი დაავადების მიმართ. უფრო მეტიც, არ შეიძლება არსებობდეს ეჭვი, რომ ამან უარყოფითად იმოქმედა მათი ცხოვრების ხარისხზე. შესაბამისად, სასამართლომ დაასკვნა, რომ მომჩივანთა უფლებებში ჩაერივნენ იმ დონით, რომ ეს განხილულიყო კონვენციის მე-8 მუხლის ფარგლებში.

სასამართლომ ბოლოს ისიც აღნიშნა, რომ მიუხედავად შენობაში ნებაყოფლობით დასახლებისა 1952 წლიდან, როდესაც თბოელექტროსადგური უკვე ფუნქციონირებდა 1939 წლიდან, მომჩივნებს არ შეიძლებოდა ჰქონოდათ შესაძლებლობა, განეცხადებინათ ინფორმირებული არჩევანი თავის დროზე ან საერთოდაც არ იმყოფებოდნენ იმ სიტუაციაში, რომ უარი ეთქვათ სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებულ სახლებზე საბჭოთა პერიოდში. სასამართლომ აღნიშნა, რომ ნებისმიერ შემთხვევაში მე-8 მუხლი გამოიყენება გარემოს დაბინძურების მძიმე შემთხვევებში, რაც გავლენას ახდენს ფიზიკური პირების კეთილდღეობაზე და ართმევს მათ შესაძლებლობას, ისარგებლონ თავიანთი საცხოვრებლით, თუნდაც ის არ იწვევდეს ჯანმრთელობის სერიოზულ დაზიანებას.

თავის მხრივ, მარეგულირებელი კანონმდებლობა აღმოჩნდა იმდენად ნაკლოვანი, რომ სადგურის საქმიანობას არ არეგულირებდა რაიმე გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა. იმ ეკოლოგიური დისკომფორტის მიუხედავად, რასაც მოსახლეობა სხვადასხვა სახით განიცდიდა, სიტუაციას ამწვავებდა მთავრობის პასიური დამოკიდებულება სადგურისგან მომდინარე ჰაერის დაბინძურების მიმართ. შეფასების თავისუფლების ზღვრის გათვალისწინების მიუხედავად, რაც ეროვნული ხელისუფლების ხელთაა გარემოს დაცვის საქმეებზე, სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოპასუხე სახელმწიფომ წარმატებით ვერ დაადგინა სამართლიანი ბალანსი საზოგადოების ინტერესსა, თბოელექტროსადგურის ფუნქციონირებასა და მომჩივანთა ინტერესებს შორის, (ამ უკანასკნელებს ეფექტიანად ესარგებლათ საცხოვრებლისა და

პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებით). შესაბამისად, დადგინდა, რომ დარღვეული იყო კონვენციის მე-8 მუხლი, ვინაიდან სახელმწიფომ არ შეასრულა მისი პოზიტიური ვალდებულება.

### 5.3. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის გავრცელების ვალდებულება სახელმწიფოს მიერ

#### *5.3.1. გიერა და სხვები იტალიის წინააღმდეგ*

საქმეში Guerra and Others v. Italy (გიერა და სხვები იტალიის წინააღმდეგ)[479] აპლიკანტი დაობდა, რომ სახელმწიფომ მას არ მიაწოდა ინფორმაცია ქარხნების მავნე ზემოქმედებისა და იმ პროცედურების შესახებ, რომლებისთვისაც უნდა მიემართა ავარიის შემთხვევაში და ამით დაირღვა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი. აპლიკანტები ცხოვრობდნენ დაახლოებით ერთი კილომეტრის დაშორებით სასუქების ქიმიური ქარხნიდან, სადაც რამდენიმეჯერ მოხდა ავარია და ირგვლივ მცხოვრები მოსახლეობის ჯანმრთელობას მიადგა ამის გამო ზიანი. სასამართლომ დაადგინა, რომ სახელმწიფოს მიერ გარემოსთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვების, დამუშავებისა და გავრცელების ვალდებულება არ გამომდინარეობდა მე-10 მუხლიდან, რადგან სახელმწიფოსთვის რთული იქნებოდა გადაეწყვიტა როდის, ვის და რა ვითარებაში უნდა გაცნობოდა გარემოსთან დაკავშირებული ესა თუ ის ინფორმაცია. თუმცა სასამართლომ დაადგინა, რომ დაირღვა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლით გათვალისწინებული ვალდებულება, როდესაც აპლიკანტს და მისი ოჯახის წევრებს არ მიეწოდათ სათანადო ინფორმაცია, თუ რა საშიში იყო მათი ჯანმრთელობისთვის ქარხნის მიმდებარე ტერიტორიაზე ცხოვრება.

#### *5.3.2. მაქგინლი და ეგანი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ*

საქმეში McGinley and Egan v. the United Kingdom (მაქგინლი და ეგანი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ)[480] აპლიკანტები წარმოადგენდნენ ჯარისკაცებს, რომლებიც მსახურობდნენ გაერთიანებული სამეფოს ჯარში და გაერთიანებული სამეფოს მიერ ბირთვული ცდების ჩატარების პერიოდში იმყოფებოდნენ შობის კუნძულებზე. აპლიკანტები დაობდნენ, რომ მათ არ ჰქონდათ წვდომა ინფორმაციასთან, რომლითაც ისინი სწორად შეაფასებდნენ, თუ რა კავშირი იყო მათი ჯანმრთელობის პრობლემებსა და გადატანილ რადიაციულ ზემოქმედებას შორის. სასამართლომ აღნიშნა, რომ თუ სახელმწიფო ახორციელებს აქტივობას, რამაც შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს მათში ჩართულ პირებზე, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი მოითხოვს, შეიქმნას ისეთი პროცედურები,

[479] Guerra and Others v. Italy (1998).

[480] McGinley and Egan v. the United Kingdom (2000).

რომლითაც ადამიანებს მიეცემათ საჭირო ინფორმაციასთან წვდომა. მოცემულ შემთხვევაში გაერთიანებულ სამეფოს ჰქონდა შექმნილი მექანიზმი, რომლითაც უზრუნველყოფილი უნდა ყოფილიყო აპლიკანტებისთვის ინფორმაციის გამოთხოვა და საქმეში არ არსებობდა მტკიცებულება, რომლითაც დასტურდებოდა, რომ აღნიშნული მექანიზმი არაეფექტური იყო დოკუმენტაციის მოპოვების კუთხით. არცერთ აპლიკანტს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსთვის მიმართვამდე არ უცდია ზემოთ აღნიშნული პროცედურის გამოყენებით დოკუმენტების გამოთხოვა. შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ საქმეში ,მაქგინლი და ეგანი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, არ დარღვეულა კონვენციის მე-8 მუხლი.

### *5.3.3. როჩე გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ*

საქმეში Roche v. the United Kingdom (როჩე გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ),[481] აპლიკანტი 1960 წლამდე მსახურობდა ბრიტანეთის არმიაში, ხოლო 1980-იან წლებში განუვითარდა მაღალი წნევა და შემდგომ დაუდგინდა ჰიპერტენზია, ბრონქიტი და ბრონქიალური ასთმა. მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობას იგი ბრიტანეთის ჯარში სამსახურის დროს ნერვულ დაბოლოებებზე მოქმედი გაზების ტესტირებებში მონაწილეობას აბრალებდა. აპლიკანტი დაობდა, რომ თავის დროზე არ მიეწოდა სრული ინფორმაცია ტესტებში მონაწილეობით გათვალისწინებული საფრთხის შესახებ, რაც მისცემდა მას შესაძლებლობას გაეთვალა ის რისკი, რაც თან სდევდა ტესტებში მონაწილეობას. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ გაერთიანებულმა სამეფომ არ შეასრულა კონვენციის მე-8 მუხლით გათვალისწინებული მისი პოზიტიური ვალდებულება და არ უზრუნველყო აპლიკანტი ისეთი პროცედურით, რაც მას საშუალებას მისცემდა მიეღო ყველა საჭირო და რელევანტური ინფორმაცია, რათა სათანადოდ შეეფასებინა ტესტებში მონაწილეობის რისკი. სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმ ფაქტზე, რომ აპლიკანტს არ უნდა დასჭირვებოდა სასამართლოს გზით ინფორმაციის გამჟღავნების მოთხოვნა და ამისთვის სხვა მექანიზმიც უნდა ყოფილიყო. შესაბამისად, დადგინდა ადამიანის უფლებათა კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა.

### *5.3.4. L.C.B. გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ*

საქმეში L.C.B. v. the United Kingdom (გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ),[482] აპლიკანტს წარმოადგენდა ქალბატონი, რომლის მამაც ჯარში მსახურობდა იმ პერიოდში, როდესაც ბირთვულ ცდებს ატარებდნენ. თავად აპლიკანტი აღნიშნული ფაქტიდან წლების შემდეგ დაიბადა, თუმცა შემდგომ

[481] Roche v. the United Kingdom (2005).
[482] L.C.B. v. the United Kingdom (1998).

გამოუვლინდა ლეიკემია და ადანაშაულებდა გაერთიანებულ სამეფოს იმაში, რომ ჯარში მსახურობის დროს მამამისს არ მიაწოდეს ინფორმაცია ბირთვული რადიაციის პოტენციური მავნე ზემოქმედების შესახებ მის შთამომავლებზე. აპლიკანტი ასევე თვლიდა, რომ როგორც რისკჯგუფში მყოფი პირის, სათანადოდ არ განხორციელდა მისი ჯანმრთელობის კონტროლი. სასამართლომ იმსჯელა, გააკეთა თუ არა სახელმწიფომ ყველაფერი იმისთვის, რათა არ ჩაეგდოთ აპლიკანტის სიცოცხლე საფრთხის ქვეშ და ვერ დაადგინა კავშირი აპლიკანტის ჯანმრთელობის მდგომარეობასა და მამამისზე ბირთვული გამოსხივების ზემოქმედებას შორის. ამავე დროს გასათვალისწინებელი იყო ფაქტი, ჰქონდა თუ არა სახელმწიფოს ბირთვული ცდების ჩატარების დროს ინფორმაცია შთამომავლებზე პოტენციური უარყოფითი გავლენის შესახებ. სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა, რომ სახელმწიფოს ვალდებულება გაეფრთხილებინა აპლიკანტის მშობლები მათი შვილის პოტენციური ჯანმრთელობის პრობლემების შესახებ უნდა გამომდინარეობდეს „რეალური რისკიდან“, რაც აღნიშნულ შემთხვევაში არ ყოფილა. „რეალური რისკი“ დაუკავშირდა ასევე სახელმწიფოს ამოწურვად რესურსს, რადგან პირის ჯანმრთელობის მონიტორინგი სახელმწიფო რესურსს მოითხოვს და გარკვეული კრიტერიუმით უნდა განსაზღვრულიყო თუ ვისზე დაიხარჯებოდა აღნიშნული რესურსი. ყოველივე ზემოთქმულის შესაბამისად, სასამართლომ დაადგინა, რომ გაერთიანებული სამეფოს მიერ არ მომხდარა მე-2 მუხლით დაცული სიცოცხლის უფლების დარღვევა.

### *5.3.5. ვილნესი და სხვები ნორვეგიის წინააღმდეგ*

საქმეში Vilnes and Other v. Norway (ვილნესი და სხვები ნორვეგიის წინააღმდეგ),[483] აპლიკანტებს წარმოადგენდნენ ყოფილი მყვინთავები, რომლებიც ემსახურებოდნენ ნავთობმომპოვებელ კომპანიებს. აპლიკანტები დაობდნენ იმაზე, რომ ნორვეგიის სახელმწიფომ არ დაიცვა მათი სიცოცხლე და ჯანმრთელობა და არ უზრუნველყო მათი შესაბამისი ინფორმირება ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული რისკების თაობაზე. საქმის გარემოებების შესწავლის შედეგად სასამართლომ დაადგინა, რომ ნორვეგიას არ მიუღია შესაბამისი ზომები, რათა დარწმუნებულიყო, რომ კერძო კომპანიებმა სრული გამჭვირვალობით მიაწოდეს ინფორმაცია მყვინთავებს ყვინთვის ცხრილების განსხვავებების შესახებ და იმ რისკზე, რაც ღრმა და სატესტო ყვინთვას ახლდა თან. მნიშვნელოვანია, რომ სასამართლომ გაითვალისწინა ის შეზღუდული სამეცნიერო მონაცემები, რაც იმ დროს ყვინთვისგან გამოწვეული დეკომპრესიის დაავადებასთან დაკავშირებით არსებობდა. მტკიცებულებათა შესწავლის შედეგად ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა, ვინაიდან ნორვეგიის სახელმწიფომ არ უზრუნველყო აპლიკანტებისთვის ისეთი ინფორმა-

[483] Vilnes and Other v. Norway (2013).

ციის მიწოდება, რაც მათ შესაძლებლობას მისცემდა სათანადოდ შეეფასებინათ მათ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული პოტენციური რისკი და მხოლოდ ამის შემდეგ მიეცათ ინფორმირებული თანხმობა.

## 5.4. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა

### *5.4.1. ჰათონი და სხვები გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ*

ზემოთ განხილულ საქმეში Hatton and Others v. the United Kingdom (ჰათონი და სხვები დიდი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ),[484] მართალია სასამართლომ ვერ დაადგინა კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა, თუმცა დარღვევის შემოწმებისას ასევე შეეხო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის საკითხს. დიდმა პალატამ ხაზი გაუსვა, რომ 1993 წლის განრიგის შინაარსი ფართო საზოგადოებას ეცნობა სპეციალურად მომზადებული დოკუმენტის – „საკონსულტაციო ფურცლის“ საშუალებით, რომელიც გამოქვეყნდა 1993 წლის იანვარში, ვიდრე ეს განრიგი მთავრობის მიერ ამოქმედდებოდა 1993 წლის ოქტომბრიდან. „საკონსულტაციო ფურცლის“ გამოქვეყნების შემდეგ ის დაეგზავნა ჰითროუს აეროპორტის სიახლოვეს მაცხოვრებელ მოსახლეობას. დიდმა პალატამ მხედველობაში მიიღო, რომ განმცხადებლებს, ისევე როგორც აეროპორტის სიახლოვეს სხვა მაცხოვრებლებს, ხელი მიუწვდებოდათ „საკონსულტაციო ფურცელზე“ და მათ შეეძლოთ თავიანთი დამოკიდებულების დაფიქსირება დაგეგმილი ღამის ფრენების განრიგის მიმართ, ვიდრე მთავრობა მიიღებდა გადაწყვეტილებას ამ განრიგის დამტკიცებაზე. ამით სასამართლომ დაადგინა, რომ აეროპორტის სიახლოვეს მაცხოვრებელ მოსახლეობას, განმცხადებლების ჩათვლით, შესაძლებლობა ჰქონდათ, მონაწილეობა მიეღოთ ღამის ფრენების განრიგზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამ საქმეში შეჯამებული პრინციპები მოგვიანებით მთელ სასამართლო პრაქტიკასა და სხვა საქმეებშიც დამკვიდრდა.[485]

### *5.4.2. ტასკინი და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ*

საქმეზე Taşkın and Others v. Turkey (ტასკინი და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ)[486] განმცხადებლები ამტკიცებდნენ, რომ ოქროს საბადოს ფუნქციონირება საფრთხეს უქმნიდა მათ და არღვევდა კონვენციის მე-8 მუხლს. ამ

---

[484] Hatton and Others v. the United Kingdom (2003).

[485] მაგ. ტასქინი და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ (Taşkın and Others v. Turkey, 2004); ჯიაკომელი იტალიის წინააღმდეგ (Giacomelli v. Italy, 2006); ლემკე თურქეთის წინააღმდეგ (Lemke v. Turkey, 2007), ტატარი რუმინეთის წინააღმდეგ (Tătar v. Romania, 2009); ბრენდუშე რუმინეთის წინააღმდეგ (Brânduşe v. Romania, 2009); დებუტსკა და სხვები უკრაინის წინააღმდეგ (Dubetska and Others v. Ukraine, 2011) და გრიმკოვსკაია უკრაინის წინააღმდეგ (Grimkovskaya v. Ukraine, 2011).

[486] ტასკინი და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ ( Taşkın and Others v. Turkey, 2004).

საქმეზე, ევროპული სასამართლოს განმარტებით, მიუხედავად იმისა, რომ კონვენციის მე-8 მუხლი პირდაპირ არ მოიცავს პროცედურულ მოთხოვნებს, გადაწყვეტილების მიღების პროცესმა სათანადოდ უნდა ასახოს ამ მხრივ ინდივიდთა ინტერესები. სასამართლომ დაადგინა, რომ განმცხადებლებს არ მიეცათ შესაძლებლობა, ოქროს საბადოს ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით მონაწილეობა მიეღოთ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და ვერ ისარგებლეს მე-8 მუხლის პროცედურული გარანტიით. შესაბამისად, სასამართლომ დაადგინა კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა პროცედურული მოთხოვნის დარღვევის საფუძველზე.

### *5.4.3. ჯიაკომელი იტალიის წინააღმდეგ*

საქმეში Giacomelli v. Italy (ჯიაკომელი იტალიის წინააღმდეგ)[487] სასამართლომ აღიარა, რომ ეროვნულმა ხელისუფლებამ, ვერ უზრუნველყო პროცედურული მექანიზმი პირების უფლებების დასაცავად, ნარჩენების გადამამუშავებელი საწარმოს ლიცენზირების საქმეში. კერძოდ, მათ საერთოდ არ მიანიჭეს მნიშვნელობა ეროვნული სასამართლოების გადაწყვეტილებებს და არ განახორციელეს „გარემოზე ზემოქმედების შეფასება“,[488] რაც აუცილებელია ისეთი პროექტის განხორციელებისას, რომელმაც პოტენციურად შეიძლება მავნე გავლენა იქონიოს გარემოზე და უზრუნველყოფს საზოგადოების კვალიფიციურ მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.[489]

### *5.4.4. გრიმკოვსკაია უკრაინის წინააღმდეგ*

საქმეში Grimkovskaya v. Ukraine (გრიმკოვსკაია უკრაინის წინააღმდეგ).[490] სასამართლომ მე-8 მუხლის დარღვევა  დაადგინა ხელისუფლების მხრიდან მომჩივნისა და საზოგადოების ინტერესებს შორის სამართლიანი ბალანსის უზრუნველყოფის განუხორციელებლობის გამო.[491] სასამართლომ, პირველ რიგში, აღნიშნა, რომ ქალაქში საავტომობილო გზის დაგეგმვას წინ არ უძღოდა ადეკვატური კვლევები, რომლებიც შეაფასებდა გარემოსდაცვით სტანდარტებს და დაინტერესებულ პირებს საშუალებას მისცემ-

---

[487] ჯიაკომელი იტალიის წინააღმდეგ (Giacomelli v. Italy, 2006).

[488] გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მნიშვნელობას საზოგადოების მონაწილეობის თვალსაზრისით ხაზი გაესვა ასევე საქმეში ტატარი რუმინეთის წინააღმდეგ (Tătar v. Romania, 2009).

[489] იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 90.

[490] გრიმკოვსკაია უკრაინის წინააღმდეგ (Grimkovskaya v. Ukraine), 2011.

[491] იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 90.

და, დაეცვათ თავიანთი ინტერესები.[492] სასამართლომ ასევე გააკრიტიკა ინფორმაციაზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა, რომელიც უზრუნველყოფდა საზოგადოების ინფორმირებულ, კვალიფიციურ მონაწილეობას.

## 6. ინფორმაციის მიღებისა და გავრცელების უფლება

### 6.1. „ინფორმაციის მიღებისა და ინფორმაციისა თუ მოსაზრებების გავრცელების უფლების“ გარემოსდაცვითი შინაარსი

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლით გარანტირებულია ადამიანის უფლება, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, რომელშიც აგრეთვე გარემოსდაცვითი ხასიათის უფლება მოიაზრება.[493] ამ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ყველას აქვს უფლება გამოხატვის თავისუფლებისა. ეს უფლება მოიცავს პირის თავისუფლებას, ჰქონდეს შეხედულებები, მიიღოს ან გაავრცელოს ინფორმაცია თუ მოსაზრებები საჯარო ხელისუფლების ჩაურევლად და სახელმწიფო საზღვრების მიუხედავად. ეს მუხლი ხელს არ უშლის სახელმწიფოებს, განახორციელონ რადიომაუწყებლობის, სატელევიზიო ან კინემატოგრაფიულ საწარმოთა ლიცენზირება.“[494] სახელმწიფოს მიერ გარემოსდაცვითი ინფორმაციის მოსახლეობისთვის მიწოდების ვალდებულებას, რომელიც დაკავშირებულია სიცოცხლის უფლების ან საცხოვრებლის მშვიდობიანი სარგებლობის უზრუნველყოფასთან, სასამართლო განიხილავს არა კონვენციის მე-10, არამედ სხვა გარემოსდაცვითი ხასიათის უფლებების - მე-2 და მე-8 მუხლების ან პირველი ოქმის პირველი მუხლის - ჭრილში,[495] რაზეც ზემოთ უკვე იყო საუბარი.

---

[492] იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 90.

[493] Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 75-87.

[494] კონვენცია ადგენს ასევე ამ უფლების შეზღუდვის ფარგლებს. კერძოდ, მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ამ თავისუფლებათა განხორციელება, რამდენადაც ის განუყოფელია შესაბამისი ვალდებულებისა და პასუხისმგებლობისაგან, შეიძლება დაექვემდებაროს ისეთ წესებს, პირობებს, შეზღუდვებს ან სანქციებს, რომლებიც გათვალისწინებულია კანონით და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში ეროვნული უშიშროების, ტერიტორიული მთლიანობის ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებისათვის, უწესრიგობისა თუ დანაშაულის აღსაკვეთად, ჯანმრთელობის ან მორალის დაცვის მიზნით, სხვათა რეპუტაციის ან უფლებების დასაცავად, საიდუმლოდ მიღებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად, ან სასამართლო ხელისუფლების ავტორიტეტისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.“

[495] Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 75-დან.

### 6.2. ვიდეს აიზარძიბას კლუბი ლატვიის წინააღმდეგ

საქმეში Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia (ვიდეს აიზარძიბას კლუბი ლატვიის წინააღმდეგ)[496] გარემოსდამცველი ორგანიზაცია ამტკიცებდა, რომ ქალაქის მერმა გასცა შესაბამისი უკანონო სამშენებლო ნებართვები, რომლის საფუძველზე განხორციელებული ქმედებები ზიანს აყენებდა საზღვაო სანაპიროს დიუნის ზოლს. მერმა ორგანიზაციას სასამართლოში უჩივლა, სადაც ვერ დადასტურდა, რომ ინფორმაცია, რომელიც ორგანიზაციამ გაავრცელა შეესაბამებოდა სიმართლეს, რის გამოც ორგანიზაციას დაეკისრა მერისთვის კომპენსაციის გადახდა და ბოდიშის მოხდა. ორგანიზაციამ საქმე ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში გაასაჩივრა, რომელმაც დაადგინა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც გარემოსდაცვის მიმართულებით სპეციალიზდებოდა, ასრულებდა საზოგადოებრივი „მეთვალყურე კონტროლიორის“ (პრესის) ფუნქციას და ასეთი სახის მონაწილეობა აუცილებელი იყო დემოკრატიული საზოგადოების განვითარებისთვის. დემოკრატიულ საზოგადოებაში ყველას აქვს უფლება, ყურადღება გაამახვილოს სახელმწიფო ორგანოების ქმედებებზე, რომლებსაც იგი უკანონოდ მიიჩნევს და ამაზე გააკეთოს „შეფასებითი მსჯელობები“. შესაბამისად, მოცემულ საქმეში ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა მე-10 მუხლის დარღვევა. ამგვარად, სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების თმენის ვალდებულება ასეთ შემთხვევაში უფრო მაღალია.

## 7. სამართლიანი სასამართლოს უფლება

### 7.1. „სამართლიანი სასამართლოს უფლების“ გარემოსდაცვითი შინაარსი

კონვენციის მე-6 მუხლი, რომელიც სამართლიანი სასამართლოს გარანტორია, კონვენციის მუხლებს შორის ერთ-ერთი ყველაზე ხშირად გამოყენებადია. შესაბამისად სასამართლო პრაქტიკის დიდი მოცულობა მოდის სწორედ კონვენციის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტით დაცულ საკითხებზე.[497] ამ პუნქტის თანახმად, „სამოქალაქო უფლებათა და მოვალეობათა განსაზღვრისას ... ყველას აქვს გონივრულ ვადაში მისი საქმის სამართლიანი და საქვეყნო განხილვის უფლება კანონის საფუძველზე შექმნილი დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს მიერ.“ ამ ჩანაწერში „სამართლიან განხილვასთან“ დაკავშირებით ევროპული სასამართლო ადგენს, რომ მისი ერთერთი კომპონენტი არის სასამართლოზე ხელმისაწვდომობის უფლება. მართალია კონვენციის ტექსტი პირდაპირ მითითებას სასამართლოზე ხელმისაწვდომობის უფლების შესახებ არ შეიცავს, თუმცა სასამართლოს პრეცედენტული პრაქტიკით სამოქალაქო და ადმინისტრაციული საქმეების აღ-

[496] Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia (2004).

[497] იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 93-111.

ძვრის უფლება კონვენციის მე-6 მუხლით გარანტირებული უფლების შემადგენელი ნაწილია.[498]

ევროპულმა სასამართლომ აღიარა, რომ აღსრულებადი უფლება ჯანსაღ და დაბალანსებულ გარემოში ცხოვრებაზე, წარმოადგენს კონვენციის მე-6 მუხლის 1-ლ პუნქტში მოაზრებულ „სამოქალაქო უფლებას". ევროპული სასამართლო ადგენს, რომ კონვენციის მე-6 მუხლი იცავს მაგ: პირის უფლებას დაიცვას მისი მიწის ნაკვეთი მეზობელი მიწის ნაკვეთის განვითარებით გამოწვეული ნეგატიური ზეგავლენისაგან. საქმეში Öçkan and Others v. Turkey (ოჩქანი და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ)[499] სასამართლომ ასეთი უფლება განსაზღვრა როგორც „სამოქალაქო უფლება". ამის საწინააღმდეგოდ, მე-6 მუხლი არ გამოიყენება, როდესაც მომჩივნის მიერ აღძრული უფლება წარმოადგენს მხოლოდ საპროცესო უფლების დაცვას და დაკავშირებული არ არის ეროვნული კანონმდებლობით გათვალისწინებულ რაიმე სპეციფიკური (მატერიალური) უფლების დაცვასთან.[500]

### 7.2. დავა „სამოქალაქო უფლებებთან" დაკავშირებით

იმისათვის, რომ კონვენციის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი გამოიყენონ, უნდა არსებობდეს დავა „სამოქალაქო უფლებასთან ან მოვალეობასთან" დაკავშირებით. დავა უნდა ეხებოდეს არა მხოლოდ უფლების რეალურად არსებობას, არამედ, ასევე, მის მიზანსა და განხორციელების ფორმას. პროცესის შედეგი კი პირდაპირ გავლენას უნდა ახდენდეს სადავოდ ქცეულ უფლებაზე. სასამართლომ თავისი ავტონომიური მიზნებისთვის დაადგინა „სამოქალაქო უფლებებისა და მოვალეობის" ცნება.[501] ევროპული სასამართლო აუცილებლად არ შეიბოჭება იმ განსხვავებებით, რაც ეროვნული კანონმდებლობის სისტემით არის დადგენილი. სასამართლოს განზრახვა არ არის, ზედმიწევნით დაადგინოს, თუ რა იგულისხმება „სამოქალაქო უფლებასა ან ვალდებულებაში". გარემოს დაცვის საქმეებთან დაკავშირებით, მომჩივნებს თავიანთი უფლებების დაცვა შეუძლიათ ღირსებისა და საკუთრებით მშვიდობიანი სარგებლობის უფლების ფარგლებში. ეს უფლებები აღიარებულია ევროპის უმეტესი ქვეყნის ეროვნულ კანონმდებლობაში და წარმოადგენს ერთ-ერთს „სამოქალაქო უფლებათაგან", კონვენციის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის მნიშვნელობით.

მე-6 მუხლით გარანტირებული სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის უფლება გამოყენებადია, თუ საკმარისად უშუალო კავშირი არსებობს გარე-

---

498 იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 95.

499 Öçkan and Others v. Turkey, 2006.

500 იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 97.

501 იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 96.

მოს დაცვის საკითხსა და სამოქალაქო უფლებას შორის. უბრალოდ კავშირი ამისათვის საკმარისი არ არის. გარემოსადმი საფრთხესთან დაკავშირებულ საქმეებში მე-6 მუხლზე დაყრდნობა შესაძლებელია, თუ საშიშროების საფრთხე ალბათობის იმ ხარისხს აღწევს, რომ შესაბამისი ფიზიკური პირების მიმართ შეიძლება გადამწყვეტი მნიშვნელობის აღმოჩნდეს. საქმეებში Balmer-Schafroth and Others v. Switzerland (ბალმერ-შაფროზი და სხვები შვეიცარიის წინააღმდეგ)[502] და Athanassoglou and Others v. Switzerland (ათანასოღლუ და სხვები შვეიცარიის წინააღმდეგ),[503] სასამართლომ დეტალურად შეისწავლა საკითხი, შეეძლოთ, თუ არა მომჩივნებს, წარმატებით განეხორციელებინათ თავიანთი უფლებები პროცესებში, რომელიც შეეხებოდა ატომური ქარხნის სამოქმედო ლიცენზიის გაცემას. საქმეში ბალმერ-შაფროზი და სხვები შვეიცარიის წინააღმდეგ, სასამართლომ დაადგინა, რომ მომჩივნებმა ვერ მიუთითეს პირდაპირ კავშირზე სადგურის მუშაობასა და მათ ღირსებას/პიროვნულ ხელშეუხებლობაზე უფლებას შორის, რადგანაც მათ ვერ დაასაბუთეს, რომ ატომური სადგურის მუშაობა პირადად მათთვის წარმოადგენდა საშიშროებას, რომელიც არა მხოლოდ სერიოზული და სპეციფიური იყო, არამედ გარდაუვალიც. ამგვარ სიტუაციაში იმ ზომების გავლენა მოსახლეობაზე, რომლებიც შეიძლებოდა მიღებული ყოფილიყო, დარჩებოდა ჰიპოთეტურად. შესაბამისად, არც საშიშროება და არც მისი არიდების ზომები არ ყოფილა დასაბუთებული დასაშვებობის იმ ხარისხით, რომ პროცესების შედეგს სასამართლოს პრეცედენტული პრაქტიკისთვის დამძლევი მნიშვნელობა მინიჭებოდა. შესაბამისად სასამართლომ მიიჩნია, რომ კონვენციის მე-6 მუხლი არ წარმოადგენდა გამოსაყენებელ ნორმას.

### 7.3. გადაწყვეტილებათა აღუსრულებლობა

ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების უფლება, სამართლიან განხილვასა და სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის უფლების შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს. სასამართლოს წინაშე საქმის აღძვრის უფლება ილუზორული იქნება, თუ ეროვნული კანონმდებლობა დაუშვებს სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილების აღუსრულებლობას.[504] საქმეში Taşkın and Others v. Turkey (თასქინი და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ),[505] სასამართლომ დაადგინა მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის დარღვევა იმასთან დაკავშირებით, რომ ხელისუფლებამ გონივრულ ვადაში ვერ უზრუნველყო ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულება. იგივე დარღვევა დადგინდა საქმეში Kyrtatos v. Greece (კირტატოსი საბერძნეთის წინააღმდეგ),[506] რომელშიც ხელისუფლებამ ვერ უზრუნველყო სასამართლოს ორი საბოლოო გადაწყვეტილების დაცვა.

---

502 Balmer-Schafroth and Others v. Switzerland (1997).

503 Athanassoglou and Others v. Switzerland (2000).

504 იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 97.

505 Taşkın and Others v. Turkey (2004).

506 Kyrtatos v. Greece (2003).

### 7.4. გარემოსდაცვითი ასოციაციების სასარჩელო უფლება

გარემოსდაცვით ასოციაციებს, რომლებიც მოწოდებული არიან, აღძრან საქმეები ეროვნულ სასამართლოებში თავიანთი წევრების ინტერესების დასაცავად, შეუძლიათ დაეყრდნონ სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის უფლებას, როდესაც ისინი იცავენ თავიანთ წევრთა სამოქალაქო უფლებებს.[507] თუმცა, ეს ასოციაციები ვერ გამოიყენებენ სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას, როდესაც ისინი იცავენ მხოლოდ ფართო საზოგადოებრივ ინტერესებს. სასამართლოს პრეცედენტული პრაქტიკის თანახმად, გარემოსდაცვით ასოციაციებს შეუძლიათ აღძრან სარჩელები ისეთ შემთხვევებში, როდესაც „სამოქალაქო უფლებები" ექცევა კონვენციის მე-6 მუხლის 1-ლი ნაწილის მოქმედების არეალში და შესაბამისად არ განეკუთვნება ზოგადი გარემოსდაცვითი ინტერესის ფარგლებს (რაც ე.წ. პოპულარული სასარჩელო უფლებამოსილების საგანია).[508] სასამართლო ამ მიდგომას დაეყრდნო საქმეში Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain (გორაიზ ლიზარაგა და სხვები ესპანეთის წინააღმდეგ).[509] ერთ-ერთი მომჩივანი იყო ასოციაცია, რომელმაც სარჩელი აღძრა კაშხლის მშენებლობის პროექტის წინაამდეგ, ნავარის პროვინციის სოფელ იტოიზში, რაც გავლენას მოახდენდა სამ ბუნებრივ მარაგსა და მცირე სოფლებზე, რომლებიც მისით დაიტბორებოდა. Audiencia Nacional-ის საჩივარი ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა და გამოიცა ბრძანება საქმიანობის შეჩერების შესახებ. ნავარის ავტონომიის თემის პარლამენტმა მოგვიანებით გამოსცა № 9/1996 კანონი ნავარის ბუნებრივი რესურსების შესახებ, რომელმაც შეცვალა ბუნებრივი მარაგების კონსერვაციასთან დაკავშირებული წესები და ეფექტიანად და შედეგიანად გაგრძელდა კაშხლის მშენებლობა. სამართლის საკითხებზე წარდგენილი სააპელაციო საჩივრის საფუძველზე, საკასაციო სასამართლომ შეამცირა კაშხლის წარმადობა. ხელისუფლება და ავტონომიის მთავრობა დაობდა, რომ მათ არ შეეძლოთ გადაწყვეტილების აღსრულება ავტონომიური თემის №9/1996 კანონის არსებობის ვითარებაში. საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო კანონი კონსტიტუციურად ცნო. კონვენციის მე-6 მუხლის პირველი ნაწილის საფუძველზე, მომჩივნები მიუთითებდნენ, რომ მათ მიმართ ვერ იქნა უზრუნველყოფილი სამართლიანი განხილვის უფლება. კერძოდ, რომ მათ ვერ მიიღეს მონაწილეობა საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის პროცედურაში. რამდენადაც საქმე ნაწილობრივ „ქონებრივი" და ნაწილობრივ „სამოქალაქო" იყო, ასოციაციას ნება დაერთო, დაყრდნობოდა კონვენციის მე-6 მუხლის პირველ ნაწილს.

---

[507] იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 99.

[508] იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 100.

[509] Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain (2004).

## 8. სამართლებრივი დაცვის ეფექტიანი საშუალების უფლება

გარემოსდაცვითი ტონალობის უფლებების დაცვა ასევე შესაძლებელია კონვენციის მე-13 მუხლით, რომლის თანახმად „ყველას, ვისაც დაერღვა ამ კონვენციით გათვალისწინებული უფლებები და თავისუფლებები, უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი დაცვის ეფექტიანი საშუალება ეროვნული ხელისუფლებისაგან, თუნდაც ეს დარღვევა ჩაიდინოს პირმა, რომელიც სამსახურებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებდა.“

სახელმწიფოს მინიჭებული აქვს შეფასების თავისუფლება იმის განსაზღვრისას, თუ როგორ განახორციელებს თავის ვალდებულებებს ამ მუხლიდან გამომდინარე. სადავო უფლების ხასიათი გავლენას ახდენს სამართლებრივი დაცვის ეფექტიანი საშუალების ფორმაზე.[510] სადაც, მაგალითად, სადავოა მე-2 მუხლით გარანტირებული უფლება, პრინციპში, შესაძლებელია, კომპენსაციის ფორმით მიეკუთვნოს ანაზღაურება როგორც ეკონომიკური, ისე, არაეკონომიკური დანაკარგისთვის. ზოგადად, სიცოცხლის უფლებასთან დაკავშირებით (მე-2 მუხლი), სასამართლომ დაადგინა სამართლებრივი დაცვის ეფექტიანი საშუალების მაღალი სტანდარტი. ეს გულისხმობს ყოველმხრივი და ეფექტიანი გამოძიების წარმოების ვალდებულებას, როგორც მე-2 მუხლის პროცედურულ ნაწილს. ამ მუხლიდან გამომდინარე, მსხვერპლთა ოჯახის წევრებმა, უნდა მიიღონ კომპენსაცია, რომელიც შეამსუბუქებს მათ ტკივილს, სტრესს, წუხილს.[511]

მე-13 მუხლის საფუძველზე, მომჩივნებს შეუძლიათ უზრუნველყოფილი იყვნენ სამართლებრივი დაცვის ეფექტიანი  საშუალებით ასევე პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემასთან (კონვენციის მე-8 მუხლი) ან საკუთრების უფლების (კონვენციის პირველი ოქმის 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი) დაცვასთან დაკავშირებული შემთხვევისთვის. იმასთან დაკავშირებით, რომ კონვენციის 1-ლი ოქმის 1-ლი მუხლის საფუძველზე, კომპენსაციის თაობაზე გადაწყვეტილება გაუმართლებლად გაჭიანურდა და საყოფაცხოვრებო ნივთების განადგურების გამო მიკუთვნებული ფული არასდროს ყოფილა გადახდილი, სასამართლომ შესაბამისად იმსჯელა, ეფექტიანი დაცვის საშუალებაზე ხსენებულ მუხლთან დაკავშირებით.[512]

---

[510] იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 103.

[511] იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 104.

[512] იხ. Council of Europe Publishing, Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012, 103.

საქმეში Budayeva and Others v. Russia (ბუდაიევა რუსეთის წინააღმდეგ),[513] სასამართლომ ჩამოაყალიბა პრინციპები, თუ რა პასუხი გასცა მართლმსაჯულებამ საშიშ აქტივობებს, კერძოდ, საშიშროების შემცირებასთან დაკავშირებით, სასამართლომ მიუთითა, რომ ისეთ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფოს წარმოეშვება პასუხისმგებლობა მე-2 მუხლიდან გამომდინარე, ხელისუფლებას ეკისრება პასუხისმგებლობა, გამოძიება განახორციელოს იმ ფორმით, რომ სიცოცხლისთვის საფრთხის გამოწვევის შემთხვევაში, დაკმაყოფილდეს გარკვეული მინიმალური მოთხოვნები.

[513] Budayeva and Others v. Russia (2008).

# V თავი.
# გარემოს დაცვის სამართლის პრინციპები

## 1. პრინციპების სისტემატიზაცია და სამართლებრივი ბუნება

### 1.1. პრინციპების სისტემატიზაცია

თანამედროვე გარემოს დაცვის სამართალი ემყარება გარემოს დაცვის შემდეგ ძირითად პრინციპებს:[514]

- წინდახედულობის პრინციპი,
- ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპი,
- დამბინძურებელი იხდის პრინციპი,
- კოოპერაციის პრინციპი.

ზემოაღნიშნული პრინციპები ევროკავშირის სამართალშიც აღიარებულია გარკვეული თავისებურებებით.[515] არსებობს ასევე დამატებითი პრინციპები (მაგ: რეგიონალური მოცემულობის გათვალისწინების პრინციპი), რომელიც განსაკუთრებით დამახასიათებელია ევროკავშირის სამართლისთვის და ამიტომაც ხდება მასზე ხაზგასმა.

დასახელებული პრინციპები არც ეროვნული სახელმწიფოების სამართლისათვის არის ამომწურავი. თანამედროვე გარემოს დაცვის სამართალში, ამათ გარდა არსებობს სხვა პრინციპებიც, როგორებიცაა მდგრადი განვითარების პრინციპი (ინგლ. Sustainable development), საერთო ტვირთის პრინციპი (გერმ. Gemeinlastprinzip), კონტროლირებადი საკუთარი პასუხისმგებლობის პრინციპი, სიფრთხილის პრინციპი („in dubio pro securitate“), ე.წ. „აკვნიდან საფლავამდე“ (Cradle-to-grave) პრინციპი, შემდეგი ზრუნვის პრინციპი (გერმ. Nachsorgeprinzip), კომპენსაციის პრინციპი, გარემოსდაცვითი შეწონასწორების პრინციპი, ტრანსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი,[516] სექტორალური რეგულირების პრინციპი[517] და სხვა, რომლებიც იურიდიულ დოგმატიკაში მოაზრებულია ზემოთ ჩამოთვლილი ძირითადი პრინ-

---

[514] იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 1 ff.; Ramsauer, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 14 ff.; ყალიჩავა, გარემოს დაცვის, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 805-დან.

[515] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 70 ff.; Winter, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR, 2003, 137 ff.

[516] Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 2 ff.

[517] Ramsauer, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 38 ff.

ციპების (წინდახედულების, ინტეგრირებული კონტროლის, დამბინძურებელი იხდის და კოოპერაციის) ქვეპრინციპებად.[518]

### 1.2. პრინციპების სამართლებრივი ბუნება

#### *1.2.1. ევროკავშირის სამართალში*

გარემოს დაცვის პრინციპებს აქვთ პოლიტიკური თუ სამართლებრივი ბუნება, ევროკავშირის სამართალში დღემდე სადავოა. მართალია არსებობს ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს შეფასება, რომლის თანახმად, გარემოს დაცვის პრინციპებს აქვთ სამართლებრივი ბუნება,[519] თუმცა ამით საკითხი ჯერ არ გადაწყვეტილა, ვინაიდან სადავო საკითხებში არის ისეთი პუნქტები, რომელთან დაკავშირებითაც ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს პირდაპირი შეფასებები არ გაუკეთებია.[520] ამ საკითხებთან დაკავშირებით სიცხადის შემოსატანად *გერდ ვინტერი* გამოყოფს გარემოს დაცვის პრინციპების ოთხ დანიშნულებას, ფუნქციას:[521]

- ევროკავშირის სამოქმედო კომპეტენციისთვის საფუძვლის შექმნა,
- ევროკავშირის სამოქმედო კომპეტენციის შეზღუდვა,
- ევროკავშირის მოქმედების ვალდებულების დადგენა,
- ევროკავშირის შესაძლებლობის განსაზღვრა, ჩაერიოს შესაბამის გარანტირებულ ძირითად უფლებებში.

გარემოს დაცვის პრინციპებისთვის სამართლებრივი ბუნების განსაზღვრისას მხედველობაში უნდა მივიღოთ, თუ რამდენად იძლევა ეს პრინციპები სამართლებრივი მოქმედების საფუძველს („enabling function“), როგორც ეს მოცემულია პირველ და მეოთხე შემთხვევებში, ან საერთოდ რამდენად ქმნიან ისინი ასეთი საქმიანობის შეზღუდვის ან დავალდებულების საფუძველს („directing function“), როგორც ეს მოცემულია მეორე და მესამე შემთხვევებში.[522] ევროკავშირის გარდა, ეს მიდგომა გამოიყენება აგრეთვე როგორც წევრ სახელმწიფოებთან,[523] ისე საწარმო სუბიექტებთან მიმართებით.[524] წევრ სახელმწიფოებს გარემოს დაცვის პრინციპები აძლევს როგორც მოქმედების შესაძლებლობას (ჩაერიოს ევროკავშირის მიერ გარანტირებულ ძირითად თავისუფლებებში, გაამართლოს მის მიერ გაფართოებული უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა, მოახდინოს ეროვნულ დონეზე კონკურენციის შეზღუდვა), ისე მკაცრ ფარ-

---

518 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 33 ff.
519 EuGH, Rs. C-180/96, Slg. 1998, I-2265.
520 Winter, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR, 2003, 137.
521 Winter, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR, 2003, 137.
522 Winter, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR, 2003, 137 ff.
523 Winter, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR, 2003, 140 ff.
524 Winter, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR, 2003, 142 f.

გლებს ადგენს მოქმედების თავისუფლების რაციონალიზაციისათვის (მაგ: სუბსიდიაროობის პრინციპის ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობისას წევრი სახელმწიფო იზღუდება ევროკავშირის გარემოს დაცვის პრინციპების საფუძველზე).

### *1.2.2. ქართულ სამართალში*

გარემოს დაცვის ე.წ. „ჩარჩო კანონი“ ჩამოთვლის გარემოს დაცვის პრინციპებს და გვთავაზობს მათ ლეგალურ დეფინიციებს:[525]

- რისკის შემცირების პრინციპი,
- მდგრადობის პრინციპი,
- პრიორიტეტულობის პრინციპი,
- ფასიანი ბუნებათსარგებლობის პრინციპი,
- დამბინძურებელი იხდის პრინციპი,
- ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შენარჩუნების პრინციპი,
- ნარჩენების მინიმიზაციის პრინციპი,
- რეციკლირების პრინციპი,
- რესტიტუციის პრინციპი,
- გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პრინციპი,
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებრიობის მონაწილეობის პრინციპი,
- ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპი.

იმავე კანონით განსაზღვრულია ამ პრინციპების ფუნქცია, რომლის მიხედვით, „საქმიანობის დაგეგმვისა და განხორციელების დროს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები, ფიზიკური და იურიდიული (საკუთრებისა და ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის განურჩევლად) პირები ვალდებულნი არიან იხელმძღვანელონ გარემოს დაცვის ძირითადი პრინციპებით“.[526] მართალია გადაწყვეტილების მიღებისას ხელისუფლების ორგანოების ბოჭვა გარემოს დაცვის პრინციპებით ხაზს უსვამს მათ სავალდებულო ხასიათს (ანუ სამართლებრივ ბუნებას), თუმცა ზემოთ ჩამოთვლილი პრინციპებიდან ზოგიერთი მხოლოდ პოლიტიკური ხასიათისაა (მაგ: მდგრადობის პრინციპი), ან პროცედურული ხასიათისაა (მაგ: გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებრიობის მონაწილეობისა და ინფორმაციის

---

[525] იხ. გდკ-ის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი. აღსანიშნავია, რომ ლისაბონის ხელშეკრულებისგან განსხვავებით, გარემოს დაცვის სამართლის პრინციპების პოზიტივირება ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ კანონმდებლობებში თითქმის არ გვხვდება (Ramsauer, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 16).

[526] იხ. გდკ-ის მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

ხელმისაწვდომობის პრინციპი) და არ შეიცავს ე.წ. ნორმა პრინციპის ბუნებას, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელი იქნებოდა საკითხის უშუალოდ გადაწყვეტა. ამ უკანასკნელისაგან განსხვავებით, პროცედურული ხასიათის პრინციპების კონკრეტიზაცია ვრცელ საკანონმდებლო რეგულაციებში, რომელთა გარეშეც მათი შინაარსი ცარიელია და ავტონომიური გამოყენებისას რაიმე მნიშვნელობა არ აქვს.

### *1.2.3. დოგმატიკის მიდგომები*

ამგვარად, მართალია, გარემოს დაცვის სამართლის პრინციპებს არ აქვს უშუალოდ მოქმედი სამართლის მნიშვნელობა და არ ადგენს ადრესატთა უფლებებსა და ვალდებულებებს, თუმცა, მიუხედავად ამისა, მას აქვს სისტემის შემქმნელი, ინტერპრეტაციის სახელმძღვანელო და სამართლებრივ-პოლიტიკური ფუნქცია.[527] ეს პრინციპები, როგორც გენერალური იდეები, ხელს უწყობენ შესაბამისი რეგულირების ინსტრუმენტების თაობაზე დისკუსიების სტრუქტურირებას[528] და ამარტივებენ გარემოს დაცვის სამართლის სისტემატიზაციას, რომელიც, თავის მხრივ, შესაძლებელს ხდის გარემოსდაცვითი ნორმების ინტერპრეტაციას.[529] ამის საჭიროება მითუმეტეს არსებობს იმ ფონზე, რომ გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში მოჭარბებულად არის დისკრეციული უფლებამოსილებები და შეფასების თავისუფალი სივრცეები. ასეთ შემთხვევაში გარემოს დაცვის პრინციპები არაპირდაპირ იძენენ ნორმატიულ ფუნქციას.[530]

ცხადია, გარემოს დაცვის პრინციპებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში ექნება უშუალოდ მოქმედი სამართლის ფუნქცია, როცა ხდება მისი საკანონმდებლო ფიქსაცია ისე, რომ გახდეს გადაწყვეტილების მიღების კრიტერიუმი.[531] მაგ: ასეთია გერმანიის იმისიების დაცვის კანონის მე-5 პარაგრაფი, რომლის თანახმად, დაბინძურების წყაროს დასაშვებობის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას უნდა დაიცვან წინდახედულების ვალდებულება და გაფრქვევა შემცირდეს შესაძლებლად მინიმალურ დონემდე საუკეთესო ტექნიკის (Stand der Technik) გათვალისწინებით.[532]

---

527 Ramsauer, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 15.

528 მაგ: წინდახედულობა და პრევენცია უპირველესი მიზანია და შესაბამისად ინსტრუმენტების ამ მიზანს უნდა შეესაბამებოდნენ, ამის შემდეგ მოდის დამბინძურებელი იხდის პრინციპი, რაც იმაზე მიანიშნებს, რომ პრევენცია ვერ მოხერხდა და აუცილებელია სხვა, რეტროსპექტიული ღონისძიებების გატარება.

529 Ramsauer, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 15.

530 Ramsauer, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 15.

531 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 17.

532 იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 155-157.

## 2. წინდახედულობის პრინციპი

### 2.1. წარმოშობა გერმანიაში და ასახვა საერთაშორისო და ევროპულ სამართლებრივ სისტემებში

წინდახედულობის პრინციპი (გერმ. Vorsorgeprinzip, ინგლ. preventive action) გერმანული სამართლის წიაღში წარმოიშვა.[533] პირველ რიგში, ის გაჩნდა 1971 წელს შემუშავებულ გარემოსდაცვითი პროგრამის დოკუმენტში, სადაც საუბარი იყო იმაზე, რომ „გარემოს დაცვის პოლიტიკა არ ამოიწურება მოსალოდნელი საფრთხეების აცილებით და უკვე დამდგარი ზიანის დაძლევით. ამის გარდა, წინდახედულობითი პოლიტიკა მოითხოვს საფუძვლების დაცვასა და გაფრთხილებას.“[534] აქედან მოყოლებული წინდახედულობის პრინციპი გახდა გერმანიის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის აქცია მაქსიმუმი. ფედერალური მთავრობის 1990 წლის გარემოსდაცვით მოხსენებაში, ხოლო მოგვიანებით „გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ეროვნული მოხსენება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონფერენციისათვის გარემოსა და განვითარების შესახებ ბრაზილიაში 1992 წლის ივნისში“ საუბარი იყო წინდახედულობის პრინციპის ისეთ შემადგენელ ელემენტებზე როგორებიცაა საფრთხის აცილება, რისკების წინდახედულობა და მომავლის წინდახედულება.[535]

საერთაშორისო დონეზე წინდახედულობის პრინციპი პირველად აღიარეს 1982 წლის გაეროს გენერალური ასამბლეის ბუნების მსოფლიო ქარტიაში.[536] მოგვიანებით ამ პრინციპმა განვითარება ჰპოვა 1992 წლის გაეროს გარემოსა და განვითარების შესახებ რიოს კონფერენციაზე ჩამოყალიბებულ მდგრადი განვითარების (sustainable development) პრინციპში.[537]

ევროპულ სამართალში წინდახედულობის პრინციპის ნიშნები პირველად 1973 წლის გარემოს დაცვის სამოქმედო პროგრამაში გამოიკვეთა, სადაც ხაზი გაესვა „გარემოსდაცვითი დატვირთვის წინასწარი დაძლევის“ როლს გონივრული ეკოლოგიური პოლიტიკის გატარების საქმეში.[538] თუმცა წინდახედულობის მნიშვნელობა სამოქმედო პროგრამაში ბოლომდე არ ყოფი-

---

533 იხ. Purdue, Integrated Pollution Control in the Environmental Protection Act 1990, A Coming of Age of Environmental Law? in: The Modern Law Review, 1994, 534.

534 BT-Drs. 7/5684, 8.

535 BMU (Hrsg.), Umweltschutz im Deutschland – Nationalberichr der Bundesrepublik Deutschland für die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Brasilien im Juni 1992, 1992, 2.

536 დაწვრ. იხ. Werner, Das Vorsorgeprinzip – Grundlagen, Maßstäbe und Begrenzungen, UPR, 2001, 335 ff.

537 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 25.

538 იხ. ABl, 1973, C 112, 6.

ლა გააზრებული, რამეთუ პროგრამის მიხედვით, გარემოსდაცვითი პოლიტიკა ხელისშემშლელი ფაქტორი არ უნდა ყოფილიყო ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისათვის.[539] სიტუაცია შეიცვალა 1992 წლის ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულებაში, რომელმაც გარემოს დაცვის პოლიტიკის საფუძვლად აღიარა „წინდახედულობისა და პრევენციული კონტროლის პრინციპები, სადაც პრიორიტეტი ენიჭება გარემოზე ზემოქმედების საფუძველშივე აღმოფხვრას“,[540] რასაც უცვლელად იმეორებს 2009 წლის ლისაბონის ხელშეკრულებაც.[541]

რაც შეეხება მეორად სამართალს, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივის თანახმად, „გარემოს დაბინძურების წინააღმდეგ უნდა გატარდეს ყველა შესაფერისი წინდახედულობითი ღონისძიება“.[542] ევროპულ სამართალში წინდახედულობის პრინციპის მასშტაბებთან დაკავშირებით არსებობს არაერთგვაროვანი მიდგომა.[543] ევროპის სასამართლო ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში ადგენს, რომ „თუ ადამიანის ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შემქმნელი გარემოების არსებობა ან მოცულობა ბუნდოვანია, ორგანოს მაინც აქვს უფლება გაატაროს დაცვის ღონისძიებები ისე, რომ არ დაელოდოს ამ საფრთხის დადასტურებულად გამორკვევას“.[544] მოგვიანებით მიღებულ გადაწყვეტილებაში კი სასამართლომ განმარტა, რომ ასეთი ღონისძიებების გატარება უნდა დაეფუძნოს ყოველდღიურ გამოცდილებას, სტატისტიკურ მონაცემებს, საფრთხის განსაზღვრის სპეციალურ მეთოდებს და არა ჰიპოთეტურ საფუძვლებს.[545] ამ აზრთა სხვადასხვაობის დაძლევისათვის ევროკომისიის 2000 წლის შეტყობინება (KOM/2000/1) ადგენს ერთიან სტანდარტს, რასაც ევროპის სასამართლო „სამართლებრივი პოზიციების კოდიფიკაციადაც“ მოიხსენიებს.[546] შეტყობინება უმთავრესად თანაზომიერების პრინციპის, არადისკრიმინაციულობის, კოჰერენტულობისა და ტრანსფარენტულობის იდეებს ემყარება, რომლის მიხედვით „ხელშეკრულებაში წინდახედულობის პრინციპი ისე არ არის დეფინირებული, რომ მისი გამოყენება მხოლოდ ერთ - კერძოდ, გარემოს დაცვის - ინტერესს მოიცავდეს. პრაქტიკაში მისი დანერგვა კომპლექსურია და, მართლაც, მხოლოდ იმ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, როცა ობიექტური სამეცნიერო ცოდნა ქმნის გამართლებული შეშფოთების საფუძველს, რომ შეიძლება საფრთხე შეექმნას ადამიანის ჯანმრთელობას, გარემოს, ცხოველთა და ფრინველთა სამყაროს, მხოლოდ მაშინ იქნება საფუძვლიანი ასეთი საფ-

539 იხ. ABl, 1973, C 112, 6.

540 იხ. EGV-ის 174-ე მუხლის, მე-2 აბზაცის, 1-ლი წინადადება.

541 იხ. AEUV-ის 191-ე მუხლის მე-2 აბზაცის 1-ლი წინადადება.

542 იხ. IED-ის მე-11 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

543 იხ. Calliess, EG-Umweltrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. Berlin, 2007, 81 f.

544 იხ. EuGH, Rs. C-157/96, Slg. 1998, I-2211, Rn. 62 ff.

545 იხ. EuGH, Rs. C-95/01, Slg. 2004, I-1333, Rn. 42 f., 48.

546 იხ. EuGH, Rs. T-13/99, Rn. 123, 149.

რთხის მიუღებლობა, გნებავთ, მისი ევროგაერთიანების დაცვის სტანდარტებთან შეუსაბამოდ გამოცხადება“.[547]

### 2.2. სამართლებრივი ბუნება

განასხვავებენ წინდახედულობის პრინციპის პოლიტიკურ და სამართლებრივ გაგებას. წინდახედულობის პოლიტიკური გაგება მხოლოდ კონსენსუსის ფუნქციას ასრულებს და გენერალური ხაზის მაჩვენებელია პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისას.[548] წინდახედულობის სამართლებრივ გაგებას კი აქვს კონსტიტუციური რანგი, ვინაიდან ის გამოიყენება საკანონმდებლო რეგულირების დეფიციტის შევსების, სექტორული კანონმდებლობის მიზნების სისტემატიზაციისა და ნორმის კონკრეტიზაციის მიზნებისათვის.[549] იმისიების დაცვის გერმანული სამართლის მაგალითზე ის ფორმულირებულია სამართლებრივი ნორმის სახით, რომელიც ნებართვის გაცემის ერთ-ერთი ცენტრალური წინაპირობაა და ქმნის გარემოს დაცვის სფეროში არსებული ცოდნის დეფიციტის დაძლევისა და მისი წინმსწრებად დაცვის შესაძლებლობას.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ წინდახედულობის სამართლებრივი გაგება არ გულისხმობს კონდიციური შინაარსის მსჯელობას, სადაც ნორმის შემადგენლობის ნიშნები ცალსახად (თუ-მაშინ მსჯელობის სახით) იქნებოდა აღწერილი, არამედ ის უმეტესწილად საკანონმდებლო ნორმაში არტიკულირებული ოპტიმირების პროგრამული მოთხოვნაა, რომლის კონკრეტიზაცია მხოლოდ ცალკეული ფაქტობრივი გარემოებების ანალიზსს ემყარება.[550] ამ თვალსაზრისით, ის არ არის პროგრამირებული შინაარსის ინსტიტუტი, არამედ არის ფინალური პროგრამირების სამართლებრივი საფუძველი,[551] რომელიც გარემოს დაცვის სფეროში არსებული ცოდნის დეფიციტის პირობებში ადეკვატური რეაგირების საუკეთესო საშუალებაა.

### 2.3. ცალკეული კომპონენტები

#### *2.3.1. რისკების (და საფრთხის) წინდახედულობა*

წინდახედულობის პრინციპის უპირველესი მიზანი არის რისკების მართვა. ის იმავდროულად არის გარემოს დაცვის სამართლის ახალი კონცეფციის

---

[547] ციტ. Werner, Das Vorsorgeprinzip – Grundlagen, Maßstäbe und Begrenzungen, UPR, 2001, 338 ff.

[548] Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, 164.

[549] Di Fabio, Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: FS Ritter, 1997, 813.

[550] Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, 164.

[551] ფინალურად მაპროგრამებელი საჯარო მმართველობის შესახებ იხ. König, Moderne öffentliche Verwaltung (Studium der Verwaltungswissenschaften), 2008, 386 ff.

განსაზღვრის საფუძველი. მისი მოწესრიგების ძირითადი საგანი არის საფრთხეებისა და რისკების წინმსწრებად დაძლევა, რითაც ის განსხვავდება გარემოს დაცვის კლასიკური, მხოლოდ საფრთხეზე ორიენტირებული რეგულირების კონცეფციისაგან. წინდახედულობის პრინციპი გულისხმობს სამ ძირითად კონსტელაციას:[552] 1) ისეთ საფრთხეებს, რომლებიც დროსა და სივრცეში მოსალოდნელია მხოლოდ შორეულ პერსპექტივაში; 2) შემთხვევებს, როდესაც საფრთხის დადგომის მხოლოდ შიშველი ეჭვი არსებობს, რაც წყდება დასაცავ სიკეთეთა სასარგებლოდ; 3) გარემოს ისეთ დაბინძურებას, რომელიც საფრთხეს არ წარმოადგენს, თუმცა საბოლოო ჯამში ატარებს დაზიანების პოტენციალს, თუ მისი აცილება შესაძლებელია არსებული ტექნოლოგიების გამოყენებით.

ამგვარად, რისკების წინდახედულობა გულისხმობს გარემოს დაზიანების პოტენციალის აღმოფხვრას ჯერ კიდევ საფრთხის ზღვარს ქვემოთ არსებულ („ჯერ საკმარისად არშეცნობილ“[553]) სიტუაციებში.[554] მისი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება ცოდნის დეფიციტის პროსპექტიულად დაძლევა და უსაფრთხოების მაღალი სტანდარტის უზრუნველყოფა. საკუთრივ ცოდნის დეფიციტი გამოწვეულია ამ სფეროში არსებული შეზღუდული ინფორმაციით.[555] თუმცა, ეს შეიძლება, ასევე უკავშირდებოდეს ასეთი ცოდნის შეგნებულად არგამოყენებას, რათა ხელი არ შეეშალოს ეკონომიკური ან სოციალური ინტერესების განხორციელებას.[556]

საკითხის უკეთ გასარკვევად ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს საფრთხე, რისკი და ნარჩენი რისკის ცნება.

საფრთხის (Gefahr) პრევენციის მიზანია სოციალური წესრიგის დაცვა და შენარჩუნება, რაც, ძირითადად, გარემოს ფიზიკური სუბსტანციის, მისი მთლიანობის დაცვას გულისხმობს.[557] საფრთხის ქვეშ მოიაზრება ყოველდღიური გამოცდილებისა და ნორმატიული შეჯერების ე.წ. „mixtum compositum“, ანუ ვითარება, როდესაც არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ მოვლენათა მოსალოდნელი განვითარების შეუფერხებელი მსვლელობის შემთხვევაში დიდი ალბათობით ზიანი მიადგება დასაცავ სი-

---

552 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 39 ff.

553 იხ. Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, § 5, Rn. 444.

554 Breuer, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Atomrecht, DVBl, 1978, 836.

555 მაგ: ცნობილია, რომ არაერთი ნივთიერება, რომელიც რაღაც პერიოდამდე ითვლებოდა უსაფრთხოდ, მოგვიანებით თანამედროვე საბუნებისმეტყველო მეცნიერებამ ცნო საშიშად (მაგ: დიოქსინი, აზბესტი, ფორმალდეჰიდები). ამიტომ, ის რაც დღეს უსაფრთხოდ არის მიჩნეული, ხვალ შესაძლებელია სახიფათო აღმოჩნდეს ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოსთვის. ამ ჭრილში წინდახედულობის პრინციპის აუცილებლობის შესახებ იხ. BVerfGE 49, 89, 143.

556 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, § 5, Rn. 412 ff.

557 Sach, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, 1994, 45 f.

კეთეს.[558] ამ ლეგიტიმური მიზნის საფუძველზე სამეწარმეო საქმიანობაში ჩარევაც მაღალი ლეგიტიმურობით სარგებლობს. ამიტომ, მას ლიტერატურაში ლიბერალური კონტროლის კონცეფციასაც უწოდებენ.[559]

რისკის (Risiko) ცნების შემოტანა ადეკვატური რეაგირების შესაძლებლობას იძლევა ემპირიული ცოდნის დეფიციტის შედეგად შექმნილ სიტუაციაზე, სადაც საფრთხის გამოწვევის ვარაუდი დადასტურებული არ არის, თუმცა არც უარყოფილია.[560] მის საფუძველზე გამართლებულია ისეთი საქმიანობის შეზღუდვა, რომლის უარყოფითი გავლენა გარემოზე მეცნიერულად ჯერ დასაბუთებული არ არის, თუმცა არც უარყოფილია და მისი აქცეპტირება დაუშვებელია, ანუ გადადის მართლსაწინააღმდეგო რისკის სფეროში (rechtswidrige Risiko) და ექვემდებარება რეაგირებას, ამის საპირისპიროდ კი ჩვეულებრივი რისკების (einfache Risiko) ცნება, როგორც წესი, აქცეპტირებადია, თუმცა მიუხედავად ამისა, მის მიმართ მაინც შესაძლებელია რეაგირება.[561] ეს მოდელი განსაკუთრებით გამოიყენება იმისიების დაცვის, გენტექნიკის, ბირთვული ენერგიის სამართალში, სადაც საქმიანობის შეზღუდვა ჯერ კიდევ საფრთხის ზღვარს ქვემოთ უნდა მოხდეს.

ნარჩენი რისკების (Restrisiko) შემთხვევაში დაბინძურების, ზემოქმედების შეზღუდვა საერთოდ დაუშვებელია. ის არის დღევანდელი ცივილიზაციის გარდაუვალი თანმდევი შედეგი, რაც კაცობრიობამ უნდა ითმინოს.[562] ჰიპოთეტურად ის შეიძლება გულისხმობდეს ზიანის გამოწვევის მნიშვნელოვან პოტენციალს, თუმცა დროის რეალურ მონაკვეთში ეს პოტენციალი პრაქტიკულად შეუცნობადია და გონივრულობის თვალსაზრისით მისი აკრძალვა ან მასში სხვანაირად ჩარევა დაუშვებელია (ასეთი სახის პოტენციური რისკები შეიძლება შევადაროთ ავტობანს, სადაც შეიძლება ჰიპოთეტურად მოხდეს ავარია, თუმცა ამის გამო მისი ფუნქციონირების შეზღუდვა შეუძლებელია).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოს დაცვის თითქმის ყველა სფეროში უსაფრთხოების სამწვეროვანი მოდელი, ევროპული სამართლის მსგავსად,[563] პრაქტიკულად, ორწვეროვან მოდელში გარდაისახება. საქმე ისაა, რომ ორწვეროვან მოდელში ხდება რისკისა და საფრთხის ცნების მოქცევა „საფრთხის ეჭვის“ ერთიანი ცნების ქვეშ,[564] რომელიც შეზღუდვისთვის საკმარისი საფუძველია.[565] თუმცა უსაფრთხოების სამწვეროვანი მოდელის პრაქტიკული მნიშვნელობა ცალკეული კონტროლისას იურიდიული შედეგების

---

558 Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 156.

559 Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, 9 f.

560 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., 2007, 139.

561 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 35 ff.

562 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., 2007, 139.

563 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., 2007, 139 f.

564 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., 2007, 139 f.

565 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., 2007, 143, 154 ff.

განსაზღვრისას ვლინდება[566] - ერთი მხრივ, ის ქმნის საფრთხის აკრძალვის, ხოლო, მეორე მხრივ, საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ფარგლებში რისკების შეზღუდვის, მაგრამ არა აკრძალვის სამართლებრივ საფუძველს, რითაც ის გვთავაზობს სამართალგამოყენებისა და ურთიერთობათა რეგულირების რაციონალურ სისტემას.[567]

### *2.3.2. რესურსების წინდახედულობა*

წინდახედულობის პრინციპის სრულიად განსხვავებულ ინტერპრეტაციას გვთავაზობს რესურსების წინდახედულება, რომელშიც მოიაზრება არა ბუნებრივი რესურსების ეკონომია (რამეთუ ეს უკანასკნელი მდგრადი განვითარების პრინციპის ფარგლებშია მოქცეული), არამედ ე.წ. „თავისუფალი სივრცის შენარჩუნება“. მასში კანონმდებლის მიერ ჩადებულია გარემოს დაცვის გეგმარებითი კონცეფცია, კერძოდ, მაქსიმალურად შენარჩუნდეს გარემოს ამტანიანობა, რათა არ შეიქმნას სამომავლო სარგებლობის კონფლიქტები.

თავისუფალი სივრცის კონცეფცია წინდახედულობის პრინციპის მიზნების უკიდურესი გაფართოების მცდელობაა,[568] რომელიც მოიაზრებს „არა მხოლოდ ტერიტორიებს, არამედ ხანგრძლივი დროის ჰორიზონტს, რომელიც არ არის დაკავშირებული აქტუალური გამოყენების ან სარგებლობის სიტუაციებთან“.[569] ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფო ვალდებულია თავიდანვე იზრუნოს მომავალი თაობების დასახლებისა და დასვენებისათვის აუცილებელი ადგილების, ასევე, მომავალი ინდუსტრიული წარმოების განხორციელებისათვის აუცილებელი ფაქტობრივი წინაპირობების შექმნაზე.[570] ამ ჭრილში, სახელმწიფომ უნდა შეიმუშავოს მიდგომა, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს დღევანდელი სამეწარმეო შესაძლებლობების რეგულირების ისეთ ფორმას, რომელიც მაქსიმალურად შეამცირებს მათ პრივილეგირებას მომავალ ეკონომიკურ ფაქტორებთან შედარებით.

ერთი მხრივ, უდავოა გარემოს დაცვის ღონისძიებათა ამგვარი ეფექტები, რომ გარემოს დაბინძურების შეზღუდვას შეიძლება ჰქონდეს თავისუფალი სივრცის შექმნის მიზანი, როგორც მომავალი თაობებისათვის, ისე ნებისმიერი სამომავლო დატვირთვისათვის. თუმცა სადავოა, თუ რამდენად შეიძლება საქმიანობის შეზღუდვა ამ საეჭვო, ჯერ კიდევ სამართლებრივად (მაგ.

---

566 Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 156.

567 თუმცა მაგ: ატომის სამართალში ამ მხრივაც უსაფრთხოების ორწვეროვანი მოდელი მოქმედებს, სადაც, დაცვის მაღალი სტანდარტის უზრუნველყოფის გამო, საფრთხისა და რისკების ცნება ერთიან ნორმატიულ რეჟიმშია მოქცეული (იხ. Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., 2007, 139 f.; BVerwGE 72, 300, 315).

568 იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 30 ff.

569 BVerwGE 69, 37, 43.

570 Feldhaus, Der Vorsorgegrundsatz des Bunde-Immissionsschutzgesetzes, DVBl, 1980, 135.

განაშენიანების გეგმებით) დაუკონკრეტებელი სარგებლობის ინტერესების გამო. ამგვარი შეზღუდვისას უნდა დავიცვათ საკუთრების კონსტიტუციური უფლება - ცხადია, ამ ჭრილში საკუთრების რეალიზების შესაძლებლობის შექმნის მიზნით დასაშვებია დაბინძურების უფლების განაწილება „ძველ“ და „ახალ“ დამბინძურებელს შორის, თუმცა აუცილებელია სახელმწიფოს ასეთი უფლებამოსილება მკაფიო სამართლებრივი რეგულაციებიდან გამომდინარეობდეს.[571] ასეთი მიდგომის საჭიროება კი ნათელია. რაც უფრო გაცდება თანამედროვე გარემოს დაცვის სამართალი საფრთხეების ცნებას და გაფართოვდება მისი მანდატი, მითუფრო გაძლიერდება გარემოს დაცვის მიმართ დიფერენცირებული მიდგომები და მოხდება გარემოს დაცვის რეგიონალიზაცია.[572]

## 2.4. წინდახედულობის მომიჯნავე პრინციპები

### *2.4.1. დაცვის პრინციპი*

დაცვის პრინციპის ძირითად ელემენტზე - საფრთხეების წინდახედულობაზე ზემოთ უკვე იყო საუბარი, მათ შორის რისკების წინდახედულობისაგან მისი განსხვავების თვალსაზრისით. თუ საფრთხის წინდახედულების საგანია დასაცავი სიკეთეები, რისკების წინდახედულება მიმართულია საფრთხის წყაროსკენ და ცდილობს დაბინძურების მაქსიმალურ მინიმირებას იმაზე მეტი მოცულობით, ვიდრე ეს საჭიროა საფრთხის აცილებისთვის.[573] აქ დამატებით შეიძლება იმის თქმა, რომ გარემოს დაცვის სამართალში დაცვის პრინციპი არის კონსტიტუციური რანგის პრინციპი, რომელიც მოქმედებს როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი.[574] ამ პრინციპის საფუძველზე ადმინისტრაციული ორგანო ცალკეული გადაწყვეტილების მიღებისას ამოდის იმ პოზიციიდან, რომ არავის და არაფერს არ შეექმნას საფრთხე. მისი ძირითადი კომპონენტია ადამიანის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა. ვინაიდან ადამიანის ჯანმრთელობა სახელმწიფოებრივი დაცვის აბსოლუტური ვალდებულებაა, ადმინისტრაციულ ორგანოს ლავირების საშუალება არ გააჩნია, ხოლო ინტერესთა შეწონასწორების დროს მას ერთმნიშვნელოვანი უპირატესობა ენიჭება სხვა სიკეთეებთან მიმართებით. როგორც უკვე აღინიშნა, დაცვის პრინციპის ცენტრალური ელემენტია საფრთხის საპოლიციო-სამართლებრივი გაგება (ზიანის გამოწვევის დასაბუთებული ვარაუდი), რაც შეესაბამება როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს (საქმიანობის თავისუფლების ლეგიტიმური შეზღუდვის თვალსაზრისით), ისე სოციალური სახელმწიფოს პრინციპებს (საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით).

---

571 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 56.

572 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 59.

573 შეად. Ramsauer, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 21.

574 ყალიჩავა, გარემოს დაცვის სამართალი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 808.

### *2.4.2. სიფრთხილის პრინციპი*

სიფრთხილის პრინციპი (in dubio pro securitate) გულისხმობს პოტენციური გარემოს დამაბინძურებელი ქმედების (მაგ. სახიფათო ნივთიერების ქსელში ჩაშვება) იმ ეტაპზევე დარეგულირებას, როცა დამაბინძურებელი ძალა არ არის ბოლომდე გარკვეული, თუმცა ასეთი გავლენა სავარაუდოა.[575] ამით ის უახლოვდება რისკების წინდახედულობის პრინციპს. სიფრთხილის პრინციპის საფუძველზე საქმიანობის შეზღუდვისას არ უნდა მოხდეს სამართლებრივი სახელმწიფოს ფარგლების გადამეტება. კერძოდ, ჩარევამ არ უნდა მოიცვას საყოველთაოდ აქცეპტაბელური, ე.წ. ნარჩენი რისკები,[576] რომელზეც ზემოთ უკვე იყო საუბარი. მართალია, მაგ. გერმანიის სასამართლოს მიდგომები ასეთ შემთხვევაში მოითხოვს სახელმწიფოებრივი დაცვის ფარგლების ლიმიტირებას,[577] თუმცა ტექნოლოგიების განვითარება და ემპირიული გამოცდილება სულ უფრო მეტად აყენებს დღის წესრიგში ასეთი მიდგომების გადახედვას.[578]

### *2.4.3. Cradle-to-grave პრინციპი*

Cradle-to-grave (სიტყვასიტყვით - „აკვნიდან საფლავამდე“) პრინციპი აშშ-ში წარმოიშვა და დღეს გავრცელებულია სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემაში.[579] ამ პრინციპის მნიშვნელობა უდავოა გარკვეული სახის დამაბინძურებელი ნივთიერებების წარმოების, გამოყენებისა და დაძლევის პროცესში. მისი გაძლიერება დაკავშირებულია პროდუქტზე ორიენტირებული გარემოს დაცვის სამართლის განვითარებასთან.[580] მისი მიზანია ბაზრისთვის განკუთვნილი პროდუქცია გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით იყოს მეგობრული, რაც იმას გულისხმობს, რომ პროდუქცია მისი არსებობის მანძილზე, ანუ წარმოშობიდან მის საბოლოო დაძლევამდე, უნდა შეესაბამებოდეს მიწის, ჰაერისა და წყლის დაცვის სფეროში დადგენილ მოთხოვნებს.

### *2.4.4. გაუარესების აკრძალვის პრინციპი*

წინდახედულობის პრინციპის მომიჯნავე პრინციპია ასევე გაუარესების აკრძალვის, ანუ არსებულის შენარჩუნების პრინციპი. ამ პრინციპის თანახმად, გარემოს დაცვის სამართალი და პოლიტიკა უნდა ქმნიდეს იმის შესაძ-

---

575 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 46.

576 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 48.

577 BverfG, ZUR, 2002, 347 (348 f.).

578 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 48.

579 მაგ: გერმანული სამართლის მაგალითზე ის გამოიყენება ნარჩენების მართვის, მავნე ნივთიერებათა, ატომური და რადიაციული ნივთიერებების დაცვის და პროდუქტის შეფუთვის სამართალში (Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 70).

580 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 71.

ლებლობას, რომ შეწყდეს გარემოს დაბინძურების ზრდა და გარემოს ხარისხობრივი მაჩვენებელი მინიმუმ „არსებული“ მდგომარეობით შენარჩუნდეს.[581] წინდახედულობის პრინციპთან მისი კავშირი გამოიხატება იმაში, რომ ის ქმნის საქმიანობის დასაშვებობაზე უარის თქმის საფუძველს მაშინაც, როცა დაბინძურების დონეს ჯერ ზღვრულად დასაშვებ კონცენტრაციამდე არ მიუღწევია.[582] ცხადია, ამის მანდატს ეს პრინციპი მხოლოდ მისი პოზიტივირების შემთხვევაში შეიძენს. მაგ. ასეთია გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში ჩადებული მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ საქმიანობის განხორციელება დაუშვებელია, თუ „დგინდება გარემოზე ზემოქმედების ხასიათისა და მოცულობის მიუღებლობა“.[583] გერმანიის ბუნების დაცვისა (BnatSchG) და სხვა კანონებშიც ვხვდებით მსგავს დებულებებს.[584]

### *2.4.5. კომპენსაციის პრინციპი*

კომპენსაციის პრინციპის დანიშნულება იმაში გამოიხატება, რომ შექმნას გარემოს გაუარესების პრინციპის ფარგლებში აკრძალული დაბინძურების სრული კომპენსაციის ქმედითი მექანიზმი, ძირითადად ბიოლოგიური და ტექნიკური მაკომპენსირებელი ღონისძიებების თვალსაზრისით. გაუარესების აკრძალვის პრინციპისაგან განსხვავებით, ის დამბინძურებელს აძლევს საქმიანობის განხორციელების გაფართოებულ შესაძლებლობას, რამეთუ ზიანის ნატურალური კომპენსაციის სანაცვლოდ მას ეძლევა დამაზიანებელი საქმიანობის განხორციელების უფლება.[585] ამგვარად, კომპენსაციის პრინციპი მიმართულია ზიანის გამომწვევის სუბიექტისკენ. ერთი მხრივ, ის აღიჭურვება საქმიანობის უფლებით, მეორე მხრივ, ეკისრება ვალდებულება გამოასწოროს მის მიერ გამოწვეული ზიანი. ამ პრინციპის მნიშვნელობა, თავის მხრივ, სახელმწიფოს ავალდებულებს შეიმუშაოს ექვივალენტური მაკომპენსირებელ ღონისძიებათა მოდელი, რომელიც გულისხმობს როგორც გადაჭარბებული, ისე არასაკმარისი ვალდებულებების დაკისრების აკრძალვას.

### *2.4.6. შემდეგი ზრუნვის პრინციპი*

შემდეგი ზრუნვის პრინციპი (გერმ. Nachsorgeprinzip) გულისხმობს ისეთ აქტივობებს, რომელთა მიმართ გარემოსდაცვითი მოთხოვნები უნდა გავრცელდეს არა მხოლოდ მათი დაწყებისა და ფუნქციონირების ეტაპზე, არამედ მათი შეწყვეტის შემდეგაც. ეს პრინციპი განსაკუთრებით მოქმედებს ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა იმისიების დაცვა, გენეტიკურად მოდიფი-

581 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 72; 74 f.
582 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 73.
583 იხ. მე-14 მუხლი.
584 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 74.
585 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 77 ff.

ცირებული ორგანიზმების წარმოება, ლანდშაფტისა და ნიადაგის დაცვა, ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოება და ნარჩენების მართვა.[586] ეს ვალდებულება იმდენად მნიშვნელოვანია, რომ ის მიემართება დაბინძურების წყაროს ან მისი განთავსების ტერიტორიას და გადაეცემა ყველა ახალ მესაკუთრეს ან მოსარგებლეს, მითუმეტეს იმ შემთხვევაში, როცა დამბინძურებელი ფიზიკურად არ არსებობს (ლიკვიდაციის ან გარდაცვალების გამო) ან თუ ის ფინანსურად დელიქტუუნაროა.[587] ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, როგორც წესი, მოქმედებს სამოქალაქო, ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა.

## 3. ინტეგრაციის პრინციპი

### 3.1. გენეზისი

ტერმინი „ინტეგრაცია“, გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული, გარემოს დაცვის პოლიტიკური დისკუსიების ერთ-ერთი ცენტრალური თემა გახდა, რომელიც დღეს მიჩნეულია ახალი გარემოს დაცვის პოლიტიკური და მმართველობითი კონცეფციის განუყოფელი შემადგენელი ელემენტი. თავიდანვე ის მიმართული იყო იმ ინსტიტუციური დეფიციტების აღმოფხვრისაკენ, რაც საერთაშორისო დონეზე ჯერ კიდევ 1987 წლის გარემოსა და განვითარების შესახებ საერთაშორისო (ე.წ. ბრუტლანდის) კომისიის ანგარიშში იყო თემატიზებული. კერძოდ, აღნიშნულ ანგარიშში საუბარი იყო იმაზე, რომ მაშინ არსებული ინსტიტუციები გარემოს მთლიანობაში დაცვის ფუნქციას ვერ ასრულებდნენ, ვინაიდან მათ, უმეტესად, მხოლოდ სექტორული მოსაზრებები ამოძრავებდათ.[588] ამ დისკუსიებში ტერმინი „ინტეგრაცია“ ორი მნიშვნელობით გამოიყენებოდა: პირველი რიგში, ის აღნიშნავდა ინსტიტუციური კოორდინაციის საფუძველზე გარემოსდაცვითი მოთხოვნების თანაბარმნიშვნელოვან გათვალისწინებას სხვადასხვა პოლიტიკურ, მაგ. როგორებიცაა სატრანსპორტო, სოფლის მეურნეობის და ა.შ. ინტერესებში („გარე ინტეგრაცია“), ხოლო, მეორე მხრივ, მასში იგულისხმებოდა გარემოს ცალკეული კომპონენტის ისეთი დაცვა, რომ გამოწვეული არ ყოფილიყო ზიანი თავად გარემოს სხვა კომპონენტების მიმართ („შიდა ინტეგრაცია“).[590]

ინტეგრაციის პრინციპის საფუძველია ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია (Integrated Pollution Control), რომლის ნათლად გამოკვეთილი კონტურები, პირველად 1991 წლის ინგლისის გარემოს დაცვის კანონში (Enviromental Protection Act) ჩამოყალიბდა.[591] მოგვიანებით კი, სწორედ ინგლი-

[586] Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 81 ff.
[587] Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 89 ff.
[588] Kracht/Wasielewski, in: Rengeling (Hrsg.), HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 1.
[589] Jan/Heide, Europäisches Umweltrecht, 2003, 19.
[590] Kracht/Wasielewski, in: Rengeling (Hrsg.), HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 1.
[591] Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1997, 49 ff.

სურ სამართალში ჩამოყალიბებული პრინციპები დაედო საფუძვლად ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის ჩამოყალიბებას, როგორც ევროკავშირის 1993 წლის მეხუთე გარემოსდაცვით სამოქმედო პროგრამაში, ისე IPPC დირექტივაში, რომელიც სამწლიანი მუშაობის შემდეგ 1996 წელს მიიღო ევროპის პარლამენტმა.[592] დირექტივის მიხედვით, „ნებართვის გაცემისას გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო ყველა აუცილებელი ღონისძიება, რათა ჰაერის, წყლისა და მიწის დაცვით შექმნილიყო გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლესი სტანდარტი“.[593]

ინტეგრირებული დაცვის კონცეფცია აისახა საერთაშორისო გარემოსდაცვით დოკუმენტებშიც. 1991 წელს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაციის (OECD) მიერ, წევრი სახელმწიფოებისათვის შემუშავებულ მითითებებში, სისტემატიზებულად აისახა როგორც ევროკავშირის გარემოს დაცვის სამოქმედო პროგრამისა და მეორადი სამართლებრივი აქტების მიდგომები, ისე ინგლისის ნაციონალური კანონმდებლობის მიერ შემუშავებული მოთხოვნები.[594] მითითება რეკომენდაციას აძლევდა წევრ სახელმწიფოებს, რომ „დაენერგათ Integrated Pollution Prevention and Control-ის პოლიტიკა, რათა გათვალისწინებული ყოფილიყო საქმიანობისა და დამაბინძურებელ ნივთიერებათა გავლენა მთლიან გარემოზე“.[595] ამ დოკუმენტის სიახლე იმაში გამოიხატა, რომ ამ პრინციპმა მიიღო საერთაშორისო და საყოველთაო მნიშვნელობა.

### 3.2. ინტეგრირებული კონტროლი v. ვიწრომედიალური დაცვა

ევროპულ სამართალში ინტეგრირებული კონტროლის შემოღება, სწორედ იმ პრობლემიდან გამომდინარეობდა, რომელიც დაკავშირებული იყო გარემოს დაცვის ვიწრომედიალურ, სეგმენტურ კონცეფციასთან.[596] დღეს, ცხადია, რომ დამაბინძურებელი ნივთიერება, რომელიც მომდინარეობს ემისიების წყაროდან, ერთდროულად, პრობლემას უქმნის როგორც გარემოს კომპონენტებს (მიწა, წყალი, ჰაერი), ისე სხვადასხვა ბუნებრივ საცხოვრებელ პირობებს. მაგ. დიოქსინის ჰაერში გაფრქვევამ ადამიანის ჯანმრთელობა შეიძლება დააზიანოს არა მხოლოდ მისი პირდაპირი ჩასუნთქვისას, არამედ იმ შემთხვევაშიც, როცა ის ხვდება სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებში ან საირიგაციო წყლებში. პოლიტიკა, რომელიც გარემოს ცალკეული კომპონენტის დაცვისას მხოლოდ ამ კომპონენტის ინტერესებით იზღუდება, არის გარემოს ვიწრომედიალური დაცვის პოლიტიკა,[597] რომელსაც, სწორედ, ზე-

---

[592] Dolde, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) - Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ, 1997, 313.

[593] მუხ. 9 IED (რომელმაც ჩაანაცვლა IPPC დირექტივა).

[594] Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1997, 49 ff.

[595] Kracht/Wasielewski, in: Rengeling (Hrsg.), HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 5.

[596] Kracht/Wasielewski, in: Rengeling (Hrsg.), HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 3.

[597] Kracht/Wasielewski, in: Rengeling (Hrsg.), HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 3.

მოაღნიშნული პრობლემების გამო, ფუნდამენტურად ცვლის ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია.

ამავე დროს, გარემოს დაცვის ვიწრომედიალური მოდელი არ გამორიცხავს წინდახედულობის ნიშნების არსებობას. წინდახედულობა გარემოს რომელიმე კომპონენტის მიმართ შესაძლებელია ინტეგრირებული კონტროლის გარეშეც (მაგ. ბირთვული ენერგიის გამოყენება, რომელიც იცავს ატმოსფერულ ჰაერს გამონაბოლქვისაგან, თუმცა იწვევს რადიაქტიული ნარჩენების წარმოქმნის საშიშროებას). ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია მნიშვნელოვნად აფართოებს წინდახედულობის შინაარსს იმ თვალსაზრისით, რომ მისი მეშვეობით თანაბრად ამოქმედდეს წინდახედულობის პრინციპი გარემოს ყველა კომპონენტის მიმართ.

### 3.3. ინტეგრაციის სტრუქტურა ევროპული სამართლის მიხედვით

გარემოს დაცვის ევროპული სამართალი ერთმანეთისაგან განასხვავებს მატერიალურ, ტექნოლოგიურ და ფორმალურ ინტეგრაციას. მისი ძირითადი მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტებია ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოს EIA დირექტივა განსაზღვრული საჯარო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ (EIAD) და ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოს 2010/75/EU დირექტივა ინდუსტრიული ემისიების შესახებ (IED), რაზეც დაწვრილებით ქვემოთ იქნება საუბარი.

## 4. დამბინძურებელი იხდის პრინციპი და საერთო ტვირთის პრინციპი

### 4.1. დამბინძურებელი იხდის პრინციპის არსი

ჯერ კიდევ პლატონი წერდა, რომ ვინც გარემოს დააბინძურებს, სწორედ ისაა ვალდებული, აანაზღაუროს მიყენებული ზიანი და გაწიოს მისი ქმედების შედეგის აღმოსაფხვრელად საჭირო ყველა ხარჯი.[598] ცხადია, დაბინძურების საკითხი დღევანდელი სამყაროსთვის ბევრად უფრო რელევანტურ და მნიშვნელოვან პრობლემადაა ქცეული,[599] ვიდრე ეს პლატონის დროს იყო. ამიტომ საჭიროა მოქმედება ყველა მიმართულებით. ერთ-ერთი ინსტრუმენტი, რომელიც როგორც სამეცნიერო[600], ისე კანონმდებელთა[601]

[598] Plato, The Dialogues of Plato: The Laws, vol. 4, book 8, 4th edition, Translated by Benjamin Jowett, 1953, 485.

[599] Slezakova/Morais/Pereira, Indoor Air Pollutants: Relevant Aspects and Health Impacts. Environmental Health - Emerging Issues and Practice, 3, 2012, 125-146.

[600] Bugge, The Principles of "Polluter-Pays" in Economics and Law. Law and Economics of the Environment, 53, 1996, 73-74.

[601] Grossman, Agriculture and the Polluter Pays Principle. Electronic Journal of Comparative Law, 11 (3), 2007, 1-66.

წრეებში ითვლება გარემოს დაცვის ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ და სასარგებლო მექანიზმად, არის ე.წ. „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპი, რომელიც არაერთი სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციის გარემოს დაცვის პოლიტიკის ქვაკუთხედია.[602]

დამბინძურებელი იხდის პრინციპი (ინგ. Polluter-pay-principle, ხოლო გერმ. Verursacherprinzip) ემყარება საყოველთაო სამართლიანობის კონცეფციას. ამ პრინციპის თანახმად, ყველამ კი არ უნდა აგოს პასუხი გარემოს დატვირთვისათვის, არამედ უნდა არსებობდეს სისტემა, რომლის საფუძველზეც ფინანსური პასუხისმგებლობა იქნება უშუალოდ დატვირთვის გამომწვევებზე. გერმანიის მთავრობის 1971 წლის გარემოსდაცვით პროგრამაში ამ პრინციპის შინაარსი ფორმულირებული იყო შემდეგნაირად: „ყველა, ვინც ტვირთავს ან აზიანებს გარემოს, ვალდებულია გადაიხადოს ამ დატვირთვისთვის ან დაზიანებისთვის შესაბამისი საფასური“.[603] ამით ხაზია გასმული სწორედ იმ საკითხზე, რომ გარემო არ არის ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში თავისუფლად, შეუზღუდავად ხელმისაწვდომი სიკეთე,[604] რომლის დაზიანება შესაძლებელი იქნებოდა სანქციის გარეშე.[605]

ამავე დროს, ამ პრინციპის მიზანია არა საფასურის ოდენობის განსაზღვრა, არამედ გამოწვეული დატვირთვის ან დაზიანების შერაცხვა მისი გამომწვევი სუბიექტისთვის, ანუ ამ ვალდებულების დადგენა. ამავე დროს, ეს ვალდებულება გულისხმობს არა მხოლოდ პირდაპირ გადასახადებსა და მოსაკრებლებს, არამედ ასევე სხვა სახის ღონისძიებებსაც, მაგ. როგორებიცაა აკრძალვები და შეზღუდვები. ლიტერატურაში განასხვავებენ დამბინძურებელი იხდის პრინციპის სხვადასხვა სისტემურ ვარიანტებს:[606]

- პირველი სისტემური ვარიანტის თანახმად, დამბინძურებელი იხდის პრინციპის უპირველესი მიზანია გარემოს დატვირთვის თავიდან აცილება ან შემცირება. საქმე ისაა, რომ კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შემთხვევაში გამომწვევის (დამბინძურებლის) მიერ საფასურის გადახდის ვალდებულებას, ხოლო, პირიქით, ასეთი ქმედებისაგან თავის შეკავებისას, ფულის დაზოგვის შესაძლებლობას, აქვს შემაკავებელი ეფექტი;
- მეორე სისტემური ვარიანტის თანახმად, დამბინძურებელი იხდის პრინციპით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გამომწვევის მიერ საფასურის რეალურად გადახდა იმ დატვირთვისათვის, რისი თავიდან აცილება ან

602 Joseph, The Polluter Pays Principle and Land Remediation: A Comparison of the United Kingdom and Australian Approaches. Australian Journal of Environmental Law, 1 (1), 2014, 24-36.

603 BT-Drs. VI/2710, 6.

604 Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 7. Aufl., 2006, §1, Rn. 2; 18.

605 Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 11.

606 Breuer, in: Schmidt-Aßmann/schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2008, 5. Kap. Rn. 12 ff.; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 96 ff.

შემცირება ზემოთ ნახსენები შემაკავებელი ეფექტის ფარგლებში ვერ განხორციელდა;

– მესამე სისტემური ვარიანტი მიმართულია იქითკენ, რომ გადახდის ვალდებულება დადგინდეს მწირი ბუნებრივი რესურსების სარგებლობისათვის, რაც ძირითადად მოსაკრებლის სახით მოქმედებს.

ამგვარად, დამბინძურებელი იხდის პრინციპის არსი გამოიხატება არა უმთავრესად იმაში, რომ საფასურის გადახდის შემთხვევაში დაბინძურება დასაშვებია, არამედ უმეტესად იმაში, რომ მაქსიმალურად მივაღწიოთ შემაკავებელ ეფექტს და თავიდან ავიცილოთ ასეთი დატვირთვები. ამის შემდეგ მოდის სწორედ მეორე მიზანი, რაც დაკავშირებულია გარემოს არსებული მდგომარეობის შენარჩუნების ან გამოსწორებისათვის საჭირო ფიზიკური და ფინანსური ძალისხმევის სამართლიან განაწილებასთან.

### 4.2. დამბინძურებელი იხდის პრინციპის ოთხი იდეოლოგიური საფუძვლის შესახებ

დამბინძურებელი იხდის პრინციპის წარმოშობას ფესვები აქვს როგორც ეკონომიკურ მეცნიერებაში, ისე პოლიციის სამართალში. ამის გათვალისწინებით გამოყოფენ მის ოთხ ძირითად ფუნქციას:[607]

დამბინძურებელი იხდის პრინციპის პირველი ფუნქცია არის საკითხის ეკონომიკური რაციონალიზაცია, რომლის თანახმად, როგორც ეს თავად პრინციპის დასახელებაში ჩანს, ფინანსური ვალდებულება უნდა გასწიოს სწორედ გარემოს დატვირთვის ან დაზიანების გამომწვევმა სუბიექტმა. ამ მიდგომას საფუძვლად უდევს ის ეკონომიკური დასაბუთება, რომ ზიანის ანაზღაურების ეს მოდელი არის ყველაზე „იაფი“ და „მიზანშეწონილი“ საშუალება. მეორე მხრივ, ფინანსურ ტვირთს, როგორც ეკონომიკურ ფაქტორს, პოტენციური დამბინძურებლისთვის აქვს პრევენციული, შემაკავებელი დანიშნულება, რაზეც ზემოთ უკვე იყო საუბარი.

დამბინძურებელი იხდის პრინციპის მეორე ფუნქცია არის პრობლემის ნორმატიულ-სოციოეთიკური ასპექტის განსაზღვრა, რომელიც ეფუძნება „ეკოლოგიური სამართლიანობის“ იდეას, რაც ამ კონკრეტულ შემთხვევაში გულისხმობს სამართლიან ბალანსს „დატვირთვასა“ და „განაწილებას“ შორის. ამგვარი განაწილება (ანუ გარემოს დატვირთვისთვის ან დაზიანებისათვის გამოწვეული ხარჯები დაეკისროს დატვირთვის გამომწვევს) სოციალური სახელმწიფოს მოთხოვნაცაა, რამეთუ დამბინძურებელს და გარემოს მოსარგებლეს, რომელიც სწორედ გარემოს სარგებლობითა და დაბინძურებით ახორციელებს ეკონომიკურ აქტივობას, პასუხისმგებლობის მეტი ფინანსური და ფიზიკური უნარიც აქვს.

---

[607] Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 100 ff.; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 11 ff.; Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2008, 5. Kap., Rn. 41 ff.

დამბინძურებელი იხდის პრინციპის მესამე ფუნქცია არის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის განსაზღვრა, რომელშიც მოაზრებულია ზემოთ დახასიათებული როგორც ეკონომიკურ-რაციონალური, ისე ნორმატიულ-სოციოეთიკური დანიშნულებები. დატვირთვის გამომწვევის მიმართ სახელმწიფოს მიდგომების შემუშავება, ცხადია, კანონმდებლის კანონშემოქმედების თავისუფლების ფარგლებში წყდება. სწორედ ამ შემთხვევაში დამბინძურებელი იხდის პრინციპი არის ასეთი გადაწყვეტილების ლეგიტიმურობისა და მიზანშეწონილობის საზომი, როთაც ხდება კანონმდებლის შემოქმედებითი თავისუფლების რაციონალიზაცია. შესაბამისად, მას აქვს პოლიტიკური ფუნქცია.

დამბუნძურებელი იხდის პრინციპის მეოთხე ფუნქცია არის საკითხის ნორმატიულ-სამართლებრივი მოწესრიგება, რომლის თანახმად, როგორც ამ პრინციპის დასახელებაშიც ჩანს, უნდა გაირკვეს მიზეზობრივი კავშირი დაბინძურებასა და დამდგარ შედეგს შორის. ცხადია, გარემოს დაცვის სფეროში არის ისეთი სიტუაციები, როცა ასეთი კავშირის დადგენა რთულია (მაგ. ტყეების განადგურება კუმულატიური ზემოქმედების შემთხვევაში) ან თითქმის შეუძლებელია (მაგ. გაფრქვევა, რომელმაც ადამიანის ორგანიზმში შეიძლება გამოიწვიოს კიბო, თუმცა რეალურად შეიძლება არც გამოიწვიოს).[608] ასეთ შემთხვევაში „დამბინძურებლისათვის" საფასურის გადახდის შერაცხვას აკლია მიზეზობრივი კავშირის ის კომპონენტი, რომელიც კლასიკური წესრიგისა და სამოქალაქო სამართლისათვის აუცილებელია. ყოველ შემთხვევაში ეს კომპონენტი ამ პრინციპის ფარგლებში გამოიყურება სუსტად, თუმცა მოცემულ შემთხვევაში გვყავს „მომხმარებელი", „მოსარგებლე", „მწარმოებელი", როგორც „ჯგუფური გამომწვევი", რაც ამ პრინციპის მიზნებიდან გამომდინარე საკმარისი საფუძველია კანონმდებლისთვის, რომ დაადგინოს გამომწვევის ვალდებულება.[609] აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის პირველი გარემოსდაცვითი სამოქმედო პროგრამის თანახმად, გამომწვევად ითვლება ის „ვინც გარემოს პირდაპირ ან არაპირდაპირ ტვირთავს ან ქმნის ასეთი დატვირთვის წინაპირობებს".[610] ამავე დროს, დამბინძურებელი იხდის პრინციპი მკაფიოდ იმიჯნება ე.წ. საერთო ტვირთის პრინციპისაგან, რაზეც ქვემოთ იქნება საუბარი.

### 4.3. ტერმინთა ტრიადა - დაბინძურება, დამბინძურებელი და დამბინძურებელი იხდის

იმისათვის, რომ განიხილოს გარემოს დაბინძურებასთან დაკავშირებული საკითხები, პირველ რიგში, აუცილებელია, განიმარტოს ტერმინი „დაბინძურება". საფრანგეთის კანონმდებლობაში აღნიშნული ცნება მოცემულია,

608 Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2008, 5. Kap., Rn. 44.
609 Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2008, 5. Kap., Rn. 44.
610 ABI. 1973 L 112/1 (6).

როგორც „ნებისმიერი ნივთიერების, მასალის ან პროდუქტის, ასევე ზოგადად ნებისმიერი მოძრავი ქონების წარმოების, გადამუშავების ან გამოყენების შედეგად წარმოშობილი ნარჩენი, რომელიც მიტოვებულია მესაკუთრის მიერ".[611] იგივე ტერმინი დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს სამართალში განსაზღვრულია, როგორც „გავრცელება ნარჩენებისა, რომლებსაც შეუძლიათ (მათი რაოდენობის ან კონცენტრაციის შედეგად) ზიანი მიაყენონ ადამიანს ან ბუნებაში არსებულ ნებისმიერ ცოცხალ ორგანიზმს".[612] რაც შეეხება გერმანიას, გარემოს დაბინძურება სახეზეა, როდესაც გამოწვეულია ნებისმიერი ზიანი „ნივთიერებების [და სხვათა] მიერ"[613]. რაც შეეხება ევროკავშირს, ინდუსტრიული ემისიების შესახებ 2010/75/EU დირექტივა განსაზღვრავს დაბინძურებას, როგორც ადამიანის მოქმედების შედეგად ნივთიერებათა, ვიბრაციებს, სითბოს ან ხმაურს ჰაერში, წყალში ან მიწაზე გაშვებას, რაც შეიძლება, მავნებელი იყოს ადამიანის სიცოცხლისათვის ან გარემოს ხარისხისათვის.[614] ყოველივე აღნიშნულის შესაბამისად, ზემოთ მოცემულის ანალიზის საფუძველზე შეიძლება „დაბინძურების" შეჯამება, როგორც ნებისმიერი სახის არასასურველი ზემოქმედება გარემოზე, რომელსაც შეუძლია, მიაყენოს ზიანი ადამიანს, ბუნებას ან გამოიწვიოს ასეთი ზიანის საფრთხე.

რაც შეეხება „დამბინძურებელს", აღნიშნული ტერმინი, როგორც წესი, არ არის კანონმდებლობაში განსაზღვრული და ასეთად მოიხსენიება ის, ვინც გამოიწვევს დაბინძურებას. კონკრეტული, დეტალური დეფინიციის არარსებობის შედეგად, არაერთი პრობლემა წარმოიშვება, რის შედეგადაც ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არაერთხელ გახდა იძულებული, განმარტება გაეკეთებინა.[615] განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო 2004 წელს წარმოდგენილი დეფინიცია, რომლის თანახმადაც დამბინძურებლად განისაზღვრა ნებისმიერი პირი, ვინც თავისი ქმედებით ან უმოქმედობით შექმნიდა დაბინძურების რისკს, იმისდა მიუხედავად, განხორციელდებოდა თუ არა რეალურად დაბინძურება.[616] ევროკავშირის სამართლის ბუნებიდან გამომდინარე, აღნიშნული განმარტება სავალდებულო ხასიათის მატარებელია მის წევრ სახელმწიფოებშიც. შედეგად, ევროკავშირის

611 Smith, The Procedural Implementation Process and a Model Substantive Approach towards the Storage, Treatment, and Disposal of Hazardous Waste in Western Europe, in: University of Pennsylvania Journal of International Law, 13 (3), 2014, 351-406.

612 მაგ: იხ. ინგლისის 1990 წლის გარემოს დაცვის აქტის (ინგ. The Environmental Protection Act) 29-ე მუხლი.

613 Klingaman, The European Community and Liability for Cleaning Up Abandoned Hazardous Waste Sites: Should the EC Follow the United States' Example? Wisconsin International Law Journal, 9, 1990, 125-150.

614 IED-ის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი

615 Bleeker, Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice. European Energy and Environmental Law Review, 18 (6), 2009, 289-306.

616 Case C-1/03 (7 September 2004).

ფარგლებში, შესაძლებელია, რომ პირი განხილული იყოს დამბინძურებლად მაშინაც, როდესაც რეალური, კონკრეტული ეკოლოგიური ზიანი სახეზე არ არის. ეს, ერთი მხრივ, შეიძლება უსამართლობად აღვიქვათ, თუმცა, მეორე მხრივ, „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპს კიდევ უფრო ეფექტურ ინსტრუმენტად აქცევს გარემოსადმი საზიანო ქმედებების პრევენციის თვალსაზრისი. პოტენციური დამბინძურებელი მეტ ყურადღებას მიაქცევს საკუთარ ქმედებებს, რათა გამორიცხოს ისეთი აქტები, რომლების განხორციელების შემთხვევაშიც ის ჩაითვლება დამბინძურებლად და მას დაეკისრება დამატებითი ფინანსური (ან სხვაგვარი) პასუხისმგებლობა.

და ბოლოს, ტერმინი „დამბინძურებელი იხდის“ გულისხმობს მარტივ მექანიზმს, რომლის თანახმადაც, მხარე, რომელიც პასუხისმგებელია დაბინძურებაზე (ანუ ზემოთ ხსენებული დამბინძურებელი), უნდა იყოს ამ დაბინძურების ხარჯების მატარებელი.[617] მისი მიზანია ერთდროულად გარემოს დაცვისა და თანასწორობის უზრუნველყოფა,[618] რათა სხვის მიერ ჩადენილ დაბინძურებაზე უდანაშაულო პირმა არ აგოს პასუხი.[619]

### 4.4. დაბინძურების მოცულობის დადგენა და ღირებულების განსაზღვრა

იმისათვის, რათა დამბინძურებელს დაეკისროს მისი ქმედების შედეგად არსებული დაბინძურების შესაბამისი გადასახადი, პირველ რიგში, საჭიროა დადგინდეს დაბინძურების მოცულობა და განისაზღვროს მისი ღირებულება.

პირველი საკითხი, რომელიც მოცემულ თემას ეხება, არის „დასაკისრებელი“ დაბინძურების მოცულობის დადგენა, როდესაც სახეზეა ერთზე მეტი პასუხისმგებელი პირი. 1999 წელს ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ თუ სახეზეა დაბინძურების ერთზე მეტი წყარო, დაუშვებელია, პირს დაეკისროს იმაზე მეტი პასუხისმგებლობა, ვიდრე მისი ქმედებიდან პირდაპირ გამომდინარეობს.[620] ამიტომ, მნიშვნელოვანია, რომ დაბინძურების მოცულობის დადგენისას ხაზგასმული იყოს პირის მიერ მხოლოდ საკუთარი ქმედების შედეგად გამოწვეული ზიანის შესაბამისი გადახდის განხორციელება. შედეგად, როდესაც სახეზეა ეკოლოგიური ზიანი, უნდა შეფასდეს დამბინძურებლის მიერ განხორციელებული ქმედების მიზეზობრიობა დამდგარ შედეგთან და მისი კავშირის განსაზღვრა. ამავ-

---

617 Caunter/Cowperthwaite/Gould, Polluter pays? Resource Management Journal, 13 (1), 2005, 1-44.

618 Sadeleer, Liability for Oil Pollution Damage versus Liability for Waste Management: The Polluter Pays Principle at the Rescue of the Victims. Journal of Environmental Law, 21 (2), 2009, 299-307.

619 Bleeker, Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice, in: European Energy and Environmental Law Review, 18 (6), 2009, 289-306.

620 Case C-293/97 (29 April 1999).

დროულად, აუცილებელია იმის განხილვა, ხომ არ იყო სახეზე სხვა ფაქტორი, რომელმაც ასევე ითამაშა როლი უარყოფით შედეგამდე მისვლაში (მაგალითად, ალტერნატიული დამბინძურებელი, ან სხვა ბუნებრივი თუ ხელოვნურად შექმნილი ფაქტორები).

დამატებით, არანაკლებ საინტერესო გადაწყვეტილება გამოიტანეს 2010 წელს, როცა სასამართლომ იმსჯელა, რომ მხარის მიერ ასანაზღაურებელი ღირებულება განსაზღვრული უნდა ყოფილიყო არა მიყენებული ზიანის, არამედ ამ ზიანის აღმოსაფხვრელად საჭირო ხარჯების მიხედვით, რაც ზოგჯერ მნიშვნელოვნად აღემატება რეალურ ზარალს.[621] შედეგად, მართალია, 1999 წლის გადაწყვეტილებით დაწესდა გარკვეული შეზღუდვა დამბინძურებლის მიმართ პოტენციურად დასაკისრებელი პასუხისმგებლობისა, მაგრამ 2010 წელს საწინააღმდეგო მიმართულებით განვითარდა პრაქტიკა. შედეგად, ეკოლოგიური ზიანის გამომწვევი აქტის შედეგები კომბინირდა მათი გავლენის გასაქრობად საჭირო ხარჯებთან. ეს ლოგიკურიცაა, რადგანაც ადვილად შესაძლებელია, გარემოსთვის მიყენებული ზიანი სინამდვილეში შედარებით უმნიშვნელო იყოს, თუმცა მის აღმოსაფხვრელად დიდი თანხების გაღება გახდეს საჭირო.[622]

ხაზგასასმელია ასევე დაბინძურების პრეზუმფციის ინსტიტუტიც რომელიც მოქმედებს, როდესაც საჭიროა პირის მიმართ „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპის გავრცელება. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ეს მიდგომა 2010 წელს განამტკიცა, როდესაც იმსჯელა, რომ თუკი დაწესებულება, რომელიც, ჩვეულებრივ, ფუნქციონირების დროს გარემოს დამაბინძურებლად მოქმედებს და რომელთან ახლოსაც შეინიშნება დაბინძურების კერა, ითვლება დამაბინძურებლად დამატებითი მტკიცებულებების მოძიების საჭიროების გარეშე, თუ საწინააღმდეგოს ვარაუდის საფუძველი არ არსებობს.[623] ეს საკმაოდ სასარგებლო პოზიციაა, რადგანაც მისი გამოყენებით შესამჩნევად მცირდება „განმეორებით დამაბინძურებელი“ დაწესებულებების (მათ შორის, მაგალითად, ბუნებრივი რესურსების გადამამუშავებელი საწარმოების) მუდმივად შემოწმების საჭიროება. შედეგად, მათი პასუხისმგებელ პირებად განხილვა დაიწყება და, თუკი სახეზეა განსხვავებული მდგომარეობა და ისინი აღარ აყენებენ ეკოლოგიას ზიანს გარემოს, მხოლოდ მას შემდეგ განახორციელებს უფლებამოსილი ორგანო შესაბამის ანალიზს. ასეთი მიდგომით ხდება „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპის პრაქტიკაში განსახორციელებლად საჭირო ხარჯების მნიშვნელოვნად შემცირება, რაც მის იმპლემენტაციას შესამჩნევად უფრო აადვილებს და სასურველს ხდის.

---

621 Case C-172/08 (25 February 2010).

622 Lewin, Pollution Externalities: Social Cost and Strict Liability, in: Cato Journal, 2 (1), 1982, 205-229.

623 Case C-378/08 (9 March 2010).

საბოლოოდ კი, ღირებულების განსაზღვრის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია სასამართლოს 2009 წლის გადაწყვეტილება, რომელშიც განვითარდა მსჯელობა, რომ არ არის აუცილებელი მიყენებული ზიანის ღირებულების ყველა კონკრეტულ შემთხვევაში დეტალურად გამოთვლა და უფლებამოსილ ორგანოს აქვს დისკრეცია, პირს დააკისროს მისი დასაბუთებული ვარაუდით განსაზღვრული ოდენობის გადახდის ვალდებულება.[624] როგორც ზემოთ მოყვანილ გადაწყვეტილებაში, აქაც სახეზეა პრაგმატული მიდგომა პრობლემის მოსაგვარებლად. ბუნებისადმი საზიანო ქმედების შედეგად დამდგარი ზიანის აბსოლუტურად ზუსტად განსაზღვრა შესამჩნევად უფრო მეტ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, ვიდრე მისი დაახლოებითი ოდენობის გამოთვლა. ეს ნიშნავს, რომ სასამართლოს მიერ დადგენილი მოწესრიგება გააადვილებს „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპის საკანონმდებლო დონეზე განმტკიცებას და მის რეალურად გამოყენებას. დამატებით, საერთაშორისო პრაქტიკით, დამბინძურებელს, როგორც წესი, აქვს იმის შესაძლებლობა, რომ გაასაჩივროს მისდამი დაკისრებული ხარჯების ოდენობა.[625] შედეგად, როგორც წინა შემთხვევაში, აქაც ყველაზე ცუდ შემთხვევაში (როდესაც ოდენობა არასწორად ეკისრება პირს) გადაწყვეტილება გასაჩივრდება, რაც გამოიწვევს მდგომარეობის დეტალურად შეფასებას და საბოლოო შედეგად მივიღებთ მდგომარეობას, რომელიც სახეზე იქნებოდა ამ მიდგომის გამოყენების გარეშე. ამიტომ, სასამართლოს მიერ 2009 წელს განვითარებული მსჯელობა ნამდვილად დადებით ნაბიჯად უნდა განვიხილოთ „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპის პრაქტიკაში გამოყენების თვალსაზრისით.

### 4.5. დამბინძურებლის მიერ გადახდის უზრუნველყოფის საგადასახადო საშუალებები

ერთ-ერთი ძირითადი მეთოდი, რომლის გამოყენებითაც ხდება „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპის პრაქტიკაში განხორციელება, არის საგადასახადო საშუალებების გამოყენება ამ მიზნით.[626] 2011 წელს ევროკავშირის კომისიის ოფიციალურ კომუნიკაციაში გამოითქვა მოსაზრება, რომ სწორედ გარემოსდაცვითი გადასახადების დაკისრება იქნებოდა ოპტიმალური ინსტრუმენტი ბუნების დაბინძურების წინააღმდეგ ბრძოლისათვის.[627] მსგავსი მოსაზრება პოპულარულია აკადემიურ ლიტერატურაშიც, სადაც ხშირად ხაზგასმულია, რომ დამბინძურებლისთვის გადასახადების დაკისრება,

---

624 Case C-254/08 (16 July 2009).

625 Percival, Liability for Environmental Harm and Emerging Global Environmental Law, in: Maryland Journal of International Law, 25, (1), 2010, 37-63.

626 Luppi/Parisi/Rajagopalan, The rise and fall of the polluter-pays principle in developing countries, in: International Review of Law and Economics, 32, 2012, 135-144.

627 Communication of the European Commission: Towards the green economy and better governance. 20 June 2011.

რომელთა თავიდან არიდებაც შესაძლებელია გარემოზე უფრო მეტად ზრუნვით, საუკეთესო მექანიზმია ეკოლოგიური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.[628]

„დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპის პრაქტიკაში განხორციელების მიზნით გადასახადების დაკისრებას ორმაგი მიზანი გააჩნია. პირველ რიგში, ის ხელს უწყობს ტვირთის უფრო სამართლიანად გადანაწილებას და იმ პირებს, ვისი ქმედებაც ითვლება, რომ ზიანს აყენებს ბუნებას, აკისრებს პრობლემის აღმოფხვრისთვის საჭირო ხარჯების ანაზღაურების პასუხისმგებლობას. პრაქტიკაში ეს ნიშნავს, რომ მათ ეკისრებათ დამატებითი გადასახადების გადახდის ვალდებულება.[629] ამავდროულად, საგადასახადო ტვირთის არსებობა არასასურველია თავად დამბინძურებლისთვის, რისი გათვალისწინებითაც იგი ხშირად ცდილობს, ამ არასასურველი ხვედრის თავიდან აცილებას. საკმაოდ ხშირად, როცა ეს შესაძლებელია, შედეგად ვიღებთ მდგომარეობას, როდესაც პირი წყვეტს გარემოს დაბინძურებას, რათა ამ გზით გათავისუფლდეს გადასახადებისაგან და გაიუმჯობესოს ეკონომიკური მდგომარეობა.[630] ეს „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპის ერთ-ერთ საუკეთესო ეფექტია, რადგანაც ის ახდენს ეკოლოგიური ზიანის პრევენციას, რაც ნებისმიერ შემთხვევაში უკეთესი შედეგია, ვიდრე ამ ზარალის დადგომა და შემდეგ პასუხისმგებლობის „დამნაშავე“ პირისადმი დაკისრება.[631]

### 4.6. ემისიებით ვაჭრობა, როგორც „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპის აღსრულების მექანიზმი

„დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპის პრაქტიკაში განხორციელების ერთერთი ყველაზე გავრცელებული მეთოდია ე.წ. „ემისიებით ვაჭრობა“.[632] ამ მექანიზმის თანახმად, სახელმწიფო (ან, ევროკავშირის შემთხვევაში, სუპრანაციონალური ორგანიზაცია) ადგენს დაბინძურების ზედა ზღვარს, რომლის გადაჭარბებაც დაუშვებელია. შემდგომ, ხდება ამ ფარგლებში ე.წ. „სერტიფიკატების“ გაცემა ან გაყიდვა, რომლებიც მათ მფლობელებს აძლევს უფლებას, განახორციელონ დამაბინძურებელი მოქმედებები. მფლობელები უფლებამოსილნი არიან, თავად გამოიყენონ აღნიშნული სერტიფიკატები, ან მოახდინონ მათი ბრუნვაში ჩაშვება სხვა პირებისადმი მიყიდვის მიზ-

628 Milne/Andersen, Handbook of Research on Environmental Taxation, 2012, 15-46.

629 Bailey/McCullough/Suter, Can Governments Ensure Adherence to the Polluter Pays Principle in the Long-term CCS Liability Context? In: Sustainable Development Law & Policy Journal, 12 (2), 2012, 46-70.

630 Shinde, The Polluter Pays Principle in Effect at the National Green Tribunal in India, in: The Journal of Health, Environment, & Education, 9, 2017, 10-18.

631 Percival, Liability for Environmental Harm and Emerging Global Environmental Law, in: Maryland Journal of International Law, 25, (1), 2010, 37-63.

632 Upadhyay, Is Emission Trading a Possible Policy Option for India? Climate Policy Journal, 10, (5), 2010, 560-574.

ნით.[633] ასეთი მიდგომით სახელმწიფოს შეუძლია, წინასწარ განსაზღვროს, თუ რა ოდენობის დაბინძურების დაშვება შეუძლია, რაც ეკოლოგიური მდგომარეობის კონტროლის საშუალებას იძლევა და წინასწარ ქმნის იმის შესაძლებლობას, რომ გამოირიცხოს დაბინძურება ზოგ შემთხვევებში მაინც. ამავდროულად, თავად ნებართვების გაყიდვა, ფაქტობრივად, არაპირდაპირ გადასახადად გვევლინება, რაც მოცემულ მექანიზმს არანაკლებ ღირებულად აქცევს, ვიდრე ზემოთ განხილული საგადასახადო ინსტრუმენტებია.

ემისიების სერტიფიკატით ვაჭრობის ეფექტურობა ეფუძნება საბაზრო თვითრეგულირების პრინციპებს.[634] მის უკან დგას ფინანსური სტიმულირების სიცოცხლისუნარიანი იდეა.[635] ემისიებით ვაჭრობის არსი ემყარება ე.წ. „Cap and Trade“ სისტემას, რომლის მიხედვით, განისაზღვრება ემისიების დასაშვები კვოტა ქვეყნის მასშტაბით (Cap), რომლის ფარგლებშიც ხდება გაფრქვევის უფლების განაწილება ცალკეულ სუბიექტებზე სერტიფიკატების სახით, სხვა პირებზე გადაცემის ან განაწილების უფლებით. ამ შემთხვევაში ბაზრის ძალა მდგომარეობს იმაში, რომ ეფექტურ საწარმოებს, რომლებიც ახორციელებენ გარემოსდაცვით ღონისძიებებს და (ე.წ. „Benchmarking“-ის კრიტერიუმით) ზოგავენ მათთვის მინიჭებულ კვოტას, შეუძლიათ გაფრქვევის დარჩენილი უფლება გაყიდონ (Trade) არაეფექტურ საწარმოებზე, რომლებიც (ე.წ. „Grandfathering“-ის კრიტერიუმით) ამეტებენ თავიანთ კვოტას.[636]

ბაზარზე სერტიფიკატის ფასს განსაზღვრავს „საქონლის“ კვოტის) დეფიციტი. ამ მხრივ, ემისიების განაწილების ორსაფეხურიან სისტემებში (მაგ გერმანია) მოქმედებს შემდეგი მოდელი: დგინდება განაწილების გეგმა, რითაც განისაზღვრება როგორც ემისიების მოცულობა ცალკეული სექტორე-

---

633 Paolella/Taschini, An Econometric Analysis of Emission Trading Allowances. Journal of Banking and Finance, 32, 2008, 2022-2032.

634 საერთაშორისო და რეგიონალური მართვის დონეზე, კიოტოს პროტოკოლიდან მოყოლებული (საქართველოში რატიფიცირებულია 1994 წელს) ევროკავშირის დირექტივების ჩათვლით, ემისიებით ვაჭრობის ინსტრუმენტი ემსახურება კლიმატის დაცვის სისტემის მოდერნიზებას და რეგულირების დეფიციტის დაძლევას. საერთაშორისო გარემოს დაცვის სამართალში გამოყოფენ მის ორ ძირითად კომპონენტს: ა) პროექტის ერთობლივი განხორციელება („joint implementation“ – JI), როცა რამდენიმე ინვესტორი დანართში მითითებული სახელმწიფოებიდან აფინანსებენ ემისიის შემამცირებელ ღონისძიებებს („Emission Reduction Unit“– ERU), და ბ) სუფთა განვითარების მექანიზმები („Clean Development Mechanism“ – CDM), როცა ინვესტორი დანართში მითითებული ქვეყნიდან ახორციელებს სხვა ქვეყანაში ემისიის შემამცირებელ ღონისძიებებს („certified emission reduction units“ – CER). ორივეს მიზანია ემისიის დადგენილი კვოტის გაზრდა გარემოსდაცვითი ღონისძიებების განხორციელების სანაცვლოდ. ამავე დროს, შესაძლებელია ასეთი ღონისძიება განხორციელდეს პირდაპირ მასპინძელი (არა დანართში შესული) ქვეყნის (მაგ: საქართველოს) მიერ, რისთვისაც ის მიიღებს ე.წ. „ნახშირბადის კრედიტებს“.

635 Rostock, Treibhausgasemissionshandelssysteme in den USA und Optionen des Linking mit dem EU-Emissionshandel, 2010, 12 ff.

636 Rostock, Treibhausgasemissionshandelssysteme in den USA und Optionen des Linking mit dem EU-Emissionshandel, 2010, 12.

ბის მიხედვით,[637] ისე რეზერვების მოცულობა ახალი საწარმოებისათვის, რაც ინდივიდუალურად ნაწილდება სერტიფიკატების მეშვეობით.[638] კონკრეტული სამოქმედო პერიოდისათვის დადგენილი კვოტა უნდა შეესაბამებოდეს შესაბამისი ქვეყნისათვის კიოტოს პროტოკოლით „ისტორიულად დადგენილი ემისიების“ საშუალო მოცულობას. მართალია, საქმიანობის სუბიექტებზე სერტიფიკატით მინიჭებული კვოტების გადამეტება შესაძლებელია სხვა ეფექტური საწარმოდან კვოტის შეძენის შემთხვევაში, თუმცა ისტორიული კვოტა რჩება უცვლელი.

### 4.7. მიყენებული ზიანისა და ადმინისტრაციული ხარჯების ანაზღაურება

„დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპი არ გამორიცხავს ზიანის ანაზღაურების სტანდარტული მექანიზმებით სარგებლობასაც.[639] როდესაც სახეზეა კონკრეტული ზიანი, მისი ანაზღაურება სწორედ მას უნდა დაეკისროს, ვისმა მოქმედებამაც გამოიწვია გარემოს დაბინძურება და ეს არ არის წინააღმდეგობაში „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპთან, არამედ, პირიქით, სწორედ მისგან გამომდინარეობს.[640]

ამავდროულად, როგორც ზევით უკვე აღინიშნა, დამბინძურებლის მიერ გადასახდელი თანხის ჯამური ღირებულება განსაზღვრული უნდა იყოს არა მხოლოდ მიყენებული ზიანის მიხედვით, არამედ ასეთი ზიანის აღმოსაფხვრელად საჭირო ყველა ხარჯის გათვალისწინებით, რაც ხშირად შესამჩნევად აღემატება დამდგარ ზარალს.[641] ასეთი მოწესრიგება ემსახურება იმას, რომ შესრულდეს „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპის მოთხოვნა და არაბრალეულ პირს არ დაეკისროს მისგან სრულიად დამოუკიდებელი ეკოლოგიური პრობლემის აღმოსაფხვრელად საჭირო ხარჯების გაღება. სხვანაირი მოწესრიგების შემთხვევაში კი სწორედ ამ შედეგს მივიღებდით, რადგანაც ადმინისტრაციული ღირებულების გადახდა სახელმწიფოს მოუწევდა, რაც ყველა გადასახადის გადამხდელს დააზარალებდა.[642] ამიტომ ეს პრინციპი აღიარებულია ევროპის ბევრ ქვეყანაში.

---

637 გერმანიაში მოქმედებს კვოტების უსასყიდლოდ განაწილების მოდელი. მიჩნეულია, რომ ის უფრო ქმედითს ხდის ამ სისტემას. არსებობს ასევე სხვა მოდელი, რომლის შესაბამისად სახელმწიფო კვოტებს ყიდის აუქციონის წესით. ამ მოდელთან დაკავშირებით მიუთითებენ ბაზარზე მსხვილი მოთამაშეების მიერ მონოპოლიური რეჟიმის დამყარების შესაძლებლობაზე.

638 Rostock, Treibhausgasemissionshandelssysteme in den USA und Optionen des Linking mit dem EU-Emissionshandel, 2010, 26.

639 Landhout/Broek, The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, in: Utrecht Law Review, 10 (2), 2014, 46-59.

640 Elvis-Imo, An Analysis of the Polluter Pays Principle in Nigeria, in: University of Ibadan Law Journal, 1 (1), 2017, 1-40.

641 Case C-172/08 (25 February 2010).

642 Lewin, Pollution Externalities: Social Cost and Strict Liability, in: Cato Journal, 2 (1), 1982, 205-229.

### 4.8. დამბინძურებელი იხდის პრინციპის პრობლემური ასპექტები

როგორც ყველა სხვა მნიშვნელოვან სამართლებრივ მექანიზმს, „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპსაც ჰყავს თავისი ოპონენტები. თუმცა, წინააღმდეგობა ძირითადად ორიენტირებულია არა თავად პრინციპზე, არამედ მისი აღსრულების მექანიზმებზე.[643] ძირითადი კრიტიკა, რომელიც პრინციპის წინააღმდეგ გამოითქმის, არის მისი არასაკმარისი ეფექტურობა.[644] ხშირად ხაზი ესმება, რომ მოცემული მიდგომით ვერ ხერხდება გარემოს მდგომარეობის გაუმჯობესება, თუმცა, რეალურად, ამ მოსაზრებათა ავტორები არ გვთავაზობენ უკეთეს ალტერნატივას. არსებობს ასევე მოსაზრებები, რომ „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპი იწვევს ეკონომიკურ ზარალს. საბოლოოდ, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპი ორიენტირებულია პრევენციაზე და რეალურად დამდგარ შედეგთან მიმართებით ფუნქცია არ გააჩნია.[645] თუმცა, ვინაიდან დაბინძურების შემთხვევაში პოსტ-ფაქტუმ ჩვეულებრივად შესაძლებელია ზიანის ანაზღაურების მექანიზმების გამოყენება, ამდენად კრიტიკა აზრსაა მოკლებული.

### 4.9. საერთო ტვირთის პრინციპი

საერთო ტვირთის პრინციპი გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯზე გარემოსდაცვითი ღონისძიებების გატარებას, რომლებსაც მიეკუთვნება როგორც სახელმწიფოს სახელით განსახორციელებელი ღონისძიებები (მაგ. კონსერვაციული ღონისძიებები, გარემოსდაცვითი გეგმების შემუშავება და მათი განხორციელება და სხვა), ისე პირდაპირი და არაპირდაპირი სუბვენციები (მაგ. ფინანსური დახმარება, საგადასახადო შეღავათები, სახელმწიფო სესხები და სხვა).

საერთო დანახარჯების გაღება, თავის მხრივ, უნდა ეფუძნებოდეს ე.წ. „Ultima rario“-ს პრინციპს, როცა მდგომარეობის გამოსწორების სხვა გზა არ არსებობს. ამ თვალსაზრისით, საერთო ტვირთის პრინციპი არის არა დამბინძურებელი იხდის პრინციპის ალტერნატივა, არამედ მისგან გამონაკლისი,[646] რომელიც, ერთი მხრივ, განპირობებულია იმ საჭიროებებით, რომელსაც ვერ ფარავს გამომწვევის პასუხისმგებლობა, ხოლო, მეორე მხრივ, განპი-

---

643 Alexander/Sul/kowski/Wiggins, Sustainability & Tax Policy: Fixing a Patchwork of Policies with a Coherent Federal Framework, in: Virginia Environmental Law Journal, 35 (1), 2016, 1-58.

644 Dechezleprêtre, The Impacts of Environmental Regulations on Competitiveness, in: Review of Environmental Economics and Policy, 11 (2), 2017, 183-206.

645 Elvis-Imo, An Analysis of the Polluter Pays Principle in Nigeria, in: University of Ibadan Law Journal, 1 (1), 2017, 1-40.

646 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 153;

რობებულია მოულოდნელ დაბინძურებებსა ან კატასტროფებზე რეაგირებისათვის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პირველ განმაპირობებელ ფაქტორთან მიმართებით თავად მსხვერპლიც უძლურია (ე.წ. „მსხვერპლის პრინციპი“) და მას უწევს თავდაცვა თავისი სახსრებით (მაგ. ხმაურისაგან დაცვა შესაბამისი ფანჯრების დამონტაჟებით). როგორც წესი, განვითარებადი ქვეყნები სულ უფრო მეტად განტვირთულია გამომწვევი (დამბინძურებელი) ფინანსური ტვირთისგან, რათა ამით საფრთხე არ შეექმნას ეკონომიკურ განვითარებას.[647]

## 5. კოოპერაციის პრინციპი

### 5.1. პრინციპის არსი

კოოპერაციის პრინციპი გულისხმობს გარემოს დასაცავად მჭიდრო თანამშრომლობას სახელმწიფო, კერძო და საზოგადოებრივ ძალებს შორის. ამით, ერთი მხრივ, ხაზი გაესმის იმას, რომ გარემოს დაცვა არ არის მხოლოდ სახელმწიფოს საქმე, არამედ სახელმწიფოსა და საზოგადოების ერთდროულად, ხოლო, მეორე მხრივ, ის კანონმდებელს მიუთითებს, შექმნას ისეთი კანონმდებლობა, რომელიც უზრუნველყოფს ამ იდეის რეალიზებას. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ამ უკანასკნელის მნიშვნელობა განსაკუთრებით დიდია მაშინ, როცა კოოპერაციის პრინციპი გულისხმობს კერძო სუბიექტების მიერ დადგენილი გარემოსდაცვითი სტანდარტების ან ცალკეული საექსპერტო დასკვნების გამოყენებას გადაწყვეტილების მიღებისას.[648] გარემოს დაცვის თავისებურების გათვალისწინებით, კანონმდებელმა უნდა დატოვოს სივრცე ასეთი შესაძლებლობებისათვის.

მოქმედ კანონმდებლობებში კოოპერაციის პრინციპის გამოვლინებები მრავალგვარად არის შესაძლებელი. ასეთი შეიძლება იყოს განმცხადებლის მიერ ფაქტობრივი გარემოებების წარმოდგენის ვალდებულება (მაგ. გზშ-ის ანგარიში), დამაბინძურებელი საწარმოების მიერ თვითკონტროლის გაძლიერება (მაგ. ანგარიშის წარმოდგენის ვალდებულება, ეკოაუდიტი), კერძო საექსპერტო ცოდნის გამოყენება (მაგ. გარემოსდაცვითი სტანდარტების სახით), გარემოსდაცვითი ამოცანების დელეგირება (მაგ. ნარჩენების მართვის სფეროში), გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების მიერ თვითდავალდებულება.[649] ამგვარი „Co-Operation“ სახელმწიფოს შესაძლებლობას აძ-

[647] მაგ: საქართველოს 1997 წლის საგადასახადო კოდექსში (XI თავი) არსებობდა ყოველწლიური გადასახადები მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის, თუმცა 2004 წლის ახალმა საგადასახადო კოდექსმა ის გააუქმა. ამის თაობაზე იხ. ასევე Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 154.

[648] BverfGE, 98, 83.

[649] Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2008, 5. Kap., Rn. 69.

ლევს მობილიზაცია გაუკეთოს გარემოს დაცვის სფეროში არსებულ მრავალფეროვან ცოდნას და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება.[650]

### 5.2. კოოპერაციის პრინციპის განვითარების ახალი ტენდენციები

კოოპერაციის პრინციპის იმპლემენტაცია მოქმედ კანონმდებლობაში დროთა განმავლობაში იღებს ისეთი ხასიათს, რომ ის დაინტერესებულ პირებს აძლევს არა მხოლოდ მონაწილეობის უფლებას, არამედ ასევე უწესებს მონაწილეობის ვალდებულებას (ანგარიშგების ვალდებულება, თვითკონტროლის ვალდებულება და ა.შ.).

### 5.3. ტრანსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი

ტრანსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპის განხილვა შესაძლებელია კოოპერაციის პრინციპის პარალელურად.[651] თუ კოოპერაციის პრინციპი გულისხმობს სახელმწიფოსა და საზოგადოების თანამშრომლობას, ტრანსასაზრვრო გარემოს დაცვის პრინციპი გულისხმობს თანამშრომლობას ორ ან მეტ სახელმწიფოს შორის გარემოს დაცვის მიზნებისა და ამოცანების განხორციელების მიზნით. თუმცა მათ შორის განსხვავება არსებითია შინაარსობრივ- მატერიალური ან პროცედურულ-სამართლებრივი სტრუქტურის თვალსაზრისით.

ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპს ერთ-ერთი ცენტრალური ადგილი უჭირავს საერთაშორისო მნიშვნელობის პროექტების მიმართ. საერთაშორისო სამართლის დონეზე მისი საფუძვლები ჯერ კიდევ გაეროს ქარტიის 74-ე მუხლში არსებობდა, სადაც სახელმწიფოებს შორის კეთილგანწყობილი სამეზობლო პოლიტიკა გარემოს ტრანსასაზღვრო დაცვასაც გულისხმობს. ეს პრინციპი გამყარებულია სხვადასხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებაში, რომელიც ითვალისწინებს ტრანსასაზღვრო ზემოქმედების შემამცირებელ ღონისძიებებს.

## 6. მდგრადი განვითარების პრინციპი

### 6.1. მოკლედ გენეზისის შესახებ

მდგრადი განვითარების პრინციპის საერთაშორისო დონეზე თემატიზირება დაკავშირებულია გარემოსა და განვითარების მსოფლიო კომისიის (WCED[652]), ე.წ. ბრუტლანდის კომისიის 1986 წლის მოხსენებასთან „ჩვენი

---

650 Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, §3, Rn. 17.

651 იხ. ასევე Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 171.

652 World Commission on Environmen and Development, რომელიც დაფუძნდა 1983 წელს და აერთიანებს 22 სხვადასხვა პროფესიისა და რელიგიური მრწამსის წევრს.

საერთო მომავალი". კომისიის ძირითადი გზავნილი იყო sustainable development (მდგრადი განვითარება), რომელიც გაგებული იყო, როგორც მხოლოდ ბუნებრივი რესურსების სარგებლობა შეზღუდული მოცულობით, კერძოდ იმგვარად, რომ „დაკმაყოფილებულიყო დღევანდელი საჭიროებები ისე, რომ რისკი არ შექმნოდა მომავალი თაობების მიერ თავიანთი საჭიროებების დაკმაყოფილებას".[653] მოხსენება მთავრდებოდა შემდეგი სიტყვებით: „ჩვენ ერთსულოვნად ვართ დარწმუნებული იმაში, რომ პლანეტის უსაფრთხოებისთვის, კეთილდღეობისთვის და გადარჩენისთვის გარდამტეხი ბრძოლა სწორედ დღეს უნდა დაიწყოს".[654] ამ ანგარიშიდან 20 წლის თავზე *გერდ ვინტერმა* დასვა კითხვა, თუ რა შეცვალა ამ პრინციპმა გარემოს დაცვის მიმართულებით და პასუხი იყო იმავე კომისიის იმდროინდელი ანგარიში, სადაც საუბარი იყო იმაზე, რომ მდგრადი განვითარების პრინციპმა დღემდე რაიმე ხელშესახები შედეგი ვერ გამოიღო და აუცილებელი იყო მისთვის სამართლებრივი, მავალდებულებელი ხასიათის მინიჭება.[655] აღსანიშნავია, რომ ლიტერატურაში და საკანონმდებლო რეგულირებებში მდგრადი განვითარების პრინციპმა ნელ-ნელა დაკარგა ეთიკური კონტურები და გარდაისახა ეკოლოგიურ სამართლებრივ[656] და შეწონასწორების[657] კატეგორიაში.

### 6.2. სამი სვეტის მოდელი

მდგრადი განვითარების პრინციპის სამი სვეტის მოდელი გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღებისას ეკონომიკური, ეკოლოგიური და სოციალური წინაპირობების თანაპროპორციულობის შემოწმებას. სამი სვეტის მოდელი ჩადებულია როგორც ევროკავშირის პირველად, ისე მეორად საკანონმდებლო აქტებში.[658] *გერდ ვინტერის* მოსაზრებით, სამი სვეტის მოდელში გარემო არის არა სვეტი, არამედ ფუნდამენტი, ვინაიდან ამ მოდელში „ეკონომიკა და საზოგადოება არიან სუსტი შემადგენლები, რამეთუ მათი არსებობა შეუძლებელია ბიოსფეროსა და ადამიანების გარეშე".[659] მართალია თავად პრინციპის დასახელებაში ტერმინი „მდგრადი" სწორედ ამ სუბსტანციას უსვამს ხაზს, თუმცა პრაქტიკაში (განსაკუთრებით განვითარებად ქვეყნებში) უპირატესობა ენიჭება ჯერ ეკონომიკას, ხოლო შემდეგ გარემოს (economy

---

653 ციტირებულია Winter, Natur ist Fundament, nicht Säule – 20 Jare Nachhaltige Entwicklung als politisches Konzept, CAIA 16/4 (2007), 155.

654 ციტირებულია Winter, Natur ist Fundament, nicht Säule – 20 Jare Nachhaltige Entwicklung als politisches Konzept, CAIA 16/4 (2007), 155.

655 Winter, Natur ist Fundament, nicht Säule – 20 Jare Nachhaltige Entwicklung als politisches Konzept, CAIA 16/4 (2007), 155.

656 Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, 192 ff.

657 Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, 206 ff.

658 Winter, Natur ist Fundament, nicht Säule – 20 Jare Nachhaltige Entwicklung als politisches Konzept, CAIA 16/4 (2007), 156.

659 Winter, Natur ist Fundament, nicht Säule – 20 Jare Nachhaltige Entwicklung als politisches Konzept, CAIA 16/4 (2007), 156.

first, environment later). სწორედ ამის გათვალისწინებით, ვინტერი სამი სვეტის მოდელის ნაცვლად გვთავაზობს ორი სვეტის მოდელს - ეკონომიკა და საზოგადოება, რომლის ფუნდამენტი არის ბუნებრივი რესურსები.[660] ვინტერის აზრით, ეს ყველაფერი ისედაც კარგად წერია ბრუტლანდის კომისიის მოხსენებაში, თუმცა მას კიდევ ერთხელ კარგად წაკითხვა და ცხოვრებაში რეალიზება უნდა.[661]

### 6.3. ბრუტლანდის კომისიის ანგარიშის სამი ძირითადი რეგულაციური მოთხოვნა

ბრუტლანდის კომისიის 1986 წლის ანგარიშში ჩამოყალიბებული ძირითადი პრინციპები (რეგულაციური მოთხოვნები) დღესაც მდგრადი განვითარების პრინციპის ძირითადი შემადგენელი ელემენტებია. ეს რეგულაციური მოთხოვნები შემდეგია:[662] *პირველი*, განახლებადი რესურსები მხოლოდ იმ მოცულობით მოვიხმაროთ, რა ფარგლებშიც შესაძლებელი იქნება მისი რეგენერირება; *მეორე*, არაგანახლებადი რესურსების გამოყენება შეიძლება ხელმომჭირნედ, რამდენადაც მისი ჩანაცვლება შეუძლებელია განახლებადი რესურსებით; *მესამე*, მავნე ნივთიერებათა ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევა დასაშვებია თუ შემამცირებელი ღონისძიებებით მათი აცილება ფაქტობრივად შეუძლებელია.

## 7. გარემოსდაცვითი სამართლიანობისა და შეფასების პრინციპი

### 7.1. გარემოსდაცვითი სამართლიანობის პრინციპი

რეგიონალური, სოციალური, თაობათაშორისი[663] გარემოსდაცვითი სამართლიანობის პრინციპი (enviromental jastis) არის ამერიკული წარმოშობის,[664] რომელშიც განსაკუთრებით მოიაზრება რესურსებისადმი თანაბარი და სამართლიანი ხელმისაწვდომობა (equal Access) და აგრეთვე იმის წინააღმდეგ ბრძოლა, რომ მომეტებილად დამაბინძურებელი საწარმოების განთავსება არ მოხდეს ეთნიკური უმცირესობების ან დაბალშემოსავლიანი მოსახლე-

[660] Winter, Natur ist Fundament, nicht Säule – 20 Jare Nachhaltige Entwicklung als politisches Konzept, CAIA 16/4 (2007), 156.

[661] Winter, Natur ist Fundament, nicht Säule – 20 Jare Nachhaltige Entwicklung als politisches Konzept, CAIA 16/4 (2007), 160.

[662] Winter, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR, 2003, 144. დაწვრილებით იხ. Winter, Natur ist Fundament, nicht Säule – 20 Jare Nachhaltige Entwicklung als politisches Konzept, CAIA 16/4 (2007), 157-58.

[663] ე.წ. „Inter-Generational Equity".

[664] Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 10 ff.

ობის სიახლოვეში (დამაბინძურებლის სივრცობრივად სამართლიანი განთავსების პრინციპი). ამ პრინციპის მნიშვნელობა იმდენად დიდია აშშ-ის კანონშემოქმედებით და საჯარო მმართველობით საქმიანობაში, რომ გარემოს დაცვის სააგენტოს (EPA – Enviromental Protection Agency) შემადგენლობაში არსებობს გარემოსდაცვითი სამართლიანობის სპეციალური ოფისი (Office of Environmental Justice). უფრო მეტიც, აშშ-ში 1994 წლიდან არსებობს ნომერი 12898 ბრძანება, რომელიც შესაბამის ფედერალურ უწყებებს ავალდებულებს თავიანთი გადაწყვეტილება დააფუძნონ გარემოსდაცვითი სამართლიანობის პრინციპებზე.[665]

### 7.2. შეფასების პრინციპი

შეფასების პრინციპი (ინგლ. assessment principle[666]), მართალია, არ არის გარემოს დაცვის სამართლის სპეციფიკური პრინციპი, თუმცა მისი როლი ამ სფეროშიც დიდია და ამიტომ მისი დანახვა გარემოს დაცვის პერსპექტივიდან აუცილებელია. ერთმანეთისაგან განასხვავებენ ფორმალურ, მატერიალურ, შიდა და გარე შეფასების სახეებს:[667] ა) ფორმალური შეფასების არსი იმაში მდგომარეობს, რომ გადაწყვეტილების მიმღები ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მოძიებული და გამოკვლეული უნდა იყოს ყველა რელევანტური გარემოება და ინტერესი; ბ) მატერიალური შეფასება, ან შეწონასწორება გულისხმობს წარმოდგენილ ინტერესთა რანჟირებას და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას; გ) შიდა შეფასება გულისხმობს იმას, რომ გარემოს დაცვის ერთი კომპონენტის დაცვით ზიანი არ მიადგეს გარემოს დაცვის მეორე კომპონენტს (ემსახურება ინტეგრაციის პრინციპის რეალიზებას); დ) გარე შეფასება გულისხმობს გარემოს დაცვის ინტერესების მიმართების შეფასებას პოლიტიკის სხვა სფეროებთან (ტრანსპორტი, მშენებლობა, ელექტროენერგია და ა.შ.), რაც, თავის მხრივ, უმთავრესად პრაქტიკული კონკორდატის პრინციპს ემყარება - რა ზიანი მიადგება დაგეგმილი პროექტით კონკრეტულ ლოკაციაზე გარემოს, რა დადებითი და უარყოფითი მხარეები აქვს დაგეგმილი პროექტის განუხორციელებლობას, რა სოციალური და ეკონომიკური სარგებელი აქვს დაგეგმილ პროექტს, მათ შორის კონკრეტული რეგიონისთვის. შესაბამისად, გარე შეფასების დროს გარემოს დაცვა არ განიხილება როგორც უპირატესი დასაცავი სიკეთე, არამედ ხდება მისი შეწონასწორება სხვა ფაქტორებთან.

---

665 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §4, Rn. 15.

666 გერმ. Abwägungsprinzip (შეწონასწორების პრინციპი).

667 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §3, Rn. 156 ff.

# VI თავი.
# გარემოზე ზემოქმედების შეფასება და სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება

## 1. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების წარმოშობა და რაობა

### 1.1. აშშ-ში

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების („enviromental impact statement“[668]) ინსტიტუტის ჩანასახი ჯერ კიდევ 1970 წელს გაჩნდა აშშ-ის გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში.[669] თავდაპირველად, მის შემოღებას მოჰყვა წინააღმდეგობა კერძო სექტორის მხრიდან, რადგან, მათი მოსაზრებით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ამოქმედების შემთხვევაში, მათ მოუწევდათ პროექტების განხორციელება რთული პროცედურის გავლით, დროისა და ფინანსების ფუჭი ფლანგვის შედეგად.[670] თუმცა, აღნიშნულ წინააღმდეგობას ამ ინსტიტუტის დანერგვის პროცესები არ შეუჩერებია, რამაც აშშ-ში საბოლოოდ „ლაგამი ამოსდო“ გარემოსთვის დამანგრეველ პრაქტიკას.[671] ამერიკის შეერთებულ შტატებში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის წარმატებულად ფუნქციონირებამ ხელი შეუწყო მის დანერგვას ევროპის მასშტაბითაც.[672]

აღნიშნული არ ნიშნავს იმას, რომ აშშ-ის მიერ მიღებული ეს ზომები გარემოს დაცვის თვალსაზრისით პირველი იყო. გზშ-ის რეგულაციების მიღებამდე, მოქმედებდა წესი, რომლის თანახმად ჰიდროელექტროსადგურებისა და მაგისტრალების განვითარების შესაძლო უარყოფითი ზეგავლენის თავიდან ასაცილებლად მათი დაგეგმვის ეტაპებზე უნდა ჩატარებულიყო გამოკვლევა მათი გარემოზე უარყოფითი ზეგავლენის თაობაზე. თუმცა, აღნიშნული არ აღმოჩნდა საკმარისი, რათა დაებალანსებინა ის პროცესები, რომელიც მიმდინარეობდა ეკონომიკის განვითარებაზე ორიენტირებული ინდუსტრიის პირობებში, სადაც „მსხვერპლად შეწირული“ მხოლოდ და მხო-

---

668 დღეს ის დამკვიდრებულია როგორც „environmental impact assessment“ - EIA.

669 აშშ-ის 1970 წლის „National Environmental Policy Act“-ის (NEPA) 120-ე პარაგრაფი მოითხოვდა, რომ ყველა მნიშვნელოვან გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებაზე წარმოდგენილი ყოფილიყო დეტალური მონაცემები გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისა და სხვადასხვა შესაძლო ალტერნატიული ღონისძიებების შესახებ. ამ მიზნის მისაღწევად ჩამოყალიბდა შესაბამისი ინსტიტუცია - „Council on Environmental Quality“.

670 Kubasek/Silverman, Environmental Law, 1997, 132-133.

671 Kubasek/Silverman, Environmental Law, 1997, 132-133.

672 Holder/Lee, Environmental Protection, Law and Policy, 2007, 568.

ლოდ გარემო და ბუნებრივი რესურსები იყო და ეკონომიკურ ინტერესს ენიჭებოდა უპირატესობა. ამიტომ, 60-იან წლებში საზოგადოება განიცდიდა შიშს, რომ გარემოს ხარისხის ადეკვატური შენარჩუნება შეუძლებელი იქნებოდა ბაზარზე ორიენტირებული ინდუსტრიის ან კერძო ინტერესების მქონე სააგენტოების მეშვეობით, რომლებიც გარემოს შეფასების მხოლოდ ერთ კონკრეტულ ასპექტზე მუშაობდნენ.[673] საქმე ის იყო, რომ არ არსებობდა მექანიზმები, რომლებიც საჭირო იყო იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ყველა მნიშვნელოვანი წინადადება შესწავლის საგანი გამხდარიყო.[674] ტრადიციულად, პროცესში ჩართეს ეკონომიკური შეფასების მექანიზმები, რათა განესაზღვრათ ის უპირატესობები და ხარჯები, რაც დაკავშირებული იქნებოდა კონკრეტულ საპროექტო წინადადებასთან. თუმცა ამ ხერხებით გარემოზე ზემოქმედების დადგენა ცხადია არაეფექტური იყო. 1960 წელს აშშ-ში წარადგინეს პირველი კონცეფცია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ (first introduction of Environmental Impact Assessment), რომელიც უნდა ყოფილიყო არამონეტარული საშუალება გარემოს უპირატესობებისა და დანაკარგების შესაფასებლად.[675]

1970 წლის 1 იანვარს, ძალაში შევიდა ამერიკის ეროვნული გარემოსდაცვითი პოლიტიკის შესახებ აქტი (NEPA). მისი პრინციპი და ინოვაციური ნაწილი მდგომარეობდა იმაში, რომ დადგინდა ვალდებულება, რომლის თანახმად, ნებისმიერი მნიშვნელოვანი სახის აქტივობებზე, რომელიც აშკარა გავლენას ახდენდა ადამიანთა საარსებო გარემოს ხარისხზე, უნდა მომზადებულიყო გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კომპლექსური ანგარიში (EIS). NEPA-ას შექმნის შემდგომ, უამრავი EIS-ს სამართალი და რეგულაცია შეიქმნა, მაგრამ  მიდგომა, რაც განისაზღვრა NEPA-ში, კვლავ რჩება ყველაზე აპრობირებულ და შორსმჭვრეტელ მოდელად,[676] რომელიც აისახა სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემებშიც.

### 1.2. ევროკავშირი

პირველ მსოფლიო ომამდე ურბანიზაციისა და ინდუსტრიალიზაციის სწრაფმა ტემპმა დასავლეთის ქვეყნებში  ბუნებრივი რესურსების განუზომელი მოხმარება განაპირობა. პროცესი გრძელდებოდა მეორე მსოფლიო ომის მერეც, რამაც საბოლოოდ ყურადღების ცენტრში მოაქცია ცხოვრების დონისა და გარემოს მდგომარეობის გაუარესების საკითხები. 60-იან წლებში საზოგადოებამ დაიწყო იმის გაცნობიერება, რომ პროექტები რომელთაც ისინი ახორციელებდნენ, ზიანს აყენებდა გარემოს, ბუნებრივ რესურსებს,

673 Abdul-Sattar, Comparative Analysis of the EIA System of Developed and Developing Countries: Cases of Hydroelectric power Plants, 2007, 1.

674 Abdul-Sattar, Comparative Analysis of the EIA System of Developed and Developing Countries: Cases of Hydroelectric power Plants, 2007, 1.

675 Goldberg, A comparison of sic environmental Impact Assessment regimes, 1995, 2-3.

676 Ogola, Environmental Impact Assessment General Procedures, 2007, 2.

ტყის რესურსებსა და საზოგადოებას. შედეგად, ჩამოყალიბდა ზეწოლის ჯგუფი (ე.წ. pressure group), რომელიც მიზნად ისახავდა შეექმნა ისეთი მექანიზმი, რომელსაც გამოიყენებდნენ გარემოს დაცვისათვის ნებისმიერი მშენებლობის პირობებში.[677]

ერთი მხრივ, ევროგაერთიანების მისწრაფებამ რეგულაციების შექმნის თვალსაზრისით, ხოლო, მეორე მხრივ, ამერიკის შეერთებულ შტატებში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის წარმატებულად ფუნქციონირების მაგალითმა ხელი შეუწყო მის დანერგვას ევროპის მასშტაბითაც. გარემოზე დაკვირვების რეგულაციები ევროსაბჭოში პირველად 1977 წელს ინიცირდა, როცა ევროპის კომისიამ გამოაცხადა სრული მზადყოფნა, რომ საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირებულიყო გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა.[678] გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივის შემუშავების თაობაზე კონკრეტული წინადადებები ევროპულმა კომისიამ მხოლოდ 1980 წელს წარმოადგინა, რომელიც საბოლოოდ მიიღეს 1985 წელს[679] და რომელმაც უაღრესად დიდი გავლენა იქონია წევრი სახელმწიფოების გარემოს დაცვის სამართლის განვითარებაზე.[680] დირექტივით ევროპული საბჭო ავალდებულებდა ყველა წევრ სახელმწიფოს, განესაზღვრათ გზშ-ის რეგულაციები დაზიანების პოტენციალის მქონე საჯარო თუ კერძო პროექტებისათვის. დირექტივის მიზანი იყო, შეემუშავებინათ გზშ-ის უნიფიცირებული სტანდარტი ყველა წევრი სახელმწიფოსთვის.

### 1.3. გერმანია

გერმანიაში გზშ-ის პროცედურის შექმნა ეფუძნებოდა როგორც ტრანსნაციონალურ, ისე ეროვნულ დისკუსიებსა და გამოცდილებას. ერთი მხრივ, ის გახდა პროდუქტი იმ დისკუსიებისა, რომლებიც აშშ-ში, საფრანგეთსა და ჰოლანდიაში, მოგვიანებით კი სხვადასხვა ტრადიციების მქონე წევრ სახელმწიფოებში მიმდინარეობდა.[681] მეორე მხრივ, მის ტრანსფორმაციაზე დიდი გავლენა იქონია, ევროგაერთიანებისა და ევროკავშირის პოლიტიკურ ინსტიტუციებსა და საერთაშორისო პოლიტიკურ ფორუმებში მიმდინარე დისკუსიებმა, ესპოს კონვენციამ, საერთაშორისო, ევროპული და ეროვნული სასამართლოს გადაწყვეტილებებმა, პროფესიულმა საზოგადოებრივმა და უწყებრივმა ქსელებმა.[682]

---

677 Ogola, Environmental Impact Assessment General Procedures, 2007, 1-2.

678 Holder/Lee, Environmental Protection, Law and Policy, 2007, 568-569.

679 Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (დირექტივის ახალი რედაქცია ამოქმედდა 2011 წელს - 2011/92/EU).

680 Holder/Lee, Environmental Protection, Law and Policy, 2007, 568-569.

681 Winter, Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP-report 31 (2), 2017, 89.

682 Winter, Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP-report 31 (2), 2017, 89.

დასახელებული სისტემების წვლილს ჰქონდა როგორც ჰორიზონტალური, ისე ვერტიკალური ხასიათი. პირველ რიგში, ძალიან დიდი მნიშვნელობის იყო ე.წ. ჰორიზონტალური გავლენები, რომელიც გულისხმობდა სახელმწიფოთა შორის განხორციელებულ სამართლებრივ ტრანსფერებს.[683] განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ტრანსფერი განხორციელდა აშშ-დან. გერმანიაში სწორედ აშშ-ის გავლენით ჩამოყალიბდა პირველი სახელმძღვანელო პრინციპები (1975 წ.),[684] რაც მოგვიანებით სპეციალურ კანონშიც აისახა (1990 წ.).[685] მეორე ფაქტორი იყო განვითარების ე.წ. ვერტიკალური დაქვემდებარება, რომელიც გულისხმობდა საერთაშორისო და ევროპულ წნეხს. ამ უკანასკნელმა გერმანული სამართლის - კანონმდებლობის, სასამართლო პრაქტიკისა და მმართველობითი პრაქტიკის - მომდევნო განვითარებაზე იქონია ტრანსფორმაციული ეფექტები. ამ მხრივ, განსაკუთრებით დიდი გავლენა ჰქონდა ევროპულ სამართალს.[686]

### 1.4. საფრანგეთი

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის განვითარებას დაახლოებით 40 წლიანი ისტორია აქვს საფრანგეთშიც. ჯერ კიდევ 1976 წელს საფრანგეთის პარლამენტმა გადაწყვიტა გარემოსდაცვითი სანებართვო პირობების მოდერნიზება და ამ მიზნით წარადგინა მასში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტრუმენტის ინტეგრირების პროექტი, რომელიც უნდა ასახულიყო საფრანგეთის კანონში „ბუნების დაცვის შესახებ“ (Loi de Protection de la Nature - LPN). კანონი ძალაში შევიდა 1978 წლის 1 იანვარს,[687] რომელიც დროთა განმავლობაში იხვეწებოდა. განსაკუთრებული რეფორმა განხორციელდა საფრანგეთის 2000 წლის 18 სექტემბრის გარემოს დაცვის კოდექსის („Code de l’environnement“) მეშვეობით.[688] გზშ-ს ადგილი დაეთმო კოდექსის პირველი წიგნის მეორე თავში - „Dispositions communes, Information et participation des citoyens“.[689] ეს თავი მითითებებს აკეთებდა როგორც საკა-

---

683 Winter, Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP-report 31 (2), 2017, 90.

684 Koch/Siebel-Huffmann, Das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP, NVwZ, 2001, 1081 ff.

685 Gesetz von 12.02.1990 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

686 Koch/Siebel-Huffmann, Das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP, NVwZ, 2001, 1081 ff.

687 Sanchez, Environmental Impact Assessment in France, 1993, 255.

688 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Projektgruppe UGB (Autor), Umweltgesetzbuch (UGB) Erstes Buch (I) - Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht – Begründung, 2008, 12 f.

689 საფრანგეთმა დირექტივა ასახა ეროვნულ-გარემოსდაცვით კანონმდებლობაში, კერძოდ, Code de l’environnement-ში. R122-1 - R122-15 მუხლები მთლიანად ეხება გზშ-ის პროცედურასა და მის პრინციპებს.

690 აღსანიშნავია, რომ საფრანგეთის გარემოს დაცვის კოდექსი არ არის კოდიფიკაციის კლასიკური მაგალითი. ის უფრო ნავიგაციის ფუნქციას ასრულებს და თემატურ მითითებებს აკეთებს გარემოს დაცვის სფეროში არსებულ რეგულაციებთან დაკავშირებით.

ნონმდებლო დანაწესებზე, ისე სხვადასხვა სამთავრობო აქტებზე.[690] კოდექსის ფარგლებში დაისვა ამ მითითებულ აქტებში გზშ-ის მოდერნიზაციაზის საკითხი, რაზეც დიდი გავლენა იქონია საერთაშორისო და ევროპულმა მოთხოვნებმა, განსაკუთრებით ევროპულმა დირექტივამ. ვინაიდან, საფრანგეთში გზშ-ის ჩამოყალიბება დროში ევროპული დირექტივის მიღებას წინ უსწრებდა, 1985 წლის ევროდირექტივის მოთხოვნების იმპლემენტაცია მოხდა უკვე არსებულ სანებართვო რეგულაციებში.[691] ამიტომ მისი მარეგულირებელი ავტონომიური საკანონმდებლო აქტი არ არსებობს. საინტერესოა, რომ დიდ ბრიტანეთშიც, საფრანგეთის მსგავსად, EIA დირექტივა ინტეგრირდა უკვე მოქმედ კანონმდებლობაში,[692] რამაც შესაძლებელი გახადა, შენარჩუნებულიყო ეროვნული ტრადიციები იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რაშიც დირექტივა არ იძლეოდა იმპერატიულ დავალდებულებას.

### 1.5. საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციები

მსოფლიო ბანკმა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ პირველი რეგულაციები 1989 წელს მიიღო, რომლებიც ძირეულად გადაისინჯა 1991 წელს.[693] ამის მიზეზი იყო ის, რომ მსოფლიო ბანკი მის მიერ დაფინანსებულ პროექტებთან დაკავშირებით ძლიერი წნეხის ქვეშ აღმოჩნდა სხვადასხვა გარემოსდაცვითი და დეველოპერი ჯგუფების მხრიდან. ამიტომ მსოფლიო ბანკმა გამოავლინა ნება, რომ მის მიერ დაფინანსებული პროექტებზე ჩატარებულიყო გზშ. ამას 1991 წლის თებერვალში მოჰყვა განვითარებისა და რეკონსტრუქციის ევროპული ბანკის მიერ მიღებული გზშ-ის რეგულაციები, რომელიც ძირთადად მსოფლიო ბანკის რეგულაციებს იზიარებდა.[694]

როგორც ცნობილია, საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციები და პირველ რიგში სწორედ მსოფლიო ბანკი და ევროპული ბანკი, მრავალმხრივ ფუნქციურ, ფინანსურ ორგანიზაციებს წარმოადგენენ, რომელთა მიზანია ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში. ამ მიზნებისთვის, მსოფლიო ბანკი გახდა ყველაზე დიდი დონორი განმავითარებელი პროექტებისათვის და აღიარდა ლიდერად საერთაშორისო ეკონომიკური დაგეგმარების ჭრილში. თუმცა მისი ძირითადი მიზნების განხორციელების პროცესში, ბანკის მხრიდან არ შეფასებულა თავისივე პროექტებიდან გამომდინარე გარემოზე ზემოქმედება, რამაც საზარელი შედეგები გამოიწვია რამდენიმე რეციპიენტ ქვეყანაში.[695] შედეგად, აღნიშნული ორგანიზაციები იძულებული გახდნენ მიეღოთ რეგულაციები გზშ-ს შესახებ,

---

691 ImpactAssessments – Preventive Measures against Significant Environmental Impacts in the 21st Century, 2014, 2.

692 Graggaber/Pistecky, The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples, 2015, 17-18.

693 Castaneda, The World Bank Adopts Environmental Impact Assessment, 1992, 20-22.

694 Castaneda, The World Bank Adopts Environmental Impact Assessment, 1992, 20-22.

695 Castaneda, The World Bank Adopts Environmental Impact Assessment, 1992, 20-22.

რომელიც, როგორც უკვე აღინიშნა, მათ მიერ დაფინანსებულ პროექტებზე გავრცელდებოდა და უზრუნველყოფდა თავიდან აეცილებინათ/შეემცირებინათ გარემოზე შესაძლო ზემოქმედება. ამ რეგულაციების თანახმად, თუ პროექტი დაფინანსებულია ამ ორგანიზაციების მიერ, მიუხედავად იმისა, ითვალისწინებს თუ არა რეციპიენტი ქვეყნის კანონმდებლობა გზშ-ის პროცედურას, მისი ჩატარება მაინც სავალდებულო ხდება და გამოიყენება ის რეგულაციები, რომელიც ამ ორგანიზაციების მიერაა მიღებული.

### 1.6. საქართველო

საქართველოში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა პირველად „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ" საქართველოს კანონში გაჩნდა (1996 წ.), რომელიც ითვალისწინებდა ამ სფეროში ევროპული სამართლის ოცწლიან გამოცდილებას.[696] 2007 წლიდან ეს კანონი გაუქმდა და მიიღეს სრულიად განსხვავებულ მიდგომებზე დაფუძნებული კანონი, რომელიც, თავის მხრივ, ჩაანაცვლა 2014 წლის გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსმა, რომელიც ძალაში შევიდა 2018 წლის 1 იანვარს. ამ უკანასკნელის ამოქმედებამდე გზშ გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდებოდა.

2018 წლამდე მოქმედი კანონმდებლობის ერთ-ერთი ძირითადი თავისებურება იყო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ინსტიტუტის არსებობა, რომელიც 2014 წლის კოდექსში შემოდის გარკვეული მოდიფიკაციით, რაზეც მოგვიანებით უფრო დეტალურად იქნება საუბარი. ეკოლოგიური ექსპერტიზის ინსტიტუტი საბჭოთა სამართლის წიაღში აღმოცენდა. მისი პროტოტიპი იყო გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მნიშვნელოვან სამშენებლო ან/და სარეკონსტრუქციო პროექტებზე სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის (Государственная экологическая экспертиза) პრაქტიკა,[697] რომლის მიზანს წარმოადგენდა ასეთ პროექტებში „ბუნებრივი გარემოს დაცვის მოთხოვნების" უზრუნველყოფა.[698] თავიდან ის გაბნეული იყო სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში.[699] მისი სისტემატიზებული და კომპლექსური მოწესრიგება პირველად მხოლოდ 1984 წელს დაიწყო ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ღონისძიებების დათვალიერების, შეთანხმებისა და ექსპერტიზის შესახებ სსრკ-ის სახელმწიფო კომიტეტის ინსტრუქციაში,[700] რომელიც

---

[696] გოგიტიძე/გვილავა/თურმანიძე/იულრიხი, გზშ-ის პროცედურის განხორციელების მიმოხილვა, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა", მეოთხე კვარტალი, 1999, 25.

[697] Петрова (ред.), Прававая охрана природы, 1980, 87.

[698] იხ. მაგ: „ბუნების დაცვის გაძლიერებისა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენების გაუმჯობესების შესახებ" საქართველოს კპ ცენტრალური კომიტეტისა და საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს 1973 წლის 15 მაისის №352 დადგენილების მე-8 პუნქტი, იხ. საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, 15.

[699] Петрова (ред.), Прававая охрана природы, 1980, 87-89.

[700] იხ. Инструкция о порядке рассмотрения, согласования и экспертизы воздухоохранных мероприятий и выдачи разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферу по проектным решениям. Утверждена председателем Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды от 23.04.1984 г., Согласована Госстроем СССР 19.04.1984 г. № ВА-1878-20. Общесоюзный нормативный документ ОНД 1-84. – М.: Моск. отд. Гидрометеоиздата, 1984. – 25 с.

საერთო იყო მოკავშირე რესპუბლიკებისთვისაც. მოგვიანებით, „გარემოს დაცვის შესახებ“ რუსეთის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონში (1991 წ.) იგი დაიხვეწა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა აღიარდა ეკონომიკური გადაწყვეტილების აუცილებელ მანდატად.[701] უფრო მოგვიანებით კი ის სპეციალური კანონით მოწესრიგდა.[702]

რამდენადაც ამ სფეროში დამოუკიდებელი საქართველოს კანონშემოქმედება რუსულ საკანონმდებლო გამოცდილებასაც ემყარებოდა,[703] ზემოხსენებული კონცეფციის ძირითადი პრინციპები ქართულ სამართალშიც აისახა. კერძოდ, „სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის კანონი.[704] ვინაიდან, საქართველოს კანონმდებლობა ამ სფეროში ამერიკული სამართლის გამოცდილებასაც ემყარებოდა, გაჩნდა ასევე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურაც. თავიდანვე ნათელი იყო, რომ გზშ-ისა და ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცედურა ხელოვნურად იყვნენ ერთმანეთისგან გამიჯნულნი და ნათელი იყო, რომ მათი სრულყოფა სრულიად შესაძლებელი იქნებოდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ერთიანი ინსტიტუტის ფარგლებში.[705]

დღეს მოქმედი საქართველოს გარემოდაცვითი შეფასების კოდექსი 2014 წლის კანონშემოქმედებითი პროცესის ნაყოფია და, ასოცირების შეთანხმების გავლენით, მასში უფრო მეტად ევროპული სამართლის წნეხი იგრძნობა. კოდექსი არეგულირებს სახელმწიფო ან კერძო საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებს, რომელთა განხორციელებამ შესაძლოა მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მოახდინოს გარემოზე, ადამიანის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობაზე. კოდექსი განსაზღვრავს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მომზადების პროცედურებსა და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის საკითხს, დეტალურადაა მოწესრიგებული სკოპინგისა და სკრინინგის პროცედურები და სხვა საკითხები, რაზეც ქვემოთ იქნება საუბარი.

## 2. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ფუნქცია

### 2.1. გზშ-ის რაობა

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მიზანია ინტერდისციპლინური შინაარსის ანგარიშის მომზადება, რომელშიც აისახება სრულყოფილი ინფორ-

---

[701] Закон РСФСР «Об охране окружаюшей среды» от 19.12.1991 № 2060-1 (V Раздел).

[702] Закон РФ от 23.11.1995 №174-фз «Об экологической экспертизе».

[703] წიკლაური (საქართველოს პარლამენტის კვლევითი სამსახური), გარემოს დაცვის რეგულირება, 1996, 1-14.

[704] ეს კანონი გაუქმდა „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ 2007 წლის საქართველოს კანონით.

[705] ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 251.

მაცია, როგორც გარემოს ცალკეული კომპონენტების, ისე დაგეგმილი საქმიანობის სოციალურ და ეკონომიკურ გარემოზე მოსალოდნელი მავნე ზემოქმედების თაობაზე. მისი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება არა უკვე დამდგარი შედეგების განეიტრალება, არამედ გარემოს დაცვის საუკეთესო პოლიტიკის პრევენციის მაქსიმალური უზრუნველყოფა. თუმცა, ცხადია, მას თან სდევს რომანტიკული ევფენიზმის ელფერიც, ვინაიდან ინდუსტრიული პროექტების გარემოსთან თავსებადობა, რაც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მიზანია, სინამდვილეში უტოპიურია.[706] რეალურად, ამის ამბიცია არც არსებობს, რადგან ასეთი მიდგომა გამოიწვევდა ინდუსტრიული საქმიანობის ან ინფრასტრუქტურული პროექტების სრულ აკრძალვას. სინამდვილეში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება უფრო რეალისტურ მიზნებს ემსახურება, კერძოდ, მისი მეშვეობით ხდება გარემოსდაცვითი ინფორმაციის შეგროვება და ეკოლოგიური ინტერესების გამოკვეთა და რანჟირება, რათა საქმიანობის დასაშვებობის პროცესში უზრუნველიყოს ინტერესთა შეჯერება და სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღება.[707]

კომერციული თვალსაზრისით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა არის ძვირი და დროში გაწელილი მექანიზმი.[708] თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ მის მნიშვნელობას მოსალოდნელი საფრთხეების პრევენციისა და შემცირების თვალსაზრისით, მაშინ, ეს გარემოება მისი უარყოფის არგუმენტად არ უნდა დავასახელოთ, არამედ, პირიქით, ამ თვალსაზრისით, ის უნდა განვიხილოთ, როგორც ინვესტიციების სტაბილურობის გარანტია, რამეთუ თავად ამ ინვესტიციის უსაფრთხოებას არ შეექმნას საფრთხე. მთავარია დაცული იყოს ფინანსური თანაზომიერების პრინციპი. ამასთან დაკავშირებით, ევროპული კომისიის რეკომენდაციით, დიდი პროექტების შემთხვევაში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურისთვის გასაწევი ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს საქმიანობის მთლიანი ღირებულების 1%-ს.[709]

### 2.2. გზშ, როგორც წარმოება-სამართლებრივი ინსტრუმენტი და მისი მატერიალური ბუნება

უმეტეს სამართლებრივ სისტემაში გარემოზე ზემოქმედების შეფასება არის პროცედურული, ანუ წარმოება-სამართლებრივი ინსტრუმენტი. ამ თვალსაზრისით, ის ინტეგრირებულია რომელიმე საკითხის გადაწყვეტასთან დაკავშირებულ ძირითად ადმინისტრაციულ წარმოებაში (მაგ. სანებართვო წარმოებაში). მაგ. გერმანიის ფედერალური კანონი მას განმარტავს, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების არადამოუკიდებელ ნაწილს.[710] ის არ-

[706] Vallendar, Die UVP-Novelle zur 9. BImSchV, UPR, 1992, 214.
[707] Vallendar, Die UVP-Novelle zur 9. BImSchV, UPR, 1992, 214..
[708] KOM 93/575.
[709] KOM 93/575
[710] UVPG-ის 2.4 პარაგრაფი.

ის ინფორმაციული ხასიათის ინსტრუმენტი, რომელიც გადაწყვეტილების მიმღებს ეხმარება გადაწყვეტილების მიღებაში.[711] როგორც ავტორთა უმრავლესობა,[712] ისე გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო[713] და ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო,[714] ერთხმად აღიარებენ გზშ-ის პროცედურულ ბუნებას, რომლის დარღვევის შემთხვევაში პროცესუალურად შესაძლებელია მხოლოდ ფორმალური კანონიერების შემოწმება, მისი გამოსწორების (ე.წ. Heilung) შესაძლებლობით.[715] ამგვარად, გზშ არის გარემოზე ზემოქმედებასთან დაკავშირებული საკითხების გამოკვლევის, აღწერისა და შეფასების ინსტრუმენტი, რომელიც არ ადგენს მატერიალურ-სამართლებრივ შეზღუდვებს და საქმიანობის დასაშვებობაზე უარის თქმის განსაზღვრის საფუძველიც არ შეიძლება გახდეს.[716] გზშ-ის მხოლოდ პროცედურულ ბუნებასთან დაკავშირებული მოსაზრება ლიტერატურაში სადავოა. ზოგიერთი ავტორის მოსაზრებით, გზშ მატერიალურ შინაარსსაც მოიცავს, რამეთუ მისი შედეგების გათვალისწინება სავალდებულოა გადაწყვეტილების მიღებისას.[717] საქმე ისაა, რომ გარემოს დაცვის სფეროში გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ემყარება არა მხოლოდ პოზიტიურ-სამართლებრივ რეგულაციებს, არამედ ამ სფეროში არსებულ პროგრესულ ცოდნასაც და ალტერნატივათა შეფასებას, ასევე საზოგადოების მოსაზრებების უარყოფისას ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს დასაბუთების ვალდებულება,[718] რაც მატერიალიზაციის მოწინააღმდეგე ავტორებსაც აღიარებინებს, რომ გზშ-ის ინსტიტუტს მინიმუმ დე-ფაქტო მატერიალური ზემოქმედების ძალა აქვს.[719] ამავე დროს, საქართველოსთვის ეს საკითხი რელევანტურობას არ დაკარგავს მანამ, სანამ არ მიიღებენ ინდუსტრიული ემისიების მარეგულირებელ კანონმდებლობას. ევროკავშირის სამართალში ამ საკითხმა აქტუალობა სწორედ მაშინ დაკარგა, როცა მიიღეს IPPC (დღევანდელი IED) დირექტივა.[720] თუმცა აქ გასარკვევია საკითხი იმასთან დაკავშირებით, თუ რა მიმართება ექნება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კოდექსს ინტეგრირებულ სანებართვო სისტემასთან, რომელზეც მუშაობა უკვე დაწყებულია. მითუმეტეს, საქართველოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ახალი კოდექსი არ არის მხოლოდ პროცედურული საკითხების მომწესრიგებელი კანონი, არამედ მატერიალურ ნორმებსაც

---

711 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §5, Rn. 495.

712 Beckmann, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG (Kom.), 2012, §12, Rn. 80; Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2008, 5. Kap., Rn. 97.

713 BVerwG, NVwZ, 1996, 1016 (1018).

714 EuGH, Rs. C 420/11, Rn. 46.

715 Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2008, 5. Kap., Rn. 97.

716 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §5, Rn. 498.

717 Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., 2003, §4, Rn. 30.

718 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 246.

719 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §5, Rn. 501.

720 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §8, Rn. 25.

მოიცავს. ამიტომ მარტივი არ იქნება ისეთი კონცეფციის შექმნა, რომლის პირობებშიც შესაძლებელი იქნება ამ ორი კანონის ჰარმონიული თანაარსებობა.

### 2.3. გზშ, როგორც ინფორმაციული ინსტრუმენტი

როგორც ზემოთ აღინიშნა, გზშ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ასრულებს ზემოქმედების ფაქტორების გამოკვეთისა და აღწერის ფუნქციას. ამის გამო, ის წარმოება-სამართლებრივთან ერთად არის ასევე ინფორმაციული ხასიათის ინსტრუმენტი.[721] მისი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება ინფორმაციების მართვა და გაცვლა, ერთი მხრივ, პროექტის ავტორსა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის (სკოპინგისა და წარმოსადგენი დოკუმენტების სახით), მეორე მხრივ, თავად ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის (დაინტერესებული ორგანოების ინფორმირებული მონაწილეობის მეშვეობით), მესამე მხრივ, ადმინისტრაციულ ორგანოსა და საზოგადოებას შორის (საზოგადოების ინფორმირებული მონაწილეობის მეშვეობით).

### 2.4. გზშ, როგორც ინტეგრაციული ინსტრუმენტი

გზშ არის ინტეგრირებული გარემოს დაცვის ინსტრუმენტი. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების საგანი არის სხვადასხვა გარემოსდაცვითი, ეკონომიკური და სოციალური ფაქტორები და ინტერესები, რითაც ის ასრულებს ინტეგრაციული შეფასებისა და კონტროლის ფუნქციას. ინტეგრაციის ფუნქცია განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საკუთრივ გარემოს დაცვის მიმართულებით განსახორციელებელი შეფასებისას, რომლის ფარგლებში ფასდება არა მხოლოდ გარემოს ცალკეულ კომპონენტებზე დაგეგმილი საქმიანობის ზემოქმედება, არამედ მთლიან გარემოზე ზემოქმედებაც, როგორებიცაა:

- ადამიანი და მისი ჯანმრთელობა,
- ცხოველთა და მცენარეთა სამყარო, ბიომრავალფეროვნება,
- მიწა, წყალი, ჰაერი, კლიმატი და ლანდშაფტი,
- ყველა დასახელებული ფუნქციის ურთიერთმიმართება.[722]

---

[721] Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §5, Rn. 502.

[722] UVPG-ის 2.1(2) პარაგრაფი; 2011/92/EU დირექტივის მე-3 მუხლში მოცემულია შემდეგი ფაქტორები: a) მოსახლეობა და ადამიანის ჯანმრთელობა; b) ბიოლოგიური მრავალფეროვნება, განსაკუთრებით 92/43/EWG და 2009/147/EG დირექტივებითი სახეობები და ჰაბიტატები; d) ნივთიერი სიკეთეები, კულტურული მემკვიდრეობა და ლანდშაფტი; e) ამ ფაქტორებს შორის ფუნქციური ურთიერთკავშირი. შეად. გშკ-ის მე-2 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი და მე-10 მუხლის მე-3 ნაწილის „გ“ და „დ“ ქვეპუნქტები.

გერმანიაში 2014 წლის საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე აღნიშნულ კომპონენტებს დაემატა ასევე „ზონები“, რომლებიც უნდა შეფასდეს ავტონომიურად (მაგ. ასეთი ზონა შეიძლება იყოს მეწყერსაშიში ზონა). როგორც უკვე აღინიშნა, გარემოს კომპონენტებს შორის ფუნქციური ურთიერთგავლენა არის დამოუკიდებელი კომპონენტი, რომელიც ცალკე უნდა შეფასდეს მთლიანი ეკოსისტემის კონტექსტში. ამავე დროს, გერმანული კანონმდებლობა მკაცრად უსვამს ხაზს ამ კომპონენტის გამიჯვნის აუცილებლობას არაპირდაპირი ზემოქმედებისაგან. ეს უკანასკნელი გულისხმობს არა ზემოქმედებას გარემოს კომპონენტებზე, არამედ სხვა, გარე ფაქტორებზე.[723]

### 2.5. გზშ-ის სუბსიდიარული ბუნება

ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობა გზშ-ის სფეროში ემყარება სუბსიდიარობის პრინციპს, ნაცვლად სპეციალური საკანონმდებლო რეგლამენტაციებისა. ამის ნათელი მაგალითია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ გერმანიის ფედერალური კანონი. პირველ რიგში, ეს გამომდინარეობს იქიდან, რომ კანონის მე-4 პარაგრაფშივეა ხაზგასმული, რომ გზშ არის ძირითადი სანებართვო გადაწყვეტილების არადამოუკიდებელი ნაწილი და ის, როგორც პროცედურული ინსტრუმენტი ერთვება შესაბამისი სექტორალური კანონმდებლობით განსაზღვრული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. გზშ-ის კანონი მოიცავს შეფასების იმ სტანდარტულ სტრუქტურებს, რომელსაც ემყარება გზშ-ის სპეციალური რეგულირებები წიაღის მოპოვების,[724] იმისიების დაცვის,[725] ატომური ენერგიის,[726] სივრცითი მოწყობისა[727] და მშენებლობის სფეროში.[728] დასახელებული სფეროს მომწესრიგებელი კანონმდებლობები მოიცავენ გზშ-ის შესახებ მხოლოდ ზოგად რეგულაციებს, რომელიც, საჭიროების შემთხვევაში, დამატებით პირობებს იღებს სექტორალური კანონმდებლობიდან.

გზშ-ის სუბსიდიური ბუნება საბოლოო სანებართვო გადაწყვეტილებაში გზშ-ის შედეგების ინტეგრაციის თავისებურებაშიც ვლინდება. საქმე ისაა, რომ გზშ-ის შედეგებს, როგორც წესი, არ აქვს ნეგატიური ვოტუმის ძალა. ის სანებართვო გადაწყვეტილების მიმღებ წარმმართველ ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას. თუმცა მისი დაძლევა შესაძლებელია. ქართულ სამართალში ამ საკითხთან დაკავშირებით ზემოთ უკვე იყო საუბარი. 2018 წლამდე მოქმედი კანონმდებლობით, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა (როგორც გზშ-

723 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §5, Rn. 508.
724 UVP-V Bergbau.
725 9. BimSchV.
726 AtG-ის 2a და 7 პარაგრაფები.
727 ROG-ის მე-9 პარაგრაფი.
728 BauGB-ის მე-2 პარაგრაფის მე-4 აბზაცი.

ის დამამთავრებელი ეტაპი) პრაქტიკულად სანებართვო გადაწყვეტილებას უთანაბრდებოდა, რომლის ნეგატიური ან პოზიტიური შედეგი ავტომატურად აისახებოდა ან გარემოზე ზემოქმედების ნებართვაში, ან შესაბამის სანებართვო გადაწყვეტილებაში (მაგ. მშენებლობის ნებართვაში ან ლიცენზიაში). დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, მართალია ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას აქვს სარეკომენდაციო ხასიათი,[729] თუმცა შემოდის გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების ინსტიტუტი, რომელიც აუცილებელი პირობაა იმისათვის, რომ ძირითადი გადაწყვეტილება შევიდეს ძალაში.[730] შესაბამისად, არსებობს ორი წარმმართველი ორგანო - გარემოს დაცვის თვალსაზრისით შესაბამისი ინსტიტუციის სახით, სექტორალური გადაწყვეტილების თვალსაზრისით კი შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს სახით. ამ მოდელში ის პრობლემა, რითიც ხასიათდებოდა ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის ინსტიტუტი, გადავიდა გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებაში.[731]

## 3. გზშ-ის ჩატარების ვალდებულება

### 3.1. ევროკავშირის სამართალი

EIA დირექტივა მოიცავს გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული საქმიანობების ფართო სპექტრს.[732] დირექტივა არავითარ განსხვავებას ან პრივილეგიას არ აწესებს საჯარო და კერძო საქმიანობებს.[733] შესაბამისად, მათ მიმართ მოქმედებს ე.წ. „ერთი ქვაბის პრინციპი“. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების საჭიროების დადგენის თვალსაზრისით, ეს საქმიანობები მოცემულია ორ ნუსხაში/დანართში. დირექტივის პირველ დანართში მოცემული საქმიანობების მიმართ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარება ყოველთვის აუცილებელია და წევრ სახელმწიფოებს მასთან მიმართებით რაიმე სახის გამონაკლისის დაშვება არ შეუძლიათ. დირექტივის მეორე დანართში მოცემული საქმიანობების მიმართ კი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების საკითხი ღიაა და ის წევრი სახელმწიფოების მიერ წყდება ე.წ. სკრინინგის (წინასწარი შეფასების) პროცედურის მეშვეობით. ასეთ შემთხვევაში საქმიანობა ან დაექვემდებარება გზშ-ას ან - არა. დირექტივის III დანართი განსაზღვრავს სკრინინგის გადაწყვეტილების კრიტერიუმებს:

– პროექტის დამახასიათებელი ნიშნები: პროექტის მოცულობა; სხვა პროექტებთან კუმულირება; ბუნებრივი რესურსების გამოყენება; ნარ-

[729] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 43-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.
[730] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი.
[731] იხ. ამავე თავში, 1.6.
[732] საქმიანობების ჩამონათვალი იხ. 2011/92/EU დირექტივის I და II დანართები.
[733] იხ. 2011/92/EU დირექტივის 1.1. მუხლი.

ჩენების წარმოშობა; გარემოს დაბინძურება და დატვირთვა; უბედური შემთხვევის რისკი, განსაკუთრებით, გამოსაყენებელი ნივთიერებებისა და ტექნოლოგიების თვალსაზრისით;

– პროექტის განხორციელების ადგილმდებარეობა: გეოგრაფიული სივრცის ეკოლოგიური მდებარეობა, რომელიც შეიძლება დაიტვირთოს დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელებით; მიწის მოხმარება და ტერიტორიაზე არსებული ბუნებრივი რესურსების ხარისხი და რეგენერაციის უნარი; გარემოს დატვირთვის შეფასება შემდეგი ტერიტორიების გათვალისწინებით - დაჭაობებული ტერიტორია, ზღვის სანაპირო ტერიტორია, მთის რეგიონი და ტყის ტერიტორია, ეროვნული კანონმდებლობით და ევროკავშირის გარკვეული დირექტივებით (2009/147/EG, 92/43/EWG) განსაზღვრული დაცული ტერიტორიები, მჭიდროდ დასახლებული ტერიტორიები, ისტორიული, კულტურული და არქეოლოგიური მნიშვნელობის მქონე ლანდშაფტი;

– გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების ნიშნები: გარემოზე პოტენციური მნიშვნელოვანი ზემოქმედების მქონე პროექტები უნდა შეფასდეს ზემოთ მოყვანილი კრიტერიუმების გათვალისწინებით. ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით უნდა მივიღოთ მხედველობაში შემდეგი ნიშნები: ზემოქმედების მოცულობა (გეოგრაფიული მდებარეობისა და დაინტერესებული მოსახლეობის გათვალისწინებით); ზემოქმედების საერთაშორისო ხასიათი; ზემოქმედების სიმძიმე და კომპლექსურობა; ზემოქმედების ნამდვილობა, ხანგრძლივობა, სიხშირე და რევერსულობა.

ამგვარად, დირექტივა დისკრეციულ უფლებამოსილებას უტოვებს წევრ ქვეყნებს II დანართთან მიმართებით თავად განსაზღვრონ, დაექვემდებარება თუ არა კონკრეტული საქმიანობა გზშ-ას. ამისთვის შესაძლებელია ორი მეთოდის გამოყენება, ან კონკრეტული შემთხვევიდან გამომდინარე მიიღება გადაწყვეტილება (case by case approach), ან ქვეყანას შეუძლია დაადგინოს ზღვრული კრიტერიუმები და ამით მოახდინოს დიფერენციაცია.[734] შესაბამისად, დირექტივის მეოთხე მუხლში ნახსენები „პროექტის ტიპები" გულისხმობს პროექტებს შორის, რომელიც ყველა შემთხვევაში ხდება გზშ-ს საგანი (დანართი I) და პროექტებს, რომელიც ყოველთვის არ ექვემდებარება გზშ-ს (დანართი II). როგორც უკვე აღინიშნა, სწორედ ამ უკანასკნელში მოცემული საქმიანობების შემთხვევაში წევრ სახელმწიფოებს აქვთ დისკრეცია თავად განსაზღვრონ სპეციალური ზღვარი, ან გადაწყვეტილება მიიღონ „case by case". თუმცა ორივე მათგანის კომბინაციაც სავსებით მისაღებია. ამასთან, გასათვალისწინებელია დირექტივის მიზანი - შექმნას უნიფიცირებული რეგულაცია წევრი სახელმწიფოებისათვის. ამიტომ დანართი III მოიცავს სწორედ იმ კრიტერიუმებს, რომელიც უნდა გამოიყენონ ორივე მოდელის არჩევისას და რომელზეც ზემოთ უკვე იყო საუბარი.

[734] 2011/92/EU დირექტივის 4.2 მუხლი.

### 3.2. გერმანული სამართალი

გერმანულ სამართალში გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული საქმიანობები დიფერენცირებულია შემდეგნაირად: საქმიანობების ენუმერაციული (ამომწურავი) ჩამონათვალი მოცემულია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ კანონის დანართში.[735] დანართი იყოფა ორ სვეტად. აქედან, პირველი სვეტი აღინიშნება „X"-ით, რომელშიც ჩამოთვლილი საქმიანობები სავალდებულოდ ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას.[736] მეორე სვეტი, თავის მხრივ, მოიცავს ორი ქვეჯგუფის საქმიანობას: პირველი ქვეჯგუფი აღინიშნება „A"-თი, რაც ნიშნავს სკრინინგის ზოგადი წესის გამოყენებას.[737] მეორე ქვეჯგუფის საქმიანობები აღინიშნება „S"-ით, რაც გულისხმობს წინასწარი შეფასების ჩატარებას სპეციალური წესის შესაბამისად, რომელიც დადგენილია დაგეგმილი საქმიანობის ტერიტორიული ადგილმდებარეობის მაღალი ეკოლოგიური მნიშვნელობიდან გამომდინარე.[738] 2010 წლამდე იყო ასევე „L" ქვეჯგუფი, რომელიც მიწის კანონმდებლობით უნდა დარეგულირებულიყო, თუმცა საკანონმდებლო ცვლილებებით ასეთ ჯგუფი ამოვარდა. გერმანულ სამართალში არსებობს კანონით განსაზღვრული გზშ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობების გაფართოების ან შემცირების (თუ ის არ ეწინააღმდეგება ევროპულ მოთხოვნებს) უფლებამოსილება ფედერალური მთავრობის დადგენილებით, რომლის თაობაზე გერმანიაში დღემდე არსებობს დავა და აზრთა სხვადასხვაობა, თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ის მიჩნეულია კონსტიტუციურად.[739]

ბოლო ორი მოქმედი ქვეჯგუფი („A" და „B" კატეგორიები) იწოდება არასავალდებულო კატალოგად, რომელშიც მოცემული საქმიანობების მიმართ, სკრინინგის მეშვეობით დგინდება, თუ რამდენად არის კონკრეტულ შემთხვევაში გზშ-ის ჩატარება საჭიროება. ასეთი შემთხვევები, ძირითადად, გულისხმობს პატარა მასშტაბის პროექტებს, რომელთაც, შესაძლოა, გარემოზე მავნე ზეგავლენის მოხდენის უნარი ჰქონდეთ, თუ მათი განხორციელება დაგეგმილია ისეთ გეოგრაფიულ არეალში, სადაც გარემოს ცალკეული კომპონენტები და სხვა ფაქტორები მეტად სენსიტიურია მოსალოდნელი ზეგავლენების მიმართ,[740] ან მათი მნიშვნელობა იზრდება კუმულატიური ზემოქმედების თვალსაზრისით.[741]

---

735 UVPG-ის 1-ლი დანართი.
736 UVPG-ის მე-3 პარაგრაფი.
737 UVPG-ის 3c.1 პარაგრაფი.
738 UVPG-ის 3c.1 პარაგრაფი.
739 BVerfG, NJW 1998, 669 ff.
740 Holder/Lee, Environmental Protection, Law and Policy, 2007, 578-579.
741 Holder/Lee, Environmental Protection, Law and Policy, 2007, 578-579.

გზშ-სადმი საქმიანობის დაქვემდებარების განსასაზღვრად მნიშვნელოვანია კუმულაციური საქმიანობა. კანონი ერთმანეთისაგან განასხვავებს რამდენიმე ობიექტის ან დანადგარის წინარე და მოგვიანებით კუმულაციურ ზემოქმედებას.[742] წინარე კუმულაციური ზემოქმედება გულისხმობს იმას, რომ ნებართვის მაძიებლის მიერ დაგეგმილია რამდენიმე აქტივობა ერთდროულად, რაც ერთობლივად იწვევს იმგვარ ზემოქმედებას, რომლისთვისაც აუცილებელია ერთიანი გზშ-ის ჩატარება, რომელიც სივრცობრივად ერთმანეთთან მჭიდროდაა დაკავშირებული.[743] მოგვიანებითი კუმულაციური ზემოქმედება გულისხმობს იმას, რომ მიმდინარე ნებადართული საქმიანობა გზშ-სადმი დაქვემდებარებული ხდება მასში დაგეგმილი ცვლილებების გამო.[744]

### 3.3. ფრანგული სამართალი

საფრანგეთში საქმიანობა ექვემდებარება თუ არა გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას, დგინდება ორი მეთოდის გამოყენებით. პირველი, პროექტები, რომლებიც დადგენილ ზღვრებს აჭარბებენ ღირებულებითი (იგულისხმება როგორც ტექნოლოგიური, ისე ფინანსური[745]) და ზეგავლენის პოტენციალით, ხოლო, მეორე, პროექტები, რომლებიც სკრინინგის საფუძველზე ინდივიდუალურად უნდა გადაწყდეს დაექვემდებარება გზშ-ას, თუ უბრალო შეტყობინებას (Notice d'impact sur l'environnement).[746] სკრინინგის პროცედურა საფრანგეთში იწყება დეველოპერის მიერ უფლებამოსილ ორგანოში (DREAL[747]) პროექტის შესახებ ზოგადი ინფორმაციის წარდგენით.[748] ორგანოს აქვს 15 დღიანი ვადა დოკუმენტების შესამოწმებლად. საჭიროების შემთხვევაში მას შეუძლია მოითხოვოს დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენა. უფლებამოსილი ორგანო 35 დღის ვადაში ატყობინებს დაინტერესებულ პირს, ექვემდებარება თუ არა პროექტი გზშ-ს. გადაწყვეტილება მიიღება ბევრ უწყებასთან კონსულტაციის შედეგად, თუმცა მთავარი უწყებებია ჯანმრთელობის რეგიონალური სააგენტო (ARS), სავაჭრო პალატები, ეროვნული პარკები, ეროვნული და რეგიონული სოციალურ-პროფესიული ორგანიზაციები და ასოციაციები, რომელთაც მოსაზრებების წარსადგენად განსაზღვრული აქვთ 15 დღიანი ვადა, რაც არ უნდა ქმნიდეს ზემოთ აღნიშნული 35 დღიანი ვადის გაშვების შესაძლებლობას. გადაწყვეტილების გამოქვეყნების შემდეგ, დეველოპერი უფლებამოსილია 2 თვის განმავლობაში გაასაჩივროს იგი.

---

742 UVPG-ის 3b.2-3 პარაგრაფი.

743 UVPG-ის 3b.2 პარაგრაფი.

744 UVPG-ის 3b.3 პარაგრაფი.

745 ანუ 1,9 მილიონ ევროს.

746 Mayer, Projects Subjects to EIA, 2006, P, 23.

747 Direction regionale de l'environnement, de l'amenagement et du logement' (ქართ. გარემოსდაცვითი, ინფრასტრუქტურისა და მშენებლობის რეგიონალური უწყება).

748 დაწვრ. იხ. Lund-Iversen/Mete, EIA Screening, 2013, 15-17.

### 3.4. მსოფლიო ბანკის რეგულაციები

მსოფლო ბანკის რეგულაციებით სკრინინგი ყველა სახის წინადადებაზე კეთდება, რათა განისაზღვროს საჭირო შეფასების მოცულობა და ტიპი. აღნიშნული რეგულაციებით, პროექტები სამ კატეგორად არის დაყოფილი: „A“ კატეგორიის პროექტები საჭიროებენ ძირეულ გზშ-ს; „B“ კატეგორიის პროექტები მართალია არ საჭიროებენ სრულ გზშ-ს, მაგრამ გარემოს ანალიზის გაკეთება ამ შემთხვევაში აუცილებელია. ხოლო პროექტები „C“ კატეგორიაში არცერთ ზემოთ ჩამოთვლილი სახის ანგარიშს არ საჭიროებენ.[749] კატეგორიების კლასიფიკაცია დაფუძნებულია პოტენციური ზემოქმედების ტიპზე, მდებარეობაზე, სენსიტიურობაზე და მოცულობაზე, ზემოქმედების ხასიათსა და სიდიდეზე.[750] ფაქტორები, რომელიც მხედველობაში უნდა მივიღოთ გადაწყვეტილების მისაღებად, შემდეგია: დადგინდეს, იქნება თუ არა ზემოქმედება მრავლისმომცველი, ფართო, სექტორალური ან წინასწარ განჭვრეტადი და ეს შედეგები მიიღწევა თუ არა პროექტის ძირითადი ნაწილის განხორციელებით და გავლენას მოახდენს ერთ ტერიტორიაზე თუ მთლიან სექტორზე.[751]

ნაკლებად მნიშვნელოვანი ზემოქმედების მქონე საქმიანობები, როგორც წესი, მართალია, არ საჭიროებენ სრულ და ძირეულ შეფასებას, მაგრამ აუცილებლად უნდა მომზადდეს გარემოს ანალიზი.[752] საქმიანობა ასეთად ჩაითვლება, თუ მისგან მოსალოდნელი ზემოქმედება არ იქნება გარდაუვალი და ძალიან სენსიტიური ხასიათის და მრავალჯერადი, თუ მის მიმართ მდგომარეობის გამოსწორების საშუალებების დასახვა მარტივი იქნება.[753] იმ სპეციფიკური პროექტებისთვის, რომლებიც მოცულობით პატარაა და არ არის სენსიტიური ხასიათის, ან რომლებიც წარმოადგენენ მოცულობით მცირე, კარგად გაანალიზებულ პროექტებს, ზოგადი მოთხოვნებისა და დათქმების გავრცელება საკმარისია, მაგალითად მშენებლობის ან დაბინძურების სტანდარტების დაცვა ან/და ინსპექტირების პროცედურების ამოქმედება.[754]

---

[749] OP 4.01, პუნქტი 8, A, B და C ქვეპუნქტები, რომელიც მოიცავს საქმიანობათა მაგალითებს ყველა კატეგორიისთვის.

[750] OP 4.01, პუნქტი 8.

[751] OP 4.01, პუნქტი 8.

[752] ასეთ პროექტებს განეკუთვნება მაგალითად, მცირე მოცულობის აგრო-ინდუსტრია, ელექტროენერგიის გადაცემა, აკვა-კულტურა და საზღვაო-კულტურა, მცირე მოცულობის საირიგაციო და სადრენაჟე პროექტები, განახლებადი ენერგია, რაიონებისა და სოფლების ენერგო-მომარაგება, სოფლებში წყლის მარაგებისა და სანიტაცს უზრუნველყოფა, წყალგამყოფი პროექტები, მცრე მოცულობის სარეაბილიტაციო, საექსპლუატაციო და განმაახლებელი პროექტები.

[753] OP 4.01, პუნქტი 8(c).

[754] OP 4.01, პუნქტი 8.

### 3.5. ქართული სამართალი

პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის ახალი კოდექსის მიღებამდე, გზშ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობები ხასიათდებოდა ენუმერაციისა და დერეგულირების ნიშნებით, რომლებიც 2005 და 2007 წლებიდან დაიწყო. მისი მიზანი იყო გზშ-ს სავალდებულო საქმიანობათა ნუსხის მაქსიმალურად შევიწროვება.[755] არ არსებობდა გზშ-ს სავალდებულო საქმიანობათა დიფერენცირებული ნუსხა, რაც გააჩენდა სკრინინგის ინსტრუმენტის რეალურ საჭიროებას. 2014 წლის გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსმა გამოასწორა ეს პრობლემა. ქართული მოწესრიგება, ევროპული სამართლის მსგავსად, ორ დანართში ანაწილებს საქმიანობებს. პირველი დანართით გათვალისწინებული პროექტები ავტომატურად ექვემდებარება გზშ-ს და შესაბამისად სკრინინგს, ხოლო მეორე დანართით გათვალისწინებული აქტივობების ბედი სკრინინგის საფუძველზე გადაწყდება.[756] პროცესის დასაწყებად, საქმიანობის განმახორციელებელი ვალდებულია საქმიანობის დაგეგმვის შეძლებისდაგვარად ადრეულ ეტაპზე სამინისტროს წარუდგინოს დაგეგმილი საქმიანობის სკრინინგის განცხადება და სამინისტროსგან მიიღოს გადაწყვეტილება იმის თაობაზე, ექვემდებარება თუ არა მეორე დანართით დაგეგმილი საქმიანობა გზშ-ს.[757] სკრინინგის შესახებ განცხადება არ წარედგინება სამინისტროს, თუ მაძიებელი თავად მიიჩნევს, რომ გზშ-ს მომზადება აუცილებელია, მაძიებელს სურს ლიცენზიის/ნებართვის მიღება პირობით, ან მაძიებელი წარადგენს სკრინინგისა და სკოპინგის ერთობლივ განცხადებას.

ეს მიდგომა სამართლიანია შემდეგ გარემოებათა გამო: პირველ რიგში, კანონმდებელს შემოაქვს საქმიანობათა დიფერენციაციის პრინციპი - საქმიანობები, რომლებიც ექვემდებარება გზშ-ს, საქმიანობები, რომლებიც სკრინინგის საფუძველზე შეიძლება დაექვემდებაროს გზშ-ს და საქმიანობები, რომლებიც არ ექვემდებარება გზშ-ს. მართალია, 2018 წლამდე მოქმედ კანონმდებლობაში საქმიანობის წრე იყო უფრო ცოტა, ვიდრე ეს ახალ კანონშია, თუმცა თავად იმ საქმიანობების მიმართ, რომლებზეც მოითხოვებოდა გზშ/გზნ,[758] კანონმდებელი იყო არაპროპორციული,[759] ვინაიდან არ ახდენდა დიფერენციაციას და არ ქმნიდა ცხად და რეალურ შესაძლებლობას, როცა საქმიანობა ნაკლები ზეგავლენის შემთხვევაში არ დაექვემდებარებოდა

---

[755] შედარებით-სამართლებრივი კრიტიკა იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 98-დან.

[756] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსიწ 5.1 მუხლი.

[757] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 7.2 მუხლი.

[758] 2018 წლამდე მოქმედი კანონმდებლობა არ მიჯნავდა გზშ-ას და ნებართვას დაქვემდებარებულ საქმიანობებს ერთმანეთისაგან.

[759] ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 118.

გზშ-ს. მაგ. ძველი კანონი მიუთითებდა ზოგადად აგურისა და ცემენტის წარმოებაზე ისე, რომ არ ადგენდა ზედა ან ქვედა ზღვარს. შესაბამისად, არც წინასწარი შეფასების საკანონმდებლო კრიტერიუმები არსებობდა.

## 4. გზშ-ის ვალდებულებისაგან გათავისუფლება

### 4.1. ევროკავშირის სამართალი

EIA დირექტივა წევრ სახელმწიფოებს უტოვებს უფლებამოსილებას, ცალკეულ შემთხვევებში, გარკვეული პროექტები მთლიანად ან ნაწილობრივ გაათავისუფლონ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ვალდებულებისაგან. ასეთ შემთხვევაში, წევრი სახელმწიფოები ა) განიხილავენ, არსებობს თუ არა შეფასების სხვა შესაფერისი ფორმა; ბ) საჯაროს ხდიან ინფორმაციას გზშ-გან გათავისუფლების თაობაზე; გ) თანხმობის გაცემამდე ევროკომისიას აცნობებენ გზშ-გან გათავისუფლების მიზეზებს.[760] ასეთ შემთხვევაში არ უნდა დაირღვეს დირექტივის მე-7 მუხლის მოთხოვნები, რომლის თანახმად, თუ შესაბამის პროექტს რელევანტური ნეგატიური ზეგავლენა შეიძლება ჰქონდეს მეზობელ სახელმწიფოზე, პროექტის განმახორციელებელი/ნებადამრთავი სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს მეზობელი სახელმწიფოს მონაწილეობა არაუგვიანეს იმ დროისა, როცა მას დაგეგმილი აქვს საკუთარი საზოგადოების ინფორმირება.

### 4.2. ქართული სამართალი

გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების შესახებ საქართველოს 2007 წლის კანონის მე-11 მუხლი ითვალისწინებდა საქმიანობის გათავისუფლების შესაძლებლობას გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ვალდებულებისაგან, თუ საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესები მოითხოვდა საქმიანობის დაწყებას და ამის შესახებ გადაწყვეტილების დროულად მიღებას. პროცედურული თვალსაზრისით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისაგან გათავისუფლების თაობაზე საქმიანობის განმახორციელებლის განცხადებას განიხილავდა და შესაბამის წინადადებებს შეიმუშავებდა ეკოლოგიური ექსპერტიზის საბჭო, რომლის შემადგენლობასა და საქმიანობის წესს განსაზღვრავს გარემოს დაცვის მინისტრი. საბჭოს მიერ შემუშავებულ წინადადებებს მინისტრი წარუდგენდა საქართველოს მთავრობას, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას, საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე. ეს ნორმა იმდენად ფართო იყო, რომ მისი გამოყენების პრაქტიკას ძალიან ხშირად ჰქონდა ადგილი.

[760] 2011/92/EU დირექტივის 4.2 მუხლი.

გარემოსდაცვითი შეფასების ახალი კოდექსის მე-16 მუხლის შესაბამისად შეიცვალა გზშ-ის ვალდებულებისაგან გათავისუფლების წინაპირობები და წესი. აღნიშნული მუხლის 1-ლი ნაწილის თანახმად, „საქმიანობის განმახორციელებელი შესაძლებელია გათავისუფლდეს გზშ-ისგან იმ კონკრეტული საქმიანობის განხორციელებისთვის, რომლის მიზანია სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ან ფორსმაჟორული სიტუაციით გამოწვეული გადაუდებელი აუცილებლობიდან გამომდინარე ღონისძიებების განხორციელება.“ ფორსმაჟორული სიტუაცია განმარტებულია კოდექსში, რომლის თანახმად, „კონკრეტულ ტერიტორიაზე სტიქიური მოვლენა (მიწისძვრა, მეწყერი, წყალდიდობა ან სხვა, მსგავსი მოვლენა), აგრეთვე ისეთი კრიზისული ვითარება, რომელიც გამოწვეულია კატასტროფით, მასშტაბური სამრეწველო ავარიით ან/და ხანძრით არღვევს მოსახლეობის ყოფაცხოვრების ნორმალურ პირობებს.“[761] სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის შემთხვევაში განცხადებას უნდა დაერთოს აგრეთვე საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესაბამისი შუამდგომლობა. სხვა მხრივ, პროცედურული ნაწილი თითქმის უცვლელად დარჩა. საზოგადოების მონაწილეობა და შეფასების სხვა შესაფერისი ფორმების საკითხი ახალ კოდექსშიც ღიად არის დარჩენილი.

## 5. გზშ-ის ანგარიშის მომზადება

### 5.1. სკოპინგი

#### *5.1.1. დანიშნულება*

სკოპინგი არის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ფარგლების დადგენა. ამიტომ ის უფრო მეტია, ვიდრე უბრალოდ გზშ-ის დოკუმენტის მოცულობა. ეს არის გარკვეული საკითხების, ალტერნატივებისა და ზემოქმედების იდენტიფიცირების პროცესი, რომელიც უნდა გათვალისწინდეს შეფასების დოკუმენტში. სკოპინგის ფარგლებში, ერთი მხრივ, განისაზღვრება ის მთავარი საკითხები, რომელიც სიღრმისეულად უნდა გამოიკვლეს და შეფასდეს, ხოლო, მეორე მხრივ, დგინდება ისეთი ნაკლებადმნიშვნელოვანი საკითხები, როლებიც შეიძლება გადათამაშდეს ან საერთოდ ყურადღების მიღმა დარჩეს. სკოპინგი ასევე საშუალებას იძლევა, განისაზღვროს სამუშაო გეგმა პროცესის სხვადასხვა ეტაპის დროს, დაწესდეს დროისა თუ მოცულობის ლიმიტი შეფასების დოკუმენტის მომზადებისთვის და ზოგადად დაიგეგმოს შეფასების მიმდინარეობის პროცესი ისე, რომ შესაძლებელი იყოს საუკეთესო შედეგის მიღწევა. ამიტომ, სკოპინგი უნდა ჩატარდეს ადრეულ ეტაპზე, რათა თავიდან ავიცილოთ დროისა და ფინანსების ფლანგვა მეორეხარისხოვან საკითხებზე. ამასთან სკოპინგი უნდა იყოს საჯარო, რა-

[761] იხ. მე-4 მუხლი.

თა უზრუნველვყოთ საკითხების საზოგადოებამდე მიტანა, ასევე, სკოპინგის განმახორციელებლებმა შესაძლოა ბევრი რამ შეიტყონ თავად მოსახლეობისაგან, რომელთაც ხშირ შემთხვევაში პირველადი ინფორმაცია აქვთ ადგილობრივი პირობებისა და რესურსების შესახებ.

### *5.1.2. ევროკავშირის სამართალი*

EIA დირექტივა პირდაპირ არ განმარტავს სკოპინგს, თუმცა იძლევა ზოგადი ხასიათის მითითებებს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მოცულობის თაობაზე. ევროპული სამართალი ერთმანეთისაგან მიჯნავს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის კვლევის სავალდებულო (მინიმალურ) და დამატებით ნუსხას. ამ თვალსაზრისით, დირექტივა ადგენს ყველა იმ აუცილებელ მონაცემთა ნუსხას, რომელიც სავალდებულოა გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისათვის.[762] ეს არის წარმოსადგენი დოკუმენტაციის საერთო ნუსხა (მაგ. პროექტის აღწერა, მოსალოდნელი ზემოქმედების დახასიათება, ალტერნატიული და შემარბილებელი ღონისძიებების შესახებ ინფორმაცია, არატექნიკური რეზიუმე და სხვ.[763]), რაც გზშ-ს დაქვემდებარებულ ყველა საქმიანობას ერთნაირად მოეთხოვება. ამავე დროს, დირექტივა ადგენს მონაცემთა დამატებით ნუსხას, რომლის მიმართაც ტარდება სკოპინგის პროცედურა. მისი მეშვეობით კონკრეტული საქმიანობისათვის დგინდება დამატებითი ვალდებულება.[764] ამ უკანასკნელის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით ერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრებისა და დისკრეციის შეზღუდვის მიზნით დირექტივა ადგენს კრიტერიუმებს, რომელსაც ეფუძნება ცალკეული გადაწყვეტილება. გარდა ამისა, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ მოითხოვონ დამატებითი ინფორმაცია, თუ გადაწყვეტენ, რომ ეს უკანასკნელი რელევანტურია ნებართვის გაცემის პროცედურისა და კონკრეტული პროექტის სპეციფიკისთვის.[765] დამატებითი ინფორმაცია უნდა ეხებოდეს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა ძირითადი ალტერნატივების წარმოდგენა, შერჩევის მიზეზები, პროექტის ზეგავლენა ფაუნაზე, ფლორაზე, მიწაზე, წყალზე, ჰაერზე, კლიმატზე, არქიტექტურასა და ლანდშაფტზე, ბუნებრივი რესურსების გამოყენების და ნარჩენების წარმოშობა, დამაბინძურებელი ნივთიერებების და ზიანის გამოწვევი მოქმედებები.[766]

### *5.1.3. გერმანული სამართალი*

გერმანული სამართლის მიხედვით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესში გზშ-ის ანგარიშის შედგენისა და მასში ყველა რელევანტური ინ-

[762] 2011/92/EU დირექტივის 5.1 (a-f) მუხლი.
[763] 2011/92/EU დირექტივის IV დანართი.
[764] 2011/92/EU დირექტივის 5 მუხლი.
[765] 2011/92/EU დირექტივის მე-5 მუხლი.
[766] 2011/92/EU დირექტივის III დანართი.

ფორმაციის ასახვის ტვირთი აწევს ინვესტორს.[767] მან ანგარიშში დეტალურად უნდა აღწეროს გარემოზე არახელსაყრელი გავლენა და ზემოქმედება, რომელსაც აქვს პირდაპირი, არაპირდაპირი, მეორადი, კუმულატიური, მუდმივი ან დროებითი ხასიათი.[768] ამ კვლევის ფარგლების (მასშტაბის) დადგენა ხდება სწორედ სკრინინგის მეშვეობით. ვიწრო მასშტაბით კვლევისას, შეიძლება, ყურადღების მიღმა დარჩეს მნიშვნელოვანი საკითხები, ხოლო ფართო მასშტაბით კვლევისას, პირიქით, შეიძლება, ხელოვნურად გაიზარდოს ინფორმაციის მოცულობა, რაც კიდევ უფრო გაართულებს მის გამოყენებასა და შესწავლას. ამ შემთხვევაში, უფლებამოსილმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განსაზღვროს შესაბამისი ინფორმაციის ნუსხა, რაც წარმოდგენილი უნდა იყოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშში. სწორედ ამაში გამოიხატება სკოპინგის პროცედურის ფუნქცია.

სკოპინგის პროცედურის ეფექტურად განხორციელების მიზნით, გერმანული სამართალი ადგენს ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის ვალდებულებას.[769] ამ პროცედურის მეშვეობით ხდება გზშ-ის ანგარიშის შინაარსის დადგენა (დოკუმენტაციის ნუსხა, გზშ-ის ზუსტი საგანი, კვლევის მეთოდები და სხვა[770]).[771] ევროპული სამართლის გავლენით, გერმანული სამართალი სკოპინგის პროცედურას უქვემდებარებს დოკუმენტაციის მხოლოდ იმ ნუსხას, რომელიც მოცემულია დამატებითი დოკუმენტაციის სახით, მინიმალური სიით მოთხოვნილი მონაცემების წარმოდგენა კი, როგორც უკვე აღინიშნა, ყველა შემთხვევაში სავალდებულოა.[772]

### *5.1.3. აშშ-ის სამართალი*

NEPA-ს რეგულაციის თანახმად, პასუხისმგებელმა სააგენტომ საზოგადოებას უნდა მიაწოდოს ინფორმაცია მისი განზრახვის შესახებ, როგორც კი მიიღება გადაწყვეტილება ანგარიშის მომზადების შესახებ და სკოპინგის პროცესის დაწყებამდე.[773] ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, მონაწილეობა მიიღოს პროცესში, მათ შორის დაინტერესებულ ფედერალურ, საშტატო თუ ადგილობრივ სააგენტოს, ინდიელ ტომებს, პროპონენტს (საქმიანობის განმახორციელებელი) და სხვა დაინტერესებულ პირებს (მათ შორის, პირს, რომელიც ეწინააღმდეგება იმ კონკრეტულ მოქმედებას გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით).[774]

---

[767] Holder/Lee, Environmental Protection, Law and Policy, 2007, 580.

[768] Holder/Lee, Environmental Protection, Law and Policy, 2007, 581.

[769] UVPG-ის მე-5 პარაგრაფი.

[770] Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, 351.

[771] სკოპინგის პროცედურა დეტალურად წესრიგდება მთავრობის დადგენილებით (Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 18.09.2012 zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPVwV).

[772] UVPG-ის 6 (3-4) მუხლები .

[773] 40 CFR-ის §1501.7.

[774] 40 CFR-ის §1501.7(a)(1).

EIS-ის სკოპინგის განსაზღვრა ევალება იმ სააგენტოს, რომლის იურიდიქციის ქვეშ ექცევა პროექტი.[775] სააგენტოს მხრიდან სკოპინგის განსაზღვრა ხდება მხოლოდ მას მერე, რაც ის სიღრმისეულად შეისწავლის ყველა რელევანტურ საკითხს საზოგადოებასა  და სხვა დაინტერესებულ სამთავრობო ან არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად. NEPA-ს რეგულაცია განმარტავს სკოპინგის ტერმინს, როგორც მოქმედებათა, ალტერნატივათა და ზემოქმედებათა ჯაჭვს, რომელიც მხედველობაში უნდა მივიღოთ გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისას.[776] კვლევის მოცულობის განსაზღვრისთვის სააგენტომ უნდა გაითვალისწინოს სამი ტიპის ზემოქმედება: დაკავშირებული ზემოქმედება,[777] კუმულატიური ზემოქმედება[778] და მსგავსი ზემოქმედებ.[779]

### *5.1.4. მსოფლიო ბანკი*

მსოფლიო ბანკის პროცედურები პირდაპირ არ ითვალისწინებს საზოგადოების ჩართულობას სკოპინგის ადრეულ პროცესში, როდესაც მთავარი გადაწყვეტილებები მიიღება. თუმცაღა, ბანკი მაინც ურჩევს დეველოპერებს, პროექტის განმახორციელებლებს, სკრინინგის პროცედურის დასრულებისთანავე გაიარონ კონსულტაცია დაინტერესებულ ჯგუფებთან (ე.წ. "affected groups") და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან. სკოპინგის პროცესი ნაწილობრივ სრულდება ბანკის ფარგლებში, მეორე ნაწილი კი ბანკსა და პროექტის განმახორციელებელს შორის კონსულტაციების საფუძველზე. რეგიონალურ გარემოსდაცვით განყოფილებასთან კონსულტაციების შემდგომ, პროექტის პრობლემური საკითხების მენეჯერი პირველად შემაჯამებელ გეგმაში უთითებს მთავარ გარემოსდაცვით საკითხებს, პროექტის კატეგორიას, საჭირო გარემო სამუშაოების ტიპს და წინასწარი გზშ-ის განრიგს.[780] ამის შემდგომ, ბანკი განიხილავს გზშ-ის სკოპინგს საქმიანობის განმახორციელებელთან ერთად და დახმარებას უწევს მას გზშ-ის პირობების მომზადებაში. ეს მითითების პირობებია, უზრუნველყოფილი იყოს ადეკვატურ უწყებათა კოორდინაცია და კონსულტაციები დაზარალებულ

---

[775] 40 CFR-ის §1501.7(a)(2).

[776] 40 CFR-ის §1508.25.

[777] ზემოქმედება დაკავშირებულია თუ: (1) ერთი რომელიმე აქტივობა ავტომატურად იწვევს მეორე ზემოქმედებას, რომელიც უკვე საჭიროებს გზშ-ს, (2) ზემოქმედება ვერ განხორციელდება თუ სხვა აქტივობა არ განხორციელდა მანამდე ან ერთდროულად, (3) ზემომქმედებლები ურთიერთდამოკიდებულნი არიან, თუ უფრო მასშტაბური აქტივობის ნაწილებს წარმოადგენენ და დამოკიდებულნი არიან ამ მასშტაბურ ზეგავლენაზე.

[778] აქტივობა, რომელსაც სხვასთან ერთად კუმულატიურად მნიშვნელოვანი ზემოქმედება აქვს გარემოზე.

[779] ზემოქმედება, რომელიც სხვა გონივრულად მოსალოდნელ აქტივობასთან ერთად განხილვისას წარმოაჩენს მსგავსებებს, როგორიც არის მაგალითად, საერთო ქრონომეტრაჟი ან გეოგრაფიული მდებარეობა.

[780] OP 4.01, Annex B and C.

ჯგუფებთან და ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან. A კატეგორიის პროექტებისათვის, რეკომენდირებულია ბანკის თანამშრომლების დასწრება სკოპინგის შეხვედრებზე.

### *5.1.5. ქართული სამართალი*

გარემოზე ზემოქმედების შესახებ საქართველოს 2007 წლის კანონი არ იცნობდა სკოპინგის ინსტიტუტს. საქართველოს გარემოდაცვითი შეფასების ახალ კოდექსს შემოაქვს აღნიშნული პროცედურა. კოდექსის მიხედვით, „სკოპინგი არის პროცედურა, რომელიც განსაზღვრავს გზშ-ისთვის მოსაპოვებელი და შესასწავლი ინფორმაციის ჩამონათვალს და ამ ინფორმაციის გზშ-ის ანგარიშში ასახვის საშუალებებს".[781] კოდექსის მე-8-9 მუხლების თანახმად, სკოპინგის პროცედურა იწყება განცხადების საფუძველზე და 3 დღეში განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტაცია გამოქვეყნდება საჯაროდ, ხელმისაწვდომ ადგილას. ეს დოკუმენტები რეალურად წარმოადგენს ინფორმაციას ადგილმდებარეობაზე, ადამიანის ჯანმრთელობაზე, გარემოზე, სოციალურ გარემოზე, მატერიალურ და არამატერიალურ გარემოზე ზემოქმედების, შესაძლო ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შესახებ. განცხადების გამოქვეყნებიდან 15 დღის ვადაში საზოგადოებამ უნდა წარმოადგინოს შენიშვნები და იმავე ვადაში მოაწყოს საჯარო განხილვა. განცხადების რეგისტრაციიდან 26-დან 30-ე დღემდე სამინისტრო გასცემს სკოპინგის დასკვნას. სკოპინგის დასკვნით განისაზღვრება გზშ-ის ანგარიშის მომზადების ფარგლები და მეთოდოლოგია. დასკვნა გზშ-ის პროცედურის დასრულებიდან 5 დღის ვადაში ქვეყნდება ოფიციალურ ვებგვერდზე.

## 5.2. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებელი ორგანო

ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობის მიხედვით, გზშ-ს მომზადება სწორედ იმ პირებს ევალებათ, ვისაც სურს ამა თუ იმ პროექტის განხორციელება. თუმცა მიღებული ფორმაა ისიც, რომ გზშ-ის ჩატარებას უზრუნველყოფენ თავად სახელმწიფოები სპეციალური სააგენტოების მიერ. მეტიც, რიგი ქვეყნების კანონმდებლობა ამას სახელმწიფოს ვალდებულებადაც კი განიხილავს. ამასთან, საყურადღებოა სიტუაცია, როცა თავად სახელმწიფოა პროპონენტი (პროექტის განმახორციელებელი). რაც უნდა გასაკვირი იყოს, ეს სიტუაციას არ ცვლის, ვინაიდან ნებისმიერ შემთხვევაში სახელმწიფო სააგენტოა პასუხისმგებელი გზშ-ის მომზადებაზე. თუმცა განსხვავება კერძო მხარის მიერ მომზადებულ პროექტსა და სახელმწიფოს მიერ მომზადებულს შორის, მნიშვნელოვანია.[782]

---

[781] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-4 მუხლი.

[782] Goldberg, A comparison of sic environmental Impact Assessment regimes, 1995, 9.

პროპონენტის მიერ გზშ-ის მომზადებას თავისი უპირატესობები ახლავს თან. პროპონენტს შესაძლოა წინასწარ ჰქონდეს რელევანტური ინფორმაცია მოძიებული, ხოლო გზშ-ის მომზადება მას დამატებით ეხმარება უკეთესად გაიგოს და აღიქვას გარემო პრობლემების ბუნება, რომელთაც აუცილებლად უნდა მიექცეს ყურადღება, ვინაიდან ნებისმიერ დროს შესაძლოა საჭირო გახდეს ზემოქმედების შემამსუბუქებელი ზომების მიღება.

მეორე მხრივ, პროპონენტი შეიძლება არ იყოს ობიექტური შემფასებელი, მისი პირადი ინტერესებიდან გამომდინარე, როგორიც იქნება პროცესზე უფლებამოსილი სააგენტო. რა თქმა უნდა, ასევე ძალიან მნიშვნელოვანია რომ ასეთი სააგენტოს მიერ ბუნება და გარემო აღქმული იყოს როგორც ადამიანთა მოდგმის უდიდესი საგანძური და მან სრულად გააცნობიეროს გარემო პრობლემების ხასიათი, რადგან უმრავლეს შემთხვევაში სწორედ სააგენტო იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას პროექტის გაგრძელებასთან და შემამსუბუქებელ ზომებთან დაკავშირებით.

პირველ რიგში ამერიკის შეერთებულ შტატებში გარემოზე ზემოქმედების შეფასებაზე პასუხისმგებელია ფედერალური მთავრობის სააგენტო. NEPA-ს რეგულაციებით დაშვებულია სააგენტოების მიერ გარეშე კონსულტანტების დაქირავება EIS-ის მომზადების ან პროცესის მსვლელობისას დახმარების აღმოჩენის მიზნით, თუმცა სააგენტო მაინც პირდაპირ პასუხისმგებელი რჩება EIS-ის მოცულობასა და შინაარსზე.[783] დეველოპერებსა და სხვა პირებს, რომელთაც ფინანსური ინტერესი აქვთ პროექტის მიმართ, ეკრძალებათ მონაწილეობა მიიღონ როგორც მომზადების, ასევე გარე კონტრაქტორების არჩევის პროცესში.[784] მართალია, რეგულაციებით დეველოპერებს შეუძლიათ წინასწარი შეფასების მომზადება, მაგრამ EIS-სთან დაკავშირებით მხოლოდ სააგენტოა უფლებამოსილი როგორც მოცულობაზე (scope), ასევე შინაარსზე.

რაც შეეხება, ევროპულ დირექტივას, მათ ამერიკული მოდელისაგან განსხავებულ მიდგომა აირჩიეს. კერძოდ, კი გზშ-ის მომზადება აბსოლუტურად დეველოპერის პასუხისმგებლობაა.[785] დირექტივა ამასთან განმარტავს დეველოპერს, როგორც „აპლიკანტს, რომელიც ავტორიზებულია კერძო პროექტისთვის ან საჯარო სექტორი, რომელიც ინიცირებს პროექტს".[786] საფრანგეთშიც, ისევე როგორც სხვა ევროპულ ქვეყნებში, გზშ-ის მომზადება პროექტის განმახორციელებლის პრეროგატივაა და მათ ასევე შეუძლიათ, მთლიანი პროცესი ან მისი ნაწილი შესაბამის სპეციალიზირებულ ფირმებს დაუკვეთონ.[787] ანალოგიურადაა საკითხი მოწესრიგებული ბევრ ევროპულ ქვეყანაში.

---

783 42 CFR-ის §4332(2)(C).

784 42 CFR-ის §4332(2)(C).

785 2011/92/EU დირექტივის 5.2 მუხლი.

786 2011/92/EU დირექტივის 1.2 მუხლი.

787 Sanchez, Environmental Impact Assessment in France, 1993, 257.

მართალია მსოფლიო ბანკის რეგულაციის მიხედვითაც, მყიდველი (პროექტის ინიციატორია) პასუხისმგებელი გარემოს შეფასებისა და ანალიზის მომზადებაზე, მაგრამ ბანკის ამოცანათა მმართველი, ე.წ. „Task Manager" და შესაბამისი რეგიონალური გარემოსდაცვითი განყოფილება ეხმარება და მონიტორინგს უტარებს გზშ-ის პროცესს.[788] ბანკი ახორციელებს პროექტის სკრინინგს (იღებს გადაწყვეტილებას, თუ რომელ კატეგორიაში მოაქციოს პროექტი A, B თუ C-ში) და A კატეგორიის პროექტებისთვის ეხმარება შემსყიდველ მხარეს გზშ-ის სკოუპის განსაზღვრასა და რეკომენდაციის პირობების მომზადებაში.[789] რაც შეეხება პროექტებს, რომელთაც აქვთ გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების პოტენციალი, ბანკის რეგულაცია ითვალისწინებს, მხარემ იყოლიოს დამოუკიდებელი გარემოსდამცველი სპეციალისტებისაგან დაკომპლექტებული კონსულტანტები, რომლებიც არ იქნებიან დაკავშირებული პროექტთან, მაშასადამე არ ექნებათ პირადი ინტერესი პროექტთან მიმართებით, არ მისცემენ რჩევებს პროპონენტს გზშ-ის მომზადებისა და რეკომენდაციების პრაქტიკაში დანერგვის კუთხით.[790]

საქართველოში გარემოსდაცვის სფეროში უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოებია საქართველოს მთავრობა, საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.[791] თუმცა, უშუალოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მომზადებაზე პასუხისმგებელი პირი არის საქმიანობის განმახორციელებელი, რომელიც პირველ ეტაპზე ახორციელებს სკრინინგს II დანართით გათვალისწინებულ საქმიანობის შემთხვევაში და შედეგებს განცხადებით წარუდგენს სამინისტროს, რომელიც გადაწყვეტს, ექვემდებარება თუ არა კონკრეტული საქმიანობა გზშ-ს.[792] იმ შემთხვევაში, თუ საქმიანობის განმახორციელებელი დარწმუნებულია, რომ მისი პროექტი ექვემდებარება გზშ-ს და აუცილებელია გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემა, მას შეუძლია, სამინისტროს მიმართოს სკოპინგის განცხადებით, სკრინინგის პროცედურის გარეშე.[793] გზშ-ს ანგარიშის მომზადების ვალდებულება კი აქვს საქმიანობის განმახორციელებელს, რომელსაც იგი ამზადებს დამოუკიდებლად ან კონსულტანტის დახმარებით.[794]

### 5.3. ფინანსური მხარდაჭერა

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კვლევის წარმოება უდავოდ დიდ ფინანსურ ხარჯებთან არის დაკავშირებული, რაც, როგორც უკვე აღინიშნა,

[788] OP 4.01 para. 4.
[789] OP 4.01, para. 4-6.
[790] OP 4.01, para 4.
[791] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-4 მუხლი.
[792] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 7.2. მუხლი.
[793] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 7.13. მუხლი.
[794] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 10.2. მუხლი.

ერთ-ერთი ძლიერი არგუმენტია ამ ინსტიტუტის საწინააღმდეგოდ. მაგრამ რეალობა არის შემდეგი - რამდენად ძვირი, მოცულობითი, ხანგრძლივიც არ უნდა იყოს გზშ-ს მომზადება, ფაქტია, რომ სხვადასხვა კანონმდებლობების მიხედვით არსებობს ვალდებულება, ამა თუ იმ პროექტისთვის მომზადდეს და შეფასდეს ანგარიში. ამავე დროს, ამასთან დაკავშირებით ჩნდება კითხვა, თუ მაინც უნდა მომზადდეს ანგარიში, ვინ შეიძლება იყოს ამ პროცესის სპონსორი? ვინ არის ვალდებული, გაწიოს ხარჯები?

დასათანხმებელია ცნობილი მოსაზრება, რომ სახელმწიფომ, მთავრობებმა უნდა იზრუნონ გარემოზე, შეინარჩუნონ ბუნებრივი რესურსები, მოახდინონ გლობალური დათბობისა ან სხვა ბუნებრივი კატასტროფების პრევენცია და საბოლოო ჯამში უსაფრთხო გარემო შეუქმნან მოქალაქეებსა და მომავალ თაობას. ამ მსჯელობას თუ გავყვებით, გამოდის რომ სახელმწიფომ საკუთარი ბიუჯეტიდან უნდა გაიღოს თანხები გზშ-ის მომზადებისათვის და ამ შემთხვევაში არ აქვს მნიშვნელობა ვინ არის ინიციატორი მხარე, კერძო თუ საჯარო სექტორი. თუმცა თუ გავითვალისწინებით გზშ-ს დაქვემდებარებული პროექტების სახეობების რაოდენობას და შესაბამისად ინიციატივათა რაოდენობას, რაც მხოლოდ კერძო სექტორიდან მოდის და ამას დამატებული საჯარო სექტორის ინიციატივები, საქმე კოლოსალურ თანხებთან გვექნება. შეუძლებელია, განვითარებული და მაღალბიუჯეტიანი სახელმწიფოს არსებობის შემთხვევაშიც კი, ამ ხარჯების უზრუნველყოფა დაევალოთ სახელმწიფოებს.

არსებობს პრობლემის გადაჭრის მეორე ხერხიც, რაც გულისხმობს გზშ-ს ხარჯების ანაზღაურებას ინიციატორის, პროექტის განმახორციელებელი მხარის, სპონსორის მიერ, რაც შედარებით ლოგიკური გადაწყვეტილება შეიძლება იყოს. პრინციპში, ზოგადად ეს ასეც არის მიღებული - ხარჯები რომელიც დაკავშრებულია გზშ-ის მომზადებასთან უნდა მომდინარეობდეს პროპონენტისაგან (იგივე, სპონსორის ან დეველოპერისაგან). შესაბამისად, კერძო პროექტების გზშ-ის მომზადებისთვის თანხები არ უნდა გამოიყოს სახელმწიფო ფონდებიდან.

ამერიკული NEPA სრულ უფლებამოსილებას ანიჭებს ფედერალური სააგენტოების ხელმძღვანელებს, თავად განსაზღვრონ ხარჯების[795] განაწილების წესი,[796] თუმცა მხოლოდ იშვიათად თუ გამოიყენება აღნიშნული დისპოზიცია. შესაბამისად, ხშირ შემთხვევაში ფედერალური მთავრობა იხდის გზშ-ის მოსამზადებელ ხარჯებს. რა თქმა უნდა, სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული პროექტებისა და პროგრამებისთვის, საჯარო ფონდებით ფი-

[795] 31 CFR-ის §9701(b)-ის მიხედვით, ყველა გადასახადი განსაზღვრული უნდა იყოს შემდეგი კრიტერიუმების საფუძველზე: ფასი უნდა იყოს სამართლიანი, საბაზრო ღირებულების, პროდუქტისა თუ სერვისის ღირებულების შესაბამისი, ამასთან შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს საჯარო პოლიტიკასა და ინტერესთან, უნდა ეფუძნებოდეს სხვა რელევანტურ ფაქტებს.

[796] 31 CFR-ის §9701 – Fees and charges for Government services and things of value.

ნანსდება გზშ-ის ყველა ხარჯი. საქმიანობის განხორციელების მსურველებს გზშ-ის მომზადება ევალებათ საკუთარი ხარჯებით.[797]

ასევე ლიბერალური მიდგომით გამოირჩევა ევროპული დირექტივა, რომელიც პირდაპირ არ განსაზღვრავს, თუ ვინ უნდა უზრუნველყოს პროცესის ფინანსური მხარე და წევრ ქვეყნებს საშუალებას აძლევს, თავად განსაზღვრონ პასუხისმგებელი ორგანო.[798] ასე მაგალითად, საფრანგეთში პროექტის განმახორციელებელი ფინანსურად პასუხისმგებელია შეფასების მომზადებასთან დაკავშირებული ნებისმიერი ხარჯისთვის.

პროექტის ინიციატორია ფინანსურად პასუხისმგებელი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადებისას მსოფლიო ბანკის რეგულაციითაც, იმ განსხვავებით, რომ მას შეუძლია ფინანსური დახმარებისათვის მიმართოს ბანკს გზშ-ს მომზადების ეტაპზე „Project Preparation Facility"-ის (პროექტის მომზადების უწყება) მეშვეობით და მიიღოს თანხები „ტექნიკური დახმარების საგრანტო პროგრამიდან"[799] ან ე.წ. „სანდო ფონდიდან" (trust fund).[800] ევროპული ბანკი დუმს ფინანსურ მოწესრიგებასთან დაკავშირებით, რაც მხოლოდ იმის ვარაუდის შესაძლებლობას იძლევა, რომ პროექტის სპონსორები და მხარდამჭერები თავად უნდა გაუმკლავდნენ გზშ-ის მომზადებიდან წარმოშობილ ხარჯებს.

საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი პირდაპირ ითვალისწინებს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის ხარჯების ანაზღაურების წესს. მას შემდეგ, რაც სამინისტროს მიერ მოხდება სკოპინგის დასკვნის დამტკიცება საქმიანობის განმახორციელებელი ან/და კონსულტანტი უზრუნველყოფს გზშ-ის ანგარიშის მომზადებას. გზშ-ის ანგარიშის მომზადებისთვის საჭირო ხარჯებს საქმიანობის განმახორციელებელი აანაზღაურებს.[801]

### 5.4. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესის დაწყების დრო

გარდა იმ პრობლემებისა, რომელიც თავს იჩენს ზოგადად გზშ-ს მომზადებისას, იქნება ეს ფინანსური მხარე, ტექნიკური თუ შინაარსობრივი, ასევე მნიშვნელოვანია შეირჩეს სწორი დრო, თუ როდის უნდა დაიწყოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასება. როგორც გარემოს დამცველები ამტკიცებენ, პროცესი უნდა დაიწყოს მაქსიმალურად ადრე. იქიდან გამომდინარე რომ გზშ მნიშვნელოვან დამგეგმავ ინსტრუმენტად არის აღიარებული, იგი ყველა

---

797 National Environmental and Planning Agency, Guidelines for Conducting Environmental Impact Assessments, Revised in 2007, V-VI.

798 2011/92/EU დირექტივა.

799 Technical Assistance Grant Program არის მსოფლო ბანკის მერ ინიცირებული საგრანტო პროგრამა, რომელიც რიგ შემთხვევებში ფინანსურად მხარს უჭერს ამა თუ იმ პროექტს.

800 OP 4.01 para. 4-5.

801 გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 10.1. მუხლი.

პროცესის ყველა ეტაპში უნდა იყოს ინტეგრირებული. ფრთხილი და ადრეული შეფასება გარემო პირობებისა პრევენციული მექანიზმია ძვირადღირებული შეცდომების თავიდან ასაცილებლად. ამ წინადადების ჭეშმარიტება პრაქტიკაში მრავალჯერ დაადასტურა ისეთმა პროექტებმა, რომლებიც მოგვიანებთ იძულებულნი გახდნენ გადაედოთ, გადაეკეთებინათ ან საერთოდაც მიეტოვებინათ გეგმარების პროცესი მოულოდნელი, გარემოზე საზიანო ზემოქმედების ფაქტორის აღმოჩენის გამო.

ზემოხსენებული ფაქტორი საფუძვლიანად არის გათვალისწინებული აშშ-ში, ვინაიდან NEPA-ს მიხედვით, შეფასების პროცესის ინტეგრირება გეგმარებით პროცესში უნდა მოხდეს შეძლებისდაგვარად ადრეულ პერიოდში და სააგენტოებმა უნდა იზრუნონ, რომ გეგმარება და გადაწყვეტილებები პირდაპირ შესაბამისობაში მოდიოდეს გარემოს ღირებულებასთან. ამით თავიდან ავიცილებთ პროექტების გადადებასა და მოსალოდნელ პოტენციური კონფლიქტებს.[802]

ევროპული დირექტივა არ განსაზღვრავს შეფასების პროცესის დაწყების დროს, შესაბამისად წევრ ქვეყნებს შეუძლიათ თავად დაარეგულირონ აღნიშნული. საქართველოში არსებული რეგულაცია იზიარებს ევროპულ მიდგომას და მოითხოვს, რაც შეიძლება ადრეულ პერიოდში დაიწყოს გზშ-ს პროცესი. კერძოდ, საქმიანობის განმახორციელებელი ვალდებულია, საქმიანობის დაგეგმვის შეძლებისდაგვარად ადრეულ ეტაპზე სამინისტროს წარუდგინოს სკოპინგის განცხადება სკოპინგის ანგარიშთან ერთად,[803] რაც გზშ-ს პროცედურის დაწების მაუწყებელია.

## 6. საზოგადოების მონაწილეობა გზშ-ს პროცესში

### 6.2. ევროკავშირის სამართალი

IE დირექტივის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა ჩაატარონ ყველა საჭირო ღონისძიება, რათა საზოგადოებას სანებართვო გადაწყვეტილების[804] მიღების პროცესში მიეცეს „დროული და ეფექტური" მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა.[805] დროულ და ეფექტურ მონაწილეობაში იგულისხმება, როგორც საზოგადოების სათანადოდ ინფორმირება (მათ შორის, კონსულტაციების გაწევის ვალდებულება, ტექნიკურ საკითხებთან დაკავში-

802 40 CFR § 1501.2.

803 გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 8.1. მუხლი.

804 გადაწყვეტილება შეიძლება ეხებოდეს ახალ ნებართვას, ნებართვაში არსებითი ხასიათის ცვლილებას ან სანებართვო პირობების აქტუალიზაციას.

805 იხ. მუხ. 24 IEA.

რებით),[806] ისე შესაფერისი წარმოება-სამართლებრივი სტანდარტების დამკვიდრება.[807] თუ სანებართვო წარმოებაში ჩართულია გზშ-ის პროცედურა, მაშინ სწორედ ამ უკანასკნელის მეშვეობით უნდა უზრუნველვყოთ საზოგადოების დროული მონაწილეობა.

იქიდან გამომდინარე, რომ EIA დირექტივა ძირითადად ზოგადი ხასიათის მითითებების აქტია, ვიდრე იმპერატიული, მეტ თავისუფლებას უტოვებს წევრ ქვეყნებს, გარკვეული სპეციფიკურობების გათვალისწინებით გაწერონ შიდა რეგულაციები. თუმცა უნდა დაიცვან დირექტივის ჩარჩო მოთხოვნები. ასე მაგალითად, დირექტივის მიხედვით, საზოგადოება ყველა ეტაპზე უნდა იქნეს ინფორმირებული, ნებისმიერი პროექტის შემთხვევაში, რომელიც საჭიროებს გზშ-ს,[808] თუმცა კონკრეტული დრო, თუ როდის უნდა მიეწოდოს საზოგადოებას ეს ინფორმაცია, დატოვებულია ღიად. შესაბამისად, წევრ ქვეყნებს თავად შეუძლიათ ამ უკანასკნელის განსაზღვრა.[809]

### 6.2. გერმანული სამართალი

გერმანული სამართლის მიხედვით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ეტაპზევე სახელმწიფო თავად არის ვალდებული უზრუნველყოს საზოგადოების მონაწილეობა,[810] ხოლო შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენის შემთხვევაში, თავადვე დაასაბუთოს საქმიანობის დასაშვებობის მიზანშეწონილობის საკითხი.[811]

გერმანულ სამართალში ერთ-ერთ ცენტრალურ ადგილს იკავებს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურაში საზოგადოებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობის საკითხი, რაც უზრუნველყოფილია, როგორც ეროვნულ, ისე ტრანსსასაზღვრო დონეზე.[812] ცხადია, რომ ინვესტორები ცდილობენ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშში, ცალკეული სუბიექტური შეხედულებები და შეფასებები შენიღბონ სხვა ინფორმაციებით და ძალიან მწირად ასახონ ალტერნატიული მოსაზრებები.[813] ასეთ შემთხვევაში, სწორედ საზოგადოების მონაწილეობა აღმოფხვრის შეფასების ზედაპირულობას. დაინტერესებული პირების სხვა-

---

806 იხ. მუხ. 24 აბზ. 2, ასევე IV დანართი IEA.

807 ამ მხრივ პრობლემურია ქართული კანონმდებლობის მიდგომა იმასთან დაკავშირებით, რომ საჯარო განხილვებს ატარებს ნებართვის მაძიებელი (ამის თაობაზე იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 233-234).

808 2011/92/EU დირექტივის 6.2 მუხლი.

809 2011/92/EU დირექტივის 6.2 მუხლი.

810 UVPG-ის 9.1(1) პარაგრაფი.

811 UVPG-ის 9.2 პარაგრაფი. შეად. ორჰუსის კონვენციის მე-6 მუხლი (საქართველო შეურთდა 2000 წ.).

812 UVPG-ის 7-9b პარაგრაფი.

813 Holder/Lee, Environmental Protection, Law and Policy, 2007, 558.

დასხვა სუბიექტური შეფასება უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებაში, ის უზრუნველყოფს გამჭვირვალე პროცესისა და მიღებული შედეგის ლეგიტიმურობას.[814]

უპირველესად, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებს ეძლევათ შესაძლებლობა, წარმოადგინონ მოსაზრებები მათი კომპეტენციის ფარგლებში.[815] ასეთი ორგანოების წრე მხოლოდ კონკრეტული შემთხვევის შესაბამისად განისაზღვრება. ეს შეიძლება იყოს სოფლის მეურნეობის, ტყის, წყლის, ატმოსფერული ჰაერისა და ა.შ. დაცვის სამსახურები.[816] ლიტერატურაში ტერმინი - „კომპეტენციის ფარგლები“ განიმარტება, როგორც საჯარო-სამართლებრივი ამოცანის განხორციელება, როცა მნიშვნელობა არ აქვს განმახორციელებლის ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ფორმას.[817]

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესში საზოგადოების აქტიური ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით, დადგენილია ისეთი სამართლებრივი მექანიზმები, როგორებიცაა ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნება, დოკუმენტების გაცნობა, შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა, შენიშვნებისა და მოსაზრებების განხილვა, ადრესატისათვის დასაბუთებული პასუხის გაცემა და სხვა.[818]

თუ ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო გააცნობიერებს, რომ დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელებამ, შესაძლებელია, უარყოფითი ზეგავლენა გამოიწვიოს მეზობელ სახელმწიფოზე (საუბარია ე.წ. ტრანსნაციონალური ხასიათის პროექტებზე), მაშინ, ის ვალდებულია მის ხელთ არსებული ყველა რელევანტური ინფორმაცია გადაუგზავნოს დაინტერესებულ სახელმწიფოს, მისი მოქალაქეებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების ინფორმირების მიზნით, დროის იმ პარალელურ მონაკვეთში, რა დროსაც ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახდა ადგილობრივი მოქალაქეებისათვის.[819]

### 6.3. საფინანსო ორგანიზაციები

ზოგადად, მსოფლიო ბანკის მიდგომაა, აუცილებლად გათვალისწინდეს საზოგადოების აზრი გზშ-ს პროცესში. ამ მიზნით, ბანკი რეკომენდაციას უწევს საქმიანობის განმახორციელებელს, რომელმაც ბანკისგან მიიღო დაფინანსება, გაიაროს კონსულტაცია (საჯარო მოსმენა ამ შემთხვევაში არ არის გათვალისწინებული[820]) დაინტერესებულ ჯგუფებთან და NGO-ებთან სკრინინგის დასრულებიდან მოკლე პერიოდშივე (მაშასადამე, მას შემდეგ,

814 Holder/Lee, Environmental Protection, Law and Policy, 2007, 558.
815 UVPG-ის მე-7 პარაგრაფი.
816 Kloepfer, Umweltrecht, 2004, 353.
817 Erbguth/Schink, UVPG (Kommentar), 1996, § 7, Rn. 3.
818 UVPG-ის მე-9 პარაგრაფი.
819 UVPG-ის 9b პარაგრაფი.
820 OP 4.01 para. 15.

რაც განისაზღვრება პროექტის კატეგორია).[821] თუმცა, ეს სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ სკოპინგის პროცესში საზოგადოების ჩართულობა სავალდებულოა. მსოფლიო ბანკის პროცედურა არ მოითხოვს განმახორციელებლის მხრიდან მოქალაქეთა და არასამთავრობო ორგანიზაციათა აუცილებელ ჩართულობას სკოპინგის პროცესში. საზოგადოების ჩართვა მხოლოდ მაშინ ხდება, როდესაც ეს საჭიროა იმ საკითხების გარშემო მსჯელობისთვის, რომელიც მათ ზიანს აყენებს.[822] ამასთან, ინფორმაცია, რომელიც მიეწოდებათ მოქალაქეებს და NGO-ებს, შეზღუდულია და მოიცავს მხოლოდ პროექტის საწყის ფაზაზე არსებულ აღწერასა და მიზნებს. თუმცა მათი მიწოდება უნდა მოხდეს დროულად, შესაბამის და გასაგებ ენაზე.[823] ინფორმაცია უნდა განთავსდეს, ხელმისაწვდომ ადგილას, იქ სადაც დაზარალებული ჯგუფები ადვილად შეძლებენ მის მოძიებას.[824] თუმცა მათი მხრიდან მოსაზრებების წარდგენა დასაშვებია, მაგრამ ბანკი არ ავალდებულებს განმახორციელებელს, პასუხი გასცეს მოქალაქეებს. მეტიც, მსოფლიო ბანკის რეგულაციაში არ არსებობს პროცედურები მიღებული გადაწყვეტილების მოქალაქეებისთვის გაცნობის შესახებ ან გზშ-ის სადაოდ გახდომის თაობაზე.

### 6.4. საქართველო

ქართულ სამართალში საზოგადოების მონაწილეობის უფლება მნიშვნელოვანი კომპონენტია გზშ-ს პროცესში. სახელმწიფო ვალდებულია, ორგანიზება გაუწიოს გზშ-ის პროცედურების განხორციელებას და რაც შეიძლება ადრეულ ეტაპზე უზრუნველყოს საზოგადოების (როდესაც შესაძლებელია საზოგადოების ეფექტიანი მონაწილეობა) ჩართულობა. ასევე, უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, უზრუნველყოს საზოგადოების ინფორმირება მონაწილეობის შესაძლებლობის თაობაზე დროული, ეფექტიანი და ადეკვატური საშუალებებით.[825] საზოგადოებისათვის დოკუმენტაციის ხელმისაწვდომობას[826] პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან სწორედ მათი მეშვეობით ხდება შესაძლებელი საზოგადოების მხრიდან მოსაზრებების წარდგენა (წერილობით, ზეპირად - საჯარო განხილვის დროს, ელექტრონული ფორმით).[827]

ევროპული სულისკვეთებისა და ღირებულებების აშკარა გამოვლინებაა დათქმა შენიშვნების გათვალისწინების ვალდებულების თაობაზე ნაციონალურ კანონმდებლობაში. საზოგადოების ჩართულობას, როგორც უკვე

[821] OP 4.01 para. 15.
[822] OP 4.01 para. 15.
[823] OP 4.01 para. 16.
[824] OP 4.01 para. 16.
[825] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 30-32-ე მუხლები.
[826] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 33-ე მუხლი.
[827] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 34-ე მუხლი.

განვიხილეთ არა ერთი ქვეყნის მაგალითზე, უდიდესი პრაქტიკული და სოციალური დანიშნულება აქვს. პრაქტიკაში მრავალჯერ დადასტურდა საზოგადოების აზრის უდიდესად დიდი მნიშვნელობა. შესაბამისად, ქართული გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსიც არ არის გამონაკლისი, რომელიც გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს განუსაზღვრავს ვალდებულებას, განიხილოს საზოგადოების მიერ წარმოდგენილი მოსაზრებები და შენიშვნები და შესაბამისი გადაწყვეტილების წერილობით დასაბუთებაში სათანადოდ ასახოს საზოგადოების მონაწილეობის შედეგები,[828] ხოლო მისი მიღების შემდეგ უზრუნველყოს საზოგადოებისთვის მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ ინფორმაციის დროული მიწოდება ამ თავით დადგენილი წესით, შესაბამისი საშუალებების გამოყენებით.[829]

2007 წლის რეგულაციებით, გარემოსდაცვითი ნებართვების გაცემის წარმოების სახედ პრაქტიკულად მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება იყო განსაზღვრული. რაც შეეხება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ნიშნებს, ის მოქმედებდა, თუმცა პრივატიზირებული სახით, რაც იმას გულისხმობდა, რომ საჯარო განხილვების ჩატარებისა და საზოგადოებასთან კომუნიკაციის უფლებამოსილება გადაცემული ჰქონდა დაინტერესებულ პირს (ნებართვის მაძიებელს). შესაბამისად, ის არ იყო ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახე.[830] ამიტომ, ამ საკითხის მოწესრიგების საჭიროება ძველ კანონში არსებობდა.[831] აღნიშნული პრობლემა გამოსწორებულია ახალი კოდექსის ფარგლებში.

## 7. სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება

### 7.1. სგშ-ის მიზანი

სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (სგშ) ქართულ სამართალში არის ნოვაცია. მართალია ამ საკითხთან დაკავშირებით საქართველოში გარკვეული სახის დისკუსიები იმართებოდა, თუმცა მისი სამოქმედოდ შემოღება მხოლოდ 2017 წლის გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით დაიწყო,

---

[828] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 35.1 მუხლი.

[829] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 35.2 მუხლი.

[830] ამასთან დაკავშირებით, განსხვავებული მოსაზრება აქვს გამოთქმული თბილისის სააპელაციო სასამართლოს, რომელიც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობასა და მის საჯარო განხილავს განმარტავს, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება-გამოცემის წარმოებაში საქვეყნოობის უზრუნველყოფას. სწორედ ამ არგუმენტით, სასამართლომ უარყო ორჰუსის კონვენციის მეექვსე მუხლით გარანტირებული პარტიციპაციის უფლების არსებითი დარღვევის ფაქტი (სსგ 3ბ/917-12 (9.12.2012)).

[831] ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, 2016, ვ.ნ. 233-დან.

რომელიც ამ ნაწილში ამოქმედდა 2018 წლის 1 ივლისიდან. ის ძირითადად ეფუძნება ევროკავშირის 2001 წლის დირექტივას გეგმებისა და პროგრამების სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ. ევროპულ სამართალში ის ცნობილია, როგორც EIA დირექტივის „მონათესავე" დირექტივა.[832] სგშ-ის მიზანი თავიდანვე იყო გარემოსდაცვითი წინდახედულობის პრინციპის რეალიზების შესაძლებლობის შექმნა. მისი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება, მაქსიმალურად ადრეულ ეტაპზე დადგინდეს, თუ რა ზეგავლენა შეიძლება ჰქონდეს სახელმწიფოს მიერ შემუშავებულ სტრატეგიულ დოკუმენტს. ცხადია, სტრატეგიულ დოკუმენტთან დაკავშირებული ინფორმირებული გადაწყვეტილებაც მხოლოდ ასეთი შეფასების საფუძველზე შეიძლება მიიღონ.

### 7.2. სგშ-ის დეფინიცია

საკანონმდებლო დეფინიციის თანახმად, „სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება არის სტრატეგიული დოკუმენტის განხორციელებით გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე შესაძლო ზემოქმედების შესწავლისა და ზოგადი პროგნოზირების პროცედურა."[833] ვინაიდან, სგშ-ის შედეგად მიღებული რეკომენდაციებისა და შეფასების შედეგების გათვალისწინება და მხედველობაში მიღება აუცილებელია შესაბამისი სტრატეგიული დოკუმენტის მიღებისას,[834] ამდენად ის არის ძირითადი გადაწყვეტილების მიღების არადამოუკიდებელი შემადგენელი საფეხური. ამდენად, ამ მხრივ, ქართული მოდელი შეესაბამება ევროპულ მიდგომას.[835] სგშ განსხვავდება გზშ-საგან, როგორც შეფასების საგნის, ისე შეფასების ბუნებით. საქმე ისაა, რომ სგშ-ის დროს მხედველობაში მიიღება ის ზეგავლენები, რომლებიც შეიძლება, გავითვალისწინოთ პროექტის მიმართ, თუმცა უკვე კონკრეტულად ამ პროექტის განხილვისას შეფასების შედეგები უმნიშვნელო როლს ასრულებს.[836]

### 7.3. სტრატეგიული დოკუმენტი

სგშ-ს ექვემდებარება სტრატეგიული დოკუმენტი. ლეგალური დეფინიციის თანახმად, სტრატეგიული დოკუმენტი არის საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ადმინისტრაციული ორგანოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, რომლითაც ცალკეული სექტორებისთვის დგინდება სამომავლო განვითარების ჩარჩო გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის III თავის შესაბამისად და ამავე კოდექსის I და II დანართებით გათ-

---

832 2001/42/EC.

833 გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-3 მუხლის „ქ" ქვეპუნქტი.

834 გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-3 მუხლის „ქ" ქვეპუნქტი.

835 ევროპული მიდგომა იხ. Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §8, Rn. 140 ff.

836 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §8, Rn. 135.

ვალისწინებული საქმიანობების სახეობებისთვის განისაზღვრება მახასიათებლები ან/და მოცულობები.[837] III თავში განსაზღვრულია სექტორალური სფეროები (სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, თევზჭერა, ენერგეტიკა, მრეწველობა, ტრანსპორტი, ნარჩენების მართვა, წყლის რესურსების მართვა, ელექტრონული კომუნიკაციები, ტურიზმი, დაგეგმარება და სივრცითი მოწყობა), რომლის მიმართ სგშ ჩატარდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მისი მეშვეობით გზშ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობებისთვის (ანუ საქმიანობებისთვის, რომლებიც მოცემულია I და II დანართებში) განისაზღვრება მახასიათებლები და მოცულობები. კოდექსი განსაზღვრავს ასევე ისეთ შემთხვევებს (სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან, ფორსმაჟორთან ან  საფინანსო ან/და საბიუჯეტო საკითხებს), რომლის მიმართ სგშ არ ტარდება. რაც შეეხება, სტრატეგიულ დოკუმენტში მცირედ ცვლილებას, ის მხოლოდ სკრინინგის საფუძველზე შეიძლება, დაექვემდებაროს სგშ-ის ვალდებულებას.

2001/42/EC დირექტივა იყენებს ტერმინებს გეგმები და პროგრამები. ზოგადად „გეგმა“ არის გეგმარებითი პროცესის შედეგი, პროდუქტი, რომელიც მოიცავს პოზიტიურ ან ნეგატიურ, სარეკომენდაციო ან სავალდებულო დათქმებს. საკუთრივ გეგმარებითი პროცესი მოიცავს არსებული, ფაქტობრივი სიტუაციის გაანალიზების, მომავალი განვითარების პროგნოზირებისა და ზოგადი გეგმარებითი მიდგომების განსაზღვრას. „პროგრამა“ არის ისეთი სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც მიითება საკანონმდებლო ან ადმინისტრაციული პროცედურების მეშვეობით.[838] დირექტივა განსაზღვრავს სგშ-ს დაქვემდებარებულ სავალდებულო[839] და ფაკულტატურ[840] შემთხვევებს, აგრეთვე, მიუთითებს ისეთ შემთხვევებზე, როცა გეგმები და პროგრამები არ ექვემდებარება სგშ-ს,[841] რასაც შეესაბამება ქართული კანონმდებლობის მიდგომები.

### 7.4. შეფასების შედეგი და მონიტორინგი

2001/42/EC დირექტივის მე-8 მუხლის თანახმად, იმავე დირექტივის მოთხოვნათა შესაბამისად შედგენილი გარემოსდაცვითი ანგარიში,[842] რომელშიც კონსოლიტირებული იქნება როგორც ეროვნული,[843] ისე ტრანსნაციონალური განხილვის შედეგები,[844] გათვალისწინებული უნდა იყოს სტრატეგიული დოკუმენტის მიღებისას. გერმანულ სამართალშიც სტრატეგიული შე-

[837] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-3 მუხლის „ყ“ ქვეპუნქტი.
[838] 2001/42/EC დირექტივის მე-2(a) მუხლი.
[839] 2001/42/EC დირექტივის 3.2 მუხლი.
[840] 2001/42/EC დირექტივის 4.4-6 მუხლი.
[841] 2001/42/EC დირექტივის 4.7 მუხლი.
[842] 2001/42/EC დირექტივის მე-5 მუხლი.
[843] 2001/42/EC დირექტივის მე-6 მუხლი.
[844] 2001/42/EC დირექტივის მე-7 მუხლი.

ფასების შედეგებს აქვს სარეკომენდაციო ხასიათი და მას ითვალისწინებენ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას.[845] ამ მხრივ, ქართული სამართალიც იმავე პრინციპს ეფუძნება.[846]

## 8. განხორციელებული რეფორმის შეფასება

მიუხედავად იმისა, რომ გარემოსდაცვითი შეფასების ინსტიტუტს დიდი ხნის ისტორია არ აქვს საქართველოში, მისი საკანონმდებლო მოწესრიგება დროს ნამდვილად არ ჩამორჩება. ის ემსახურება იმ იდეალური მიზნებისა და ამოცანების განხორციელებას, რასაც განვითარებული ქვეყნების გარემოსდაცვითი ინსტიტუტები. 2014 წლის კოდექსმა ჯერ კიდევ 1997 წელს გამოვლენილი ეს ნება საბოლოოდ განამტკიცა. ახალი კანონმდებლობით შემოთავაზებული ცვლილებები, იმავე კოდექსით განსაზღვრული მიზნების[847] მიღწევასთან ერთად, ემსახურება ევროპული რეგულაციების იმპლემენტაციას ქართულ კანონმდებლობაში.

[845] Strom, Umweltrecht, 10. Aufl., 2015, Rn. 350.

[846] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-3 მუხლის „ქ“ ქვეპუნქტი.

# VII თავი.
# გარემოზე მიყენებული ზიანის რეგულირება

## 1. ქართული სამართალი

### 1.1. კერძო-სამართლებრივი მექანიზმები

#### *1.1.1. ზოგადი კონცეფცია*

ქართულ სამართალში გარემოზე მიყენებული ზიანის ანაზღაურების კერძო-სამართლებრივ წესთან მიმართებით გვაქვს ორი განსხვავებული სამართლებრივი საფუძველი: 1) საშიში ნივთიერებებით გამოწვეული ზიანის კომპენსაციის წესი, რომელსაც არეგულირებს „საშიში ნივთიერებებით გამოწვეული ზიანის კომპენსაციის შესახებ“ საქართველოს კანონი და 2) ზიანის სხვა შემთხვევაში, რომელიც გამოწვეული არ არის საშიში ნივთიერებებით და რომელიც რეგულირდება სამოქალაქო კოდექსით.[848] შინაარსობრივ სხვაობებს თუ არ მივაქცევთ ყურადღებას, ამ მხრივ, ქართული სამართალი იმეორებს გერმანული სამართლის მიდგომებს. კერძოდ, გერმანულ სამართალში კერძო გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის კონცეფცია ეფუძნება, ერთი მხრივ, დელიქტური ვალდებულების პასუხისმგებლობის (deliktische Verschuldenshaftung), ხოლო, მეორე მხრივ, საფრთხის პასუხისმგებლობის (Gefährdungshaftung) კონცეფციას.[849] პირველი კონცეფცია ეფუძნება გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის 823-ე პარაგრაფის დათქმებს, ხოლო მეორე კონცეფცია ეფუძნება გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ ფედერალურ კანონს.[850]

#### *1.1.2. საშიში ნივთიერებებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება*

„საშიში ნივთიერებებით გამოწვეული ზიანის კომპენსაციის შესახებ“ საქართველოს კანონი (1999 წ.) განსაზღვრავს პირის პასუხისმგებლობას გარემოზე საშიშ ნივთიერებათა ზემოქმედების შედეგად მიყენებული ზიანისათვის ბრალის მიუხედავად, თუ ამით დაზიანდა:

– ადამიანის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა;

---

[847] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-2 მუხლი.

[848] ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, 2010, 108.

[849] Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §6, Rn. 103.

[850] Bundesgesetz über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Bundes-Umwelthaftungsgesetz – 10/12/1990).

- გარემო, ისტორიული და კულტურული მნიშვნელობის ობიექტები;
- ქონება და ეკონომიკური ინტერესები.

ზიანი შეიძლება მიადგეს, როგორც კერძო პირს, ისე სახელმწიფოს.[851] კანონს შემოაქვს არაბრალეული პასუხისმგებლობის,[852] პასუხისმგებელი პირის განსაზღვრის,[853] სოლიდარული პასუხისმგებლობის დადგენის,[854] საშიში ნივთიერების განსაზღვრის,[855] კომპენსაციის გამომრიცხველი (საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა, ბრძანების შესრულება, ნებადართული საქმიანობა, გარდაუვალი, დაუძლეველი ძალა) სამართლებრივი საფუძვლები.[856]

კანონის ერთ-ერთი სერიოზული ხარვეზია საშიში ნივთიერების განსაზღვრის დეფიციტი. ის ამ მხრივ მხოლოდ ზოგად დეფინიციას გვთავაზობს. ეს ხარვეზი კანონში 2004 წლიდან გაჩნდა. საქმე ისაა, რომ საშიში ნივთიერებების დეტალური ჩამონათვალი მოცემული იყო 1997 წლის საგადასახადო კოდექსის მე-200 მუხლში, აგრეთვე მინისტრის 1997 წლის 3 ნოემბრის #139 ბრძანებაში „დაბინძურების სტაციონარული წყაროებიდან ატმოსფეროში გაფრქვეულ და წყლის ობიექტებში ჩაშვებულ მავნე ნივთიერებათა ფარდობითი საშიშროების კოეფიციენტების“ დამტკიცების თაობაზე, რომლებიც 2004 წლის ახალი საგადასახადო კოდექსის საფუძველზე გაუქმდა და მისი ჩამონათვალის შესახებ დღეისათვის რაიმე კონკრეტული ნორმატიული აქტი არ არსებობს.

### *1.1.3. გარემოსათვის ზიანის მიყენების კომპენსაცია სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით და მისი მატერიალურ-სამართლებრივი საფუძველი*

როცა მოსამართლე მოითხოვს გარემოზე მიყენებული ზიანის სამოქალაქო წესით განხილვას, ასევე იმ შემთხვევაში, როცა ქმედება არ შეიცავს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას ან გასულია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრების ვადები, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შედგენილი საქმე იხილება სამოქალაქო სამართალწარმოების (ჩვეულებრივი სასარჩელო წარმოების) წესით, რა დროსაც გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის (1997 წ.) 992-ე მუხლის ზოგადი წესი, ცხადია, თუ დაზიანება გამოწვეული არ არის საშიში ნივთიერებით. თუ ზიანი ადგება კერძო პირებს, მაშინ ეს უკანასკნელი იქნება მოსარჩელე იმავე სამართლებრივი საფუძვლით. მიდგომები განსხვავებული იქნება მხოლოდ ზიანის ოდენობის განსაზღვრასთან დაკავშირებით. სახელმწიფოს შემთხვევაში სახელ-

---

851 „საშიში ნივთიერებებით გამოწვეული ზიანის კომპენსაციის შესახებ“ საქართველოს კანონის (შემდეგში - სნგზკ) მე-4 მუხლი.

852 სნგზკ-ის 1-ლი მუხლი.

853 სნგზკ-ის მე-2 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

854 სნგზკ-ის მე-5 მუხლი.

855 სნგზკ-ის მე-2 მუხლის „ა“ და „გ“ ქვეპუნქტები.

856 სნგზკ-ის მე-6 მუხლი.

მწიფოსთვის (გარემოსთვის) მიყენებული ზიანის ოდენობა დგინდება წინასწარ, ნორმატიულად განსაზღვრული მათემატიკური ფორმულებით, ხოლო მეორე შემთხვევაში ზიანის ოდენობა განისაზღვრება ინდივიდუალურად, კერძო ავტონომიისა და მტკიცებულებათა შეფასების საფუძველზე.

### 1.2. ზიანის ანაზღაურების საჯარო-სამართლებრივი მექანიზმები

#### *1.2.1. ზიანის ოდენობის განსაზღვრის საჯარო-სამართლებრივი წესი*

ქართულ სამართალში გარემოზე მიყენებული ზიანის მიმართ მოქმედებს წესრიგის-სამართლებრივი ან მონეტარული მექანიზმები. ეს მოდელი გულისხმობს გარემოს დამაზიანებელი პირის, როგორც სისხლის-სამართლებრივი ან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი წესით დასჯას (წესრიგის-სამართლებრივი მექანიზმი), ისე მასზე დამატებით გარემოზე მიყენებული ზიანის ანაზღაურების დაკისრებას (მონეტარული მექანიზმები), რომელიც ირიცხება ქვეყნის საერთო ბიუჯეტში. ზიანის ოდენობა დგინდება სპეციალური ტექნიკური რეგლამენტის საფუძველზე.[857] რეგლამენტის შესაბამისად ზიანის ოდენობა განისაზღვრება ატმოსფერული ჰაერის, მიწის, ტყის რესურსების, თევზის, ცხოველთა სამყაროს, წიაღის, წყლის რესურსების დაზიანებისას. მეთოდიკის კონცეფტუალური მიდგომა გაცხადებულია 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტში, რომლის თანახმად „გარემოზე ზემოქმედების რეგულირების დანიშნულებაა, ამოღების მიზნით იმ შემოსავალის გაანგარიშება, რომელიც არ მიუღია სახელმწიფოს და რომელსაც იგი მიიღებდა საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული სამართლებრივი ნორმების ჯეროვანი შესრულებისას“.

რეგლამენტში განსაზღვრულია ზემოთ ჩამოთვლილ გარემოს თითოეულ კომპონენტზე უკანონო მოპყრობისას ზიანის ოდენობის დადგენის სქემა, რომელიც ერთ შემთხვევაში იანგარიშება შესაბამისი მათემატიკური ფორმულებით (მაგალითად წყლის, ჰაერის ან მიწის დაბინძურებისას), ან მეორე შემთხვევაში, აპელირება ხდება ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის დადგენილ მოსაკრებელზე, რომელიც მრავლდება კონკრეტული შემთხვევიდან გამომდინარე ასამაღლებელ კოეფიციენტზე (მაგ: ხუთმაგ ან ათმაგ ოდენობაზე). ზოგიერთ შემთხვევაში პირდაპირ დადგენილია თანხის ოდენობა (მაგ: თბილისის კანონი). რაც შეეხება ზიანის ოდენობის დადგენის წესს, საშიში ნივთიერებებით გამოწვეული ზიანის შემთხვევაში, აღნიშნული ზიანის მეთოდიკა ვრცელდება იმ შემთხვევებზეც, თუ მოსარჩელე მხარე არ არის კერძო პირი.

---

[857] იხ. „ტექნიკური რეგლამენტის - გარემოსთვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის (გამოანგარიშების) მეთოდიკა“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის #54 დადგენილება.

### *1.2.2. გარემოსათვის მიყენებული ზიანის კომპენსაცია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი წარმოების წესით*

ამ შემთხვევაში უფლებამოსილი პირის მიერ ადმინისტრაციული გადაცდომის ფაქტზე დგება შესაბამისი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი და ზიანის გამოანგარიშების მეთოდიკის[858] ან „ქალაქ თბილისის საზღვრებში და მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული მწვანე ნარგავებისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის განსაკუთრებული დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად, დგება ზიანის დაანგარიშების აქტი, სადაც მითითებულია ზიანის ოდენობა. ამის შემდეგ ამ კონკრეტულ საქმესთან დაკავშირებული საქმის მასალები გადაეგზავნება შესაბამის სასამართლოს, რომელიც საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის (1984 წ.) მე-40 მუხლის შესაბამისად, ვალდებულია ადმინისტრაციული სახდელის დადების საკითხის გადაწყვეტისას, იმავდროულად დააკისროს დამრღვევს მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება „თუ ადმინისტრაციულმა სამართალდარღვევამ ქონებრივი ზიანი მიაყენა მოქალაქეს, საწარმოს, დაწესებულებას, ორგანიზაციას ან სახელმწიფოს." მართალია, ამ მუხლში მითითებული არაფერია მითითებული „გარემოსათვის ზიანის მიყენებაზე," მაგრამ სასამართლოები ამ მუხლის მოთხოვნას, უმეტეს შემთხვევაში, გარემოსთან მიმართებითაც იყენებენ. თუმცა არის შემთხვევები, როცა მოსამართლეები მსგავსი საქმეების სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის მიერ განხილვას მოითხოვენ.

### *1.2.3. გარემოსათვის ზიანის მიყენების კომპენსაცია სისხლის-სამართლებრივი სამართალწარმოების წესით*

ამ საკითხთან დაკავშირებით 2007 წლამდე არსებობდა განსხვავებული რეგულაცია. თუ ქმედება გარემოზე ზიანის მიყენებასთან ერთად სისხლის-სამართლებრივ ნიშნებსაც შეიცავდა, გამოიყენებოდა სისხლის სამართლის საპროცესო ნორმები, რომლებიც რეგულირდება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის (1997 წ.) 30-ე,[859] 37-ე,[860] და 68-ე მუხლებით.[861] 2007 წლის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსმა გააუქმა ასეთი მიდგომა. კერძოდ, კოდექსის 92-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად,

---

858 „გარემოსთვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის (გამოანგარიშების) მეთოდიკის" დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის N54 დადგენილება (2014 წ.).

857 იხ. „ტექნიკური რეგლამენტის - გარემოსთვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის (გამოანგარიშების) მეთოდიკა" დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის #54 დადგენილება.

858 „გარემოსთვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის (გამოანგარიშების) მეთოდიკის" დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის N54 დადგენილება (2014 წ.).

859 სამოქალაქო სარჩელი და მისი წარდგენის საფუძველი.

860 პროკურორის მიერ სამოქალაქო სარჩელის წარდგენა და მხარდაჭერა.

861 პირის დაზარალებულად ცნობა.

„პირს უფლება აქვს, სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით მოითხოვოს მიყენებული ზიანის ანაზღაურება.“ სისხლის სამართლის საქმეში კი ის ზიანის თაობაზე კერძო სარჩელის ჩართვას ვერ მოითხოვს. ერთი შეხედვით, ეს ეწინააღმდეგება სამართალწარმოების ეკონომიურობის პრინციპს, თუმცა სრულად შეესაბამება საგნობრივი კომპეტენციების გამიჯვნის მოთხოვნას, რაც პირველთან შედარებით უპირატესია.

## 2. ევროკავშირის სამართალი (2004/35/EG დირექტივა)

### 2.1. გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის ზოგადი კონცეფცია

გარემოსათვის მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებლობის ევროპულ სამართალში უნდა გავმიჯნოთ ორი კონცეფცია:[862] ზიანზე სამოქალაქო სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, რომლის წინაპირობაა, რომ გარემოზე ზემოქმედება იმავადროულად არის დაზარალებულის საკუთრებაზე ზიანი. ეს კონცეფცია ერთეულ შემთხვევებში გხვდება ევროპის დირექტივებში, მაგალითად, პროდუქციაზე პასუხისმგებლობის 85/374/EWG დირექტივაში, ისეთ შემთხვევაში, როდესაც პროდუქცია იწვევს კერძო მიწის ნაკვეთის დაზიანებას. ამ მიმართულებით ევროპის სამართალი არ არის სისტემატურად ჰარმონიზებული. ამის ნაცვლად წევრი სახელმწიფოების ფარგლებში გხვდება პასუხისმგებლობის სამოქალაქოსამართლებრივი საფუძვლების განმსაზღვრელი მრავალი ნორმა, როგორც ზოგადი პასუხისმგებლობის, ასევე სპეციალური გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის სფეროში, მაგ: წყლის, ნიადაგის დაცვისა და ნარჩენების სამართალში.

კერძოსამართლებრივი კონცეფციის პირისპირ დგას საჯარო-სამართლებრივი (მათ შორის, ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი) კონცეფცია. გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის რეგულაციური კონცეფცია, როგორც წესი, განისაზღვრება გარემოზე მიყენებული ზიანის კლასიფიკაციისა და მისი ხარისხის შესაბამისად. გარემოზე მიყენებული ზიანი შესაძლებელია იყოს სამრეწველო ავარიებით გამოწვეული (მაგ: აფეთქებებით, ხანძრებით, კაშხლის კუდსაცავის დაზიანების გამო ფართო ტერიტორიაზე დამაბინძურებლების გამოფრქვევით), სანებართვო პირობის ან საკანონმდებლო მოთხოვნის დარღვევი, ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისა და გარემოს დაბინძურებით და სხვა,[863] რისთვისაც ადეკვატური ადმინისტრაციულსამართლებრივი ვალდებულებები და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობებია დადგენილი.

---

[862] ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, 2010, 108.

[863] შუქუროვა/ახობაძე/ჰარუთუნიანი, პასუხისმგებლობა და გარემოზე მიყენებული ზიანი, ეკონომიკური ღირებულებების შეფასება: მეთოდოლოგია, ჩარჩოები, კრიტერიუმები, გამოყენება, 2014, 9-10.

ადმინისტრაციული რეგულირების ცენტრალური ინსტრუმენტი დეტალურად და ჰარმონიზებულად არის მოცემული 2004/35/ EG დირექტივაში გარემოს დაზიანების პრევენციისა და გამოსწორების შესახებ, რომლის შემუშავება ჯერ კიდევ 1994 წელს დაიწყო,[864] და რომელიც ბოლოს 2009 წელს შეიცვალა.[865] ამ დირექტივაზე ქვემოთ დაწვრილებით იქნება საუბარი.

რაც შეეხება სისხლისსამართლებრივ პასუხისმებლობას, მასზე საერთაშორისო დონეზე ფიქრი ჯერ კიდევ 1979 წლიდან დაიწყო საერთაშორისო სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის კონგრესში (ჰამბურგი), სადაც პირველად ჩამოყალიბდა გარემოს დაცვის პრინციპები დანაშაულებრივი ქმედებისაგან დაცვის მიზნით.[866] 1992 წელს კი რიო დე ჟანეიროში გამართულ კონფერენციაზე ყველა მონაწილის მიერ ცალსახად აღიარდა, რომ გარდაუვალ ნაბიჯს წარმოადგენდა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის გაძლიერება.[867] უფრო მეტად გადამწყვეტი ზომები მიიღეს ევროპელმა კანონმდებლებმა, როდესაც მათ პირდაპირ შესაბამის კონვენციაში (სტრასბურგი, 1998 წ.) გაითვალისწინეს, რომ გარემოს დაცვა უნდა განხორციელებულიყო სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაწესებითაც.[868]

### 2.2. დირექტივის კონცეფცია და ფუნქციები

გარემოსთვის ზიანის მიყენების პრევენციისა და გამოსწორების პასუხისმგებლობის შესახებ 2004/35/EG დირექტივას შემოაქვს „სრულიად ახალი გზა“ გარემოზე მიყენებული ზიანის მოსაწესრიგებლად, რაც კონცეპტუალურად გულისხმობს წესრიგის, ანუ პოლიციურ-სამართლებრივი მოდელიდან გარემოს დაზიანების პრობლემაზე ორიენტირებულ მოდელზე გადასვლას.[869] დირექტივის მიზანიც ეს არის. „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპზე დაყრდნობით ის ქმნის პასუხისმგებლობის სამართლებრივ საფუძვლებს, რათა თავიდან ავიცილოთ გარემოს დაზიანება ან აღმოვფხვრათ იგი.

---

[864] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 5.

[865] 2009/31/EG.

[866] Степаненко, Правовое регулирование ответственности за экологические преступления в сфере обращения отходами. Российский и международный опыт, Жур. Право и политика, #11, 2014, 1736-1744.

[867] Степаненко, Правовое регулирование ответственности за экологические преступления в сфере обращения отходами. Российский и международный опыт, Жур. Право и политика, #11, 2014, 1736-1744.

[868] Степаненко, Правовое регулирование ответственности за экологические преступления в сфере обращения отходами. Российский и международный опыт, Жур. Право и политика, #11, 2014, 1736-1744.

[869] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Rn. 5.

გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის დირექტივის შექმნის პროცესში მისი სამართლებრივ-სისტემური ადგილის განსაზღვრის საკითხი სადავო იყო. ამ საკითხზე „ჭიდაობა“ მიდიოდა როგორც წევრ-სახელმწიფოებთან, ისე თავად ევროსაბჭოსა და ევროპარლამენტს შორის. დავის ძირითად საკითხს წარმოადგენდა ის, თუ რამდენად უნდა მოეცვა დირექტივას პასუხისმგებლობა კერძო პირების მიმართ მიყენებული ზიანის საკითხებზე. ანუ ის მოიცავდა თუ არა იმ საკითხებსაც, რომელიც, მაგალითად, გერმანიის კანონმდებლობით მოწესრიგებულია გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის კანონით (Umwelthaftungsgesetz), რომლის პარალელურად მოქმედებს ასევე წმინდა საჯარო-სამართლებრივი ინსტრუმენტი გარემოზე მიყენებული ზიანის შესახებ კანონის სახით (Umweltschadengesetz). გერმანულ სამართალში,[870] ცხადია, რომ ეს უკანასკნელი კანონი ზიანის ანაზღაურებას ინდივიდუალური ინტერესების შელახვისთვის არ იცნობს. ამის საპირისპიროდ, ის ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას ისეთი ტრადიციული საჯარო-სამართლებრივი შემთხვევებისათვის, რომელიც გამომდინარეობს პრევენციის, გამოსწორების ან კომპენსაციის ვალდებულებისაგან.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, დირექტივის მიზანია „დამბინძურებელი იხდის პრინციპის“ რეალიზაცია. ამგვარად, ჩვენ შეგვიძლია ვისაუბროთ იმაზე, რომ დირექტივის შემქმნელებმა გადაწყვიტეს, ის მიმართული ყოფილიყო მხოლოდ ზეინდივიდუალური (ე.წ. ეკოლოგიური) ზიანისკენ.[871] რაც შეეხება სამოქალაქო-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის მოდელს, რომელიც გამოიყენება მეზობლის კერძო ხასიათის უფლების შელახვის შემთხვევაში, ის კვლავინდებურად დარჩა კერძო-სამართლებრივი რეგულირების ფარგლებში.[872] დირექტივა არ ეხება კერძო ხასიათის ზიანს, რომელიც გულისხმობს კერძო საკუთრების დაზიანებას (საგნობრივი ზიანი) ან ეკონომიკურ დანაკარგებს (ქონებრივი ზიანი). ამასთან დაკავშირებით დირექტივა ხელუხლებლად ტოვებს ეროვნულ რეგულაციებს და აცხადებს, რომ „ეროვნული კანონმდებლობის შეულახავად, კერძო პირებს არ აქვთ ამ დირექტივის საფუძველზე ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა გარემოს დაზიანების ან ასეთი დაზიანების არაპირდაპირი საფრთხის შემთხვევებში“.[873] მართალია, დირექტივა მოიცავს სამოქალაქო პასუხისმგებლობის ასპექტებსაც, როცა ის აწესებს კომპენსაციის ვალდებულებას, თუმცა ამ უკანასკნელამდე მას უპირატესად შემოაქვს ისეთი მოქმედების ვალდებულებები, როგორიებიცა პრევენცია და გამოსწორება. ამ მხრივ დირექტივას შეიძლება ჰქონდეს ჰიპრიდული ბუნება, რამეთუ მასში ხდება კერძო და საჯარო-სამართლებრივი ინსტრუმენტების მიქსი. თუმცა ეს არ ცვლის იმ თეზას, რომ, როგორც უკვე ითქვა, დირექტივა არ აწესრიგებს საგნობრივი ან ქონებრივი ხასიათის ზიანს.

---

870 დაწვრ. იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §6, Rn. 106 ff.; 316 ff.

871 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 10.

872 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 5.

873 2004/35/EG დირექტივის 3.3. მუხლი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოზე მიყენებულ ზიანთან დაკავშირებით საჯარო-სამართლებრივი და სამოქალაქო-სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმები არ განიხილება, როგორც პასუხისმგებლობის ალტერნატიული ვარიანტები.[874] მათი თანაარსებობა სრულიად დასაშვებია. ამავე დროს, დირექტივის თანახმად, შესაძლებელია რომ წევრმა სახელმწიფომ კომპენსაციისა და ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით მიიღოს რეგულაცია ორმაგი ტვირთის თავიდან აცილების შესახებ.[875]

## 2.3. პასუხისმგებლობის წინაპირობები (შემადგენელი ელემენტები)

### *2.3.1. გარემოს დაზიანება*

„ზიანი“ ან „ზიანის მიყენება“ ნიშნავს ბუნებრივ რესურსებზე ან ბუნებრივი რესურსების ფუნქციონირებაზე პირდაპირ ან არაპირდაპირ უარყოფით ზემოქმედებას. დირექტივის გაგებით „გარემოს დაზიანება“ განიმარტება როგორც:[876]

*(1) დაცული სახეობებისა და ბუნებრივი საცხოვრისი გარემოს დაზიანება*, რაც მოიცავს ნებისმიერი ზიანს, რომელიც მნიშვნელოვნად მავნე გავლენას ახდენს ამგვარი სახეობებისა და მათი არსებობისათვის ხელსაყრელი ბენებრივი საცხოვრისი გარემოს სტატუსის შენარჩუნებაზე. ამგვარი ზეგავლენის მნიშვნელობა უნდა შეფასდეს I დანართში მოცემული კრიტერიუმების საბაზისო პირობების გათვალისწინებით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დირექტივა ავტონომიურად არ იცავს მხოლოდ დაცულ სახეობებს ან მხოლოდ მათ საარსებო გარემოს, არამედ ადგენს კუმულატიურ წინაპირობას.[877] ამავე დროს, დაცული სახეობებისა და ბუნებრივი საცხოვრისი გარემოს განსაზღვრისთვის გამოიყენება ფრინველებისა[878] და ბიომრავალფეროვნების დირექტივით დადგენილი სახეობები და ჰაბიტატები[879] და არა ნატურა-2000 გავრცელების არეალი. დირექტივა ადგენს ისეთ შემთხვევებს, როცა ზემოთ დასახელებული დაცული სახეობებისა და ჰაბიტატებისადმი ზიანის მიყენებად არ ჩაითვლება სამეწარმეო საქმიანობიდან გამომდინარე ისეთი უარყოფითი ზეგავლენა, რომლის განსახორციელებლად 92/43/EWG დირექტივის მე-6 მუხლის მე-3 და მე-4 აბზაცის ან 79/409/EWG დირექტივის მე-16 მუხლის ინპლემენტაციის შესახებ დებულებების ან ევროკავშირის კანონმდებლობიდან გამომდინარე სახეობებისა და ბუნებრივი საცხოვრისი გარემოს შესახებ თანაბარმნიშვნელოვანი ნაციონალური

---

874 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 13.

875 2004/35/EG დირექტივის 16.2. მუხლი.

876 2004/35/EG დირექტივის მე-2 მუხლი.

877 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 22 f.

878 იხ. 2009/147/EG დირექტივა ველურ გარემოში მყოფ ფრინველთა კონსერვაციის შესახებ.

879 იხ. 92/43/EWG დირექტივა ბუნებრივი საცხოვრებელი გარემოსა და ველურ გარემოში მყოფ ცხოველთა და მცენარეთა სამყაროს კონსერვაციის შესახებ.

კანონმდებლობის საფუძველზე უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს მიერ გაცემული იყო ნებართვა;

*(2) წყლის რესურსების დაზიანება*, რაც გულისხმობს ნებისმიერ ზიანს, რომელიც მნიშვნელოვან უარყოფით ზეგავლენას ახდენს როგორც ზედაპირული, ისე გრუნტის წყლის ეკოლოგიურ, ქიმიურ და/ან ხარისხობრივ მდგომარეობაზე ან/და ეკოლოგიურ პოტენციალზე 2000/60/EG დირექტივის განმარტების გათვალისწინებით, გარდა 2000/60/EG დირექტივის მე-4 მუხლის მე-7 აბზაცით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

*(3) ნიადაგის დაზიანება*, რაც გულისხმობს ნიადაგის ნებისმიერი ფორმით დაბინძურებას, რომელიც ადამიანის ჯანმრთელობაზე მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენის რისკს ქმნის და რომელიც შეიძლება განხორციელდეს ნივთიერებების, ნახევარფაბრიკატების, ორგანიზმებისა და მიკროორგანიზმების სხეულში პირდაპირი და არაპირდაპირი მოხვედრის გზით.

დირექტივა სხვა სახის ეკოლოგიურ ზიანს არ აწესრიგებს. ასეთია მაგალითად ჰაერის დაბინძურება. ამ შემთხვევაში დირექტივა მხოლოდ იმ შემთხვევაში იმოქმედებდა, თუ ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურება იმავდროულად გამოიწვევდა დაცული სახეობების, წყლის ან ნიადაგის დაბინძურებას.[880] ამავე დროს, ის პირდაპირ გამორიცხავს ისეთ შემთხვევებს, როცა დირექტივა არ მოქმედებს. ასეთია მაგ: ბირთვული და რადიაციული სფერო.[881]

გარემოზე მიყენებული ზიანის შერაცხვის აუცილებელი პირობაა აგრეთვე ისიც, რომ ზიანი უნდა იყოს „მნიშვნელოვანი".[882] დირექტივის პირველსავე დანართში დადგენილია მნიშვნელოვანი ზიანის დადგენის ორი რიგის კრიტერიუმები. პირველი რიგის კრიტერიუმები ადგენს, თუ რა შემთხვევაში უნდა ჩაითვალოს ზიანი მნიშვნელოვნად (მაგ: დაცულ სახეობათა რაოდენობა და გადაშენების საფრთხე, დაცული სახეობის ან ჰაბიტატის მნიშვნელობა კონსერვაციის მიზნებისთვის და ა.შ.). მეორე რიგის კრიტერიუმები ადგენს, თუ რა შემთხვევაში არ უნდა ჩაითვალოს ზიანი მნიშვნელოვნად (მაგ: უარყოფითი ცვლილებები, რომელიც ბუნებრივ ფლუქტუაციებს არ აღემატება და რელევანტურ სახეობებზე მოქმედებს ნორმალურად, აგრეთვე, ისეთი ზიანი, რომლის ბუნებრივი რეგენერაცია შესაძლებელია მოკლე დროში და ა.შ.).[883]

### *2.3.2. დამაზიანებელი ქმედება*

დირექტივის თანახმად, გარემოს დაზიანებისთვის პასუხისმგებლობის მეორე არსებითი ელემენტია დამაზიანებელი ქმედების არსებობა. დირექტივის მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, გარემოსდაცვითი პასუხის-

---

[880] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 16.

[881] 2004/35/EG დირექტივის 4.4. მუხლი.

[882] 2004/35/EG დირექტივის 2.1.„a". მუხლი.

[883] დაწვრ. იხ. 2004/35/EG დირექტივის I დანართი.

მგებლობა შეიძლება პირს (ოპერატორს) დაეკისროს მხოლოდ ისეთ შემთხვევაში, თუ გარემოს დაზიანება გამოწვეულია დირექტივის III დანართში მოცემული „პროფესიული საქმიანობით“,[884] მიუხედავად იმისა, არის ის კერძო თუ საჯარო ხასიათის.[885]

დირექტივა იცნობს ორი სახის ზიანს: ა) გარემოსათვის მიყენებული ისეთი სახის ზიანი, რომელიც გამოწვეულია III დანართში მოცემული პროფესიული საქმიანობების განხორციელებისგან ან უშუალო საფრთხე, რომელიც შეიძლება ასეთმა საქმიანობამ გამოიწვიოს; ბ) ყველა იმ დაცული სახეობის ან ბუნებრივი საცხოვრისი გარემოს დაზიანება, რომელიც გამოწვეული არ არის III დანართში ჩამოთვლილი საქმიანობებიდან, თუმცა ჩადენილია პასუხისმგებელი პირის განზრახი ან გაუფრთხილებლობითი ქმედებით. ამგვარად, დირექტივას აქვს ორი ტიპის პასუხისმგებლობის რეჟიმი. პირველი რეჟიმის თანახმად, აუცილებელია არსებობდეს იმის ვარაუდი, რომ ოპერატორის მიერ განხორციელებული საქმიანობა ფაქტობრივ ან პოტენციურ კავშირში იყოს ზიანთან, რომლის ჩამონათვალიც სწორედ დირექტივის III დანართითაა განსაზღვრული. ამ შემთხვევაში, ოპერატორს დაეკისრება პასუხისმგებლობა იმ ზიანისათვის, რომელიც მიაყენა დაცულ სახეობებსა და ბუნებრივ საცხოვრებელ გარემოს, წყალსა და მიწას. ასეთ შემთხვევაში, პასუხისმგებლობის დაკისრებისთვის ოპერატორის ბრალეული (განზრახი ან გაუფრთხილებელი) ქმედება არ მოითხოვება, ამისათვის საკმარისია გარკვეული გარემოებების არსებობაც. რაც შეეხება მეორე რეჟიმს, რომელიც ოპერატორის მიერ განხორციელებულ იმ საქმიანობაზე გამოიყენება, რომელიც არაა გათვალისწინებული დირექტივის III დანართით, ამ რეჟიმის თანახმად, პასუხისმგებლობის დაკისრებისთვის აუცილებელია არსებობდეს ოპერატორის განზრახი ან გაუფრთხილებელი ქმედება.

დირექტივა ითვალისწინებს ასევე პასუხისმგებლობის გამომრიცხავ გარემოებებს, როცა ზემოთ დასახელებული საქმიანობა არ შეიძლება დაექვემდებაროს გარემოსდაცვით პასუხისმგებლობას. ასეთია მაგ: შეიარაღებული კონფლიქტები, სამოქალაქო ომი, დაუძლეველი ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული ზიანი, საერთაშორისო შეთანხმებები გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის საკითხებზე.[886] ეს უკანასკნელი გულისხმობს ისეთ შემთხვევებს, რომელიც დაკავშირებულია საერთაშორისო ნავთობგადაზიდვებთან და სხვა, რაც ხშირად კრიტიკის ობიექტია.[887] ამავე დროს, დირექტივას არ აქვს უკუქცევითი ძალა მის იმპლემენტაციამდე წარმოქმნილ ურთიერთობებზე. ის ვრცელდება მხოლოდ იმ ზიანზე, რომელიც დადგა დირექტივის ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციის შემდეგ.[888] დირექტი-

[884] 2004/35/EG დირექტივის 3.1.„a“. მუხლი.

[885] 2004/35/EG დირექტივის 2.7. მუხლი.

[886] 2004/35/EG დირექტივის 4.1.2. მუხლი.

[887] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 37.

[888] მაგ: გერმანიის შემთხვევაში ამოქმედების თარიღად ითვლება 2007 წლის 30 აპრილი.

ვა აწესებს აგრეთვე პასუხისმგებლობის ზოგადი ხანდაზმულობის ვადას, რომელიც შეადგენს 17 წელს.[889]

### *2.3.3. მიზეზობრივი კავშირი*

დირექტივა პირდაპირ არ საუბრობს ქმედებასა და დამდგარ შედეგს შორის მიზეზობრივი კავშირის თაობაზე. ერთი მხრივ, ხაზს უსვამს უშუალობის კრიტერიუმზე,[890] ხოლო, მეორე მხრივ, მიუთითებს ზიანზე, რომელიც შეიძლება დადგეს როგორც პირდაპირი, ისე *არაპირდაპირი* სახით.[891] ამ შემთხვევაში რთულია იმის გარკვევა, თუ რა სახის, დონის უნდა იყოს პირობა, რომელიც იწვევს არაპირდაპირი ხასიათის ზიანს. შესაბამისად, ამ საკითხთან დაკავშირებით წევრ სახელმწიფოებს აქვთ კონკრეტიზაციის შესაძლებლობა.[892] მაგ: გერმანულ სამართალში არაპირდაპირი გამოწვევა გამომდინარეობს პასუხისმგებელი პირის ცნებიდან. კერძოდ, გერმანული სამართლის თანახმად, პასუხისმგებელი პირი შეიძლება იყოს ისიც, ვინც არაპირდაპირ დააზიანა გარემო ან არაპირდაპირ შექმნა დაზიანების საფრთხე, რომელიც, თავის მხრივ, იზომება საკმარისი ვარაუდის ცნებით.[893]

## 2.4. სამართლებრივი შედეგები

### *2.4.1. უპირატესი ღონისძიების კონცეფცია*

დირექტივის მე-5 მუხლის თანახმად, თუ ზემოთ განსაზღვრული კრიტერიუმების (გარემოს დაზიანება, დამაზიანებელი ქმედება, მიზეზობრივი კავშირი) საფუძველზე იკვეთება პასუხისმგებლობის საფუძვლები გარემოს დაზიანების ან ასეთი დაზიანების საფრთხის თაობაზე, მაშინ ოპერატორი (ანუ პასუხისმგებელი პირი) ვალდებულია გაატაროს პრევენციის, გამოსწორებისა და ფინანსური ღონისძიებები. ამით დირექტივა უპირატესობას ანიჭებს ნატურალური რესტიტუციის პრინციპს მონეტარულ კომპენსაციასთან შედარებით.[894]

### *2.4.2. პრევენციის ვალდებულება*

დირექტივის თანახმად,[895] „პრევენციის ვალდებულება“ განმარტავს როგორც ნებისმიერ ღონისძიებას, რომელიც რაიმე სახის მოსალოდნელი მოვლენის, ქმედების ან უმოქმედობიდან წარმოშობილი უშუალო საფრთხის თავიდან აცილებას ან მინიმუმამდე დაყვანას ემსახურება. ამ მიზნის მი-

---

889 2004/35/EG დირექტივის მე-17 მუხლი.
890 2004/35/EG დირექტივის 2.9. მუხლი.
891 2004/35/EG დირექტივის 2.2. მუხლი.
892 იხ. EuGH, Rs. C-378/08. Slg. 2010, I-1919.
893 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 39.
894 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 40.
895 2004/35/EG დირექტივის 2.10. მუხლი.

საღწევად, დირექტივის შესაბამისად,[896] პასუხისმგებელი პირი ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიიღოს აუცილებელი პრევენციულ ღონისძიებები გარემოსათვის ზიანის მიყენების უშუალო საფრთხის არსებობის შემთხვევაში, ხოლო თუ ასეთი ზომების მიღება ოპერატორის მხრიდან შეუძლებელია, ასეთი შემთხვევებისათვის წევრი სახელმწიფოები უზრუნველყოფენ ისეთი ღონისძიებების დასახვას, რომლის მიხედვითაც პასუხისმგებელი პირები იქნებიან ვალდებულნი, რაც შეიძლება სწრაფად მიაწოდონ კომპეტენტურ ორგანოებს ინფორმაცია მდგომარეობის ყველა შესაბამისი ასპექტის შესახებ. თავის მხრივ, კომპეტენტურ ორგანოს ნებისმიერ დროს შეუძლია:

- მოსთხოვოს პასუხისმგებელ პირს, მიაწოდოს ინფორმაცია გარემოსათვის ზიანის მიყენების ყველა უშუალო საფრთხის შესახებ ან ამგვარი საფრთხის ეჭვის შესახებ;
- მოსთხოვოს პასუხისმგებელ პირს აუცილებელი პრევენციული ზომების მიღება;
- მისცეს პასუხისმგებელ პირს ინსტრუქციები, რომლითაც პასუხისმგებელმა პირმა უნდა იხელმძღვანელოს აუცილებელი პრევენციული ღონისძიებების გატარებისას;
- თავად მიიღოს პრევენციული ზომები.

თუ პასუხიმგებელი პირი ვერ უზრუნველყოფს აუცილებელი პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებას ან ვერ შეასრულებს ამ მიზნით მისთვის კომპეტენტური ორგანოს მიერ მიცემულ ინსტრუქციას, ან, თუ მისი იდენტიფიცირება შეუძლებელია, ან მას არ შეიძლება დაეკისროს დირექტივით გათვალისწინებული ხარჯები, კომპეტენტურ ორგანოს თავად „შეუძლია" მიიღოს ეს ღონისძიებები.[897] ამ შემთხვევაში, სადავოა ფორმულირება, „შეუძლია" გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას, თუ დისკრეციას.[898] ამ მხრივ, მაგალითად, გერმანულ სამართალში საუბარია კომპეტენტური ორგანოს მიერ საფრთხის აცილების ვალდებულებაზე.[899]

### *2.4.3. გამოსწორების ვალდებულება*

დირექტივა „აღდგენას" (გამოსწორებას) განმარტავს როგორც წყლის, დაცული სახეების და ბუნებრივი საცხოვრისი გარემოს „ბუნებრივ მდგომარეობაში აღდგენას" - დაზიანებული ბუნებრივი რესურსების, და/ან ფუნქციების პირვანდელ მდგომარეობაში დაბრუნებას, ასევე ნიადაგის დაზიანების შემთხვევაში ადამიანის ჯანმრთელობისთვის ყველა მნიშვნელოვანი რისკის დაძლევას. „გამოსწორება" გულისხმობს როგორც ნებისმიერ

[896] 2004/35/EG დირექტივის 5.1. მუხლი.
[897] 2004/35/EG დირექტივის 5.3. მუხლი.
[898] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 41.
[899] იხ. UschadG-ის მე-5 მუხლი.

ღონისძიებას ან ღონისძიებათა ერთობლიობას, მათ შორის შემარბილებელ ღონისძიებებს, რომელიც მიმართულია დაზიანებული ბუნებრივი რესურსების ან/და ფუნქციის აღდგენის ან ალტერნატიული ღონისძიებების დასახვისაკენ.[900]

დირექტივის თანახმად,[901] თუ გარემოს ზიანი მიადგება, პასუხისმგებელი პირი დაუყოვნებლივ აცნობებს კომპეტენტურ ორგანოს ამის შესახებ და მიიღებს ყველა პრაქტიკულ ზომას დაუყოვნებელი კონტროლის, ზიანის მასშტაბების შემდეგი განვითარების შეჩერების მიზნით, ან ახორციელებს სხვაგვარ მოქმედებას გარემოსათვის შემდგომი ზიანის მიყენებისა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე უარყოფითი გავლენის შეზღუდვის ან თავიდან აცილების მიზნით. კომპეტენტურ ორგანოს ნებისმიერ დროს შეუძლია:

- მოსთხოვოს პასუხისმგებელ პირს დამატებითი ინფორმაციის წარმოდგენა დამდგარი ზიანის შესახებ;
- მისცეს პასუხისმგებელ პირს ინსტრუქციები ყველა პრაქტიკულ ზომასთან დაკავშირებით, რომლებიც შეეხება დაუყოვნებლივ კონტროლს, შეზღუდვას, ან სხვა ღონისძიებებს;
- მოსთხოვოს პასუხისმგებელ პირს საჭირო აღდგენითი სამუშაოების განხორციელება;
- მისცეს ოპერატორს ინსტრუქციები საჭირო აღდგენითი სამუშაოების განსახორციელებლად;
- თავად განახორციელოს საჭირო აღდგენითი ღონისძიებები.

თუ პასუხისმგებელი პირი ვერ განახორციელებს აღნიშნულ ვალდებულებებს ან მისი იდენტიფიცირება შეუძლებელია, ან მას არ მოეთხოვება ხარჯების ანაზღაურება, ამ დირექტივის შესაბამისად, კომპეტენტური ორგანო უფლებამოსილია თავად მიიღოს ეს ზომები, როგორც საბოლოო ღონისძიება.

დირექტივის შესაბამისად, პასუხისმგებელი პირები განსაზღვრავენ რეალურ აღდგენით ღონისძიებებს და წარუდგენენ მათ კომპეტენტურ ორგანოს შესათანხმებლად, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც კომპეტენტურმა ორგანომ შესაბამისი საფუძვლის არსებობისას თავად უკვე განახორციელა ასეთი ღონისძიებები. ამგვარად, ოპერატორი თავად ვერ გაატარებს გამოსწორების ღონისძიებებს. კომპეტენტური ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას შესაბამის ოპერატორთან თანამშრომლობით, რომელი აღდგენითი ღონისძიებები უნდა გატარდეს II დანართის (აღდგენითი ღონისძიებების განსაზღვრა) შესაბამისად.

დირექტივის თანახმად,[902] გარემოს დაზიანების რამდენიმე შემთხვევის გამოვლენისას თუ კომპეტენტური ორგანო ვერ უზრუნველყოფს ერთდრო-

[900] 2004/35/EG დირექტივის 2.15. მუხლი.
[901] 2004/35/EG დირექტივის მე-6 მუხლი.
[902] 2004/35/EG დირექტივის მე-7 მუხლი.

ულად საჭირო ღონისძიებების გატარებას, მაშინ ის გადაწყვეტს, თუ გარემოს დაზიანების რომელი შემთხვევის მიმართ უნდა განხორციელდეს აღდგენითი ღონისძიებები პირველად. ამ შემთხვევაში მხედველობაში უნდა მიიღონ გარემოსათვის ზიანის მიყენების სხვადასხვა შემთხვევების ბუნება, მოცულობა და სიმძიმე, ასევე ადამიანის ჯანმრთელობისათვის არსებული რისკი. გადაწყვეტილების მიღებისას აუცილებლად უნდა მოიწვიონ დაინტერესებული პირები.

დირექტივა ადგენს გადაწყვეტილების მიღების ზოგად პროცედურასა (ოპერატორის ინფორმირებისა და მოსმენის ვალდებულება) და გადაწყვეტილების მიღების კრიტერიუმებს, თუ წყლისა და დაცული სახეობების/ჰაბიტატის დაზიანების აღდგენითი ღონისძიებიდან რომელისთვის უნდა იქნას მინიჭებული უპირატესობა - პირვანდელ მდგომარეობაში მოყვანა (უპირატესი ღონისძიება), თუ ასეთი რამ შეუძლებელია, მაშინ აღდგენა სხვა ადგილას, ან ფუნქციური აღდგენა (დამატებითი ღონისძიება), აგრეთვე კომპენსაცია გარემოს დაზიანებიდან მის აღდგენამდე გამოწვეული დანაკარგისათვის (მაკომპენსირებელი ღონისძება).[903] დირექტივა განსაზღვრავს აგრეთვე ნიადაგის დაზიანებისას გასატარებელი ღონისძებების კრიტერიუმებს.[904]

წყლის, დაცული სახეობების და ბუნებრივი საცხოვრისი გარემოს დაზიანების შემთხვევაში დირექტივა დეტალურად განსაზღვრავს ცალკეულ ღონისძიებას:[905]

- „უპირატესი აღდგენა“ არის ნებისმიერი აღდგენითი ღონისძიება, რითაც დაზიანებული ბუნებრივი რესურსები და/ან დარღვეული ფუნქციები სრულად ან მიახლოებით უნდა დაუბრუნდეს პირვანდელ მდგომარეობას;

- „დამატებითი აღდგენა“ არის ბუნებრივი რესურსების და/ ან ფუნქციების აღდგენისკენ მიმართული ნებისმიერი ღონისძიება, რითაც მდგომარეობა უნდა გათანაბრდეს, რადგან პირველადი აღდგენის ღონისძიებების გატარების დროს ვერ სრულყოფილად ვერ აღდგა გარემო;

- „მაკომპენსირებელი აღდგენა“ ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ბუნებრივი რესურსებისათვის ზიანის მიყენებიდან ან/და ფუნქციების დარღვევიდან მის აღდგენამდე პერიოდში წარმოშობილი დანაკარგების გამოთანაბრებისაკენ;

- „ზიანის მიყენებიდან აღდგენამდე დანაკარგი“ კი არის დანაკარგი, რომელიც განისაზღვრება როგორც გარემოება, როცა დაზიანებული ბუნებრივი რესურსები და/ან დარღვეული ფუნქციები მათ ეკოლოგიურ ამოცანას ვერ ასრულებენ ან მათი ფუნქციები სხვა ბუნებრივი რე-

[903] 2004/35/EG დირექტივის II დანართი.
[904] 2004/35/EG დირექტივის II დანართი.
[905] იხ. 2004/35/EG დირექტივის II დანართი.

სურსებისთვის ან საზოგადოებისათვის ვერ იქნება გამოყენებული, სანამ პირველადი ან დამატებითი აღდგენითი ღონისძიებების გატარება ამ მდგომარეობას არ გამოასწორებს.

თუ პირველადი ღონისძიების გატარება არ იძლევა გარემოს პირვანდელ მდგომარეობაში მოყვანის შესაძლებლობას, მაშინ უნდა განხორციელდეს დამატებითი ღონისძიება. ამავე დროს, გამოიყენება ზიანის მიყენებიდან აღდგენამდე დანაკარგების გამოთანაბრებითი ღონისძიებების მექანიზმი. წყლებისა და დაცული სახეობების/ჰაბიტატების სფეროში გარემოს ზიანის აღმოფხვრის ღონისძიება მოიცავს ასევე ადამიანის ჯანმრთელობაზე მნიშვნელოვანი ზემოქმედების მქონე რისკების აღმოფხვრის ღონისძიებებს.

დირექტივა განსაზღვრავს გასატარებელი ღონისძიების მიზნებს:[906] ა) პირველადი აღდგენის მიზანია დაზიანებული ბუნებრივი რესურსების და/ან მათი ფუნქციების პირვანდელ ან მასთან მიახლოებულ მდგომარეობაში აღდგენა. თუ პირველადი აღდგენით ვერ დავაბრუნებთ დაზიანებულ ბუნებრივ რესურსებს და/ან მათ ფუნქციებს პირველად მდგომარეობაში, მაშინ გამოყენებული უნდა იყოს დამატებითი აღდგენა. ბ) დამატებითი აღდგენის მიზანია, მოცემულ შემთხვევაში სხვა ადგილას შეიქმნას ბუნებრივი რესურსების და/ან ფუნქციების  ისეთი მდგომარეობა, რომელიც გაუთანაბრდება დაზიანებული ბუნებრივი რესურსების ან/და დარღვეული ფუნქციების პირვანდელ მდგომარეობას. რამდენადაც ეს შესაძლებელი და გონიერია, სხვა ადგილი გეოგრაფიულად უნდა უკავშირდებოდეს დაზიანებულ ადგილმდებარეობას, რათა დაცული იყოს ადგილობრივი მაცხოვრებლების ინტერესები. გ) მაკომპენსირებელი აღდგენა ემსახურება ბუნებრივი რესურსებისა და მათი ფუნქციების აღდგენამდე გამოწვეული დანაკარგების გამოთანაბრებას, რომელიც თავის მხრივ შედგება დაცული ბუნებრივი საცხოვრისი პირობებისა და სახეების ან წყლის დამატებითი გაუმჯობესებისაგან დაზიანებული (პირველადი აღდგენის დროს) ან სხვა ადგილმდებარეობის (დამატებითი აღდგენის დროს) ნაცვლად. ის არ მოიცავს საზოგადოებისთვის ფინანსური კომპენსაციის ვალდებულებას.

დირექტივა განსაზღვრავს ასევე ღონისძიებათა დასახვის ზოგად წესსა და კრიტერიუმებს.[907] პირველადი აღდგენის ღონისძიებების დასახვის დროს უნდა შეფასდეს იმ ღონისძიებათა არჩევანი, რომლითაც შესაძლებელია ბუნებრივი რესურსებისა და მისი ფუნქციების პირვანდელ მდგომარეობაში მოყვანა. დამატებითი და მაკომპენსირებელი აღდგენის ღონისძიებების დასახვის დროს უპირველესყოვლისა უნდა შეფასდეს იმ კონცეფციის გამოყენების შეფასება, რომელიც ეფუძნება რესურსების ან ფუნქციების თანაბარმნიშვნელოვნობას. ამით უნდა განხორციელდეს, უპირველესყოვლისა, იმ ღონისძიებების შეფასება, რომლითაც უნდა მოხდეს ბუნებრივი რესურსების და/ან მათი ფუნქციის იმ თანაბარ სახეობაში, ხარისხში და მოცულო-

[906] 2004/35/EG დირექტივის II დანართი (1.1.).
[907] 2004/35/EG დირექტივის II დანართი (1.2.).

ბაში აღდგენა, როგორც ეს იყო დაზიანებული გარემოს შემთხვევაში. თუ ასეთის განხორციელება შეუძლებელია, მაშინ აპელირება უნდა მოხდეს სხვა ბუნებრივ რესურსებზე ან/და მათ ფუნქციებზე. შესაბამისად, რაოდენობის გაზრდით ხარისხის შემცირება იქნება გამოთანაბრებული.

თუ ზემოთ აღნიშნული ბუნებრივი რესურსების და/ან მათი ფუნქციების მიმართ მაკომპენსირებელი კონცეფციის გამოყენება შეუძლებელია, მაშინ მის ნაცვლად იყენებენ შეფასების სხვა მეთოდს. უფლებამოსილ ორგანოს შეუძლია, გამოიყენოს სხვა მეთოდი, მაგალითად, ფულადი ღირებულება, რითაც შეიცვლება დამატებითი და გამოთანაბრებითი აღდგენის ღონისძიებების გატარების ვალდებულება. თუ კი რესურსების ან/და ფუნქციების დანაკარგების შეფასება შესაძლებელია, მაგრამ ბუნებრივი რესურსების ან/და ფუნქციების აღდგენის შეფასება შეუძლებელია შესაბამის დროის პერიოდში ან დაკავშირებულია შეუსაბამო ხარჯებთან, უფლებამოსილ ორგანოს შეუძლია, დაადგინოს აღდგენითი ღონისძიებები, რომლის ღირებულებაც შეესაბამება გამოწვეული დანაკარგების სავარაუდო ღირებულებას.

დამატებითი და მაკომპენსირებელი აღდგენის ღონისძიებები ისე უნდა წარიმართოს, რომ შეიქმნას დამატებითი რესურსები და/ან ფუნქციები, რომელიც შეესაბამება ღონისძიების განხორციელების პერიოდს. რაც უფრო ხანგრძლივია ღონისძიება პირველადი მდგომარეობის აღდგენამდე, მით უფრო მეტი აღდგენითი ღონისძიება უნდა გატარდეს. აღდგენითი ღონისძიებების ამორჩევის კრიტერიუმები.

შესაბამისი აღდგენის ღონისძიების შერჩევა უნდა მოხდეს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიის გამოყენებით შემდეგი კრიტერიუმების გათვალისწინებით:[908]

- თითოეული ღონისძიების საზოგადოებრივ ჯანმრთელობაზე ან უსაფრთხოებაზე ზემოქმედება;
- გასატარებელი ღონისძიების ღირებულება;
- გასატარებელი ღონისძიების წარმატებით განხორციელების რეალურობა;
- გასატარებელი ღონისძიების განხორციელებით ხომ არ იქნება მომავალში სხვა ზიანი გამოწვეული;
- თითოეული ოფციის გამოყენება, თუ რამდენად არის სასარგებლო გარემოს რესურსები და/ან ფუნქციები თითოეული ცალკეული კომპონენტისათვის;
- თითოეული ოფციის გამოყენება თუ რამდენად ითვალისწინებს სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ ინტერესებს და სხვა ადგილობრივ სპეციფიკურ ფაქტორებს;

[908] 2004/35/EG დირექტივის II დანართი (1.3.).

- გასატარებელი ღონისძიების განხორციელების ხანგრძლივობა;
- თუ რამდენად არის შესაძლებელი გარემოს ზიანის გამოწვევის ტერიტორია დადგინდეს;
- გასატარებელი ღონისძიების დაზიანებულ ადგილმდებარეობასთან გეოგრაფიული ურთიერთკავშირი.

სხვადასხვა აღდგენითი ღონისძიებების დროს შესაძლებელია პრიორიტეტი მიენიჭოს პირველადი აღდგენის ღონისძიებების არჩევას, მიუხედავად იმისა, რომ დაზიანებული წყალი, სახეობა ან ბუნებრივი საცხოვრისი გარემო ვერ აღდგება სრულად ან თუ პირვანდელ მდგომარეობაში აღდგენა მოხდება მხოლოდ დროში გაწელილ პერიოდში. ასეთი გადაწყვეტილება შეიძლება მიიღონ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დანაკარგების შესავსებად გამოიყენება დამატებითი ან გამოთანაბრებითი ღონისძიებები. ეს არის ის შემთხვევა, როდესაც სხვა ტერიტორიაზე მინიმალური დანახარჯებით ტოლფასი ბუნებრივი რესურსები ან/და ფუნქციები შეიძლება შეიქმნას.

უფლებამოსილ ორგანოს შეუძლია დაადგინოს, რომ არცერთი აღდგენის ღონისძიება არ გამოიყენონ, თუ ა) აღდგენის ღონისძიებების გატარებისას აღმოჩნდება, რომ არ არსებობს არცერთი მნიშვნელოვანი რისკი ადამიანის ჯანმრთელობის, წყლის ან დაცული სფეროებისა და ბუნებრივი საცხოვრისი პირობების ზიანის მიყენებისთვის; ბ) აღდგენის ღონისძიების ხარჯები, პირვანდელი ან მიახლოებული მდგომარეობის აღსადგენად, აბსოლუტურად შეუსაბამოა რეალურად გარემოზე მიყენებულ ზიანთან.

### *2.4.4. კომპენსაციის ვალდებულება*

დირექტივის თანახმად,[909] საქმიანობის განმახორციელებელი იღებს იმ ხარჯებს, რომელიც ან ახლაა გაწეული, ან მომავალში იქნება გაწეული გარემოს დაზიანების პრევენციის ან გამოსწორებისათვის. კომპეტენტური ორგანო ამოიღებს ქონების დაზღვევის ან ზიანის გამომწვევი პასუხისმგებელი პირის მიერ წარდგენილი სხვა გარანტიის მეშვეობით იმ ხარჯებს, რომლებიც მან გასწია პრევენციული და აღდგენითი ღონისძიების განხორციელებასთან დაკავშირებით. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება, რომლითაც უარს იტყვის ხარჯების სრული ანაზღაურების დადგენაზე, როდესაც ეს დაკავშირებულია მეტ ხარჯებთან ვიდრე გადასახდელი თანხაა ან, როდესაც შეუძლებელია გამომწვევი პირის დადგენა.

პასუხისმგებელ პირს არ დაეკისრება პრევენციისა და აღდგენისთვის საჭირო ხარჯების დაფარვა, თუ იგი დაამტკიცებს, რომ გარემოსათვის მიყენებული ზიანი ან ამგვარი ზიანის უშუალო საფრთხე

- განპირობებულია მესამე პირის მიერ და რომელიც დადგა მიუხედავად იმისა, რომ უსაფრთხოების შესაბამისი ზომები მიღებული იყო; ან

[909] 2004/35/EG დირექტივის მე-8 მუხლი.

– განპირობებულია სახელმწიფო ორგანოს მიერ გაცემული შესასრულებლად სავალდებულო ბრძანებით ან ინსტრუქციით, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ბრძანების ან ინსტრუქციის მიცემა განპირობებული იყო პასუხისმგებელი პირის საქმიანობის შედეგად მომხდარი გაჟონვით ან ინციდენტით.

ამავე დროს, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, საქმიანობის განმხორციელებელს არ დააკისრონ აღდგენითი ღონისძიების ხარჯების ანაზღაურება, თუ იგი შეძლებს დემონსტრირებას იმისა, რომ ეს არ იყო გამოწვეული მისი ბრალით და, რომ გარემოსათვის ზიანი განპირობებული იყო ა) ემისიით ან ისეთი შემთხვევით, რომელიც მოხდა იმ ნებართვის საფუძველზე, რომელიც გაცემულია ნაციონალური კანონმდებლობის შესაბამისად, დაშვებულია და შესაბამისობაშია ნებართვის პირობებთან; ბ) ემისიით ან ისეთი საქმიანობით, რომელიც იმ მომენტისათვის არსებული სამეცნიერო და ტექნიკური ცოდნის შესაბამისად არ განიხილებოდა, როგორც გარემოსათვის ზიანის მომტანი.

კომპენსაციის ვალდებულებისაგან გათავისუფლების ეს წესი ეფუძნება სამართლებრივი წესრიგის ერთიანობის კონცეფციას. საქმე ისაა, რომ არ შეიძლება საქმიანობამ, რომელიც ერთი სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობით მიჩნეულია ლეგალურად ან/და ნებადართულად (ე.წ. „permit defense“ ან „state-of-the-ars defense“), მეორე სფეროს მომწესრიგებელი კანონმდებლობით იწვევდეს პასუხისმგებლობას.

### 2.5. პროცედურული და სხვა მსგავსი საკითხები

#### *2.5.1. ორგანოს შექმნის ვალდებულება*

დირექტივის მე-11 მუხლის შესაბამისად წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა განსაზღვრონ და უზრუნველყონ შესაბამისი კომპეტენტური ორგანოს(ების) შექმნა იმავე დირექტივით გათვალისწინებული პროცედურული და სხვა ვალდებულებების შესასრულებლად. უფლებამოსილ ორგანოს დაეკისრება პასუხისმგებელი პირის იდენტიფიცირების, ზიანის მასშტაბების შეფასებისა და აღდგენითი ღონისძიებების შერჩევის ვალდებულება. ამ მიზნით, კომპეტენტური ორგანო უფლებამოსილია, მოსთხოვოს შესაბამის პასუხისმგებელ პირს, ჩაატაროს დამოუკიდებელი შეფასება და ამასთან დაკავშირებით საჭირო ინფორმაცია და მონაცემები წარუდგინოს მას.

წევრი სახელმწიფოები უზრუნველყოფენ, რომ უფლებამოსილ ორგანოებს შეეძლოთ მესამე პირებს დაუდგინონ ვალდებულება ან აღჭურვონ უფლებამოსილებით, განახორციელონ ზიანის პრევენციის ან აღმოფხვრის ღონისძიებები. დირექტივის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილება, რომელიც ადგენს ზიანის თავიდან აცილების ან აღმოფხვრის ღონისძიებების განხორციელების ვალდებულებას, უნდა შეიცავდეს მითითებას საფუძვლებზე. ასეთი გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქმიანობის განმხორცი-

ელებელს, რომელსაც იმავდროულად განემარტება ნაციონალური კანონით დადგენილი უფლების დაცვის საშუალებებისა და ვადების შესახებ.

### *2.5.2. კერძო პირთა უფლებები*

დირექტივის შესაბამისად,[910] ფიზიკური ან იურიდიული პირები, რომლებმაც განიცადეს ან შეიძლება განიცადონ ზიანი ან აქვთ საკმარისი ინტერესი გარემოსთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებაზე, რის საფუძველზეც ისინი ექცევიან ზიანის საფრთხის ქვეშ, უფლებამოსილნი არიან, წარუდგინონ კომპეტენტურ ორგანოს ნებისმიერი სახის მოსაზრებები მათთვის ცნობილი დაზიანების ან დაზიანების მოსალოდნელი საფრთხის შემთხვევების შესახებ და უფლებამოსილი იქნებიან მოთხოვონ კომპეტენტურ ორგანოს შესაბამისი ზომების მიღება ამ დირექტივის საფუძველზე. თუ რა ითვლება „საკმარის ინტერესად“ და „უფლების დარღვევად“, ამას ადგენენ წევრი სახელმწიფოები. ამ მიზნით, არასამთავრობო ორგანიზაციის ინტერესი, რომელიც დაკავებულია გარემოს დაცვითა და აკმაყოფილებს ნაციონალური კანონმდებლობით დადგენილ წინაპირობებს, ითვლება საკმარისად.

მოქმედების განხორციელების მოთხოვნას უნდა დაერთოს საქმისთვის მნიშვნელოვანი ინფორმაცია და მონაცემები, რომელიც ამყარებს ზიანთან დაკავშირებით გამოთქმულ მოსაზრებებს. თუ კი მოქმედების განხორციელების მოთხოვნა და შესაბამისი მოსაზრებები იძლევა საკმარის საფუძველს, უფლებამოსილი ორგანო ამოწმებს მას. საქმიანობის განმხორციელებელს ეძლევა შესაძლებლობა, გამოთქვას აზრი აღნიშნულ მოთხოვნასა და თანდართულ შეტყობინებასთან დაკავშირებით. ადმინისტრაციული ორგანო იმ პირებს, რომლებმაც შეტყობინებით მიმართეს მას, აცნობებს გადაწყვეტილების შესახებ და ასაბუთებს ამ გადაწყვეტილებას.

### *2.5.3. შეფასების (შემოწმების) პროცედურა*

ზემოთ აღნიშნულ კერძო პირებს (არარეგისტრირებული იურიდიული პირების ჩათვლით), რომელთაც აქვთ საკმარისი ინტერესი, შეუძლიათ მიმართონ სასამართლოს ან სხვა დამოუკიდებელ და მიუკერძოებელ საჯარო დაწესებულებებს და მოითხოვონ დირექტივის შესაბამისად, უფლებამოსილი ორგანოების გადაწყვეტილების, მოქმედების ან უმოქმედობის ფორმალური და მატერიალური კანონიერების შემოწმება.[911] ამავდროულად ძალაში რჩება გაერთიანებათა სასარჩელო უფლებამოსილება, რომელიც ჯერ კიდევ დირექტივამდე მოქმედებდა.[912] დირექტივა არ ზღუდავს წევრ სახელ-

[910] 2004/35/EG დირექტივის მე-12 მუხლი.
[911] 2004/35/EG დირექტივის მე-13 მუხლი.
[912] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §12, Fn. 59.

მწიფოებს, დაადგინონ სასამართლოსათვის მიმართვის წინაპირობები, რომლის თანახმადაც, სასამართლოსადმი მიმართვამდე უნდა ამოიწუროს ადმინისტრაციული წარმოების გზით უფლების დაცვის შესაძლებლობა.[913]

### *2.5.4. ფინანსური უზრუნველყოფა (თადარიგი დაფარვაზე)*

წევრი სახელმწიფოები მიიღებენ ზომებს, რათა ხელი შეუწყონ ფინანსური უსაფრთხოების შექმნის მიზნით ეკონომიკური და ფინანსური მექანიზმებისა და ბაზრების შექმნას შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიერ, მათ შორის, ფინანსური მექანიზმების შექმნას გაკოტრების შემთხვევებისთვის, რათა მისცენ საქმიანობის განმახორციელებლებს საშუალება, გამოიყენონ ფინანსური გარანტიები ამ დირექტივიდან გამომდინარე ვალდებულებების დასაფარად.[914] ამ მხრივ, დირექტივაში საკმაოდ დიდი ადგილი უკავია გარემოზე მიყენებული ზიანის ფინანსურ დაზღვევას, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ რამდენიმე წევრ ქვეყანას აქვს მსგავსი ფინანსური ინსტრუმენტი.[915]

### 2.6. დირექტივის ზოგადი შეფასება

საბოლოოდ, დირექტივას აქვს პოზიტიური გავლენა წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის თვალსაზრისით.[916] თუმცა არის კონკრეტული საკითხები, რომლებიც გარკვეული მიმართულებით ეჭვქვეშ აყენებს მის ეფექტურობას.[917] პირველ რიგში პრობლემურია გარემოს დაზიანების დეფინიციისა და საქმიანობათა ჩამონათვალის გაკეთების საკითხი, რომელიც ავიწროებს დირექტივის გავრცელებას (მაგ: ის არ გამოიყენება ბირთვული და რადიაციული ან ნავთობით დაბინძურების შემთხვევაში). მეორე მხრივ, არ არის განსაზღვრული, თუ რა კონკრეტული გამოსწორებითი ღონისძიებები უნდა გატარდეს გარემოს დაზიანების შემთხვევაში. მართალია, დირექტივა განსაზღვრავს მათი შერჩევის ზოგად კრიტერიუმებს, თუმცა ეს ძალიან ფართო ლავირებისა და შეფასების შესაძლებლობას უტოვებს წევრ სახელმწიფოებს. დამაიმედებელი კი ის არის, რომ ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო დირექტივის ქმედითობას მაქსიმალურად უზრუნველყოფს მისი გავრცელებისა და მოქმედების ფარგლებში.[918]

---

913 2004/35/EG დირექტივის 13.2. მუხლი.

914 2004/35/EG დირექტივის 14.1. მუხლი.

915 Дубовик, Роль директив в прававом регулировании охраны окружающей среды в Европейском Союзе, Жур. Интеграционное право и наднациональные объединения, #1, 2014.

916 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 348.

917 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 348 f.

918 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 349.

## 3. საქართველოში დაგეგმილი ცვლილებები

### 3.1. ცვლილების მიზანი

საქართველოში გარემოზე მიყენებული ზიანის მოწესრიგებასთან დაკავშირებული პრობლემებისა და დეფიციტების მოწესრიგებას ემსახურება „გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი. თუმცა ამ მიზანზე მითითებამდე, განმარტებით ბარათში ხაზგასმულია ასოცირებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულება, რომლის ფარგლებშიც „ქვეყანა ვალდებულია, გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ 2004 წლის 21 აპრილის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2004/35/EC დირექტივასთან ჰარმონიზაციის მიზნით განსაზღვროს კომპეტენტური ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხებზე, ამავდროულად, შექმნას სამართლებრივი მექანიზმები გარემოსათვის მიყენებული ზიანის პრევენციის/შერბილების/აღმოფხვრის მიზნით, შემოიღოს მკაცრი გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის სამართლებრივი რეგულირება, იმ საქმიანობებისათვის, რომელიც მოცემულია ზემოაღნიშნული დირექტივის III დანართში, დააწესოს საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტისათვის კონკრეტული ვალდებულებები ზიანის პრევენციის/შერბილების/აღმოფხვრისათვის და უზრუნველყოს საზოგადოების ჩართულობა ამ პროცესებში.“[919] ამ ვალდებულებების განხორციელებით დასახულია სწორედ მთავარი გამოწვევების მოწესრიგება „გარემოზე ზიანის მიყენების პრევენციისა და შერბილების სამართლებრივი რეგულირება, რასაც დღეს მოქმედი კანონმდებლობა არ არეგულირებს.“[920] რაც შეეხება კერძო-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხებს, მას კანონი არ ეხება და დღევანდელ რეგულაციებს ტოვებს ხელუხლებლად.

### 3.2. ცვლილების არსი

კანონპროექტი ცდილობს, ჩამოაყალიბოს გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის ევროპული სისტემა, რომელიც დაეფუძნება „დამაბინძურებელი იხდის პრინციპს“ და რომლის მიზანიც იქნება გარემოსთვის მიყენებული ზიანის პრევენცია და გამოსწორება. რაც შეეხება „ტექნიკურ რეგლამენტს - „გარემოსთვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის (გამოანგარიშების) მეთოდიკა“ დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14

[919] http://moe.gov.ge/res/images/file-manager/garemosdacviti_pasukhismgeblobis_sajaro/122_04_2018.pdf

[920] http://moe.gov.ge/res/images/file-manager/garemosdacviti_pasukhismgeblobis_sajaro/122_04_2018.pdf

იანვრის N54 დადგენილებას, ის სამართლიანადაა გაკრიტიკებული კანონ-პროექტის ავტორების მიერ, რამეთუ ის აგებულია გარემოსთვის მიყენებული ზიანისათვის მონეტარულ პასუხისმგებლობაზე. გაკრიტიკებულია ასევე გარემოსთვის მიყენებული ზიანის სანაცვლოდ გადახდილი თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვის მოდელი, რამეთუ მას არ აქვს განსაზღვრული მიზნობრიობა, რომ კონკრეტულად მოხმარდეს ისეთი ღონისძიებების განხორციელებას, რომლებიც აღადგენს დაზიანებულ გარემოს.

ამ მოდელისაგან განსხვავებით, კანონპროექტს შემოაქვს სრულიად ახალი გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის მექანიზმი, რომლის შესაბამისადაც, პირი, რომელიც გარემოს ზიანს მიაყენებს, ვალდებული იქნება გადაიხადოს არა თანხა, არამედ გაატაროს გარემოს აღსადგენად საჭირო გამასწორებელი ღონისძიებები წინასწარ განსაზღვრული გეგმა-გრაფიკის შესაბამისად. აქედან გამომდინარე, ზიანის თანხა მთლიანად მოხმარდება ამ ზიანის გამასწორებელი ღონისძიებების განხორციელებას. კანონპროექტის ავტორი აღნიშნავს, რომ „გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის არსიც სწორედ იმაში გამოიხატება, რომ ის პირი, რომელმაც მიაყენა ზიანი გარემოს, თავად არის ვალდებული გამოასწოროს ეს ზიანი და ასევე გასწიოს ამ ზიანის გამასწორებელი ხარჯი.“[921]

ამავე დროს, კანონისპროექტი განსხვავებულ წესს ადგენს ფიზიკური პირის მიერ გარემოსთვის მიყენებული ზიანის შემთხვევაში, თუ ზიანი გამოწვეულია პირადი არასამეწარმეო მიზნებისთვის განხორციელებული ქმედებით. აღნიშნულ შემთხვევაში გარემოზე მიყენებული ზიანის ოდენობა განისაზღვრება „ფიზიკური პირის მიერ გარემოზე მიყენებული ზიანის გამოანგარიშების მეთოდიკის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის ტექნიკური რეგლამენტის შესაბამისად. სწორად აღნიშნავენ კანონპროექტის ავტორები, რომ აღნიშნული გამომდინარეობს იქიდან, რომ გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობა ეფუძნება, როგორც ეს ასევე დირექტივითაც არის განსაზღვრული, საქმიანობიდან გამომდინარე ზიანს და შესაბამისად უკავშირდება ზიანის კონკრეტულ მასშტაბებს. ნებისმიერი ერთჯერადი ქმედების შედეგად ფიზიკური პირისათვის გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის დაკისრება და შესაბამისად კონკრეტული გამასწორებელი ღონისძიებების დაკისრება, პრაქტიკაში არააღსრულებადი იქნებოდა.

კანონის პროექტი, ისევე როგორც დირექტივა, ერთმანეთისგან განასხვავებს გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის ორ სახეს: გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობა და მკაცრი გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობა. მკაცრი გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობა ეკისრება პირს გარემოსთვის მნიშვნელოვანი ზიანის მიყენების შემთხვევაში. ასეთ დროს პირს დაეკისრება გამასწორებელი ღონისძიებების განხორციელების ვალდებულება მაშინაც, თუ ზიანი დადგა მისი ბრალეულობის გარეშე. მნიშვნელოვანი ზიანი კანო-

[921] http://moe.gov.ge/res/images/file-manager/garemosdacviti_pasukhismgeblobis_sajaro/122_04_2018.pdf

ნის პროექტის მიხედვით განმარტებულია, როგორც გარემოზე, კერძოდ, ბიომრავალფეროვნებაზე ან/და მიწაზე ან/და წყლის (მათ შორის მიწისქვეშა) ობიექტზე მიყენებული ისეთი ზიანი, რომელიც გამოწვეულია ფიზიკური ან იურიდიული პირის ან სხვა ორგანიზაციული წარმონაქმნის მიერ, რა დროსაც აუცილებელია გარემოს დაზიანების დონე შეესაბამებოდეს კანონპროექტის დანართი 1-ით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს.

## 4. დაგეგმილი ცვლილების შეფასება

ზოგადად, გარემოს დაზიანების პრევენციისა და გამოსწორების მიმართულებით, კანონპროექტით შემოთავაზებული ცვლილებები ემსახურება ევროპული რეგულაციების იმპლემენტაციას ქართულ კანონმდებლობაში. ამას არ აკნინებს ის პრობლემური საკითხები, რაც შეიძლება კონონპროექტიდან გამომდინარეობდეს. პირველ რიგში, უნდა გაირკვეს, თუ ამ სფეროში წესრიგის სამართლებრივი კონცეფციიდან ხდება პრობლემაზე ორიენტირებულ მოდელზე გადასვლა, მაშინ უნდა გაირკვეს, თუ რამდენად არის ადეკვატური ამ ფუნქციის გადატანა გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტზე, რომელიც დღეს უმეტესად პოლიციური ორგანოა. განმარტებით ბარათში ამ საკითხთან დაკავშირებით (მაგ: უწყების ამ კონცეფციაზე მორგების თვალსაზრისით) ხედვა არ ჩანს. მეორე მხრივ, მართალია კანონპროექტის გავრცელების არეალი მოცულობითია, თუმცა სრულად არ ასახავს იმ სფეროს, რომელსაც დირექტივა გვთავაზობს. და ბოლოს, გაუგებარია თუ კონკრეტულად რა სახით იწარმოებს გამასწორებელი ღონისძიებების დადგენა. ამ საკითხებთან დაკავშირებით, კანონპროექტი ლავირების დიდ სივრცეს უტოვებს სამინისტროს, კონკრეტიზაცია მოახდინოს კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე. ამ შენიშვნების მიუხედავად, როგორც უკვე აღინიშნა, დაგეგმილი ცვლილებები სრულად ეხმიანება ევროპული სამართლის ძირითად, კონცეპტუალურ მიდგომებს.

# VIII თავი.
# ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლი – ინდუსტრიული ემისიების სამართალი[922]

## 1. ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლის გენეზისი

### 1.1. განვითარების სათავეები

#### *1.1.1. ფრანგული სამართალი*

გარემოსდაცვითი საფრთხეების სანებართვო კონტროლის პირველი საჯარო-სამართლებრივი კონცეფცია, რომელსაც ეკოლოგიური მიზანი მხოლოდ არაპირდაპირ ჰქონდა,[923] მე-19 საუკუნის დასაწყისში, საფრანგეთის ადმინისტრაციული საქმიანობის პრაქტიკაში ჩამოყალიბდა, რაც 1810 წელს გაფორმდა ნაპოლეონის დეკრეტით - „Décret imperial relative aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode“.[924] მისი მიღების ძირითადი მიზეზი გახდა, ინდუსტრიული გაფრქვევების შედეგად, ქვეყანაში შექმნილი მძიმე სანიტარული მდგომარეობა.[925] იმდროინდელ საფრანგეთში ქიმიური ტექნოლოგიების პროგრესმა, რამაც ბევრი ახალი პროცესის განვითარებასაც მისცა გასაქანი, დღის წესრიგში დააყენა კონტროლის ერთიანი წესების შემუშავების აუცილებლობა, რომელიც, საბოლოოდ, სწორედ ამ დეკრეტში აისახა. ასე გახდა ის ევროპის პირველი გარემოსდაცვითი კანონი,[926] რომლის ძირითადი პრინციპები დღესაც მოქმედებს ფრანგულ სამართალში.[927]

დეკრეტის მიღებას რამდენიმეწლიანი მუშაობა უძღოდა წინ. საექსპერტო ჯგუფის მიზანი, რომელმაც დეკრეტის პროექტი შეიმუშავა, გამომდინარეობდა იმ პოზიციიდან, რომ ასეთი რეგულაციების მიღებით საფრთხე არ უნდა შექმნოდა საფრანგეთის ლიბერალური რევოლუციის ძირითად მონა-

---

[922] ეს თავი მნიშვნელოვანწილად ეფუძნება ჩემ მიერ 2016 წელს გამოქვეყნებულ მონოგრაფიას: ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016.

[923] Feldhaus, Konturen eines modernen Umweltrechts, DÖV, 1974, 614.

[924] ქართ. დეკრეტი მანუფაქტურისა და საამქროების შესახებ, რომლებიც აფრქვევენ ჯანმრთელობისთვის მავნებელ ან უსიამოვნო სუნს.

[925] Mieck, Die Anfänge der Umweltschutzgesetzgebung in Frankreich, in: Francia, Bb. 9, 1981, 331 ff.

[926] Mieck, Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Frankreich und Preußen zur Zeit der frühen Industriealisierung, in: Technikgeschichte, Bd. 48, 1981, 139.

[927] Rohde, Das Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen im Gewerbe- und Immisionsschutzrecht von 1810 bis in die Gegenwart, 2000. 22

პოვარს - შრომის თავისუფლებას („liberté du travail“). ამიტომ კანონპროექტი სამ ფუძემდებლურ პრინციპზე აიგო:[928]

- ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების თავიდან აცილების მიზნით, გასაგებად უნდა ჩამოყალიბებულიყო კანონის ნორმები;
- სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლება გაცხადებული უნდა ყოფილიყო ერთმნიშვნელოვნად;
- მეზობელი დაზღვეული უნდა ყოფილიყო ჯანმრთელობის დაზიანების ან ქონებრივი ზიანის მიყენებისაგან.

ამ პრინციპების გათვალისწინებით, შეიქმნა ნებართვას დაქვემდებარებული სამეწარმეო საქმიანობების საფრთხის ხარისხის მიხედვით დიფერენცირებული კატალოგი და თითოეული მათგანისთვის დაწესდა რეგულირების სპეციალური წესები.[929] აღსანიშნავია, რომ ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების კლასიფიცირების ეს იდეა, საფრანგეთის შემდგომი თაობის გარემოს დაცვის კანონმდებლობის პარადიგმად იქცა და ის დღემდე მოჰყვება ფრანგულ სამართალს.[930]

### *1.1.2. გერმანული სამართალი*

გერმანიაში, მე-19 საუკუნის შუა წლებამდე, გარემოს დაცვის მოწესრიგების საკითხი ფრანგული სამართლისაგან განსხვავებული გზით ვითარდებოდა. მართალია, აქ გარემოს დაცვის გენერალური ვალდებულება ჯერ კიდევ პრუსიის სახელმწიფოების მიწის საყოველთაო კანონმდებლობაში იყო გათვალისწინებული,[931] თუმცა ბუნდოვანი ჩანაწერის გამო, მისი შინაარსი ყოველთვის მახინჯ პრაქტიკას ქმნიდა.[932] ის ადგილობრივ მთავრობებს აძლევდა ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას, ემოქმედათ „მერკანტილიზმის ეკონომიკური პრინციპების“ შესაბამისად, რამაც საფუძველი ჩაუყარა საწარმოების პრივილეგირებას და ამ ეკონომიკის შეუზღუდავ ლიბერალიზაციას.[933] ამან მალე უარყოფითი შედეგები გამოიღო. მეწარმეების მხრიდან გახშირდა განცხადებები ქალაქის ცენტრალურ ქუჩებში სრული-

[928] Mieck, Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Frankreich und Preußen zur Zeit der frühen Industriealisierung, in: Technikgeschichte, Bd. 48, 1981, 140.

[929] Mieck, Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Frankreich und Preußen zur Zeit der frühen Industriealisierung, in: Technikgeschichte, Bd. 48, 1981, 143.

[930] Mieck, Die Anfänge der Umweltschutzgesetzgebung in Frankreich, in: Francia, Bb. 9, 1981, 341.

[931] §§ 407- 410 ALR.

[932] Mieck, „Aerem corrumpere non licet“ Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Preußen bis zur Gewerbeordnung 1869, in: Technikgeschichte, Bd. 34, 1967, 39.

[933] Mieck, „Aerem corrumpere non licet“ Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Preußen bis zur Gewerbeordnung 1869, in: Technikgeschichte, Bd. 34, 1967, 41, 44.

ად უჩვეულო ქარხნების განთავსების მოთხოვნით.[934] ლიბერალური სამართლებრივი პოლიტიკის შეცვლისა და სამეწარმეო საქმიანობის შეზღუდვისათვის სამართლებრივი საფუძვლების შექმნის მიზნით, ფრანგულ მოდელზე დაყრდნობით შემუშავდა კანონპროექტი „უძრავი საკუთრების სამეწარმეო მიზნებისათვის გამოყენების შეზღუდვის შესახებ“, რომლის ძირითადი პრინციპები მხოლოდ თხუთმეტწლიანი ლოდინის შემდეგ, 1845 წლის პრუსიის სამეწარმეო საქმიანობის კანონში („Preußische Gewerbeordnung“) აისახა.[935] მასში ნებართვების რეგულირების ნაწილი, ძირითადად, ორიენტირებული იყო ფრანგულ სამართალზე და იმისიების, ნაპოლეონის დროინდელი დეკრეტის უზომოდ დიდ გავლენას განიცდიდა.[936] ის დასაწყისშივე აღიარებდა სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლებას. ამასთან, 26-ე პარაგრაფით, ყველა ისეთი საწარმოს განთავსება, „რომელსაც თავისი ადგილმდებარეობითა და საწარმოო თავისებურებებით შეეძლო უარყოფითი ზეგავლენა, საფრთხე ან დატვირთვა გამოეწვია მეზობელი მესაკუთრის, მაცხოვრებლის ან საერთოდ საზოგადოებისათვის“, ექვემდებარებოდა ნებართვის აღების ვალდებულებას.

კანონი დეტალურად აწესრიგებდა სანებართვო წარმოების საკითხებს, რომლის პრინციპები დღესაც გერმანიის მოქმედი სამართლის ნაწილია.[937] ნებართვის მისაღებად დაინტერესებულ პირს განცხადებით უნდა მიემართა უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის, რაზეც თან უნდა დაერთო ინფორმაცია საწარმოო პროცესისა და მასშტაბების შესახებ.[938] საქმიანობის განხორციელებით მეზობლის ან საზოგადოებისათვის უარყოფითი ზეგავლენის, საფრთხის ან დატვირთვის შესახებ საფუძვლიანი ეჭვის შემთხვევაში, ადგილობრივი მთავრობა უფლებამოსილი იყო, უარი ეთქვა ნებართვის გაცემაზე.[939] დანარჩენ შემთხვევაში, პოლიცია ნებართვას საჯაროდ აქვეყნებდა და ადგენდა დაინტერესებული პირების მიერ კერძო ან საჯარო სასარჩელო მოთხოვნის წამოყენებისათვის ოთხკვირიან ვადას.[940] საჯარო სასარჩელო მოთხოვნის შემთხვევაში, მოწმდებოდა ნებართვის გა-

---

934 მაგ: ისტორიული წყაროების მიხედვით, ცნობილია, რომ ვინმე მეწარმე ჰეინზენი 1827 წელს ბერლინის ცენტრალურ უბანში, კოპერნიკერის ქუჩაზე ითხოვდა თუჯის საამქროს განთავსებას, იხ. Mieck, „Aerem corrumpere non licet“ Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Preußen bis zur Gewerbeordnung 1869, in: Technikgeschichte, Bd. 34, 1967, 34, 53.

935 მისი გადამუშავებული ვარიანტი აისახა 1869 წლის კანონში, რომელიც დღესაც განაგრძობს მოქმედებას, ხოლო „ჰიგიენის კონტროლის ნაწილი“ 1974 წლის გერმანიის იმისიების დაცვის კანონმა გააუქმა, თუმცა მან ერთ საუკუნეზე მეტ ხანს იმოქმედა და მდიდარი გამოცდილება დაუტოვა მომავალ კანონმდებელს.

936 Kloepfer, Umweltrecht, 1994, 42.

937 Feldhaus, Zur Geschichte des Umweltrechts in Deutschland, in: Dolbe/GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, 2001, 19.

938 PrGewO-ის 28-ე პარაგრფი (1869).

939 PrGewO-ის 28-ე პარაგრფის 1-ლი აბზაცი (1869).

940 PrGewO-ის 29-ე პარაგრფის მე-2 აბზაცი (1869).

ცემის კანონიერების საკითხი, რომელსაც ადგილობრივი მთავრობა სამშენებლო, სახანძრო და ჯანდაცვის სფეროში მიღებული დადგენილებების შესაბამისად ადგენდა.[941] გათვალისწინებული იყო, ასევე, ნებართვის გაუქმების შესაძლებლობა, თუ მისი შემდეგი ფუნქციონირება საფრთხეს უქმნიდა საზოგადოების კეთილდღეობას,[942] კანონი იძლეოდა შემდეგი მოწესრიგების შესაძლებლობას საწარმოს ექსპლუატაციის ეტაპზე.[943]

### *1.1.3. გენეზისი ქართულ სამართალში*

საქართველოში 80-იან წლებამდე ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ღონისძიებები სხვადასხვა სამთავრობო დადგენილებებში იყო რეგლამენტირებული.[944] 1981 წელს კი მიიღეს კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“,[945] რომლის მიზეზად პრეამბულაში დასახელდა „მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია, რაც საზოგადოების ცხოვრების ყველა მხარეს ეხებოდა“.[946] პრეამბულაშივე ჩაიწერა, რომ „წარმოების განვითარების სწრაფი ტემპი, ქალაქების ზრდა, ატმოსფეროს გამოყენების გაფართოება და გარემო ბუნებაზე ადამიანის ზემოქმედების მზარდი მასშტაბი ატმოსფერული ჰაერის დაცვისადმი ყურადღების გაძლიერებას მოითხოვდა“.[947] კანონის ნოვაცია იყო ატმოსფერულ ჰაერზე ზემოქმედების ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციების საკითხის რეგულირება[948] და სტაციონარული წყაროებიდან გამაჭუჭყიანებელ ნივთიერებათა გაფრქვევისათვის სანებართვო კონტროლის ინსტიტუტის შემოღება.[949]

90-იანი წლების დასაწყისში ამ სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის სისტემა ახლებურად ჩამოყალიბდა. მართალია, ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ახალი კანონი (1999 წ.) კვლავინდებურად ცალკე აქტად დარჩა, თუმცა, მისგან ამოიღეს სანებართვო კონტროლის ნაწილი, ვინაიდან, „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ“ 1996 წელს მიღებულმა კანონმა უკვე მოიცვა ნებართვის აღების ვალდებულებას დაქვემდებარებული რელევანტური საქმიანობები. ამიტომ, საქართველოში იმისიების დაცვის სფეროში სანებართვო კონტროლის განვითარება, უმთავრესად, ჯერ ზემოაღნიშნული გარემოსდაცვითი ნებართვების კანონის, ხოლო მოგვიანებით, ამ უკანასკნელის

---

941 Staats, Die Entstehung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. Märtz 1974, 2009 2009, 14.

942 PrGewO-ის 69-ე პარაგრფი (1869).

943 Lies-Benachib, Immissionsschutz im 19. Jarhundert, 2002, 211.

944 იხ. ლომსაძე, ატმოსფერული ჰაერის სამართლებრივი დაცვა, 1966, 52-64.

945 საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, 485-505.

946 საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, 485 (კანონის პრეამბულა).

947 საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, 485 (კანონის პრეამბულა).

948 საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, 489 (მუხ. 13, 14).

949 საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, 490 (მუხ. 15).

შემცვლელ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების კანონის (2007 წ.) არსებობას დაუკავშირდა. ეს უკანასკნელი კი, თავის მხრივ, ჩაანაცვლა 2014 წლის გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსმა.

## 1.2. სანებართვო კონტროლის გაგების ტრანსფორმაციული ეტაპები

### *1.2.1. სანებართვო კონტროლის პოლიციურ-სამართლებრივი გაგება და მისი კრიტიკა*

როგორც სანებართვო სამართლის განვითარების ისტორიულმა მიმოხილვამ დაგვანახვა, გარემოსდაცვითი კონტროლის დიმენსია საწყის ეტაპზე მხოლოდ სოციალური საფრთხეების რეგულირებით შემოიფარგლებოდა. ამიტომ, ის მხოლოდ ვიწრო მნიშვნელობით ხასიათდებოდა და კონტროლის მატერიალური მასშტაბებიც ამის მიხედვით განისაზღვრებოდა.[950] დაცვის ობიექტი იყო გარემო ანთროპოცენტრული გაგებით. მართალია, თანამედროვე გარემოს დაცვის სამართალშიც ცენტრალური ადგილი უჭირავს ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და საკუთრების დაცვას,[951] დროთა განმავლობაში საპოლიციო სამართლის წიაღში აღმოცენებულმა სანებართვო კონტროლის მოდელმა, რომელიც მხოლოდ შეზღუდულ დროსა და სივრცეში წარმოქმნილი საფრთხეების რეგულირებით შემოიფარგლებოდა და, ძირითადად, სამეზობლო-სამართლებრივ შინაარს ატარებდა, გარემოს დაცვის თანამედროვე კონცეფციაში ნებართვის გაცემის ერთ-ერთი წინაპირობის ფუნქცია შეიძინა[952] და გარემოს დაცვის მთლიანი დიმენსიის მხოლოდ ერთი ნაწილი გახდა.[953]

ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, უდავოა, რომ ფრანგული და გერმანული სამართლის ტრადიციებმა საფუძველი დაუდეს ორ მთავარ აღმოჩენას, რაც, თავის დროზე, რევოლუციურ მოვლენას წარმოადგენდა. პირველი იყო სახელმწიფოს, მეწარმესა და მესამე პირებს შორის არსებული მულტიპოლარული ინტერესების ურთიერთშეჯერება სანებართვო კონტროლის მეშვეობით, რის საფუძველზეც მე-19 საუკუნის შუა წლების ევროპაში არსებული მერკანტილური ეკონომიკური პრიორიტეტების მიუხედავად, მოსახლეობას მაქსიმალურად იცავდნენ იმისიების მავნე ზემოქმედებისაგან.[954] სხვა მხრივ, იმისიების რეგულირების სფერო გასცდა კერძო-სამართლებრივი მოწესრიგების ფარგლებს და ხაზი გაესვა მოსახლეობის უარყოფითი ზემოქმედებისაგან დაცვის საჯარო-სამართლებრივ ბუნებას, რაც დღემდე მოჰყვება თანამედროვე გარემოს დაცვის კანონმდებლობას.

---

950 Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, 134

951 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, § 5, Rn. 143.

952 Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, 239.

953 Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, 134.

954 Lies-Benachib, Immissionsschutz im 19. Jarhundert, 2002, 248.

გვიანინდუსტრიულ საზოგადოებაში გარემოს დაცვის სამართალი ახალი ამოცანების წინაშე აღმოჩნდა. ახალმა მეცნიერულმა მიღწევებმა ნათელი გახადა, რომ სამართლის როლი არ ამოიწურება მხოლოდ პოლიციურ-სამართლებრივი და ანთროპოცენტრული საფრთხის შინაარსით. ინდუსტრიული საზოგადოების გამოწვევები განაპირობებენ მომავალზე ორიენტირებული, წინდახედულობითი კონტროლის კონცეფციის შექმნას, რომელიც მიმართული უნდა იყოს ჯერ კიდევ დაუზუსტებელი, ჰიპოთეტური რისკების წინააღმდეგ,[955] რომლის ლეგიტიმაცია გამყარებული უნდა იყოს საერთო კეთილდღეობის იდეით.[956] თუ აქამდე სანებართვო კონტროლის ფუნქცია კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის არსებული კონფლიქტების დაძლევა იყო, გარემოს დაცვის ახალმა ფილოსოფიამ ამოცანად დაისახა კონფლიქტის მოწესრიგება უკვე ორ საჯარო ინტერესს შორის - ერთი მხრივ, გარემოს დაცვის ინტერესსა და, მეორე მხრივ, ეკონომიკურ განვითარებას შორის.

სანებართვო სამართალში ასეთი ფუნდამენტური ტიპის ცვლილებები სხვადასხვა ქვეყნის სამართლებრივ ცხოვრებაში განსხვავებულად მიმდინარეობდა. ხშირად, რეფორმის დაბრკოლების მიზეზი იყო ფსევდო-ლიბერალიზმი, ეკონომიკის დერეგულირება და მოკლევადიანი პროექტების ხელშეწყობა. სხვა მხრივ, დაბრკოლებები გამოწვეული იყო იმპლემენტაციის, მოტივაციის, რეგულირების ან ცოდნის დეფიციტით,[957] რომელიც უფრო გარემოსდაცვითი სისტემის შემდეგი სრულყოფის საკითხებს მოიცავს და მეტნაკლები მნიშვნელობით ყველა სამართლებრივი სისტემის სატკივარია.

### *1.2.2. ტრანსფორმაცია წინდახედულებისა და ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციაში*

როგორც უკვე აღინიშნა, წინდახედულობის პრინციპი (გერმ. Vorsorgeprinzip, ინგლ. preventive action) გერმანული სამართლის წიაღში წარმოიშვა[958] და გავრცელდა სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემებში. წინდახედულობის პრინციპის ინსტიტუციონალიზაცია განპირობებული იყო სწორედ რისკების საზოგადოებაში არსებული იმ გამოწვევებით, რომლებმაც ცოდნის დეფიციტისა და მულტიპოლარული ინტერესების კონფლიქტის გამო, კომპლექსურობის ფენომენი ჩამოაყალიბეს.[959] ამ ჭრილში წინდახედულობის კონცეფცია სწორედ იმ პოზიციიდან ამოდიოდა, რომ მხოლოდ რეაქციული კონტროლის მოდელი ახალ გამოწვევებში არაეფექტური იყო სახელმწი-

---

955 Feldhaus, Konturen eines modernen Umweltrechts, DÖV, 1974, 614 ff.

956 Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 75 ff.

957 Ekardt, Steuerungsdefizite im Umweltrecht, 2001, 105.

958 იხ. Purdue, Integrated Pollution Control in the Environmental Protection Act 1990, A Coming of Age of Environmental Law? in: The Modern Law Review, 1994, 534.

959 Feldhaus, Der Vorsorgegrundsatz des Bunde-Immissionsschutzgesetzes, DVBl, 1980, 131 ff.

ფოს ხელში. ამ თვალსაზრისით, წინდახედულობის პრინციპის აქცეპტირება ნიშნავდა ფართო ინტერპრეტაციისა და ინოვაციურობის შესაძლებლობებს ახალი ტექნიკური პროცესების დასაძლევად.[960] ის ქმნიდა არამხოლოდ ანთროპოცენტრული, არამედ ასევე გარემოს დაცვის ეკოცენტრული მიზნების (გარემოს დაცვა გარემოს დაცვისთვის) რეალიზების მაქსიმალურ შესაძლებლობას.

თუმცა მოგვიანებით, ამ მოდელის ვიწრომედიალური ფუნქციის გამო, დადგა ინტეგრირებული კონტროლის (ინგლისურ სამართალში - Integrated Pollution Control, ხოლო ევროპულ სამართალში - Integrated Pollution Prevention and Control, ხოლო 2010 წლიდან - Industrial Emissions Directive) დანერგვის საჭიროება. ამ უკანასკნელის მიზანი იყო გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტის დაცვა არამხოლოდ ცალკეული კომპონენტების მიმართ, არამედ მთლიანი გარემოს მიმართ. ამ თვალსაზრისით, წინდახედულებითმა ღონისძიებებმა გარემოს ერთი რომელიმე კომპონენტის მიმართ არ უნდა დააზიანოს გარემოს მეორე კომპონენტი (ამ თვალსაზრისით, ჰაერის დაცვის მიზნით ფილტრების დაყენება, რომელიც იწვევს ნარჩენების წარმოშობას, არ არღვევს წინდახედულობის პრინციპს, თუმცა ეწინააღმდეგება ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციას). ინგლისურ სამართალში ჩამოყალიბებული ეს კონცეფცია (1991 წ.),[961] წარმატებით დაინერგა ევროკავშირის სამართალში (1996 წ.)[962] და სწრაფად გავრცელდა სხვა სამართლებრივ სისტემებში.

### *1.2.3. ინდუსტრიული ემისიების დირექტივა*

ევროკავშირში ინტეგრირებული კონტროლის განხორციელების ძირითადი ინტრუმენტია ინდუსტრიული ემისიების დირექტივა (IED), რომელიც მიიღეს 2010 წელს და რომელმაც ჩაანაცვლა IPPC-ის ცნობილი დირექტივა, რომელიც სამწლიანი მუშაობის შემდეგ 1996 წელს მიიღო ევროპის პარლამენტმა.[963] დირექტივის მიხედვით, „ნებართვის გაცემისას გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო ყველა აუცილებელი ღონისძიება, რათა ჰაერის, წყლისა და მიწის დაცვით შექმნილიყო გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლესი სტანდარტი“.[964] დღესაც ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია ერთ-

[960] იხ. Sanden, Das Vorsorgeprienzip im europäischen und deutschen Umweltrecht – Weiterentwicklung undImpulse für das internationale Recht, in: Osaka University Law Review, 2006, N. 53, 246.

[961] Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1997, 49 ff.

[962] Dolde, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) - Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ, 1997, 313.

[963] Dolde, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) - Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ, 1997, 313.

[964] 2010/75/EU მე-9 მუხლი (იგივე ჩანაწერს შეიცავდა IPPC დირექტივა).

ერთი მთავარია იმ სამი სვეტიდან, რომლებსაც ევროპის გარემოს დაცვის მეორადი კანონმდებლობა ემყარება. დანარჩენ ორ სვეტში იგულისხმება გარემოს დაცვის პროცედურალიზაცია (პირველი სვეტი) და შედეგზე/ხარისხზე ორიენტირებული გარემოს დაცვა (მეორე სვეტი).[965] დირექტივის ძირითადი მახასიათებელია: ზესექტორალური, ინტეგრირებული კონტროლის განხორციელება, რომელიც ერთდროულად მოიცავს ინდუსტრიულ ემისიებს ჰაერში, მიწასა და წყალში, აგრეთვე, ნარჩენების მართვის საკითხებს; დაბინძურების წყაროზე ორიენტაცია; საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნოლოგიაზე ორიენტაცია. ამით დირექტივა ახდენს ევროპული გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მატერიალიზაციას, ადგენს მატერიალურ-სამართლებრივ მოთხოვნებს ინდუსტრიული დამაბინძურებლების მიმართ. ამავე დროს, ის მოიცავს ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლის პროცედურულ-სამართლებრივ ასპექტებსაც.

## 2. სანებართვო კონტროლის მოდელური კონფიგურაციები და მისი ფუნქციები

### 2.1. რა არის სანებართვო კონტროლი?

სანებართვო კონტროლი არის საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცენტრალური ელემენტი. თავად საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი (გერმ. Die Eröffnungskontrolle). გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკაში განვითარებული ინსტიტუტია,[966] რომელშიც მოიაზრება კონტროლის სამი მოდელური კონფიგურაცია:

- პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით,
- რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით და
- ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება.[967]

---

[965] იხ. Calliess, Naturschutzrecht, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, 110 ff.

[966] მაგ. იხ. Wahl, Das deutsches Genehmigungsrecht, in: Dolbe/GfU (Hrsg.),Umweltrecht, 2001, 237 ff.; Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, 86; ყალიჩავა, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, #2, 93-დან; ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 17-დან.

[967] ეს უკანასკნელი არის საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ყველაზე მსუბუქი მოდელური კონფიგურაცია და მოიცავს ისეთ ნაკლებად სახიფათო საქმიანობებს, რომელიც არ მოითხოვს სანებართვო წარმოების გართულებულ ფორმას. ამით კანონმდებელი ცდილობს, კონკრეტულ საქმიანობაზე დასაშვებობის კონტროლი განახორციელოს სანებართვო აქტის გარეშე. მისი მიზანია პროცესუალური გამარტივება ისე, რომ არ დაირღვეს კონტროლის ძირითადი სუბსტანცია.

სამივე კონფიგურაციას აერთიანებს ერთი მიზანი - საქმიანობის აკრძალვა სახელმწიფოებრივი ნების გამოხატვამდე. ცალკეული კონფიგურაცია კი გულისხმობს ამ ნების გამოხატვის განსხვავებულ მეთოდებს. ქვემოთ მოცემულია სანებართვო კონტროლის (ანუ პირველი ორი კონფიგურაციის) მოკლე დახასიათება.

### 2.2. სანებართვო კონტროლის ცალკეული სახეები

#### *2.2.1. პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით*

პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) ყველაზე გავრცელებული მოდელური კონფიგურაციაა ადმინისტრაციული საქმიანობის პრაქტიკაში. ის არის ფორმალური ხასიათის დაბრკოლება და ქმნის „პოტენციური საფრთხის ზედამხედველობის“ შესაძლებლობას.[968] მისი მეშვეობით უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო, კანონმდებლობის (მართლწესრიგის) დაცვის მიზნით, პრევენციულ აკრძალვას გარდასახავს ან დამთავრებულ აკრძალვაში (ანუ უარყოფით გადაწყვეტილებაში),[969] ან დამთავრებულ ნებართვაში, რითაც ნებართვის მაძიებელს უქმნის საქმიანობის განხორციელების ფორმალურ საფუძველს, რაც მატერიალურ-სამართლებრივად ისედაც გამომდინარეობს საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლებისა და საკუთრების ძირითადი უფლების შინაარსიდან.[970]

ამავე დროს, პრევენციული აკრძალვა პრინციპულად განსხვავდება მატერიალური ხასიათის საკანონმდებლო დათქმების საფუძველზე საქმიანობის დაშვების ინსტიტუტისაგან.[971] საქმე ისაა, რომ ამ უკანასკნელისათვის კანონმდებელი არ ადგენს რაიმე ფორმალური ხასიათის წინაპირობებს, ადმინისტრაციული წარმოების ვადებს, მაკონტროლებელ ორგანოსთან კოოპერირების ვალდებულებას და ა.შ. პირიქით, ამ შემთხვევაში საქმიანობის განმახორციელებლის მიერ საკანონმდებლო დათქმების დაცვა მხოლოდ რეტროსპექტიულ (ანუ მიმდინარე) ზედამხედველობას ექვემდებარება.

#### *2.2.2. რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით*

რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით (repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt),[972] პრევენციული აკრძალვისაგან განსხვა-

---

968 Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1924, 240.

969 Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1924, 241.

970 შეად. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2006, § 9, Rn. 52.

971 განსხვავების შესახებ დაწვრ. იხ. Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, 87-დან გვერდები.

972 პირველად აღმოაჩინა რიჩარდ თომამ, იხ. Thoma,Verweigerung einer Außnahmebewiligung, in: VerwArchiv, 1927, 248.

ვებით, საგამონაკლისო ნებართვის გაცემის წინაპირობად გულისხმობს არა კანონმდებლობის მიერ წინასწარ დადგენილ მოთხოვნებს, არამედ „კულტურული ნორმების“ საფუძველზე განსაზღვრულ „შეხედულებებს მოწესრიგებული საზოგადოებრივი ან ეკონომიკური ცხოვრების შესახებ“.[973] ამ თვალსაზრისით, ის არ ნიშნავს ბუნებრივი გარემოთი სარგებლობაზე საბოლოო უარის თქმას და, ამით, აბსოლუტური აკრძალვის ინსტიტუტსაც ემიჯნება.[974] აბსოლუტური აკრძალვისგან განსხვავებით, უფლებით აღჭურვის პერსპექტივა მისგან პირდაპირ გამომდინარეობს, რაც ცალკეულ შემთხვევაში აკრძალვიდან გამონაკლისის დაშვების შესაძლებლობის არსებობაში იკვეთება.[975] როგორც წესი, ამ შესაძლებლობას განსაზღვრავს ნებართვის მიღების მაღალი ინტერესი და და განსაკუთრებული საჯარო ინტერესი. ნებართვის მიღების მაღალი ინტერესი ნიშნავს იმას, რომ საგამონაკლისო გადაწყვეტილება არის არა ძირითადი უფლებების, არამედ ასეთი უფლების საფუძველზე მნიშვნელოვნად მიჩნეული ინდივიდუალური ინტერესების შედეგი.[976] რაც შეეხება განსაკუთრებულ საჯარო ინტერესს, ის კოლექტიურ სიკეთესთან დაკავშირებული ასპექტების გარდა, ძირითადი უფლებების ელემენტსაც მოიცავს, ვინაიდან უფლებააღმჭურველი აქტი საჯარო ინტერესების გათვალისწინების პარალელურად ძირითადი უფლების მატარებელთა ინდივიდუალური ინტერესების დაძლევის კონსტატაციასაც გულისხმობს.[977]

## 2.3. სანებართვო კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების მიმართება ძირითად უფლებებთან

### *2.3.1. ძირითადი მოდელური კონფიგურაციები, როგორც კონსტიტუციასთან კონფორმისტული წესრიგის შექმნის შესაძლებლობა*

ადმინისტრაციულ სამართალში სანებართვო კონტროლის მოდელურ კონფიგურაციებს, უპირველესად, აქვთ საკანონმდებლო რეგულირების სტრატეგიების განსაზღვრის მნიშვნელობა de lege ferenda-ს[978] თვალსაზრისით. საქმე ისაა, რომ ადმინისტრაციული მოწესრიგების სიმკაცრის სამართლებრივი, პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური განპირობება, სანებართვო კონტროლს ანიჭებს თავისებურ, კომპლექსურ მნიშვნელობას. ამ ჭრილში აუცილებელი ხდება რეგულირების ისეთი ალტერნატიული მოდელების

---

973 იხ. Gromitsaris, Die Lehre von der Genehmigung, in: VerwArchiv, 1997, 53.

974 გამიჯვნის შესახებ იხ. Siegel, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, 87 ff.

975 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., 2006, § 9, Rn. 55 ff.

976 Schwabe, Das s.g. repressive Verbot, in: FS Folz, 2003 311.

977 Schwabe, Das s.g. repressive Verbot, in: FS Folz, 2003 311 ff.

978 de lege ferenda – მომავალში შესაქმნელი კანონი.

შექმნა, რომელიც მისადაგებული იქნება როგორც გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს,[979] ისე ლიბერალური ეკონომიკური სისტემის მშვიდობიანი ფუნქციონირების ძირითად მოთხოვნებთან.[980]

სანებართვო კონტროლის ეს მოდელური კონფიგურაციები თანამედროვე ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში საჯარო მმართველობის რეფორმის ძირითად ორიენტირებსაც ეხმიანება.[981] ცხადია, რომ რეფორმის ეს ორიენტირები არ ცვლის სახელმწიფოს კლასიკურ ფუნქციებს მართლწესრიგის, მშვიდობისა და უსაფრთხოების სფეროში,[982] არამედ მისი მიზანია ამ კლასიკური ფუნქციების უზრუნველყოფისთვის აუცილებელი ინსტრუმენტების მოდერნიზაცია. ამიტომ, სანებართვო კონტროლის ალტერნატიული მოდელური კონფიგურაციების, როგორც საჯარო მმართველობის განსხვავებული მეთოდების არსებობა ამ საჭიროებითაც არის განპირობებული.

სანებართვო კონტროლის შესაფერისი მოდელების არჩევა უნდა ემყარებოდეს შესაბამის კრიტერიუმებს. ასეთი კრიტერიუმებია საზოგადოებრივი ინტერესები[983] და მულტიპოლარული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წესრიგით განპირობებული საჭიროებები.[984] ორივე კრიტერიუმის საფუძველზე კანონმდებელი უზრუნველყოფს სანებართვო აკრძალვის ელემენტების სტრუქტურირებას და დიფერენცირებას.[985] ამ ჭრილში, კანონმდებლის ამოცანაა, ერთმანეთისაგან მკაცრად გამიჯნოს, ერთი მხრივ, საერთო კეთილდღეობის კონკრეტიზაციის შესაძლებლობა ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების, ანუ, რეპრესიული აკრძალვის ფარგლებში და, მეორე მხრივ, საერთო კეთილდღეობის კონკრეტიზაციის შესაძლებლობა ადმინისტრაციული ორგანოს მკაცრად შებოჭილი უფლებამოსილების, ანუ, პრევენციული აკრძალვის ფარგლებში.[986] დერეგულირების მიზნებისათვის კი, იქ, სადაც კერძო საქმიანობის წახალისება არ გამოიწვევს სხვათა უფლებების შელახვას, სანებართვო კონტროლი უნდა ჩანაცვლდეს უფრო მსუბუქი, ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების ფორმით.[987]

---

979 შეად. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 72 ff.

980 შეად. Knopp/Piroch, Umweltschutz und Wirtschaftskrise – Verschärfung des Spannungsverhältnisses Ökonomie-Ökologie? ZUR, 2009, 409 ff.

981 შეად. იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2008, 92-146.

982 შეად. იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2008, 125-126.

983 Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2006, 159 ff.

984 Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2006, 159 ff.

985 Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2006, 159.

986 Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2006, 160.

987 შეად. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1999, 363.

### *2.3.2. ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების გავლენა ბიპოლარული ურთიერთობის შინაარსზე*

სანებართვო კონტროლის მოდელურ კონფიგურაციებს აქვთ ასევე პრაქტიკული დანიშნულება, de lege lata[988] თვალსაზრისით, ბიპოლარული ურთიერთობის იურიდიული შინაარსის განსაზღვრისთვის. სანებართვო სამართალში ბიპოლარული ურთიერთობა გულისხმობს ურთიერთობას, რომელიც ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით წარმოიშობა ნებართვის მაძიებელსა და ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის. იმას, თუ როგორია ამ ურთიერთობის ნორმატიული შინაარსი, ანუ როგორია ამ ურთიერთობის მხარეთა სამართლებრივი პოზიციები, განსაზღვრავს სანებართვო ნორმის საფუძველზე დადგენილი აკრძალვის სტრუქტურული ელემენტები - პრევენციულია ის, თუ რეპრესიული.

უპირველესად, საუბარია პრევენციულ აკრძალვაზე, ანუ სანებართვო ნორმის ისეთ სტრუქტურაზე, რომელიც მეტ-ნაკლებად ცხადად მიუთითებს სამომავლო სამართლებრივ შედეგებზე და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ბოჭავს ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს. ამ თვალსაზრისით, ნებართვის მაძიებლის პოზიციიდან პრევენციული აკრძალვა ქმნის ნებართვის მიღების წინასწარი განჭვრეტის შესაძლებლობას,[989] რაც მას აძლევს სამართლებრივი უსაფრთხოების მაღალ გარანტიას.[990] ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიციიდან კი პრევენციული აკრძალვა ქმნის არგუმენტირებული კონტროლის მყარ საფუძველს, რომელიც საჯარო მმართველობას ანიჭებს ლეგიტიმურობის მაღალ ხარისხს.[991]

მეორე მხრივ, საუბარია რეპრესიულ აკრძალვაზე, ანუ სანებართვო ნორმის დისკრეციულ სტრუქტურაზე. ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიციიდან ასეთი აკრძალვა გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღოს ცალკეულ შემთხვევასთან მისადაგებული გადაწყვეტილება. ნებართვის მაძიებლის პოზიციიდან რეპრესიული აკრძალვა ბუნდოვან წარმოდგენას ქმნის ნებართვის მიღების პერსპექტივაზე[992] თუმცა, ამის მიუხედავად, ხშირად, რეპრესიული აკრძალვა შეესაბამება სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს. საქმე ისაა, რომ რიგი საქმიანობების მიმართ ლავირების გარეშე შეუძლებელია სასურველი შედეგების მიღწევა. რაც შეეხება სამართლებრივი სახელმწიფოს მომენტს, ის აქ მხო-

---

988 de lege lata - მოქმედი კანონი.

989 Curtius, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, 112 f.

990 Curtius, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, 113.

991 Curtius, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, 113.

992 Curtius, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, 112.

ლოდ პროპორციულობის ასპექტში გამოიხატება, რაც უნდა გათვალისწინდეს, როგორც კანონშემოქმედების, ისე მისი აღსრულების გამოყენების ეტაპზე.

## 2.4. სანებართვო კონტროლის ძირითადი ფუნქციები

### *2.4.1. დაცვისა და კონტროლის ფუნქცია*

გარემოს დაცვის სამართალში სანებართვო კონტროლის კონცეფცია ემყარება უსაფრთხოების სამწვეროვან მოდელს,[993] რომელიც გულისხმობს როგორც საფრთხის აცილებას, ისე რისკების წინდახედულობას.

საფრთხეების პრევენციის მიზანია სოციალური წესრიგის დამყარება, რაც, ძირითადად, გარემოს სიკეთეების ფიზიკური სუბსტანციის, მისი მთლიანობის დაცვას გულისხმობს (დაცვის ფუნქცია[994]). მისი მიზანია, რომ არ დაზიანდეს ან საერთოდ არ განადგურდეს სიკეთეები. სწორედ ამ მაღალი მიზნების გამო, ეს სანებართვო კონტროლის კონცეფცია სარგებლობს სამეწარმეო საქმიანობაში ჩარევის მაღალი ლეგიტიმურობით. ამიტომ, მას ლიტერატურაში ლიბერალური კონტროლის კონცეფციასაც უწოდებენ.[995] ამავე დროს, სწორედ საფრთხის ხარისხისა და თავისებურების გათვალისწინებით უნდა მოხდეს სანებართვო ნორმის ადეკვატურად სტრუქტურირება, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მაქსიმალურად სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების საშუალებას მისცემდა.[996]

საფრთხეების პრევენციისაგან განსხვავებით, რისკების წინდახედულობა გულისხმობს ისეთი ზემოქმედების შეზღუდვას, რომლის ნეგატიური შედეგების თაობაზე რაიმე დადასტურებული ცოდნა არ არსებობს, თუმცა არც უარყოფილი არ არის (კონტროლის ფუნქცია[997]). ადმინისტრაციული ორგანოს ასეთი ფართო ლეგიტიმაცია, მისი ინოვაციურობის გამო, ბიძგს აძლევს ამ სფეროში საჯარო მმართველობის ახლებურად გააზრების ტენდენციას[998] და აყალიბებს ე.წ. გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს ნიშნებს.[999] ეს უკანასკნელი, თავის მხრივ, ეჯახება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს შემდეგი ორი თვალსაზრისით: პირველი თვალსაზრისი არის ის, რომ წინდახედულობა ფართო ცნებაა და, თუნდაც, პრევენციული აკრძალვის ფარგლებში, ქმნის ფართო ინტერვენციის საფუძველს კერძო საქ-

---

993 Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ, 1986, 164 ff.

994 Sach, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, 1994, 45 f.

995 Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, 9 f.

996 იხ. Schwabe, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JUS, 1973, 133.

997 Sach, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, 1994, 45 f.

998 Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, 133 ff.

999 Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 30 ff.; 75 ff.

მიანობის იმ სფეროში, რომლის უარყოფითი ზემოქმედება ბუნდოვან საბუნებისმეტყველო ცოდნას ეფუძნება.[1000] მეორე თვალსაზრისი არის ის, რომ სახელმწიფოს მიერ ასეთი ინტერვენციის განხორციელება მუდმივად ეჯახება კონსტიტუციურ-სამართლებრივად დადგენილ საზღვრებსა და თანაზომიერების პრინციპს.[1001]

### *2.4.2. სტაბილიზაციის ფუნქცია*

სანებართვო კონტროლის მეორე ფუნქცია არის ინვესტიციის სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ანუ, სტაბილიზაციის ფუნქცია,[1002] რომელიც დაცვისა და კონტროლის ფუნქციისაგან განსხვავდება და მიმართულია მხოლოდ ინვესტორისაკენ. ის სანებართვო ინსტიტუტს ანიჭებს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მნიშვნელობას, უმთავრესად, სანებართვო აქტისადმი კანონიერი ნდობის თვალსაზრისით,[1003] რაც სამართლებრივ სახელმწიფოში უზრუნველყოფს საკუთრების უფლების გარანტიას. მეორე მხრივ, საკუთრების სოციალური და ეკოლოგიური ბოჭვა ზღუდავს კანონიერი ნდობის ინსტიტუტს. გარემოს დაცვის სფეროში ამ შეზღუდვის გამოხატულებაა სანებართვო ვალდებულებების დინამიზება და მოგვიანებითი მოწესრიგების მექანიზმის არსებობა.[1004] თუმცა აღნიშნული არ აკნინებს სანებართვო კონტროლის სტაბილიზაციის ფუნქციას. ამ მხრივ, შესაძლებელია რამდენიმე გარემოების გამოკვეთა:

პირველი, სახელმწიფოს მიერ ზიანის ანაზღაურების კონსტიტუციურად გარანტირებული ვალდებულება აბალანსებს დინამიზების საფუძველზე სანებართვო აქტის გაუქმების საფრთხეს. რაც შეეხება სანებართვო აქტში პირვანდელი პირობების შეცვლას, კანონიერი ნდობისა და ზიანის ანაზღაურების გარეშე, რაც, გარემოს დაცვის დინამიური ბუნების გამო, როგორც წესი შესაძლებელი უნდა იყოს, ესეც არ ეწინააღმდეგება ძირითადი უფლებების მოთხოვნებს, თუ დინამიზების შესაძლებლობის შესახებ ნებართვის მაძიებლისათვის აქტის გამოცემის მომენტშივე წინასწარ იყო ცნობილი.[1005] მით უმეტეს, მოგვიანებითი მოწესრიგების ინსტრუმენტი გულისხმობს არა საქმიანობის გაგრძელების შესაძლებლობის მოსპობას, არამედ ახალი სანებართვო ვალდებულებების დადგენას, რომელიც შესაბამისობაში იქნე-

1000 Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 58 ff., 65 ff..

1001 Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 566 ff.

1002 Sach, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, 1994, 50 ff.

1003 Schneider, Die Verantwortung des Staates für den sicherer Betrieb kerntechnischer Anlagen, in: Schneider/Steinberg, Schadensvorsorge in Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, 119.

1004 Sach, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, 1994, 56.

1005 Sach, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, 1994, 56.

ბოდა თანამედროვე, საუკეთესო, ხელმისაწვდომ ტექნიკასთან. ეს უკანასკნელი თავის თავში მოიცავს თანაზომიერების (პროპორციულობის) ელემენტსაც.

მეორე, ნებართვის მოქმედების პერიოდში, სანებართვო აქტის კონსტიტუციური მნიშვნელობა გამომდინარეობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან.[1006] სანებართვო აქტის მეშვეობით თავიდან ვიცილებთ ორმაგ კომპეტენციას. სანებართვო აქტით იზღუდება, როგორც სასამართლო, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლება: ა) ძალაში შესული კანონიერი სანებართვო აქტი სასამართლოს ართმევს მისი გაუქმების უფლებას; ბ) სანებართვო აქტი ზღუდავს მისი ძალაში შესვლის შემდეგ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების უკუძალას, თუ ის არ ემსახურება ზემოთ აღნიშნული დინამიზირების მიზნებს.

მესამე, სამოქალაქო დავების მინიმალიზების თვალსაზრისით, სტაბილიზაციის ფუნქცია გულისხმობს კერძო-სამართლებრივ უსაფრთხოებასაც. ანუ ის მეზობელს ართმევს დავის შესაძლებლობას. თუმცა, ეს ისე არ უნდა გავიგოთ, რომ კერძო სამართლმა საჯარო სამართლის განტვირთვის ფუნქცია შეზღუდოს. ამ მხრივ, ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს საჯარო და კერძო სამართლის ნორმებით დაცული სამეზობლო ინტერესები. ამ თვალსაზრისით, მაგ: სადავო საჯარო-სამართლებრივი ნებართვა არ ზღუდავს მეზობლის უფლებას სამეზობლო თმენის ვალდებულების ფარგლებში, იმისიებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნაზე. ამავე დროს, ეს არ ეწინააღმდეგება სამართლებრივი წესრიგის ერთიანობის დოქტრინას, რომლის მიხედვით, ის რაც დასაშვებია სამართლებრივი წესრიგის ერთი ნაწილით, არ შეიძლება იკრძალებოდეს სამართლებრივი წესრიგის სხვა ნაწილით.[1007] კერძო-სამართლებრივი თმენის ვალდებულება სწორედ იმას ნიშნავს, რომ აიკრძალოს არა სადავო საქმიანობა, არამედ პირიქით, აქ თმენის ვალდებულება გულისხმობს საქმიანობის აკრძალვის დაუშვებლობას, კერძო-სამართლებრივი ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის პერსპექტივით. ეს უკანასკნელი კი ეჭქვეშ არ აყენებს საჯარო-სამართლებრივად დაშვებულ სუბსტანციას.

### *2.4.3. სანებართვო კონტროლის ფუნქციათა შეჯამება - რეგულირება v. დერეგულირება*

სანებართვო სამართლის განვითარების აქტუალური ტენდენციები, ძირითადად, დერეგულირებისა და რეგულირების (მათ შორის რე-რეგულირე-

---

1006 Sach, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, 1994, 58.

1007 Sach, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, 1994, 200.

ბის) საკითხებს უკავშირდება. ორივე შემთხვევაში დისკუსიები, უმეტესად, როგორც წესი, გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი სანებართვო კონტროლის პროცესუალურ ასპექტებს უკავშირდება.[1008] საქართველოში გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი სანებართვო კონტროლის სისტემის დერეგულირებაც სწორედ ამ სფეროთი დაიწყო, რამაც 2007 წლიდან ძირეულად შეცვალა გარემოსდაცვითი სანებართვო კანონმდებლობა. ოფიციალურად, ცვლილებების მთავარ მიზეზად „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების ოპტიმიზაციის“ აუცილებლობა დასახელდა.[1009] სინამდვილეში, ცვლილება მიზნად ისახავდა მკაცრი გარემოსდაცვითი სტანდარტების გაუქმებასა და ინვესტიციებისათვის ხელსაყრელი, რეგულირებისაგან თავისუფალი ბაზრის შექმნას.[1010]

ასეთ შემთხვევაში დაბალანსებული ზღვრის დადგენა დერეგულირებასა და რეგულირებას შორის ყოველთვის რთულია. უმეტესად, ეს პროცესები ისე მიდის, რომ პრიორიტეტი ენიჭება დერეგულირებას. სისწორის შეფასება კი, უპირველესად, შესაძლებელია სანებართვო კონტროლის ფუნქციათა პერსპექტივიდან. რეგულირება ქმნის ძირითად უფლებებთან შესაბამისი სამართლებრივი წესრიგის დამკვიდრებისა და მულტიპოლარული ურთიერთობების დაბალანსების, სამართლებრივი სტაბილიზაციისა და კონტროლის ფუნქციის რეალიზების  შესაძლებლობას. დერეგულირება კი ამ ყველაფრის საპირისპიროა და მხოლოდ ცალმხრივ ინტერესებზეა ორიენტირებული - ინვესტიციების მოზიდვის გამარტივება. გრძელვადიან პერსპექტივაში დერეგულირება ამ ინვესტიციების გარანტიასაც არ ქმნის. რეგულირება/დერეგულირება/რე-რეგულირების პოლიტიკის გონივრულობა სწორედ ზემოთ დასახელებული ფაქტორების გათვალისწინებით უნდა გაიზომოს. სხვა მხრივ, საქართველოს ასოცირების შეთანხმებით აქვს ნაკისრი გარკვეული ვალდებულებები, რაც დერეგულირების შესაძლებლობას არ იძლევა. სწორედ ამ ვალდებულებათაგან ერთ-ერთია ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის დანერგვა.

---

1008 იხ. მაგ., Schlichter, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren – Eine Darstellung der Untersuchungsergebnisse der Unabhängiger Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, DVBl, 1995, 176 ff.

1009 იხ. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათის „ა“ პუნქტი, იხ. http://www.civilin.org/Project/g508.pdf (ნანახია 2013 წ.).

1010 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 41.

# 3. ინტეგრირებულ კონტროლს დაქვემდებარებულ ინდუსტრიულ საქმიანობათა ნებართვასავალდებულოება

## 3.1. ევროპული სამართალი

### *3.1.1. ნებართვასავალდებულობის ძირითადი კრიტერიუმები*

IE დირექტივა ნებართვასავალდებულო საქმიანობებს ყოფს ხუთ კატეგორიად, რომლებისთვისაც ითვალისწინებს დიფერენცირებულ მოთხოვნებს. ესენია:

- ინდუსტრიული საქმიანობები, რომლებიც პირველ დანართში ამომწურავადაა ჩამოთვლილი[1011] (მათზე ვრცელდება დირექტივის II თავით დადგენილი ზოგადი მოთხოვნები),
- ნებისმიერი სახის საწვავის მომხმარებელი თბოსადგურები, რომელთა სიმძლავრე არის 50 მეგავატი ან მეტი[1012] (მათზე ვრცელდება დირექტივის III თავით დადგენილი დამატებითი მოთხოვნები),
- ნარჩენების ინსინერაციის საწარმო, რომელშიც იწვება მყარი ან თხევადი ნარჩენი ნივთიერებები[1013] (მათზე ვრცელდება დირექტივის IV თავით დადგენილი დამატებითი მოთხოვნები),
- საქმიანობა, რომელიც ჩამოთვლილია დირექტივის მეშვიდე დანართის პირველ ნაწილში და მოიხმარს მეორე ნაწილში მოცემულ ორგანულ გამხსნელ ნივთიერებებს[1014] (მათზე ვრცელდება დირექტივის V თავით დადგენილი დამატებითი მოთხოვნები),
- საქმიანობა, რომელშიც გამოიყენება ტიტანის დიოქსიდი[1015] (მათზე ვრცელდება დირექტივის VI თავით დადგენილი დამატებითი მოთხოვნები).

დირექტივაში დადგენილია საქმიანობათა ნებართვასავალდებულოდ მიჩნევის ზუსტი კრიტერიუმები. პირველ რიგში, ინდუსტრიული საქმიანობების მიმართ დირექტივის გავრცელება უკავშირდება გარემოს დაბინძურების პოტენციალს,[1016] რომელშიც მოიაზრება „ჰაერში, წყალში ან მიწაში, ისეთი ანთროპოგენული დამაბინძურებელი გაფრქვევა, ვიბრაცია, სითბო ან ხმაური, რომელიც საფრთხეს უქმნის ადამიანის ჯანმრთელობას ან გარემოს ხარისხობრივ მდგომარეობას ან ნივთიერ სიკეთეებს, რაც დამაზიანებელ ან ხელისშემშლელ გავლენას ახდენს გარემოს ლეგიტიმურ სარგებლობაზე“.[1017]

---

1011 2010/75/EU დირექტივის მე-10 მუხლი.
1012 2010/75/EU დირექტივის 28-ე მუხლი.
1013 2010/75/EU დირექტივის 42-ე მუხლი.
1014 2010/75/EU დირექტივის 56-ე მუხლი.
1015 2010/75/EU დირექტივის 66-ე მუხლი.
1016 2010/75/EU დირექტივის 2.2. მუხლი.
1017 2010/75/EU დირექტივის 3.2. მუხლი.

IE დირექტივა, გერმანული სამართლის მსგავსად, იცნობს ერთიანობის პრინციპს, რომლის თანახმად, შესაძლებელია ერთიანი ნებართვის ფარგლებში მოექცეს ორი ან მეტი დანადგარი ან მისი ნაწილები, რომელსაც „იგივე მეწარმე იმავე ადგილზე გამოიყენებს“.[1018] ტერმინში „იმავე ადგილზე“ მოიაზრება ვიწროლოკალური ადგილმდებარეობა და არა დიდი სივრცობრივი დაშორება.[1019] ყოველ შემთხვევაში წარმოდგენილი უნდა იყოს ყველა სახის დოკუმენტაცია, რომელიც დაადასტურებს, რომ დირექტივის მოთხოვნები გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტის შექმნასთან დაკავშირებით იქნება უზრუნველყოფილი.[1020] თუ ერთი ნებართვა რამდენიმე დანადგარს მოიცავს და ცალკეული მათგანი ეკუთვნის სხვადასხვა პირს, მაშინ აუცილებელია, რომ სათანადოდ გაიწეროს თითოეულის ვალდებულებები.[1021]

### *3.1.2. ნებართვის ვალდებულებისგან გათავისუფლება*

IE დირექტივა ნებართვის ვალდებულებისგან ათავისუფლებს ისეთ საქმიანობებს, რომლებიც გულისხმობენ კვლევით საქმიანობებს, განვითარების ღონისძიებებს, ახალი პროდუქციისა და ტექნოლოგიების გამოცდას.[1022] ამ ნორმის შესაბამისად, პრივილეგირება ეხება ყველა ექსპერიმენტული ტიპის საქმიანობას, რომელიც მიმართულია სამეცნიერო მიზნების განხორციელებისაკენ.[1023] თუ ასეთ საქმიანობას თან სდევს ისეთი სამეწარმეო სარგებელი, რომელიც მოცემულ მომენტში არაძირითადია, მაშინ ის მაინც სამეცნიერი, ექსპერიმენტული ტიპის საქმიანობად უნდა დაკვალიფიცირდეს.[1024]

## 3.2. გერმანული სამართალი

### *3.2.1. კანონისმიერი დათქმის პრინციპი*

იმისიების დაცვის გერმანული სამართალი ნებართვასავალდებულო საქმიანობების ცალკეულ სახეებს პირდაპირ არ განსაზღვრავს. ფორმალური გაგებით კანონი ადგენს მხოლოდ ზოგად საკანონმდებლო კრიტერიუმებს და ამის საფუძველზე უშვებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კონკრე-

---

1018 2010/75/EU დირექტივის 4.2. მუხლი.

1019 Kracht/Wasielewski, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg), HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 18.

1020 2010/75/EU დირექტივის 4.2. მუხლი.

1021 2010/75/EU დირექტივის 4.3. მუხლი.

1022 2010/75/EU დირექტივის 2.2. მუხლი.

1023 Kracht/Wasielewski, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg), HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 19.

1024 Kracht/Wasielewski, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg), HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 19.

ტიზაციის ფართო შესაძლებლობას. კონკრეტიზაციის ტრადიცია გერმანულ სამართალში ჯერ კიდევ პრუსიის 1869 წლიდან მოქმედი სამეწარმეო საქმიანობის კანონში განხორციელებული ცვლილებით დამკვიდრდა (1959 წ.), რასაც უცვლელად იზიარებს იმისიების დღეს მოქმედი კანონიც (1971 წ.).[1025] განმარტებით ბარათში ამის მიზეზად დასახელდა შემდეგი: „ერთი მხრივ, ნებართვის აღების ვალდებულების დადგენის აუცილებლობის სათანადო დასაბუთება კანონის დონეზე შეუძლებელია. მეორე მხრივ, მრავალფეროვანი სამეწარმეო საქმიანობების გამო, მისი განსაზღვრა მხოლოდ ზოგადი საკანონმდებლო კრიტერიუმების მეშვეობით მიზანშეუწონელია. ამავე დროს, კანონში სანებართვო ვალდებულების ამომწურავი ჩამოთვლა ასახავს მხოლოდ ხანმოკლე პერიოდის რეალობას, რაც გაართულებს ეკონომიკისა და ტექნიკის მუდმივ განვითარებასთან მის შესაბამისობაში მოყვანის პროცესს".[1026]

სწორედ ამ პრინციპის გათვალისწინებით იმისიების დაცვის კანონი ადგენს საქმიანობის ნებართვასავალდებულოდ აღიარების კრიტერიუმებს

- სამეწარმეო საქმიანობისათვის და
- არასამეწარმეო სახის საქმიანობისათვის.

არსებითობის თეორიისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპის თვალსაზრისით, კანონმდებლის ასეთი მიდგომა სწორია. ეს კრიტერიუმები ზღუდავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას კონკრეტიზაციის აბსოლუტური თავისუფლებისაგან.[1027] ამ პრინციპის გათვალისწინებით, ფედერალური მთავრობა, მეცნიერების, სხვადასხვა დაინტერესებული პირისა და კონპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობის საფუძველზე,[1028] ფედერალური საბჭოს თანხმობით, სპეციალური დადგენილების მეშვეობით განსაზღვრავს დამაბინძურებლების ნუსხას, რომელსაც სჭირდება ნებართვა[1029]

### *3.2.2. ნებართვასავალდებულო სამეწარმეო საქმიანობები*

ნებართვის აღების ვალდებულების დაწესების პირველი კრიტერიუმი გულისხმობს ეკონომიკური ტიპის საქმიანობებს. იმისიების დაცვის კანონის თანახმად, „საწარმო-დანადგარების განთავსება და ფუნქციონირება საჭიროებს ნებართვას, თუ მათ საწარმოო თავისებურებების ან მოცულობის

---

1025 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, § 4, Rn. 7 f.

1026 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, § 4, Rn.7.

1027 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, § 4, Rn. 10.

1028 BImSchG-ის 51-ე პარაგრაფი.

1029 BImSchG-ის 4.1.2. პარაგრაფი.

გამო აქვთ გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების, საზოგადოების ან მეზობლის დაზიანების, მნიშვნელოვანი გაუარესების ან მნიშვნელოვანი დატვირთვის პოტენციალი, ასევე, ნარჩენების განთავსებასთან ან გადამუშავებასთან დაკავშირებული წარმოება".[1030] ეს კრიტერიუმები გულისხმობს დაზიანების მაღალ პოტენციალს[1031] და გერმანიის სანებართვო სამართლის ტრადიციების მსგავსად, „პირველ ადგილზე აყენებს უსაფრთხოებისა და წესრიგის სამართლებრივ მიზნებს".[1032]

საკანონმდებლო კრიტერიუმების იდენტიფიცირებისათვის, რათა დადგინდეს, თუ რომელი საქმიანობა უნდა დაექვემდებაროს ან არ უნდა დაექვემდებაროს სანებართვო კონტროლს, გერმანული სამართლის დოგმატიკა გვთავაზობს უსაფრთხოების სამწვეროვან კონცეფციას. რას გულისხმობს ამ კონცეფციის არსი? მისი როლი, უპირველესად, გერმანული სამართლის იმ არჩევანს ემყარება, რომ ის იმისიების დაცვის სფეროში სანებართვო ვალდებულებათა მხოლოდ ზოგად კრიტერიუმებს ადგენს. კონკრეტიზაციის ძირითადი ნაწილი კი მას გადააქვს სასამართლო კონტროლისადმი[1033] დაქვემდებარებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში,[1034] რომლის შემოწმების დოგმატურ მასშტაბს, სწორედ, უსაფრთხოების სამწვეროვანი მოდელი ქმნის.[1035] ის ემყარება სამ ფუნდამენტურ ცნებას: საფრთხე, რისკი, ნარჩენი რისკი, რაზეც ზემოთ, პრინციპების თავში, უკვე იყო საუბარი.

### *3.2.3. ნებართვასავალდებულო სამეწარმეო საქმიანობათა კონკრეტიზაცია*

ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო კრიტერიუმების საფუძველზე, იმისიების დაცვის შესახებ გერმანიის ფედერალური მთავრობის 1985 წლის მე-4 დადგენილება,[1036] რომელიც დღემდე არაერთხელ ჩასწორდა, ეფუძნება საქმიანობათა სამ ჯგუფად დაყოფის პრინციპს, კერძოდ, ის გულისხმობს საქმიანობებს, რომელიც ნებართვის აღების ვალდებულებას

---

1030 BImSchG-ის 4.1.1. პარაგრაფი.

1031 Böhm, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 2010, § 4, Rn. 31.

1032 Heinrich, Anmerkung zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24.2.1976, GewArch, 1976, 159.

1033 თუმცა სამეცნიერო ცოდნის დეფიციტის შემთხვევაში სასამართლო კონტროლიც მხოლოდ ფორმალური კანონიერების შემოწმებით შემოიფარგლება, იხ. Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlicher Ausgestaltung in: Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, 1995, 113 f .

1034 Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlicher Ausgestaltung in: Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, 1995, 113.

1035 აღსანიშნავია, რომ პრუსიის უმაღლესმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ ერთერთ გახმაურებულ გადაწყვეტილებაში ჯერ კიდევ 1882 წელს ერთმნიშვნელოვნად განაცხადა, თუ რა მნიშვნელობა აქვს საფრთხის განსაზღვრულობის საკითხს სამართლებრივ სახელმწიფოში (გადაწყვეტილება იხ. DVBl, 1985, 216 ff.).

1036 შემდგომში - 4. BImSchV.

- ექვემდებარება მკაცრი პროცედურებით (დადგენილების დანართში აღნიშნულია G და E-თი),[1037]
- ექვემდებარება გამარტივებული პროცედურებით (დადგენილების დანართში აღნიშნულია V-თი),[1038]
- საერთოდ არ ექვემდებარება, რომელიც დადგენილების დანართის გავრცელების ფარგლებში არ ხვდება.[1039]

დადგენილებაში სანებართვო საქმიანობათა წრე 200 ცალკეულ შემთხვევას აღემატება და მოიცავს მრავალფეროვან სფეროებს (სამთო საქმიანობა, ენერგეტიკა, მინის წარმოება, სამშენებლო მასალები, მეტალურგია, ქიმიური წარმოება, ხის მერქნის გადამუშავება, სურსათი, სოფლის მეურნეობა, ნარჩენების აღდგენა და გადამუშავება, საცავები და სხვა[1040]). ამ საქმიანობათა ნებართვასავალდებულობის განსაზღვრის მიზნით, დადგენილება, უპირველესად, გვთავაზობს დანადგარის (Anlage) ცნებას, რომელშიც ძირითად დამაბინძურებელ დანადგართან ერთად, ასევე მოიაზრება ის ობიექტები, რომლებიც საწარმოში დამხმარე ნაგებობას წარმოადგენენ და სივრცობრივად დაკავშირებულნი არიან დაბინძურების ძირითად წყაროსთან.[1041] სწორედ ამ თვალსაზრისით, მაგ: გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ განმარტა, რომ ქიმიურ საწარმოში დანადგარის გამაგრილებელი სისტემის მოწყობა ექვემდებარებოდა არა მშენებლობის, არამედ იმისიების ნებართვას.[1042] მოქმედებს ასევე ერთიანობის პრინციპი, რომლის შესაბამისად, ორ ან მეტ იმისიების ნებართვას დაქვემდებარებულ დანადგარზე გაიცემა მხოლოდ ერთი ნებართვა, თუ მას ახორციელებს ერთი და იგივე პირი და ნებართვასავალდებულო დანადგარებს აქვთ სივრცობრივი სიახლოვე (მაგ: რამდენიმე ქარის აგრეგატის მშენებლობის შემთხვევაში).[1043]

### *3.2.4. ნებართვასავალდებულობისაგან გათავისუფლება არასამეწარმეო მიზნების შემთხვევაში*

გერმანულ სამართალში არასამეწარმეო მიზნის საქმიანობები ექვემდებარება ნებართვის ვალდებულებისაგან გათავისუფლებას. კერძოდ, იმისიების დაცვის კანონის თანახმად, „ნაგავგადამამუშავებელი ან ნარჩენების განთავსების ადგილების გარდა, ყველა ის საწარმო-დანადგარი, რომელსაც აქვს არასამეწარმეო მიზანი და განკუთვნილია ეკონომიკური სარგებლობის-

1037 მაგ., საათში 150 და მეტი კილო ლაქის წარმადობა.
1038 მაგ., საათში 25-დან 150 კილომდე ლაქის წარმადობა.
1039 მაგ., საათში 25 კილომდე ლაქის წარმადობა.
1040 4. BImSchV-ის 1-ლი დანართი.
1041 4. BImSchV-ის 1.2. პარაგრაფი.
1042 BVerwGE 69, 351.
1043 4. BImSchV 1.3. პარაგრაფი.

თვის, ნებართვის აღების ვალდებულებას დაექვემდებარება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის ქმნის გარემოზე მავნე ზემოქმედების საფუძვლიან ვარაუდს ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების ან ხმაურის გზით".[1044] აქ საუბარია ე.წ. იდეალური მიზნის საქმიანობებზე, რომლებზეც ნებართვის აღების ვალდებულება გავრცელდება მხოლოდ ორ შემთხვევაში ა) თუ საქმიანობა დაკავშირებულია ნარჩენების განთავსების ადგილების (პოლიგონების) მოწყობასთან ან ნაგავგადამამუშავებელი ქარხნის მშენებლობასთან, ან ბ) თუ ასეთი საქმიანობა ქმნის საფუძვლიან ვარაუდს, რომ ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებისა და ხმაურის მეშვეობით მნიშვნელოვნად დაზიანდება გარემო.

ამგვარად, არასამეწარმეო დანიშნულების საწარმო-დანადგარები, რომლებიც იწვევენ ვიბრაციას, სინათლეს, სითბოს, გამოსხივებას ან სხვა მსგავსი ტიპის გამოვლინებებს, არ შეიძლება დაექვემდებარონ ნებართვის აღების ვალდებულებას. გამონაკლისი დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ასეთი საქმიანობა საფრთხეს უქმნის ადამიანის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, რაც პრაქტიკაში, ძირითადად, გარემოს ხარისხობრივი ნორმების უხეში გადამეტების საშიშროების გამო შეიძლება ხდებოდეს.[1045] თუმცა, ასეთ დროსაც უნდა გათვალისწინდეს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოთხოვნები მეცნიერებისა და ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობასთან დაკავშირებით.[1046]

## 3.3. ქართული სამართალი

### *3.3.1. ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი*

ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპის (Enumerationsprinzip) იდეოლოგიური საფუძვლები ჯერ კიდევ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" საქართველოს კანონში ჩაიდო (2005 წ.). ამ კანონის მიხედვით, დღესაც იკრძალება სხვა ისეთი ტიპის ნებართვის ან შინაარსობრივად ნებართვის მსგავსი ვალდებულების დაწესება, რომელიც გათვალისწინებული არ იქნება ამ კანონით.[1047] როგორც ჩანს, მისი მიზანია საკანონმდებლო პროცესების მართვის უფლების დელეგირება ეკონომიკური ხასიათის პოლიტიკური ინსტიტუტებისათვის.[1048] ამით კი კანონმდებელს სურს შეასუსტოს გარემოს მნიშვნელოვან კომპონენტებზე სექტორული კანონმდებლობის გავლენა და გარემოს ცალკეულ სეგმენტებთან მისადაგებული კონტროლის შესაძლებლობა.

---

1044 BImSchG-ის 4.1.1.2 პარაგრაფი.

1045 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, § 4, Rn. 42.

1046 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, § 4, Rn. 28.

1047 . ლნკ-ის მე-4 მუხლი.

1048 ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, 2010, 15.

### *3.3.2. ნებართვასავალდებულო საქმიანობათა წრის განსაზღვრის პრობლემა*

ნებართვასავალდებულო საქმიანობათა წრესთან დაკავშირებით, ქართულ სამართალში ძირითადად არსებობდა დერეგულირების პრობლემა. ევროპული სამართლისგან განსხვავებით, საქართველოში ძალიან ცოტა იყო ნებართვების წრე.[1049] ამასთან დაკავშირებით გერდ ვინტერი სამართლიანად ამბობდა, რომ „ვარდების რევოლუციის შემდეგ კანონმდებლობის ლიბერალიზაციამ 2004 წელს ნებართვასავალდებულო საქმიანობები კიდევ უფრო შეზღუდა და ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპს დაეყრდნო, რაც გულისხმობს, რომ არ არსებობდა სხვა შესაძლებლობა სანებართვო საქმიანობის სახეობის გარკვეულ შემთხვევაში გაფართოებისა. დღეს, აღნიშნული ტვირთად აწვება სანებართვო მატერიალური კრიტერიუმების დიფერენცირებულ მიდგომას და სპეციფიკურ სანებართვო წარმოებას. ამდენად, დღეს, დღის წესრიგში დგას, ნებართვების შესახებ კანონის გაუქმება და სანებართვო შემთხვევის მოწესრიგება სექტორულ კანონებში.“[1050]

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში 2007-2014 წწ. მოქმედ კანონმდებლობაში ჩადებული ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი ფუნდამენტურად განსხვავდებოდა 1996 წლის გარემოსდაცვითი ნებართვების კანონის[1051] მიდგომებისაგან. ძველი კანონი სანებართვო საქმიანობებს ოთხ ჯგუფად ყოფდა, რომელიც ამ საქმიანობებისათვის დამახასიათებელი საფრთხეების ხარისხის შესაბამისად იყოფოდა, კერძოდ, საქმიანობებად, რომელსაც შეეძლო გამოეწვია

- გარემოზე სერიოზული უარყოფითი და შეუქცევადი ზემოქმედება,
- მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზემოქმედება ადამიანის ჯანმრთელობაზე და იმ რეგიონის გარემოზე, სადაც იგეგმებოდა საქმიანობის განხორციელება,
- მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა გარემოზე.

ამ სამივე კატეგორიის საქმიანობის წრე საკმაოდ მოცულობითი იყო და ის კანონით განისაზღვრებოდა. მეოთხე კატეგორიის საქმიანობები კი დგინდებოდა მინისტრის სპეციალური ბრძანებით. საქმიანობათა დიფერენციაციის მთავარი მიზანი იყო ის, რომ ცალკეული კატეგორიის საქმიანობისათვის დადგენილი იყო ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახე და

---

1049 ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, 2010, 14-54.

1050 ვინტერი, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, 73.

1051 „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ 1996 წლის საქართველოს კანონი.

ნებართვის გაცემის შესაფერისი წინაპირობები. ამდენად, „ახალი კანონისგან[1052] განსხვავებით, ის ადგენდა საქმიანობების საკმაოდ მასშტაბურ ჩამონათვალს და ამით ქმნიდა გარემოსდაცვითი კონტროლის შედარებით ეფექტურ სისტემას.“[1053]

2014 წლის კოდექსს შემოაქვს საქმიანობათა დიფერენციაციის მოდელი - გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას ავტომატურად დაქვემდებარებული საქმიანობებისა და ასეთ გადაწყვეტილებას სკრინინგის საფუძველზე დაქვემდებარების სახით. თუმცა ახალ კოდექსში ბუნდოვანი დარჩა ამ საქმიანობათა მიმართება სანებართვო კონტროლის საკითხთან. კოდექსს შემოაქვს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების ინსტიტუტი, რომელიც, თავის მხრივ, მოიცავს როგორც გზშ-ის, ისე სანებართვო კონტროლის ელემენტებს. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების ან სკრინინგის გადაწყვეტილების შემდეგ კი, თუ მოქმედი კანონმდებლობა ასეთ რამეს მოითხოვს, უნდა გაიცეს შესაბამისი ნებართვა. მომიჯნავე სფეროებთან (მაგ: სამშენებლო სფეროსთან) მიმართებით ეს მიდგომა მუშაობს. თუმცა გარემოს დაცვის შიგნით ის ბუნდოვანია. თუ არ ჩავთვლით გარემოსდაცვით ლიცენზიებს, სპეციალური სექტორალური გარემოსდაცვითი ნებართვების სისტემა ქართულ სამართალში კვლავინდებურად არ მოქმედებს. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების დომინირებული ინსტიტუტი, რომელიც იმავდროულად სანებართვო ინსტიტუტიცაა, ღიას ტოვებს ორ საკითხს - ინტეგრირებული კონტროლის მატერიალურ-სამართლებრივი მასშტაბი და სკრინინგის ეტაპზე გათავისუფლებული საქმიანობის ბედი.

## 4. ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლის მატერიალური მასშტაბები

### 4.1. ევროპული სამართალი

#### *4.1.1. სანებართვო აკრძალვის სახის განსაზღვრა*

IE დირექტივა პირდაპირ არ განსაზღვრავს ნებართვების გაცემისას ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი ბოჭვის საკითხს, ანუ, პასუხს არ იძლევა იმაზე, სანებართვო გადაწყვეტილება ეფუძნება მბოჭავი, თუ დისკრეციული გადაწყვეტილების პროგრამას. ეროვნული კანონმდებლობებისაგან განსხვავებით, დირექტივა არ განსაზღვრავს ნებართვის გაცემის ცალსახა წინაპირობებს.[1054] ის მიუთითებს მხოლოდ იმაზე, „ნებართვა უნდა გაიცეს, თუ საქმიანობა შესაბამისობაში იქნება დირექტივის მოთხოვ-

[1052] იგულისხმებოდა 2007 წლის კანონი.

[1053] ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, 2010, 56.

[1054] Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 10, Rn. 19.

ნებთან“.[1055] თუმცა, ცხადია, რომ დირექტივაში ჩადებული ინტეგრაციის ვალდებულება, როგორც სანებართვო გადაწყვეტილების წინაპირობა, ორგანოს მხრიდან შეფასების პრეროგატივის გარეშე ვერ იარსებებდა.[1056] მართალია, ამით შეიძლება გერმანული სამართლისთვის საპირისპირო თეზა განვითარდეს, ვინაიდან გერმანული სამართალი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების საფუძველზე მიჰყვება პრევენციული აკრძალვის ტრადიციულ კურსს და მინიმალური მოცულობით ახდენს ევროპული კანონმდებლობის იმპლემენტაციას,[1057] თუმცა, ამის მიუხედავად, გერმანულ სამართალში არსებობს ლავირების საკმარისი შესაძლებლობა,[1058] რის გამოც, აქ არ შეიძლება საუბარი იყოს ევროპულ სამართალთან შეუსაბამობაზე.

### *4.1.2. სანებართვო ვალდებულებათა სისტემა*

IE დირექტივა განსაზღვრავს პირის ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემას, რომლის თანახმად, „უნდა გატარდეს ყველა აუცილებელი ღონისძიება, რათა საქმიანობა განხორციელებულდეს შემდეგი პრინციპების დაცვით“.[1059] კერძოდ:[1060]

- გარემოს დაბინძურების წინააღმდეგ გატარდეს წინდახედულობის ყველა შესაფერისი ღონისძიება,
- გამოიყენოს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა,
- არ გამოიწვიოს გარემოს სახიფათო დაზიანება,
- თავიდან აიცილონ ნარჩენების წარმოქმნა,
- ნარჩენების თავიდან აცილების შეუძლებლობის შემთხვევაში გამოიყენოს ნარჩენების მართვის იერარქიაში პრიორიტეტული ღონისძიებები (ხელახალი გამოყენება, რეციკლირება და სხვ.),
- ენერგია მოიხმაროს ეფიციენტურად,
- გატარდეს ყველა ღონისძიება, რათა შემცირდეს უბედური შემთხვევის რისკი ან მოხდეს მათი შედეგების ლოკალიზება,
- საწარმოს საბოლოოდ დახურვის შემთხვევაში გატარდეს აუცილებელი ღონისძიებები, რათა რაიმე არ შეიქმნას რაიმე საფრთხე ან არ დაბინძურდეს გარემო.

---

1055 2010/75/EU დირექტივის 5.1. მუხლი.

1056 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 10, Rn. 19.

1057 Wahl, Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung - Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ, 2000, 502 ff.

1058 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 146.

1059 2010/75/EU დირექტივის 11.1. მუხლი.

1060 2010/75/EU დირექტივის მე-11„a“-„h“ მუხლი.

სამართლებრივი დოგმატიკის თვალსაზრისით, ამ ვალდებულებათა დაჯგუფება შესაძლებელია წინდახედულობის, დაცვისა და ინტეგრაციის ვალდებულებებად. დირექტივაში ამ უკანასკნელს აქვს უმაღლესი რანგი, რომლის პირველსავე მუხლში საუბარია სწორედ „გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლეს სტანდარტზე."

IE დირექტივის მე-11 მუხლში მოცემული ფორმულირებით, თითქოს, დირექტივის მოქმედების ფარგლები შეზღუდულია,[1061] ვინაიდან, ის პირდაპირ არაფერს ამბობს საწარმოს განთავსებასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებზე, არამედ, მიუთითებს მხოლოდ „წარმოებისა" და „დახურვის" ეტაპებზე. თუმცა, პრაქტიკულად, ეს მოთხოვნები საწარმოს ისე განთავსების ვალდებულებასაც ნიშნავს, რომ საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ფარგლებში, თავიდანვე დაცული იყოს გარემოს დაცვის საუკეთესო სტანდარტები. შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში, საუბარია სანებართვო ვალდებულებების ორმაგ ფუნქციაზე.[1062]

ყოველ შემთხვევაში, სანებართვო ვალდებულებათა რეალიზაცია ნებისმიერ ეტაპზე დამოკიდებულია მის ნორმატიულ შინაარსზე. ამიტომ მნიშვნელოვანია მოხდეს მისი კონკრეტიზაცია. ამის გარეშე ეს ვალდებულება შეუსრულებელი დარჩებოდა. ამ თვალსაზრისით, მაგ: ვალდებულებას - „ენერგია მოვიხმაროთ ეფიციენტურად" - მისი კონკრეტიზაციის გარეშე რაიმე სახის სამართლებრივი ღირებულება არ ექნებოდა, რადგან მოხდებოდა მისი დიფერენცირებულად, განსხვავებულად განმარტება. ამგვარად, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს, ისე პრაქტიკული თვალსაზრისით, აუცილებელია ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების გენერალურ-ნორმატიული კონკრეტიზირება ემისიებისა და გარემოს ხარისხობრივ ნორმებში,[1063] რაზეც, დაწვრილებით, მხოლოდ მოგვიანებით იქნება საუბარი.

### *4.2.3. დაცვის ვალდებულება (მატერიალური ინტეგრაციის პრინციპი)*

IE დირექტივა მატერიალურ ინტეგრაციაში მოიაზრებს გარემოს მთლიანობაში დაცვას. მართალია, დირექტივა არ იძლევა მთლიანი გარემოს განმარტებას, თუმცა მიუთითებს გარემოს იმ პრიორიტეტულ კომპონენტებზე (ჰაერი, მიწა, წყალი[1064]), რომელიც ექცევა ინტეგრირებული კონტროლის გავრცელების ფარგლებში.[1065] მთლიანი გარემოს სრულყოფილი დეფინიცია ემყარება ევროკავშირის პირველადი და მეორადი კანონმდებლობის

---

1061 Wahl, Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung - Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ, 2000, 503.

1062 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 10, Rn. 41.

1063 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 10, Rn. 42.

1064 2010/75/EU დირექტივის 1-ლი მუხლი.

1065 Calliess, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB, ZUR, 2008, 344.

სისტემურ ანალიზსს. ლისაბონის ხელშეკრულება, როგორც პირველადი სამართლის წყარო, მთლიანი გარემოს ცნებაში მოიაზრებს ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოს დაცვას, ბუნებრივი რესურსების გაფრთხილებას, ასევე ყველა სახის ღონისძიებების გატარების ვალდებულებას, რომელიც მიმართული იქნება გლობალური და რეგიონული გამოწვევების, განსაკუთრებით კლიმატის ცვლილებების წინააღმდეგ.[1066] გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ევროპული დირექტივა, როგორც მეორადი სამართლის წყარო, ახდენს მთლიანი გარემოს ზუსტ განმარტებას,[1067] რომლის მიხედვით, გარემო არის:

- ადამიანი,
- ფლორა და ფაუნა,
- მიწა, წყალი, ჰაერი, კლიმატი და ლანდშაფტი,
- სანივთო სიკეთეები და კულტურული მემკვიდრეობა,
- ასევე, ფუნქციური ურთიერთმიმართება ამ ფაქტორებს შორის.

ფუნქციური ურთიერთმიმართება გულისხმობს გარემოს ერთი კომპონენტის დაბინძურების გავლენას გარემოს იმ კომპონენტის მიმართ, რომელთანაც მას აქვს ფუნქციური კავშირი.[1068] IE დირექტივა განასხვავებს მატერიალურ (შიდა) ინტეგრაციას დაბინძურების წყაროსა და დაცული სიკეთეების მიხედვით:

(1) დაბინძურების წყაროს მიხედვით მატერიალური ინტეგრაცია გულისხმობს ყველა იმ საფრთხეს, რომელიც მომდინარეობს საქმიანობიდან. დირექტივაში საფრთხე გაგებულია ჰიპოთეტური ზემოქმედების სახით, რითაც ის წინდახედულობის ცნებას უთანაბრდება.[1069] ამის მიღწევა შესაძლებელი ხდება ემისიების ნორმებისა და სტანდარტების შემუშავებით.

(2) დაცული სიკეთეების მიხედვით მატერიალური ინტეგრაცია გულისხმობს გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტების შექმნას შესაბამისი ხარისხობრივი ნორმების მეშვეობით,[1070] რითაც მას აქვს დაცვის პრინციპის მნიშვნელობა. მისი მიზანია საფრთხის წყაროდან მომდინარე ყველა იმ იმისიის თავიდან აცილება, „რომელმაც შესაძლებელია, გამოიწვიოს ადამიანის ჯანმრთელობის, გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის, სანივთო სიკეთეების ან გარემოს სხვა სახის ლეგიტიმური სარგებლობისათვის ზიანის მიყენების უშუალო საფრთხე“.[1071]

---

1066 AEUV-ის 191.1 მუხლი.

1067 2010/75/EU დირექტივის მე-3 მუხლი.

1068 Peters, Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG-Kommentar, 1996, § 2, Rn.21.

1069 შეად. IED-ის მე-10 მუხლის „c“ და „h“ ქვეპუნქტები.

1070 IED მე-18 მუხლი.

1071 IED მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

### *4.3.4. წინდახედულობის ვალდებულება*

IE დირექტივის შესაბამისად, ემისიების აცილებას უპირატესობა აქვს მის შემცირებასთან შედარებით,[1072] რაც ძირითადად ტექნოლოგიური ინტეგრაციის მეშვეობითაა შესაძლებელი. ტექნოლოგიური ინტეგრაცია ემყარება დირექტივის ნორმათა სისტემურ ანალიზს. მის თაობაზე მითითება ხდება როგორც დირექტივის მიღების საფუძველში, ისე სხვადასხვა მუხლებში, რომელთა თანახმად, ნეგატიური ზემოქმედება გარემოს კომპონენტებზე სრულად უნდა ავიცილოთ ტექნოლოგიურ პროცესშივე, ან შემცირდეს ისე, რომ შენარჩუნდეს გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტი.[1073] საინჟინრო მეცნიერებაში ტექნოლოგიური ინტეგრაცია ნიშნავს ე.წ. „End-of-pipe“ ტექნოლოგიის საპირისპირო მეთოდოლოგიას.[1074] ეს უკანასკნელი გულისხმობს დაბინძურების აცილებას მხოლოდ წარმოების პროცესის დამამთავრებელ ეტაპზე, ფილტრების ან გამწმენდი ნაგებობის მეშვეობით. ამ მხრივ, ტექნოლოგია ორიენტირებულია გარემოს ცალმხრივ დაცვაზე ისე, რომ ის ყურადღების მიღმა ტოვებს სხვა სეგმენტებზე მისი თანამდევი შედეგების უარყოფით ზეგავლენას. მაგალითად, საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ფილტრების დამონტაჟება ან ნარჩენი წყლის გამწმენდი ნაგებობების აგება იწვევს ტოქსიკური სახის ნარჩენების დაგროვებას, რაც საფრთხეს უქმნის გარემოს სხვა კომპონენტებს.

სწორედ ამ პრობლემებმა გამოიწვია პარადიგმების ცვლილება საინჟინრო მეცნიერებაში. ტექნოლოგიური ინტეგრაციის ცნების გაჩენამ ბიძგი მისცა ნარჩენებზე ორიენტირებული მიდგომების („waste-oriented-approach“) ჩანაცვლებას საფრთხის წყაროზე ორიენტირებული მიდგომებით („source-oriented-approach“).[1075] ეს უკანასკნელი გულისხმობს ინტეგრაციას არა წარმოების დამამთავრებელ ეტაპზე, არამედ წარმოების პროცესში. ამ თვალსაზრისით, წარმოების პროცესის ინტეგრაცია დაკავშირებულია ტექნოლოგიური პროცესების ისეთ მეთოდებთან, რომელიც ქმნის ენერგოეფექტურობის მაღალი დონის მიღწევის შესაძლებლობას. ის ახდენს გარემოზე საშიში ზეგავლენის ჩანაცვლებას უფრო ნაკლები ზემოქმედების მქონე ნივთიერებებით და ეკოლოგიურად თავსებადი

IE დირექტივის თანახმად, „გარემოს დაბინძურების წინააღმდეგ უნდა გატარდეს ყველა შესაფერისი წინდახედულობითი ღონისძიება“.[1076] ამ თვალსაზრისით, ემისიების აცილების მატერიალური მასშტაბია წინდახედულო-

---

1072 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 10, Rn. 44.

1073 2010/75/EU დირექტივის 1-ლი და მე-8 მუხლი.

1074 Feser, Vom End-of-pipe zum integrierten Umweltschutz, in: Feser/Flieger/Hauf (Hrsg.), Integrierter Umweltschutz, Umwelt- und Ressourcenschonung in der Industriegeselschaft, 1996, 41 f.

1075 Martini, Integrierte Regelungssätze im Immissionsschutzrecht, 2000, 12.

1076 2010/75/EU დირექტივის მე-11.1.„a“ მუხლი.

ბის პრინციპი. ევროპულ სამართალში[1077] წინდახედულობის პრინციპის მასშტაბებთან დაკავშირებით არსებობს არაერთგვაროვანი მიდგომა.[1078] ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში ადგენს, რომ „თუ ადამიანის ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შემქმნელი გარემოების არსებობა და/ან მოცულობა ბუნდოვანია, ორგანოს მაინც აქვს უფლება გაატაროს დაცვის ღონისძიებები ისე, რომ არ დაელოდოს ამ საფრთხის დადასტურებულად გამორკვევას“.[1079] მოგვიანებით მიღებულ გადაწყვეტილებაში კი სასამართლომ განმარტა, რომ ასეთი ღონისძიებების გატარება უნდა დაეფუძნოს ყოველდღიურ გამოცდილებას, სტატისტიკურ მონაცემებს, საფრთხის განსაზღვრის სპეციალურ მეთოდებს და არა ჰიპოთეტურ საფუძვლებს.[1080]

IE დირექტივაში წინდახედულობის ვალდებულების რეალიზაცია ეფუძნება საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკას (Best available technology - BAT), რომლის განსაზღვრა, თავის მხრივ, ტექნიკის საყოველთაოდ აღიარებული შესაძლებლობების შესაბამისად ხდება.[1081] ამ თვალსაზრისით, საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკური შესაძლებლობები განაპირობებს ემისიების[1082] ისეთ ზღვრულ ნორმირებას, რომლის განხორციელება ტექნოლოგიურად შესაძლებელია და რომელიც სანებართვო გადაწყვეტილების მნიშვნელოვანი მატერიალური მასშტაბია.

IE დირექტივა საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკას განმარტავს როგორც „საწარმოო მეთოდებისა და საქმიანობის ყველაზე ეფექტურ და პროგრესულ დონეს, რომელიც გამოიხატება პრაქტიკულად შესაფერის ტექნიკაში ... და რომლის მეშვეობით უზრუნველყოფილი იქნება მთლიან გარემოზე

---

1077 ევროპულ სამართალში წინდახედულობის პრინციპის ნიშნები პირველად 1973 წლის გარემოს დაცვის სამოქმედო პროგრამაში გამოიკვეთა, სადაც ხაზი გაესვა „გარემოსდაცვითი დატვირთვის წინასწარი დაძლევის“ როლს გონივრული ეკოლოგიური პოლიტიკის გატარების საქმეში (იხ. ABl, 1973, C 112, 6). თუმცა წინდახედულობის მნიშვნელობა სამოქმედო პროგრამაში ბოლომდე არ ყოფილა გააზრებული, რამეთუ პროგრამის მიხედვით, გარემოსდაცვითი პოლიტიკა ხელისშემშლელი ფაქტორი არ უნდა ყოფილიყო ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისათვის (იხ. ABl, 1973, C 112, 6). სიტუაცია შეიცვალა 1992 წლის ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულებაში, რომელმაც გარემოს დაცვის პოლიტიკის საფუძვლად აღიარა „წინდახედულობისა და პრევენციული კონტროლის პრინციპები, სადაც პრიორიტეტი ენიჭება გარემოზე ზემოქმედების საფუძველშივე აღმოფხვრას“ (იხ. EGV-ის 174.2.1. მუხლი), რასაც უცვლელად იმეორებს 2009 წლის ლისაბონის ხელშეკრულებაც (იხ. AEUV-ის 191.2.1. მუხლი).

1078 Calliess, EG-Umweltrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., 2007, 81f.

1079 EuGH, Rs. C-157/96, Slg. 1998, I-2211, Rn. 62 ff.

1080 EuGH, Rs. C-95/01, Slg. 2004, I-1333, Rn. 42 f., 48.

1081 Winter, Einführung, in: Ders. (Hrsg.), Grenzwerte: Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt- Arbeits- und Kebensmittelschutzes, 1986, 138.

1082 გერმანული სამართლისაგან განსხვავებით, 2010/75/EU დირექტივა ერთმანეთისაგან არ განასხვავებს ემისიებისა და იმისიების ნორმებს.

უარყოფითი ზეგავლენის აცილება, ხოლო თუ ასეთი რამ შეუძლებელია, მაშინ მისი შემცირება".[1083] დირექტივა განმარტავს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ცალკეულ ელემენტებს:[1084] ა) ტექნიკა არის „ტექნოლოგიური პროცესის ან/და შენობა-დანადგარების დაპროექტება, მშენებლობა, მოვლა, ექსპლუატაცია და საწარმოს ლიკვიდაციის აპრობირებული მეთოდები". ტექნიკის არჩევასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებას წინ უნდა უსწრებდეს შეფასების კომპლექსური პროცესი, რა დროსაც დგინდება თუ რომელი საწარმოო საშუალებები გამოიყენება ინდუსტრიული საქმიანობის კონკრეტულ დარგში, რა სახის დაბინძურებას იწვევენ ისინი და ემისიების თავიდან აცილების ან შემცირების რა შესაძლებლობა არსებობს ტექნოლოგიური ინტეგრაციის თვალსაზრისით; ბ) ხელმისაწვდომი არის კონკრეტულ ინდუსტრიულ სექტორში ტექნიკის გამოყენების ფინანსური და ტექნოლოგიური შესაძლებლობა. მისი შინაარსი ემყარება დანახარჯი-სარგებლობის ანალიზს და ითვალისწინებს თავისუფალ ბაზარში კონკურენტული გარემოს შექმნის პირობებს. ამავე დროს, მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული რისკების ხარისხი, თუ რა პოტენციური ზემოქმედება აქვს ემისიებს გარემოზე. გათვალისწინებული უნდა იქნას ასევე ინვესტიციის მოცულობა, ვინაიდან პატარა საწარმოებისათვის დაუშვებელია ისეთი მოთხოვნების დაწესება, რომელიც მისთვის გამოიწვევს დიდ ფინანსურ დანახარჯებს;[1085] გ) საუკეთესო ტექნიკაში იგულისხმება ტექნიკა, რომელიც „ქმნის გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლესი დონის მიღწევის შესაძლებლობას".

### *4.4.4. ნარჩენების მართვისა და ენერგოეფექტურობის ვალდებულება*

ევროპული სამართლის თანახმად, ნარჩენების მართვა და ენერგოეფექტურობა ნებართვის გაცემის ცენტრალური ელემენტია. ნარჩენების აცილების, გამოყენებისა და განთავსების თაობაზე ძირითად სანებართვო ვალდებულებას აქვს ინტეგრირებული კონტროლის ერთ-ერთი ცენტრალური ელემენტის ფუნქცია, რომელიც მიმართულია იმ საფრთხეებისაკენ, რომელიც გამოწვეულია ემისიების ღონისძიების გატარებისას დიდი ოდენობის ნარჩენების დაგროვების რისკით.[1086] დეტალური რეგულირების თვალსაზრისით, ის დაკავშირებულია ნარჩენების სფეროში არსებული სპეციალური დირექტივის მოთხოვნებთან.[1087] რაც შეეხება ენერგოეფექტურობის ვალდებულებას, ამასთან დაკავშირებით, IE დირექტივაში დამკვიდრებული ფორმულირება, „ენერგია გამოვიყენოთ ეფიციენტურად", ნიშნავს ინვესტორის მიერ სხვადასხვა ენერგეტიკულ ფორმებს შორის არჩევანის გაკე-

1083 2010/75/EU დირექტივის 3.4 მუხლი.

1084 2010/75/EU დირექტივის 3.10 მუხლი.

1085 Lübbe-Wolff, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ, 1998, 782.

1086 Kracht/Wasielewski, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg), HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 47.

1087 იხ. 2008/98/EG.

თების შესაძლებლობას.[1088] ამ შემთხვევაში, მთავარია, ენერგიის მოხმარების ეფექტურობის მიზნის შენარჩუნება.

### *4.4.5. წინდახედულობისა და დაცვის ვალდებულების კონკრეტიზაცია*

IE დირექტივის თანახმად, წინდახედულობის ვალდებულებისა და დაცული სიკეთეების კონკრეტიზაცია ხდება ემისიებისა და იმისიების (იგივე გარემოს ხარისხობრივი) ზღვრული ნორმების მეშვეობით. ევროპულ სამართალში მათი დიფერენციაცია ეფუძნება შემდეგ განსხვავებას: ემისიის[1089] ზღვრული ნორმა მიმართულია დაბინძურების წყაროსკენ, ხოლო იმისიის[1090] ზღვრული ნორმა ორიენტირებულია დაცული სიკეთეებისაკენ.[1091] ამგვარად, ემისიებისა და იმისიების ზღვრული ნორმები იდენტური ვერ იქნება, ვინაიდან დაბინძურების წყაროდან გამოფრქვეული დაბინძურების ზღვრული დონე, სანამ დაცულ სიკეთემდე მიაღწევს, მრავალჯერ მოდიფიცირდება მომატების ან/და რედუცირების თვალსაზრისით.[1092]

ემისიების ცალკეული ზღვრული ნორმა ემყარება და ასოცირდება საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის მასშტაბთან.[1093] სწორედ ამ მიზანს ემსახურება ევროპის მასშტაბით საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის სახელმძღვანელო ინსტრუქციების არსებობა (Best available techniques reference dokuments – BREF), რომელსაც ემსახურება ინტეგრირებული კონტროლის ცენტრი სევილიაში (European IPPC Bureau).[1094] აღნიშნული ცენტრი შეიმუშავებს ცალკეულ ტექნიკურ ინსტრუქციებს და უზრუნველყოფს მის გაცვლას და ჰარმონიზირებას ევროპული კავშირის მასშტაბით.[1095] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ემისიების ზღვრული ნორმების კონკრეტიზაცია შესაძლებელია დაბინძურების წყაროს გეოგრაფიული მდებარეობის, ლოკალური ეკოლოგიური პირობებისა და კონკრეტული საწარმოს ტექნიკური მახასიათებლების გათვალისწინებით,[1096] რის საფუძველზეც კონკრეტული საწარმოსთვის მუშავდება სპეციალური პარამეტრები.[1097]

გარემოს ხარისხობრივი (ანუ იმისიების ზღვრული) ნორმები ეფუძნება გარემოს ცალკეული კომპონენტების ეკოლოგიური დაცვის საჭიროებებს.[1098]

---

1088 Schäfer, Zur effizienten Verwendung von Energie nach der IVU-Richtlinie, in: Gzajka/Hasmann/Rebentisch (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung: 25 Jahre Bundes-Immissionsschitzgesetz, FS Feldhaus, 1999, 333 ff.

1089 ლათ. Emittere, რაც ქართულად ნიშნავს გამოფრქვევას.

1090 ლათ. Imittere, რაც ქართულად ნიშნავს გაფრქვევას.

1091 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 10, Rn. 48.

1092 შეად. Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 10, Rn. 48.

1093 2010/75/EU დირექტივის 3.5. და მე-13 მუხლები.

1094 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 10, Rn. 81.

1095 2010/75/EU დირექტივის მე-13 მუხლი.

1096 2010/75/EU დირექტივის 15.4. მუხლი.

1097 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 10, Rn. 50 ff.

1098 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 10, Rn. 49.

ასეთი ზღვრული ნორმების დადგენა, თავის მხრივ, ემყარება გაფრქვევის დროს მოსალოდნელი სხვადასხვა სახის საშიში ნივთიერებების კონცენტრაციით გარემოს ცალკეულ კომპონენტზე კუმულაციური, სინერგიული, ანტაგონისტური ან ინდიფერენტული სახის კომბინირებული ზემოქმედების შესაძლებლობების გათვალისწინებას.[1099] IE დირექტივით, გარემოს ხარისხობრივ ნორმებს უპირატესობა აქვს ემისიების ზღვრულ ნორმებთან მიმართებით. კერძოდ, დირექტივის თანახმად, თუ გარემოს ხარისხობრივი ნორმები მოითხოვს უფრო მკაცრ პირობებს, ვიდრე ეს დადგენილია საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკით, მაშინ ნებართვაში გათვალისწინებული უნდა იყოს ყველა სახის სხვა სანებართვო პირობები, რომელიც აუცილებელი იქნება გარემოს ხარისხობრივი ნორმების შენარჩუნებისთვის.[1100]

### 4.2. გერმანული სამართალი

#### *4.2.1. ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემა და სანებართვო აკრძალვის განსაზღვრა*

იმისიების დაცვის გერმანული კანონის მე-6 პარაგრაფი ამომწურავად ადგენს საქმიანობის დასაშვებობის მატერიალურ წინაპირობებს, რომლის თანახმად, ნებართვა გაიცემა, თუ (ა) განმცხადებელი აკმაყოფილებს ყველა ძირითად სანებართვო ვალდებულებას და (ბ) საქმიანობა შეესაბამება სხვა სფეროს საჯარო-სამართლებრივ ნორმებს და სამუშაო ადგილის გარემოსდაცვით ინტერესებს.[1101]

ამ წინაპირობებში ცენტრალური ადგილი ძირითად სანებართვო ვალდებულებებს უკავია. ის არის სანებართვო აკრძალვის სისტემური ელემენტები, რომელშიც აკუმულირებულია ამ სფეროში მოქმედი სხვადასხვა საკანონმდებლო მოთხოვნები. გერმანული სამართალი აყალიბებს ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების შემდეგ სტრუქტურას:

- დაცვის ვალდებულება,[1102]
- წინდახედულობის ვალდებულება,[1103]
- ნარჩენების მართვის ვალდებულება,[1104]
- ენერგოეფექტურობის ვალდებულება,[1105]

---

1099 Bayersmann, Gibt es naturwissenschaftliche Grundlagen für Grenzwerte bei Stoffkombinationen? in: Winter Gerd (Hrsg.), Grenzwerte. Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt- Arbeits- und Kebensmittelschutzes, 1986, 65 ff.

1100 2010/75/EU დირექტივის მე-18 მუხლი.

1101 BimSchG-ის მე-6 პარაგრაფი.

1102 BimSchG-ის 5.1.1. პარაგრაფი.

1103 BimSchG-ის 5.1.2. პარაგრაფი.

1104 BimSchG-ის 5.1.3. პარაგრაფი.

1105 BimSchG-ის 5.1.4. პარაგრაფი.

– შემდეგი ზრუნვის ვალდებულება,[1106] რომელიც მოიცავს ზემოაღნიშნულ ოთხივე ვალდებულებას და მოქმედებს საქმიანობის შეწყვეტის შემდეგ ეტაპზე.

ძირითადი სანებართვო ვალდებულებები წარმოდგენილია კონდიციური მსჯელობის სახით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ინვესტორის მიერ მათი დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გასცეს ნებართვა.[1107] მაშასადამე, იმისიების დაცვის გერმანული სამართალი ემყარება პრევენციული აკრძალვის სტრუქტურას. ამავე დროს, მართალია, ოპტიმირების მიზნით, გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს რჩება ინტერპრეტაციის საშუალება ცალკეული სანებართვო ვალდებულების შეფასებისას,[1108] თუმცა, ვინაიდან, კანონმდებლობით ზუსტადაა განსაზღვრული ცალკეული სანებართვო წინაპირობის შინაარსი, მისი რეპრესიულ აკრძალვაში გადაზრდისა და ერთგვაროვან ურთიერთობებში დიფერენცირებული მიდგომის შექმნის საფრთხე არ არსებობს. საქმე ისაა, რომ გერმანულ სამართალში ძირითადი სანებართვო ვალდებულებები არ შემოიფარგლება ზოგადი დათქმებით, არამედ კონკრეტიზებულია სხვადასხვა გარემოსდაცვით ნორმებში, სტანდარტებსა[1109] და იმპერატიულ ურბანულ და გარემოსდაცვით გეგმებში.[1110] სანებართვო კონტროლი კი ამ გეგმარებით კონცეფციას ასახავს ცალკეულ გადაწყვეტილებებში.[1111] ამავე დროს, გეგმარებით კონცეფციასთან მჭიდრო კავშირი და სანებართვო წინაპირობების გენერალიზებული დეფინირება სანებართვო კონტროლს არ უკარგავს „პუნქტუალურობას და ინდივიდუალურ გარემოებებზე ორიენტირების ხასიათს“,[1112] რაც ძირითადად გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის მეშვეობით ხდება შესაძლებელი.[1113] თუმცა, ამას არ აქვს ნეგატიური ვოტუმის მნიშვნელობა.

---

1106 BimSchG-ის 5.3. პარაგრაფი.

1107 Kloepfer, Umweltrecht, 2004, 1257; Calliess, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB, ZUR, 2008, 346.

1108 Scheidler, Die Materiell-rechtlichen Voraussetzungen zur Erteilung der Immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, ZfU, 3/2008, 394 ff.

1109 Breuer, Umweltschutzrecht, in: Schmidt-Aßmann/schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2008, 603.

1110 Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlicher Ausgestaltung in: Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, 1995, 150.

1111 Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlicher Ausgestaltung in: Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, 1995, 178.

1112 Trute, Vorsorgestruktur und Luftreinhaltenplanung im Bundesimmissionschutzgesetz, 1989, 334.

1113 Appel, Staatliche Zukunft- und Entwicklungsvorsorge: Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, 2005, 92 ff.

### 4.2.2. დაცვის ვალდებულება

#### *4.2.2.1. დაცვის ვალდებულების სამართლებრივი საფუძვლები*

გერმანულ სამართალში იმისიების დაცვის ვალდებულება შედგება სამი ფუძემდებლური ელემენტისაგან:[1114]

- ინტეგრაციის ვალდებულება დაცული სიკეთეების მიმართ;
- გარემოს სახიფათო ზემოქმედებისაგან დაცვა;
- საზოგადოებისა და მეზობლის დაცვა სხვა საფრთხეების, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენისა და მნიშვნელოვანი დატვირთვისაგან.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დაცვის ვალდებულება არის კონტროლის კლასიკური მოდელის რეცეფცია, რომელიც დღესაც საპოლიციო-სამართლებრივი საფრთხის კონცეფციას ემყარება. ახალი საკანონმდებლო განსაზღვრების სიახლე მხოლოდ „გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების“ ელემენტის დამატებაში გამოიხატა, რასაც საკანონმდებლო ტრადიციები იმისიების დაცვის კანონის მიღებამდე არ იცნობდა.[1115] მართალია, თავად კანონის ფორმულირება - „გარემოზე სახიფათო ზემოქმედება, ასევე საფრთხეები, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა და მნიშვნელოვანი დატვირთვა როგორც საზოგადოების, ისე მეზობლის მიმართ არ იყო გამოწვეული“ - უახლოვდება წინდახედულობის შინაარს, თუმცა მისი გავრცელების არეალი არ მოიცავს გარემოს დაცვის იმ სფეროებს, რომელსაც წინდახედულობა ჯერ კიდევ საფრთხის დადგომის წინა სტადიაზე ამუშავებს. ამ თვალსაზრისით, დაცვის ვალდებულების საგანია საწარმო-დანადგარებიდან მოსალოდნელი ის საფრთხეები, რომელსაც სივრცითი გავრცელების დიმენსიის თვალსაზრისით, შესაძლებელია, უფრო ლოკალური ზემოქმედების ხასიათი ჰქონდეს.[1116]

#### *4.2.2.2. ინტეგრაციის კონცეფცია - დაცული სიკეთეების იდენტიფიცირება*

გერმანულ სამართალში ინტეგრაციის კონცეფცია იმისიების დაცვის კანონში 2000 წელს განხორციელებული ცვლილების საფუძველზე დაინერგა, რომლის მიზანი იყო IE დირექტივის მოთხოვნათა იმპლემენტაცია ეროვნულ კანონმდებლობაში.[1117] ცვლილების შედეგად, იმისიების ნებართვის გა-

---

1114 BimSchG-ის 5.1.1. პარაგრაფი.

1115 1869 წლის პრუსიის სამეწარმეო საქმიანობის კანონის მე-16 პარაგრაფში ეს ელემენტი არ ყოფილა გათვალისწინებული, იხ. Martens, Immissionsschutzrecht und Polizeirecht, DVBl, 1981, 599.

1116 Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, § 5, Rn. 143.

1117 Koch, Immissionschutzrecht, in Koch Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 4, Rn. 61.

ცემისას გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო ინტეგრაციული, ინტერსექტორალური ინტერესები, რომელიც კანონმდებელმა სიტყვიერად შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა - „უზრუნველყოფილი იყოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტი მთლიანი გარემოს მიმართ“. იმისიების დაცვის კანონის შესაბამისად, მთლიან გარემოში მოიაზრება „ადამიანი, ცხოველთა და მცენარეთა სამყარო, მიწა, წყალი, ატმოსფერული ჰაერი, კულტურული მემკვიდრეობა და სხვა სანივთო სიკეთეები“.[1118]

ადამიანის დაცვა, მისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, იმისიების სამართალში აბსოლუტურად დაცულ სამართლებრივ სიკეთეს მიეკუთვნება და მასთან მიმართებით ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეცია არ აქვს, ინტერესთა შეწონასწორების პროცესში კი მას ერთმნიშვნელოვანი უპირატესობა აქვს სხვა ინტერესებთან მიმართებით.[1119] საფრთხე ადამიანის ფიზიკურ ხელშეუხებლობას შესაძლებელია, არაპირდაპირაც შეექმნას გარემოს სხვა კომპონენტების დაბინძურებისას. რაც შეეხება ცხოველთა და მცენარეთა სამყაროს, მას ახალი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მიდგომები განიხილავს როგორც ავტონომიურ ობიექტებს,[1120] რომლის სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება დამოკიდებული არ არის რაიმე გარე ფაქტორზე. ინტეგრაციული კონცეფციის შესაბამისად, უნდა დავიცვათ ასევე მიწა, წყალი, ატმოსფერული ჰაერი, კულტურული მემკვიდრეობა და სხვა სანივთო სიკეთეები, რომელთაც შესაძლებელია, ვავნოთ წყალჩაშვებით, ჰარში გაფრქვევით ან ნარჩენების წარმოქმნით.[1121]

#### *4.2.2.3. გარემოს სახიფათო ზემოქმედებისაგან დაცვა*

როგორც უკვე ითქვა, იმისიების გერმანულ სამართალში, დაცვის პრინციპის მეორე ფუძემდებლური ელემენტია გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების ცნება. ამ ელემენტის ზუსტი განმარტებისათვის, უპირველესად, საჭიროა ორი საკითხის გარკვევა:

- პირველი, უნდა განისაზღვროს გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების ცნების ელემენტები;
- მეორე, უნდა დადგინდეს ცალკეული დაბინძურების მიზეზობრივი კავშირის საკითხი, ანუ რა შემთხვევაში იწვევს საქმიანობა გარემოზე სახიფათო ზემოქმედებას.

შესაძლებელია ამ ელემენტების ზოგადი დახასიათება.

---

1118 BimSchG-ის 1.1.1.3.2. პარაგრაფი.

1119 Reich, Gefahr-Risiko-Restrisiko: Das Vorsorgeprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechts, 1989, 33.

1120 GG-ის 20a მუხლი.

1121 Koch, Immissionschutzrecht, in Koch Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 4, Rn. 63.

პირველ საკითხთან დაკავშირებით, გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების ცნება გულისხმობს ორ ელემენტს - ა) იმისიებს (Immissionen) და ბ) ხელშეშლის ხარისხს (Störqualität). ლეგალური დეფინიციის თანახმად, იმისია არის „ადამიანზე, ცხოველთა და მცენარეთა სამყაროზე, მიწაზე, წყალზე, ატმოსფერულ ჰაერზე, კულტურულ მემკვიდრეობასა და სხვა სანივთო სიკეთეებზე ზემოქმედების მომხდენი ჰაერის დაბინძურება,[1122] ხმაური, ვიბრაცია, სინათლე, სითბო, გამოსხივება და გარემოზე სხვა მსგავსი ზემოქმედება“.[1123] ხელშეშლის ხარისხი კი გულისხმობს ისეთ „იმისიებს, რომელიც მისი სახეობის, მოცულობისა და განგრძობადობის თვალსაზრისით მოიცავს პოტენციალს, რომ საზოგადოებისა და მეზობლისათვის გამოიწვიოს საფრთხე, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზემოქმედება ან მნიშვნელოვანი დატვირთვა“.[1124] ამგვარად, იმისიები მიმართულია არა წყაროსკენ, არამედ დაცული სიკეთეებისაკენ. ამიტომ წყარო, საიდანაც მომდინარეობს ჰაერის დაბინძურება და ა.შ. გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების ცნებისათვის არარელევანტურია.[1125] საფრთხის წყაროსგან შესაძლებელია მომდინარეობდეს, როგორც აბსტრაქტული, ისე კონკრეტული სახიფათო ზემოქმედება.[1126] აბსტრაქტული ზემოქმედება გულისხმობს ჰაერის დაბინძურებას, ხმაურს და ა.შ.[1127] ხოლო კონკრეტული ზემოქმედება გულისხმობს ისეთ ზემოქმედებას, რომელიც იწვევს მნიშვნელოვან უარყოფით გავლენასა და დატვირთვას[1128] (მაგ: აფეთქებას, ხანძარს, ასხლეტვასა და სხვა სახის ფიზიკური ზემოქმედების პოტენციალს[1129]). დაბინძურების წყაროს რეგულირების საკითხები აკუმულირებულია ტერმინ „ემისიაში“,[1130] რომელიც ქვემოთ წინდახედულობის ვალდებულების ჭრილში იქნება განხილული.

მეორე საკითხთან დაკავშირებით, გერმანული სამართალი მოითხოვს შუალედური ბალანსის დაცვას, რომლის შესაბამისად გარემოზე სახიფათო ზემოქმედება ფასდება არა ცალკეული საწარმოდან მომდინარე იმისიების, არამედ შესაბამის ტერიტორიაზე ფონური დაბინძურებისადმი იმისიების ერთობლიობაში ზეგავლენის მიხედვით.[1131] ეს ბუნებრივიცაა, ვინაიდ-

---

1122 კანონით განმარტებულია საკუთრივ ჰაერის დაბინძურება: „როგორც ჰაერის ბუნებრივი შემადგენლობის შეცვლა, განსაკუთრებით კვამლის, ჭვარტლის, მტვრის, გაზების, აეროზოლების ან/და ორთქლის მეშვეობით“ (იხ. § 3 Abs. 4 BimSchG).

1123 BimSchG-ის 3.2. პარაგრაფი.

1124 BimSchG-ის 5.1.1.2. პარაგრაფი.

1125 Koch, Immissionschutzrecht, in Koch Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 4, Rn. 67.

1126 Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §5, Rn. 147 ff.

1127 BimSchG-ის 5.1.1.1. პარაგრაფი კავშირში BimSchG-ის 3.3. პარაგრაფი.

1128 BimSchG-ის 5.1.1.2, პარაგრაფი.

1129 Koepfer, Stand der Technik und Umweltpualität, 2001, 26.

1130 BimSchG-ის 3.3. პარაგრაფი.

1131 Koch, Immissionschutzrecht, in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 4, Rn. 69.

ან იმისიების დაცვის კანონი მოითხოვს გარემოს ისეთ დაცვას, რომელიც არ გამოიწვევს სახიფათო ზემოქმედებას, რაშიც, ყველაზე მეტად, სწორედ, იმისიების სამართლის ერთ-ერთი პარადიგმული - კუმულატიური ზემოქმედების მნიშვნელობა მოიაზრება.[1132] ეს საკითხი სადავო არ არის ლიტერატურასა და მართლმსაჯულებაში, თუმცა, ცხადია, სამართლებრივი თვალსაზრისით წამოიჭრება საკითხი, თუ რამდენად არის მცირე იმისია მიზეზობრივ კავშირში გარემოზე სახიფათო ზემოქმედებასთან.[1133] კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პოზიციებიდან გამომდინარე იმისია, რომელიც უმნიშვნელოდ ზრდის რისკს, სამართლებრივი თვალსაზრისით, მიზეზობრივ კავშირში არ არის გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების გამოწვევასთან.[1134]

#### *4.2.2.4. სხვა საფრთხეებისაგან დაცვა*

იმისიების გერმანული სამართლის თანახმად, დაცვის პრინციპის მესამე ელემენტია სხვა საფრთხეებისაგან დაცვა.[1135] გერმანულ სამართალში წლების მანძილზე უპირატეს ძირითად ვალდებულებად ითვლებოდა ხელშეშლის ხარისხის მქონე გარემოზე სახიფათო ზემოქმედება.[1136] „სხვა საფრთხეები“ კი შეიძლება მომდინარეობდეს საწარმოს ისეთი ნორმალური ფუნქციონირებიდან, რომელიც ფორმალურად შეესაბამება ტექნიკური უსაფრთხოების მოთხოვნებს.[1137] ამ მხრივ გერმანულ სამართალზე დიდი გავლენა იქონია ევროპულმა სამართალმაც, სადაც მხოლოდ დაცვისა და წინდახედულობის ვალდებულება არ არის გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების ცენტრალური ელემენტი, არამედ ასევე გარემოს ნებისმიერი სახის დაბინძურება,[1138] რომელიც შეიძლება, გამოწვეული იყოს როგორც ემისიების, ისე სხვა სახის ზემოქმედების მეშვეობით.[1139] ეს იდეა გერმანულ სამართალში იმისიების დაცვის კანონის მიზნებშიც არის ნათლად გაცხადებული, რომლის თანახმად, კანონის მიზანია, როგორც გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების აცილება ან შემცირება, ისე სხვა საფრთხეებისაგან დაცვა, რომელიც „შესაძლებელია გამოწვეული იყოს სხვა სახის ზემოქმედებით“,[1140] სადაც, ცხადია, სხვა სახეობაში იგულისხმება იმისიებისგან განსხვავებული ზემოქმედების სახეობა.

---

1132 Koch, Immissionschutzrecht, in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 4, Rn. 69.
1133 Koch, Immissionschutzrecht, in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 4, Rn. 70.
1134 Koch, Immissionschutzrecht, in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 4, Rn. 70.
1135 BimSchG-ის 5.1.1.2. პარაგრაფი.
1136 Feldhaus, Einführung in die neue Störfall-Verordnung, UPR, 2000, 121.
1137 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, § 5, Rn. 12.
1138 2010/75/EU დირექტივის მე-11 მუხლი.
1139 Koch, Immissionschutzrecht, in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 4, Rn. 103.
1140 BimSchG-ის 1.2. პარაგრაფი.

### 4.2.3. წინდახედულობის ვალდებულება

#### *4.2.3.1. წინდახედულობის პრინციპის სამართლებრივი საფუძვლები*

იმისიების დაცვის კანონის შესაბამისად, საწარმოს განთავსებისა და ფუნქციონირების პროცესში უნდა გატარდეს „წინდახედულობა გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების, სხვა საფრთხეების, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენისა და მნიშვნელოვანი დატვირთვის წინააღმდეგ, განსაკუთრებით ტექნიკის მიღწევის (Stand der Technik) შესაბამისი ღონისძიებების გზით“. [1141] დაცვის პრიციპისაგან განსხვავებით, წინდახედულობის პრინციპი მოიცავს საფრთხეების, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენისა და მნიშვნელოვანი დატვირთვის წინარე ფაზას და ზღუდავს საწარმოდან მომდინარე დამაბინძურებელ ზემოქმედებას იმის მიუხედავად, ახდენს თუ არა ის კონკრეტულ უარყოფით ზემოქმედებას ბუნებრივ საცხოვრებელ გარემოზე. მართალია, იმისიების დაცვის გერმანულ სამართალში წინდახედულობის პრინციპი ჯერ კიდევ 1974 წლიდან მოყოლებული მოქმედებს, თუმცა ამ პრინციპის კიდევ უფრო გაფართოებას ხელი შეუწყო IE დირექტივის ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაში იმპლემენტაციის პროცესმა, განსაკუთრებით ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციისა [1142] და სანებართვო წინაპირობებში ენერგოეფექტურობის ელემენტების შემოტანის თვალსაზრისით. [1143] წინდახედულობის პრინციპში ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის არსი „გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლესი სტანდარტის უზრუნველყოფაში“ გამოიხატება. [1144]

#### *4.2.3.2. წინდახედულობის ვალდებულების მიზნობრივი დიფერენცირება*

დაცვის ვალდებულებისაგან განსხვავებით, წინდახედულობის ინტეგრაცია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ემყარება განუსაზღვრელ ცნებებს, რომელიც, ცხადია, აფართოებს ინვესტორის ძირითად უფლებებში ჩარევის ფარგლებს. [1145] თანამედროვე განჭვრეტადი საჯარო მმართველობის კონცეფცია კი საჭიროებს წინდახედულობის პრინციპის შინაარსის ზუსტ განსაზღვრას. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილება ჰაიდელბერგის ცენტრალური გათბობის ქარხნის თაობაზე, სადაც მეწარმე არ ეთანხმებოდა მისთვის ისეთი საწვავის გამოყენების ვალდებულების დაკისრებას, რომე-

---

1141 BimSchG-ის 5.1.2. პარაგრაფი.

1142 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §5, Rn.131.

1143 Schmitt-Kötters, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG) 2007, § 5, Rn. 150 ff.

1144 BimSchG-ის 5.1. პარაგრაფი.

1145 Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, 9-10.

ლიც შეიცავდა მაქსიმუმ 1% გოგირდს. ამ გადაწყვეტილებაში წინდახედულობის პრინციპმა მკაფიოდ გამოკვეთილი კონტურები მიიღო.[1146] კერძოდ, გადაწყვეტილებაში გამოიკვეთა წინდახედულობის ოთხი ძირითადი მიზანი:

- რისკების დაძლევა, როცა საბუნებისმეტყველო ცოდნის დეფიციტი მოითხოვს დაცვის მაქსიმალურად მაღალი სტანდარტის დაწესებას;
- მომავალში კუმულატიური ზემოქმედების პოტენციალის შემცირება;
- გარემოს ხანგრძლივ დროზე ორიენტირებული დაცვა და გაფრქვევის დამაგრძელებელ მილებზე უარის თქმა (რათა თავიდან ავიცილოთ ასეთი დაბინძურებით ტყის მასივების მოსალოდნელი დაზიანება);
- წინდახედულობა, სივრცითი და მიწათსარგებლობითი დაბინძურების აცილების თვალსაზრისით.

ამგვარად, წინდახედულობის ცნების განსაზღვრისას მხედველობაში უნდა მივიღოთ, როგორც რისკების წინდახედულობის, ისე თავისუფალი სივრცის შენარჩუნების მიზნები, რომლებთან დაკავშირებით დეტალურად უკვე იყო საუბარი პრინციპების თავში.

#### *4.2.3.1. წინდახედულობის ვალდებულების სამართლებრივი შედეგები*

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ წინდახედულობის სამართლებრივი შედეგები არსებითად განსხვავდება დაცვის (საფრთხის აცილების) სამართლებრივი შედეგებისაგან.[1147] ვინაიდან, წინდახედულობის მიზანია გარემოზე მავნე ზემოქმედების აღმოფხვრა საფრთხეების დადგომამდე,[1148] უნდა გაირკვეს ამ ვალდებულების მოქმედების სამართლებრივი შედეგებიც, ანუ შეიძლება თუ არა, რომ ის იყოს განუზომელი და სად გადის დასაშვები ზღვარი. ამ თვალსაზრისით, თუ დაცვის ვალდებულება დამბინძურებელს უწესებს უმოქმედობის მოვალეობას (Unterlassungspflicht),[1149] წინდახედულობის ვალდებულება გულისხმობს მხოლოდ შემარბილებელი ღონისძიებების გატარების მოთხოვნას, რითაც ის დამბინძურებელს მიუთითებს მოქმედების მოვალეობაზე (Handlungspflicht).[1150] ეს უკანასკნელი მხოლოდ იმ შემთხვევაში ხდება საქმიანობის აკრძალვის საფუძველი, თუ დამ-

---

1146 BVerwGE 69, 37.

1147 Dietlein, in Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, § 5, Rn. 143 f.

1148 სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, წინდახედულობა არის „აწმყოში თავის შეკავების გზით თადარიგის დაჭერა მომავლისათვის", იხ. Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, 162.

1149 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, § 5, Rn. 419.

1150 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, § 5, Rn. 419.

ბინძურებელი უარს ამბობს წინდახედულობის მანდატით განსაზღვრული ღონისძიებების შესრულებაზე.[1151] ამავე დროს, უნდა არსებობდეს ამ ღონისძიების შესრულების ფაქტობრივი შესაძლებლობა საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის თვალსაზრისით, რაზეც დეტალურად მოგვიანებით იქნება საუბარი.

### 4.2.4. ენერგოეფექტურობისა და ნარჩენების აცილების ვალდებულება

#### *4.2.4.1. ნარჩენების აცილების ვალდებულება*

იმისიების ნებართვის აღების ვალდებულებას დაქვემდებარებული საქმიანობები არის სახიფათო ნარჩენების დიდი ოდენობით წარმოშობის წყარო,[1152] რომლის განთავსება, სეპარირებული ნარჩენების შეგრაციის პრინციპის გათვალისწინებით, საყოფაცხოვრებო ნარჩენებთან ერთად, დაუშვებელია.[1153] სწორედ ამ საფრთხეების თავიდან აცილებას ემსახურება ნარჩენების მართვის ვალდებულება, რომლის მიხედვით, „ნარჩენები უნდა იქნას აცილებული, თუ მათი აცილება შეუძლებელია, მაშინ გამოყენებული, ხოლო თუ მისი გამოყენება შეუძლებელია, მაშინ განთავსებული“.[1154]

ნარჩენების მართვის ვალდებულება მოიცავს სამ ძირითად ქვევალდებულებას:

- ნარჩენების თავიდან აცილების ვალდებულება (მაგ.საწვავის სახეობის ან ტექნოლოგიური პროცესების შეცვლის მეშვეობით[1155]). ასეთი ღონისძიება არ იქნება მოთხოვნილი, თუ ის ტექნიკურად შეუძლებელია ან ფინანსური თვალსაზრისით არაგონივრულია;[1156]
- ნარჩენების გამოყენების ვალდებულება, როგორც საწარმოს შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ (მაგ: ჰაერის გამწმენდი ფილტრების შედეგად დაგროვებული ნარჩენების ცემენტის წარმოებაში გამოყენება);[1157]
- ნარჩენების განთავსების ვალდებულება, რომელიც არსებობს იმ შემ-

---

1151 გერმანიის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს 08.02.1990 გადაწყვეტილება, იხ. NuR, 1991, 286.

1152 მაგ: 1987 წელს გერმანიაში ინდუსტრიული ნარჩენების წილმა შეადგინა 41 მილიონი ტონა, რომლის დაახლოებით მეოთხედი ნარჩენების სრულიად ახალ სახეობას წარმოადგენდა, იხ. SRU, 1991, Rn. 19.

1153 Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §5, Rn. 635.

1154 BimSchG-ის 5.1.3.1. პარაგრაფი.

1155 Rebentisch, Immissionsschutzrechtliche Grundpflichte im Wandel, in: Dolbe/GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, 2001, 426.

1156 BimSchG-ის 5.1.3.2-3.

1157 Rebentisch, Immissionsschutzrechtliche Grundpflichte im Wandel, in: Dolbe/GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, 2001, 427.

თხვევაში, თუ წინა ღონისძიებების გამოყენება ტექნიკურად ან სამართლებრივად (მაგ: თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე) შეუძლებელი ან დაუშვებელია.[1158]

სამართლებრივი პოლიტიკის თვალსაზრისით, ნარჩენების მართვის კონცეფცია წარმოადგენს წინდახედულობის ვალდებულების კონკრეტიზაციას.[1159] ეს იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო პრობლემატური ნარჩენების წარმოშობის შესაძლებლობას წინასწარვე ზღუდავს, ხოლო სხვა შემთხვევებში, მიუთითებს ასეთი ნარჩენების კვლავ გამოყენებაზე ან მათ გაუვნებელყოფაზე. ევროპული სამართლის გავლენით, ნარჩენების მართვის ვალდებულების ეს ტრიადა დალაგებულია იერარქიული თანმიმდევრობით, სადაც გადაწყვეტილების მიღებისას უპირატესობა ენიჭება ეკოლოგიურად ყველაზე მისაღებ ღონისძიებას.[1160]

### *4.2.4.2. ენერგოეფექტურობის ვალდებულება*

იმისიების დაცვის კანონი ინვესტორს ავალდებულებს, რომ უზრუნველყოს „ენერგიის ეფექტურად და ხელმომჭირნედ გამოყენება".[1161] გარემოს დაცვის პოლიტიკის თვალსაზრისით, მისი მიზანია მწირი ბუნებრივი რესურსების გაფრთხილება.[1162] ენერგიის ცნების ქვეშ მოიაზრება როგორც პირველადი ენერგია (მაგ: ნახშირი, ბუნებრივი გაზი, ნავთობი, ბირთვული ენერგია), ისე მეორადი ენერგია (მაგ: ელექტროენერგია, ცხელი წყალი).[1163] ეფექტურობა გულისხმობს ენერგიის ისეთი მოხმარების შეზღუდვას, რომლის აქტივირება პრაქტიკულად არანაირ აუცილებლობას არ წარმოადგენს[1164] (მაგ: დამხმარე დანადგარის ან საერთოდ, მთელი საწარმოს გარკვეული პერიოდით ისე შეჩერება, რომ ამით არ შემცირდეს წარმადობაუნარიანობა[1165]).

ენერგიის ეფექტურად მოხმარების ვალდებულება მოქმედებს პირდაპირ, კონკრეტიზაციის გარეშე.[1166] თუმცა, ეს არ უნდა იყოს მოთხოვნილი ნებისმიერ ფასად, არამედ უნდა ემყარებოდეს თანაზომიერების, ტექნიკის მიღ-

---

1158 Rebentisch, Immissionsschutzrechtliche Grundpflichte im Wandel, in: Dolbe/GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, 2001, 428 ff.

1159 Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §5, Rn. 637.

1160 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §5, Rn. 80 ff.

1161 BimSchG-ის 5.1.4. პარაგრაფი.

1162 Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §5, Rn. 703.

1163 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §5, Rn. 98.

1164 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §5, Rn. 99aa.

1165 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §5, Rn. 203.

1166 Schmitt-Kötters, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG) 2007, § 5, Rn. 155.

1167 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §5, Rn. 102 f.

წევისა და გონივრულობის პრინციპებს.[1167]

### 4.2.5. ძირითადი ვალდებულებების კონკრეტიზაცია ტექნიკური ნორმების მეშვეობით

#### *4.2.5.1. ტექნიკური ნორმების მნიშვნელობა და სახეები*

გარემოს დაცვის პოლიტიკისა და გარემოს დაცვის სამართლის მიზნებისა და ამოცანების მიღწევა ტექნიკური ნორმების გარეშე შეუძლებელია.[1168] მისი პრაქტიკული დანიშნულება იმაში გამოიხატება, რომ ის კონკრეტულად განსაზღვრავს გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული ურთიერთობების ნორმატიულ შინაარსს.[1169] ამავე დროს, მულტიპოლარულ ურთიერთობებში გარემოს დაბინძურების ზღვრის რეგლამენტირება ხორციელდება ინტერესთა ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. ამიტომ, მისი მიზანია დაბინძურების არა ნულამდე დაყვანა, არამედ ისეთი ზღვრის დადგენა, რომლის გადაჭარბება დასაბუთებული ვარაუდის საფუძველზე, სახიფათო იქნება საშუალო სტატისტიკური ადამიანის ჯანმრთელობისათვის.[1170]

გერმანულ სამართალში ერთმანეთისაგან განასხვავებენ შიდაორგანიზაციულ[1171] და გარე მოქმედების[1172] ზღვრულად დასაშვებ ნორმებს (Grenzwerte) და საორიენტაციო ნორმებს, სტანდარტებს (Richtwerte). ზღვრულად დასაშვებ ნორმებს, რომელებიც განსაზღვრულია მთავრობის სპეციალურ დადგენილებებში, ყოველთვის გარე მოქმედების უნარი აქვს და ქმნის გადაწყვეტილების მიღების ყველასთვის სავალდებულო, ნორმატიულ საფუძველს. არასავალდებულო ნორმები, თავის მხრივ, იყოფა ორ ჯგუფად: ა) შიდა ინსტრუქციები, რომლის მიზანია ზღვრული ნორმების განსაზღვრისას გადაწყვეტილების მიმღები ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის რაციონალიზაცია. ის არაპირდაპირ მესამე პირთა ინტერესებსაც მოიცავს,[1173] რომლის მიმართ უფლების დაცვის შესაძლებლობა იარსებებს მხოლოდ კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ; ბ) საორიენტაციო ნორმები, სტანდარტები, რომელსაც მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს და არ ადგენს გაფრქვევების მაქსიმალურ მაჩვენებელს.[1174] ამ მხრივ ყველგან გავრცელებულია კერძო ინსტიტუტების მიერ დადგენილი ნორმები.[1175] მართალია, მას პირდაპირ არ აქვს სავალდებულო ძალა, თუმცა მისი მნიშ-

---

1168 Winter, Einführung, in: Ders. (Hrsg.), Grenzwerte: Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt- Arbeits- und Kebensmittelschutzes, 1986, 1 ff.

1169 Spannowsky, Die Grenzwertkonzeption im Wandel, NVwZ, 1995, 845.

1170 Spannowsky, Die Grenzwertkonzeption im Wandel, NVwZ, 1995, 851.

1171 იხ. მაგ., TA Luft 2002, TA Lärm 1998.

1172 იხ. მაგ, 2., 13., 17., 22., 30., 31., BImSchV.

1173 Vogt-Beheim, Flexibilisierung von Umweltstandards, 2004, 27 ff.

1174 Vogt-Beheim, Flexibilisierung von Umweltstandards, 2004, 31.

1175 ასეთია მაგ., DIN (Deutsches Institut für Normung), VDI (Verein deutscher Ingenieure) და CEN (Comité Euroéen de Normalisation).

ვნელობიდან გამომდინარე, ატარებს მაღალ ლეგიტიმაციას, რომლის დაცვის გარეშე სავალდებულო ზღვრული ნორმების მიღწევაც შეუძლებელი იქნებოდა. მისი მნიშვნელობა განსაკუთრებით დიდია წინდახედულობის მატერიალური მასშტაბის - ტექნიკის მიღწევის (ST[1176]) განმარტებისას. ის პასუხს იძლევა იმაზე, თუ რა სახის ტექნოლოგიითა შესაძლებელი დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელება ისე, რომ დაცული იყოს წინდახედულობის ვალდებულება.

იმისიებისა და ემისიების დოგმატური ცნებების გამო,[1177] გერმანული სამართალი ერთმანეთისაგან განასხვავებს იმისიებისა და ემისიების ზღვრულ ნორმებს. იმისიების ცნება გულისხმობს ისეთ დაბინძურებას (გაფრქვევა, ხმაური, გამოსხივება, ვიბრაცია), რომელიც მიმართულია დაცული სიკეთეებისაკენ.[1178] იმისიების ზღვრული ნორმა  სწორედ ამ სიკეთეების დაცვას ისახავს მიზნად, რის გამოც მას დაცვის ნორმასაც უწოდებენ. ემისიების ცნება კი გულისხმობს დაბინძურების წყაროდან მომავალ დაბინძურებას, რომელიც იმისიების დაცვის სამართალში უახლოვდება ტერმინს „გარემოზე სხვა მსგავსი ზემოქმედება“.[1179] ამიტომ ემისიების ზღვრული ნორმა გაფრქვევას ზღუდავს დაბინძურების წყაროსთან მიმართებით (მილში), რის გამოც მას წინდახედულობის ნორმაც ეწოდება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი ავტორი[1180] აკრიტიკებს ემისიებისა და იმისიების ცნებათა გამიჯვნას, ვინაიდან დაბინძურების წყაროს მიმართ უნდა დადგინდეს ისეთი ნორმები, რომლებიც პრობლემური არ იქნება დაცვის თვალსაზრისითაც. მართალია, ამ ჭრილში ამ ტერმინებს მართლაც ერთიანი მნიშვნელობა აქვთ, თუმცა წინდახედულობის მიზნებისთვის, ფვიქრობ, ასეთი გამიჯვნა მაინც რელევანტურია.

#### *4.2.5.2. დაცვის ვალდებულების კონკრეტიზაცია - გენერალური ნორმის ტრანსფორმაცია ინდივიდუალურ ნორმებში და ე.წ. ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორია*

ცალკეულ შემთხვევაში, ზღვრულად დასაშვები ნორმების კონკრეტიზაცია ხდება კონკრეტული საწარმოსთვის ინდივიდუალურად დადგენილი ზღვრულად დასაშვები ნორმების მეშვეობით. ვინაიდან კონკრეტიზაციის მატერიალური მასშტაბი არის დაცვის ვალდებულება, გენერალური ზღვრული ნორმები ღიაა გადამოწმებისათვის ცალკეული სანებართვო გადაწყვეტი-

---

1176 გერმ. Stand der Technik.

1177 Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, § 9, Rn. 25 ff.

1178 Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, § 9, Rn. 25.

1179 Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, § 9, Rn. 26.

1180 იხ. მაგ., Meinken, Emissions- versus Immissionsorientierung: Rechts- und Effizienzfragen einer umweltpolitischen Grundsatzdebatte am Beispiel des Anlagengenehmigungsrechts, 2001.

ლების დროს (იხ. §§ 4-6 BImSchG). უკვე მოქმედი სანებართვო აქტის დინამიზირება კი შესაძლებელია იმავე მატერიალური მასშტაბის საფუძველზე, მოგვიანებითი მოწესრიგების მექანიზმის მეშვეობით (§ 17 BImSchG). მართალია, ჰიპოთეზურად ამ მექანიზმის გამოყენების აუცილებლობა ხშირად არ დადგება, თუმცა ნორმატიულად ასეთი შესაძლებლობა არსებობს.

როგორც უკვე აღინიშნა, ზღვრული ნორმები ღიაა გადამოწმებისათვის. მისი მიზანია საჯარო მმართველობის რაციონალიზაცია და უნიფიკაცია.[1181] სხვა მხრივ, ის არ ზღუდავს სასამართლოს ან ნორმის სხვა ადრესატებს, ეჭვქვეშ დააყენონ ამ ნორმებში ჩადებული უსაფრთხოების კონცეფციის საკმარისობა,[1182] რაც გზას უხსნის ე.წ. „ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორიის“ პრაქტიკაში დანერგვას.[1183] ამ თვალსაზრისით, გენერალური ნორმების ნამდვილობა არსებობს მანამ, სანამ ის არ უპირისპირდება დაცვის ვალდებულების თაობაზე კანონისმიერ მოთხოვნას, რაც, ცალკეულ შემთხვევებში, სწორედ საექსპერტო და სამეცნიერო დასკვნების მეშვეობით განიმარტება. ამრიგად, დაცვის ნორმა, ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნის შესაბამისად, შესაძლებელია, ცალკეულ შემთხვევაში უფრო მკაცრი გახდეს.

ამ თეორიის თანახმად, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო პასუხისმგებელია გენერალური ნორმით ნებადართული ზღვრის ფარგლებში დაბინძურების დაშვება/აკრძალვის თაობაზე მიღებულ ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებაზე.[1184] მართალია, შედარებით ახალ გადაწყვეტილებებში სასამართლო საუბრობს გენერალური ზღვრულ ნორმებზე, როგორც დაცვის ვალდებულების ავთენტურ კონკრეტიზაციაზე,[1185] თუმცა, ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები ამ საკითხს ჯერჯერობით ღიად ტოვებს,[1186] სამართლებრივ ურთიერთობაში ანტიციპაციური დასკვნების თეორიის გამოყენების შესაძლებლობა კვლავინდებურად არსებობს.

### *4.2.5.3. წინდახედულობის ვალდებულების კონკრეტიზაცია*

გერმანულ სამართალში წინდახედულობის ვალდებულების განხორციელება ემყარება ტექნიკის მიღწევას (Stand der Technik). ლეგალური დეფინიციის მიხედვით, ტექნიკის მიღწევა არის „ტექნოლოგიური პროცესების,

---

1181 Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, § 5, Rn. 107.

1182 BVerfGE 78, 214 ff. (1988 წ.).

1183 BVervGE 55, 250, 256 ff. (1978 წ.), რომლის ფარგლებშიც ჩამოყალიბდა ეს თეორია.

1184 Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, § 5, Rn. 107.

1185 BVerwGE, NVwZ, 2000, 440 ff.

1186 იხ. მაგ., BVerfGE 80, 257, 265.

ტექნიკური კონსტრუქციებისა და საწარმოო მეთოდების პროგრესული განვითარების დონე, რომელიც ჰაერში, წყალსა და მიწაში ემისიების შეზღუდვის, საწარმოს უსაფრთხოებისა და ნარჩენების ეკოლოგიურად თავსებადი მართვის უზრუნველყოფის საშუალებაა და იძლევა გარემოზე უარყოფითი ზეგავლენის თავიდან აცილებისა და მინიმალიზაციისათვის მაღალი სტანდარტების მიღწევის პრაქტიკულ და შესაფერის საშუალებას".[1187] ემისიების ზღვრული ნორმების დადგენისას ტექნიკის მიღწევის გათვალისწინების ვალდებულება იძლევა პასუხს კითხვაზე, თუ რამდენად არსებობს გაფრქვევის შეზღუდვის ფაქტობრივი შესაძლებლობა.[1188] ამავე დროს, ღონისძიება მიმართული უნდა იყოს წინდახედულობის ვალდებულების დაცვისაკენ, რომელშიც არ იგულისხმება ლოკალური დაბინძურების აცილების მიზნით გატარებული ღონისძიებები (მაგ: საკვამური მილის დაგრძელება).[1189]

საინჟინრო მეცნიერების თვალსაზრისით, ტექნიკის მიღწევა ნიშნავს აპრობირებულ მეთოდოლოგიებს, რომელიც ემყარება საბუნებისმეტყველო ცოდნისა და ხანგრძლივ ემპირიულ გამოცდილებას. ამ თვალსაზრისით, მაგ: ნახშირორჟანგის გეოლოგიური შენახვის ახალი ტექნოლოგია, სწორედ გამოუცდელობის გამო, დიდი ხანია ტექნიკის განვითარების მაღალ დონედ არ ითვლება.[1190] აქ საუბარია Carbon Capture Storage (CCS) ტექნოლოგიაზე, რომელშიც იგულისხმება მაღალი დაბინძურების საწარმოებში CO2 ნარჩენების დალექვა, მათი საწარმოდან გატანა და უვადოდ განთავსება. მართალია, წინასწარი მონაცემებით ამ ტექნოლოგიის დანერგვით მოსალოდნელია მილიარდობით ტონა CO2-ის ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევის 50%-მდე შემცირება,[1191] მაგრამ რამდენადაც მისი შესაძლო ნეგატიური შედეგები (ნარჩენების გამოწვევა, მეტი ენერგიის მოხმარება, ნარჩენების მიწისქვეშა შენახვით გამოწვეული რისკები და ა.შ.) ჯერ სათანადოდ გამოკვლეული და მოწონებული არ არის, ამდენად ინტეგრირებული კონტროლის თვალსაზრისით, ის ჯერ ბოლომდე აპრობირებული არ არის.

სამართლებრივი თვალსაზრისით, ტექნიკის საუკეთესო მიღწევების დანერგვა უნდა იყოს პრაქტიკულად შესაფერისი, რაც იმას გულისხმობს, რომ მის გარეშე დაცვის მაღალი სტანდარტების მიღწევა ვერ იქნება შესაძლებელი[1192] და რომ ის ფინანსურად პროპორციულია იმ შედეგებთან, რომელიც

---

1187 BimSchG-ის 3.6.1. პარაგრაფი.

1188 Feldhaus, Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik, NVwZ, 2001, 5 ff.

1189 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §5, Rn. 53.

1190 Peine/Knopp/Radcke, Rechtsfragen der Abscheidung und Speicherung von CO2 (CCS), 2011, 29 ff., 148. ევროკავშირში ეს საკითხი მოწესრიგებულია 2009/31EG ნახშირორჟანგის გეოლოგიური შენახვის შესახებ დირექტივით, რომელიც 2011 წლიდან იმპლემენტირებულია გერმანულ საკანონმდებლო სისტემაშიც.

1191 Wolf, CCS, Anlagensgenehmigungsrecht und Emissionshandel, ZUR, 2009, 571 ff.

1192 Schmitt-Kötters, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG) 2007, § 5, Rn. 100 ff.

1193 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §3, Rn. 107 ff.

მოსალოდნელია ამ ტექნიკის დანერგვით.[1193] IE დირექტივაში გამოყენებული ტერმინი „საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგია“ სწორედ იმ გარემოებას უსვამს ხაზს, რომ ხელმისაწვდომობა ნიშნავს არა მარტო ტექნიკურ შესაძლებლობას, არამედ ფინანსურ თანაზომიერებასაც (მიზანშეწონილობასაც).[1194]

ტექნიკის მიღწევების დანერგვა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმაზეც, თუ რა ვითარებაში მიიღება სანებართვო გადაწყვეტილება. შესაძლებელია ორი ასეთი შემთხვევის გამოყოფა: ა) პირველ შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს გენერალური გარემოსდაცვითი ნორმების პირობებში (მაგ: გარკვეულია საწვავის ხარისხი, ფილტრის კონკრეტული სახეობა და სხვა). ასეთ დროს ცალკეული გარემოებების შეფასებას[1195] არსებითი მნიშვნელობა არ ექნება[1196] და თანაზომიერების ასპექტები თავად გენერალური გარემოსდაცვითი ნორმების შემუშავებისას არის აქტუალური; ბ) მეორე შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს ე.წ. „ატიპიურ სიტუაციაში“,[1197] როდესაც ტექნიკის შესაძლებლობის დანერგვა დასაშვები ხდება მხოლოდ კონკრეტული საფრთხის აცილების მიზნებისათვის, რაც პრაქტიკულად დაცვის ვალდებულების სახესხვაობას წარმოადგენს.[1198] წმინდა წინდახედულობის შემთხვევაში კი შემარბილებელი ღონისძიებების დანერგვის დავალდებულება ინტერესთა მაღალი დონის შეჯერებას უნდა ემყარებოდეს.[1199]

### 4.3. ქართული სამართალი

#### *4.3.1. ძველი კანონის მიდგომები*

ძველი საკანონმდებლო მიდგომებით, სანებართვო ვალდებულებათა სისტემატიზირებული კატალოგი, როგორც სანებართვო კონტროლის მატერიალური მასშტაბი, არ არსებობდა. მაშინ წინდახედულების, დაცვის, ინტეგრაციის, ნარჩენების მართვისა და შემდეგი ზრუნვის ვალდებულებებზე საუბარი მხოლოდ ზოგადად და არაპირდაპირი სისტემური ანალიზის საფუძველზე შეიძლებოდა,[1200] რაც პრაქტიკული თვალსაზრისით არაფრის მომცემი არ იყო. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართვე-

---

1194 Tausch, Die Bedeutung der BVT-Merkblätter im Umweltrecht, NVwZ, 2002, 678.

1195 BimSchG-ის 3.6.2. პარაგრაფი.

1196 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §5, Rn. 63.

1197 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §5, Rn. 161.

1198 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §5, Rn. 161.

1199 Schmitt-Kötters, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG) 2007, § 5, Rn. 114.

1200 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 134-დან.

ლოს კანონის მე-13 მუხლი ადგენდა ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის ნეგატიურ წინაპირობებს, რომლის თანახმად, ნებართვა არ გაიცემოდა, თუ: ა) დარღვეული იყო გარემოს დაცვის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები და ბ) დაგეგმილ საქმიანობაზე არსებობდა ეკოლოგიური ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნა.

დანარჩენ შემთხვევაში, ივარაუდებოდა, რომ ნებართვა უნდა გაცემულიყო და ეს იყო ნებართვის გაცემის პოზიტიური წინაპირობებიც.[1201] გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პირველი წინაპირობა უფრო მეტად ფორმალურ ასპექტებს მოიცავდა. ამიტომ, ნებართვის გაცემის მატერიალური კრიტერიუმები უფრო მეორე წინაპირობასთან იყო დაკავშირებული და იგივდებოდა ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის წინაპირობებთან. საქმე ის იყო, რომ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას ქართულ სამართალში დომინანტი ადგილი ეკავა. როგორი შინაარსის იქნებოდა ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა (დადებითი ან უარყოფითი), სანებართვო გადაწყვეტილებაც იმას გაიმეორებდა. შესაბამისად, მას არ ჰქონდა მხოლოდ შუალედური აქტის ფუნქცია[1202] და არ ატარებდა სანებართვო კონტროლის ერთ-ერთი რიგითი წინაპირობის დანიშნულებას.

ამგვარად, ვინაიდან ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა ქართულ სამართალში იყო გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის ძირითადი წინაპირობა, ამდენად სანებართვო აკრძალვის ტიპის განსაზღვრაც სწორედ ამ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის ფორმირების თავისებურებით განისაზღვრებოდა. კანონმდებლობის შესაბამისად,[1203] ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა გაიცემოდა, თუ დაგეგმილი საქმიანობა:

- შეესაბამებოდა საქართველოს გარემოს დაცვის ნორმებსა და სტანდარტებს,
- არ გამოიწვევდა გარემოს მდგომარეობისა და ბუნებრივი რესურსების შეუქცევად ხარისხობრივ და თვისებრივ ცვლილებებს,
- ითვალისწინებდა გარემოზე ზემოქმედების შემცირების ან თავიდან აცილების ღონისძიებებს.

ამ წინაპირობებიდან გამოიყოფოდა ორი მოდელური კონფიგურაცია:[1204] ა) მბოჭავი წინაპირობები, რომელიც კონკრეტიზებული იყო გარემოს დაცვის ნორმებსა და სტანდარტებში (პრევენციული აკრძალვა) და ბ) წინაპირობა, რითაც კანონმდებელს შემოჰქონდა საქმიანობის კონტროლის ისეთი მატე-

---

1201 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 127-დან.

1202 შუალედური აქტის შემთხვევაში არსებობს ინტერესთა შეჯერების შესაძლებლობა, როცა საბოლოო გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია, იხ. სუსგ ბს-535-526(კ-12) (2013 წ.).

1203 ეეკ-ის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი (გაუქმებულია).

1204 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 134-დან.

რიალური მასშტაბები, რომელიც კონკრეტიზებული არ იყო ტექნიკურ ნორმებში, არამედ მისი შინაარსის განსაზღვრა ეფუძნებოდა გარემოს დაცვის სფეროში არსებული ცოდნის ინტეგრაციის შესაძლებლობებს (რეპრესიული აკრძალვა). ვინაიდან ეს წინაპირობები პრაქტიკულად გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის წინაპირობებიც იყო, ამდენად, ის ამ სანებართვო აკრძალვის მოდელურ კონფიგურაციასაც ამგვარად განსაზღვრავდა.

ეკოლოგიური ექსპერტიზის კანონის მე-6 მუხლში ჩადებული ფორმულირება - „დადებითი ეკოლოგიური დასკვნა გაიცემა“, მართალია, პირდაპირ არ გულისხმობს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, თუმცა განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების გამო, ქმნის სამართლებრივი შედეგის მრავალგვარად განსაზღვრის საფუძველს, ვინაიდან ამ წინაპირობებს პრაქტიკულად დისკრეციული უფლებამოსილების მნიშვნელობა აქვს.[1205] როგორც წესი, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების მატერიალური შინაარსის იმგვარად განსაზღვრა შეუძლებელია, რომ ის სტანდარტულად გავრცელდეს ცალკეულ სამართლებრივ ურთიერთობებზე. შესაბამისად, ასეთ შემთხვევებში, მართალია, არ გვაქვს ორი ან ორზე მეტი სამართლებრივი შედეგის კლასიკური კონსტრუქცია, თუმცა გვაქვს ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის მრავალგვარად გაგების შესაძლებლობა, რაც, საბოლოო ჯამში, განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებთანაა დაკავშირებული. ამ თვალსაზრისით, ვინაიდან ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის ეს ლავირებადი წინაპირობები ინტეგრირებული იყო გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის წინაპირობებში, ეს უკანასკნელი უფრო რეპრესიული ტიპის აკრძალვას მიეკუთვნებოდა. ეს პრაქტიკაშიც ვლინდებოდა მაგ: გზების, ჰიდროსადგურების, აეროპორტებისა და სხვა მსგავსი სახის მშენებლობის ნებართვის გაცემისას. იგივე მოწესრიგება უფრო ნაკლები საფრთხის შემცველი საქმიანობის მიმართ კი უფრო პრევენციული აკრძალვის მნიშვნელობას იღებდა. ამ თვალსაზრისით, აკრძალვის ერთიანობის კონცეფცია,[1206] რომელიც სანებართვო ნორმის სტრუქტურის როლს უარყოფს აკრძალვის გამიჯვნის საქმეში და ის ძირითადი უფლებების ან საზოგადოებრივი ინტერესების ჭრილში გადააქვს, ქართულ სამართალში პრაქტიკულ მნიშვნელობას იძ-

---

[1205] ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკაში ასეთი განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები განიხილება დისკრეციული უფლებამოსილების პარალელურად (იხ. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 7, Rn. 1). ამავე დროს, დისკრეციული უფლებამოსილებისაგან განსხვავებით, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები მოიცავს არა სამართლებრივი შედეგების, არამედ ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის დადგენის პრობლემას (იხ. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 7, Rn. 26) და მის მიმართ მოქმედებს შეზღუდული სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობა (იხ. გიორგიშვილი, შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, 25).

[1206] ამის შესახებ დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 28-დან.

ენს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ აკრძალვის ერთიანობის კონცეფციის მოშველიება, ბუნებრივია, არ არის იმ პრობლემის გადაჭრის გზა, რომელიც ასეთმა მიდგომამ შეიძლება გამოიწვიოს. საქმე ისაა, რომ რეპრესიული აკრძალვის კონფიგურაციის დაწესება per se პრევენციული საქმიანობებისათვის სამართლებრივი სახელმწიფოს პოზიციიდან გაუმართლებელია. მართალია, ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, ძირითადი უფლებების სფეროში განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებებით გამყარებული დისკრეცია დასაშვებია,[1207] თუმცა პრევენციული და რეპრესიული კონტროლის სიტუაციების ერთიან ნორმატიულ კონტექსტში მოქცევა, ბუნებრივია, არ არის სწორი. ის ერთგვაროვან გარემოებებში დიფერენცირებული გადაწყვეტილებებისა და, ამდენად, არაერთგვაროვანი კონტროლის განვითარების საფუძველი შეიძლება გახდეს. ამიტომ, ქართული სამართალი ამ მიმართულებით ძირეულ რეფორმას საჭიროებდა და ამასთან დაკავშირებით ჯერ კიდევ 2016 წელს იყო საუბარი.[1208]

### *4.3.2. ახალი კანონის მიდგომები*

სანებართვო კონტროლის მატერიალურ-სამართლებრივ მასშტაბებს, ანუ სანებართვო ვალდებულებათა სისტემას, არც გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი იცნობს. ამ საკითხის მოწესრიგება რომ სურს შესაბამის ინსტიტუციებს, ეს იქიდანაც ჩანს, რომ დაწყებულია მუშაობა ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლის სისტემის შექმნაზე, რითაც უნდა ამოივსოს ზემოთ ხსენებული სიცარიელე. თუმცა, ცხადია, რომ ამ რეფორმის გატარებამდე, გარდამავალი პერიოდისთვის არსებობს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მატერიალური წინაპირობები, რისი იდენტიფიცირებაც შესაძლებელია სისტემური განმარტების საფუძველზე.

პირველ რიგში, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემის წინაპირობაა გზშ-ის ანგარიშის გაცემა, რომელშიც ასახული იქნება ინფორმაცია მშენებლობისა და ექსპლუატაციის ეტაპებზე შესაძლო უარყოფითი შედეგების და ემისიების (წყალი, ჰაერი, მიწა და ა.შ.), ნარჩენების სახეების, გონივრული ალტერნატივისა და და დაგეგმილი საქმიანობის შეწყვეტის შემთხვევაში ამ საქმიანობის დაწყებამდე არსებული გარემოს მდგომარეობის აღდგენის საშუალებების შესახებ და სხვა.[1209] ასეთი სახის ინფორმაცია გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს წარმოდგენას უქმნის წინდახედულების, ინტეგრირებული კონტროლის, მდგრადი განვითარებისა და გარემოსდაც-

---

[1207] ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 122-დან.

[1208] ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 382-და.

[1209] გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-10 მუხლი.

ვითი სამართლიანობის შემოწმების შესახებ.

ამ ინფორმაციის საფუძველზე შესაბამისი უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას. კოდექსის თანახმად, გადაწყვეტილება არ მიიღება, თუ საქმიანობის განხორციელება ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს ან/და გზშ-ის ანგარიშით ან/და *ექსპერტიზის დასკვნით დგინდება გარემოზე ზემოქმედების ხასიათის და მოცულობის მიუღებლობა*, გარემოზე ზემოქმედების რისკის პრევენციის შეუძლებლობა ან/და გარემოზე ზემოქმედების შემარბილებელი ღონისძიებების განხორციელების შეუძლებლობა.[1210]

გარემოზე ზემოქმედების ხასიათის მიუღებლობა, როგორც გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებაზე უარის თქმის საფუძველი, უცვლელად ტოვებს ძველი კანონის მიდგომაში არსებულ პრობლემას, რითაც გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას და ამ მხრივ სანებართვო კონტროლს ყველა შემთხვევაში აქვს რეპრესიული აკრძალვის ხასიათი.

რაც შეეხება კანონწინააღმდეგობის თეზას, ამ მხრივ, იგულისხმება როგორც სექტორალური კანონები, ისე ტექნიკური რეგლამენტები. ასეთია მაგ: დაცვის ობიექტების უვნებლობის ნორმატიული შინაარსის კონკრეტიზაცია გარემოს დაცვის ტექნიკურ რეგლამენტებში (იგივე გარემოს დაცვის ნორმებში), რაც ნებართვის გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების საფუძველია. ცალკეულ სანებართვო გადაწყვეტილებებში გარემოს დაცვის ნორმების ინდივიდუალიზაცია ხდება ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის სახით,[1211] რომელიც საქმიანობის დასაშვებობის აუცილებელი წინაპირობაა.[1212] სანებართვო განაცხადისათვის დასართავ დოკუმენტაციაში ინფორმაცია საწარმოს ადგილმდებარეობისა და მოსალოდნელი ემისიების შესახებ, სწორედ ამ ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის დადგენის მიზანს ემსახურება, რაც ამ კონკრეტულ არეალში არსებული ფონური დაბინძურების, გაფრქვევის წყაროს მოსახლეობასთან, ან სხვა დაცულ სიკეთეებთან სიახლოვისა და მსგავსი ფაქტორების გათვალისწინებით გამოიანგარიშება. ეს უკანასკნელი უმეტესად ემსახურება ევროპული და გერმანული ტერმინოლოგიით დაცვის ვალდებულების რეალიზებას. რაც შეეხება წინდახედულობის პრინციპს, ის პრაქტიკულად არ რეალიზდება. საქმე ისაა, რომ ვინაიდან ცალკეული სანებართვო გადაწყვეტილებები ემყარება არა საუკეთ-

---

1210 გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-14 მუხლი.

1211 რომლის გამოანგარიშების წესი დადგენილია „ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის ნორმების გაანგარიშების ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის №408 დადგენილებით დამტკიცებული წესით.

1212 გდკ-ის 30-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

1213 ამ მხრივ, მდგომარეობას არ ცვლის ის გარემოება, რომ კანონმდებლობაში არსებობს „საუკეთესო ტექნოლოგიისა“ და „საუკეთესო ტექნიკის“ ლეგალური დეფინიციები (იხ. გდკ-ის მე-4 მუხლის „ნ“ და „ო“ ქვეპუნატები).

1214 გდკ-ის 30-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

ესო ხელმისაწვდომ ტექნიკას,[1213] არამედ ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციის (ტექნიკური რეგლამენტებით დადგენილ) დონეს,[1214] ქართული სამართალი ფუნდამენტურად განსხვავდება ევროპული და გერმანული სამართლის მიდგომებისაგან. ეს იმას ნიშნავს, რომ დაბინძურების შემამცირებელი ტექნოლოგიების გამოყენების შესახებ ნორმები[1215] საბოლოოდ მიმართულია მავნე ნივთიერებათა კონცენტრაციის ზღვრულად დასაშვები ნორმების (ზდკ) შენარჩუნებისაკენ და არა თავად ამ ზღვრის შემცირებისა და ოპტიმირებისაკენ. გერმანული და ევროპული სამართლის მაგალითზე კი, წინდახედულობის პრინციპის რეალური ნორმატიული გაგება, რომელიც საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის განმსაზღვრელ სტანდარტებსა და ნორმებს ეფუძნება, გულისხმობს გაფრქვევის შემცირებას იმ ზღვრამდე, რის შესაძლებლობასაც ეს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა იძლევა. ამგვარად, ქართულ სამართალში გენერალური ნორმირების წესების შესაბამისად, მაგ: თუ ერთი კონკრეტული დამაბინძურებელი ნივთიერებისათვის დასაშვებია გაფრქვევა 1 მთელამდე,[1216]

$$\frac{C_m}{\text{ზდკ}_m} \leq 1$$

მაშინ, ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევა (ზდგ) 0,1-დან 1 მთელამდე დასაშვებია. შესაბამისად, ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ რჩება შესაძლებლობა, რომ საქმიანობის განმახორციელებელს მოსთხოვოს შემარბილებელი ღონისძიებების გატარება, რომელიც უფრო ნაკლები მაჩვენებელი იქნებოდა, ვიდრე ეს ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ჰიგიენური ნორმებით დადგენილი მაქსიმალური ზღვარია. ასეთ შემთხვევაში, საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა შესაძლებლობას მოგვცემს, რომ დამაბინძურებელ საწარმოში ზდკ (რომელიც წარმოდგენილია 1 მთელით) შემცირდეს მინიმუმამდე (მაგ.0,4-მდე, 0,3-მდე და ა.შ.). შესაბამისად, თუ რომელიმე დამაბინძურებელი ნივთიერებისათვის დადგენილია X ზღვარი და თუნდაც საუკეთესო ტექნოლოგიის პირობებში შესაძლებელი იყოს ამ ზღვრის შემცირება, ადმინისტრაციული ორგანო ნებართვის მაძიებელს ასეთ ვალდებულებას ვერ დააკისრებს.

### *4.3.3. საქართველოში ტექნიკური რეგლამენტაციის საკანონმდებლო ჩარჩოს კრიტიკა*

---

1215 აჰდკ-ის 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

1216 „ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის ნორმების გაანგარიშების ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის №408 დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

1217 პუთმკ-ის V თავი.

1218 პუთმკ-ის VI თავი.

საქართველოში ტექნიკური რეგლამენტებისა[1217] და სტანდარტების[1218] შემუშავების ზოგად წესს ადგენს პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი (2012 წ.).[1219] ტექნიკური რეგლამენტების მეშვეობით დადგენილი ნორმები ყოველთვის სავალდებულოა და მისი ინტეგრაცია ცალკეულ სანებართვო გადაწყვეტილებაში ემყარება კონდიციურ პროგრამას, რაც იმას ნიშნავს რომ მისი ინდივიდუალიზაცია, მით უფრო ინვესტორის ინტერესების საზიანოდ, დაუშვებელია. კოდექსი, მართალია, ტექნიკური რეგლამენტების შემუშავებისას მიუთითებს ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოს საფრთხის პროპორციული ტექნიკური რეგლამენტების შემუშავების ვალდებულებაზე,[1220] თუმცა, იმავე ნაწილში პრიორიტეტად ასახელებს ბაზრის ინტერესებს და აცხადებს, რომ „ტექნიკური რეგლამენტი ხელს უნდა უწყობდეს ღია საბაზრო ეკონომიკას და თავისუფალ ვაჭრობას.“ ამავე დროს, თუ რამდენიმე ტექნიკური რეგლამენტი განსხვავებულად არეგულირებს საწარმოო პროცესს, მაშინ საკმარისია რომელიმე მათგანის გამოყენება,[1221] თუნდაც ის უსაფრთხოების უფრო ნაკლებ გარანტიებს ქმნიდეს. შესაბამისად, ქართული სამართლის ეს მიდგომა თავიდანვე ზღუდავს ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების[1222] პრაქტიკაში გამოყენების შესაძლებლობას.

რაც შეეხება საკუთრივ გარემოს დაცვის ნორმირების სპეციალურ წესს, ის წესრიგდება გარემოს დაცვის კანონით, რომლის მიხედვით, დაბინძურების წყაროსათვის შესაძლებელია გენერალური ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციის (ზდკ)[1223] შესაბამისად დადგინდეს კონკრეტიზებული ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის (ზდგ) ნორმა.[1224] გენერალური ზღვრული ნორმების

---

1219 პუთმკ-ის 55-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

1220 პუთმკ-ის 56-ე მუხლის მე-2 და მე-4 ნაწილები.

1221 პუთმკ-ის 56-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

1222 ეს თეორია წარმოიშვა გერმანული სამართლის წიაღში. ამ თეორიის თანახმად, გენერალური ნორმების ნამდვილობა არსებობს მანამ, სანამ ის არ უპირისპირდება დაცვის ვალდებულების ეფექტურ რეალიზებას, რაც, ცალკეულ შემთხვევებში, სწორედ საექსპერტო და სამეცნიერო დასკვნების მეშვეობით განიმარტება. ამრიგად, დაცვის ნორმა, ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნის შესაბამისად, შესაძლებელია, ცალკეულ შემთხვევაში უფრო მკაცრი გახდეს. ამ თეორიის თანახმად, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო პასუხისმგებელია გენერალური ნორმით ნებადართული ზღვრის ფარგლებში დაბინძურების დაშვება/აკრძალვის თაობაზე მიღებულ ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებაზე. მართალია, შედარებით ახალ გადაწყვეტილებებში სასამართლო საუბრობს გენერალური ზღვრულ ნორმებზე როგორც დაცვის ვალდებულების ავთენტურ კონკრეტიზაციაზე (BVerwGE, NVwZ, 2000, 440 ff.), თუმცა ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები ამ საკითხს ჯერჯერობით ღიად ტოვებს (იხ. მაგ., BVerfGE 80, 257, 265), სამართლებრივ ურთიერთობაში ანტიციპაციური დასკვნების თეორიის გამოყენების შესაძლებლობა კვლავინდებურად არსებობს.

1223 გდკ-ის 29-ე მუხლი.

1224 გდკ-ის 30-ე მუხლი.

მიზანია ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შენარჩუნება ატმოსფერულ ჰაერში, წყალსა და ნიადაგში მავნე ნივთიერებათა გაფრქვევის, ასევე, ხმაურის, ვიბრაციისა და სხვა მსგავს გამოვლინებათა შეზღუდვის გზით.[1225] გენერალური ნორმების საფუძველზე, კონკრეტიზებული ნორმები დგინდება დაბინძურების ცალკეული წყაროსათვის მათი თავისებურებებისა და ადგილმდებარეობის ფონური დაბინძურების მაჩვენებლების გათვალისწინებით. თუმცა, ზემოთ განსაზღვრული წესის გამო, ეს არ ნიშნავს პრაქტიკაში ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების გამოყენების შესაძლებლობას. წინდახედულობის ნორმებთან დაკავშირებით, ქართული სამართალი ასევე მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდება: კანონქვემდებარე აქტებში დადგენილი მოთხოვნა უნარჩენო ან ნაკლებნარჩენიანი ტექნოლოგიების გამოყენების თაობაზე[1226] ობიექტის დაპროექტებისა და ექსპლუატაციისათვის,[1227] ერთი შეხედვით, თითქოს, მიზნად ისახავს წინდახედულობის მიღწევას, თუმცა, ვინაიდან, ამ შემთხვევაში, გაფრქვევის ზღვრის დადგენის მასშტაბი არის არა საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა, არამედ ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციები,[1228] ის რეალურ ურთიერთობებზე ქმედით ზემოქმედებას ვერ მოახდენს.

## 5. ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლის პროცედურული მასშტაბები

### 5.1. ზოგადად სანებართვო წარმოების მნიშვნელობის შესახებ

სანებართვო წარმოება არის გენერალური მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმების საფუძველზე ინდივიდუალური გადაწყვეტილების მიღების პრო-

---

1225 ასეთი ხარისხობრივი ნორმები არის საქართველოს ჯანდაცვის მინისტრის 2001 წლის №297-ე ბრძანება „გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმების დამტკიცების შესახებ“, სადაც ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ზღვრული ნორმები ემყარება 80-იან წლებში შემუშავებულ საბჭოთა ნორმებს (Предельно допустмые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест), რომელიც დამტკიცებულია 27.08.84 წელს სსრკ-ის მთავარი სანიტარული ექიმის პ.ნ. ბურგასოვის მიერ.

1226 „გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ჯანდაცვის მინისტრის 2001 წლის №297-ე ბრძანების მე-6 დანართის IV მუხლის 1-ლი პუნქტი.

1227 დაწვრ. იხ. „გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ჯანდაცვის მინისტრის 2001 წლის №297-ე ბრძანების მე-6 დანართი.

1228 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 137.

1229 შეად. Schmidt-Aßmann, Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: Lerche u.a. (Hrsg.) „Verfahren als Staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, 1984, 12.

ცედურული ორგანიზების საშუალება.[1229] ამიტომაც, ამ სფეროში ადმინისტრაციული წარმოების სახე უნდა იყოს კონკრეტულ ეკოლოგიურ საფრთხესთან მაქსიმალურად მისადაგებული[1230] და ქმნიდეს ფაქტობრივი გარემოებების სრულფასოვანი გამოკვლევის შესაძლებლობას. სამართლებრივ სახელმწიფოში ნორმის მართებულად გამოყენების ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობა სწორედ ფაქტობრივი გარემოებების ყოველმხრივი გამორკვევაა.[1231] ამ მიზნით, ადმინისტრაციული ორგანო ეყრდნობა სხვადასხვა ინფორმაციებს (განცხადებაზე თანდართულ დოკუმენტებს, დაინტერესებული მხარისაგან მიღებულ შენიშვნებსა და მოსაზრებებს, საკუთარი ინიციატივით მოპოვებულ ინფორმაციას და სხვ.), რაც ხელს უწყობს სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების პროცესს.[1232]

ზემოაღნიშნულის გარდა, სანებართვო წარმოების მეშვეობით, მულტიპოლარული, ხშირ შემთხვევაში, კოლიზიური ინტერესები ერთმანეთთან ჯერდება.[1233] ამ თვალსაზრისით, სანებართვო წარმოება მოწოდებულია, იპოვოს ოქროს შუალედი, როგორც ეკონომიკური აქტივობის წახალისებისათვის, ისე ძირითადი უფლებების სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების შესრულებისათვის.[1234] საქმე ისაა, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება მესამე პირთა უფლებების შინაარსობრივ ელემენტებსაც უნდა ემყარებოდეს.[1235] ამ პრინციპით გამოცემული აქტი კი ძირითადი უფლებების დაცვის გარდა, ამაღლებს ინვესტორის სამართლებრივი უსაფრთხოების გარანტიებს.

გარემოს დაცვის სფეროში სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა განსაკუთრებით დიდია იმიტომაც, რომ აქ საჯარო ძალაუფლება, ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებისა და ლავირების დიდი შესაძლებლობის გამო, მომეტებულია, თუმცა არსებობს ისეთი სიტუაციებიც, როცა გენერალური მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმა ზუსტად განსაზღვრავს სანებართვო გადაწყვეტილების წინაპირობებს. ასეთ შემთხვევაში სანებართვო წარმოებას მხოლოდ ფორმალური მოწესრიგების მნიშვნელობა ენიჭება. ამ-

---

1230 ამ საკითხთან დაკავშირებით გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ „შემოწმების პროცედურა უნდა შეესაბამებოდეს იმ საფრთხეს, რომელსაც შეიცავს კონკრეტული საქმიანობა. ამიტომ, სახელმწიფოებრივი კონტროლის სახე და მოცულობა ადეკვატური უნდა იყოს იმ სიტუაციასთან, რომლისთვისაც ის იქმნება“, იხ. BVerfGE 20, 150, 155.

1231 Stelkens/Bonk, VwVfG (Komm.), 2008, § 24, Rn. 1 ff.

1232 Schmidt-Aßmann/Ladenburger, Umweltverfahrensrecht, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, 2003, Bd. I, § 18, Rn. 7.

1233 Häfner, Verantwortungsteilung im Genehmigungsrecht: Entwicklung und Aspekte der Umsetzung eines Sachverständigenmodells für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, 2010, 63.

1234 Würtenberger, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 1996, S.44.

1235 Schmidt-Aßmann, Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: Lerche u.a. (Hrsg.),, Verfahren als Staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, 1984, 25.

იტომ მისი სახეც შესაბამისად უნდა შეირჩეს. ასეთ დროს, მაგ: საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების შემოღების ლეგიტიმური მიზანი არ არსებობს.

## 5.2. გერმანული სამართალი

### *5.2.1. სანებართვო წარმოების ძირითადი სახეები*

გერმანულ სამართალში ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოება, ძირითადად, იმისიების დაცვის კანონითაა მოწესრიგებული.[1236] არსებობს ასევე მთავრობის დადგენილება,[1237] რომელიც დეტალურად აწესრიგებს იმისიების ნებართვის, ნაწილობრივი ნებართვის, წინასწარი გადაწყვეტილების, საქმიანობის წინმსწრებად დაწყებისა და მოგვიანებითი მოწესრიგების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.[1238] განსაკუთრებით მომეტებული საფრთხის შემცველი საქმიანობების შემთხვევაში ამ პროცესში ჩართულია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა, რაც უფრო ლეგიტიმურს ხდის წარმოება-სამართლებრივ სტრუქტურას. იმისიების დაცვის გერმანული სამართალი იცნობს სანებართვო წარმოების სამ ძირითად სახეს:

- მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება,
- საჯარო (ფორმალური) ადმინისტრაციული წარმოება,
- გეგმარებითი ადმინისტრაციული წარმოება.

შესაძლებელია ცალკეული მათგანის ზოგადი დახასიათება.

მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებაში[1239] გარემოს დაცვის სფეროსთვის დამახასიათებელი ძირითადი პროცედურული მოთხოვნები, როგორებიცაა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა, საზოგადოების მონაწილეობა და სხვა, არ არის ინტეგრირებული. შესაბამისად, ის დგინდება მხოლოდ ნაკლებად სახიფათო საქმიანობების მიმართ.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება გულისხმობს მაღალ პროცედურულ ლეგიტიმაციას. ვინაიდან მასში ჩართულია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურაც, ამდენად ამ ლეგიტიმაციის ხარისხი კიდევ უფრო დიდია.[1240] ამ შემთხვევაში, განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტაციის ნუსხა განისაზღვრება სკოპინგის მეშვეობით, ხდება დაინტერესებული მხარეებისა და საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა და სხვა. ამიტომ

1236 BimSchG-ის მე-10 და მე-19 პარაგრაფები.
1237 9. BImSchV.
1238 9. BImSchV-ის 1-ლი მუხლი.
1239 BImSchG-ის მე-19 პარაგრაფი.
1240 Kloepfer, Umweltrecht, 2004, 248.
1241 Obermayer/Allesch, VwVfG (Komm.), 1999, § 63, Rn. 10.

ის დგინდება ისეთი ტიპის საქმიანობების მიმართ, რომელმაც შესაძლებელია, ძირეულად შეცვალოს ადამიანის ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლები.[1241]

გეგმარებითი ადმინისტრაციული წარმოება დგინდება ე.წ. კაუზალური გეგმებისა და დიდი ინფრასტრუქტურული პროექტების მიმართ (მაგ: მაგისტრალური გზების, აეროპორტების, ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობისა და სხვა მსგავსი სახის საქმიანობების მიმართ). მისი მიზანია, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება დაეფუძნოს ალტერნატივათა შეფასებას. გერმანულ სამართალში გეგმარებითი წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების დამოუკიდებელი სახეა და ის წესრიგდება ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონით.[1242] სპეციალური მოთხოვნები კი ინტერესთა შეჯერების კრიტერიუმების სახით მოცემულია სექტორალურ კანონმდებლობაში.[1243] ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნია მეტი ლავირების შესაძლებლობა.

### *5.2.2. მარტივი და საჯარო/ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების გავრცელების ფარგლები*

იმისიების დაცვის სამართალი ადგენს, როგორც ფორმალური/საჯარო, ისე მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესებს. იმ საქმიანობათა ჩამონათვალი, რომელიც ექვემდებარება ან საჯარო (ფორმალური) ან მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებას, განისაზღვრება მთავრობის დადგენილებით.[1244] ამ დადგენილების მეშვეობით, მოცემულია სახიფათო და ნაკლებად სახიფათო საქმიანობების ორ კატალოგად დიფერენცირებული ნუსხა. პირველ ნუსხაში მოცემულ საქმიანობებზე[1245] ვრცელდება საჯარო წარმოებისათვის დადგენილი წესები,[1246] ხოლო მეორე ნუსხაში ჩამოთვლილი ნაკლებად მნიშვნელოვანი საქმიანობების მიმართ,[1247] გამოიყენება მარტივი სანებართვო წარმოების წესები.[1248] უმნიშვნელო საფრთხის შემცველი საქმიანობების მიმართ კი მოქმედებს ჩვეულებრივი მიმდინარე კონტროლი.[1249] აღსა-

---

1242 VwVfG-ის 72-78 პარაგრაფები.

1243 ატომის, წყლის, ნარჩენების, გზების, აეროპორტების და ა.შ. სფეროში მოქმედი მშენებლობის კანონმდებლობა, Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., 2003 190 ff.

1244 9. BImSchV.

1245 მაგ., დღე-ღამეში 20 ტონა და მეტი მინის წარმადობის ქარხნის განთავსება და ფუნქციონირება (9. BImSchV-ის I დანართი, 2.8.1.).

1246 იხ. პარ. 10 BImSchG.

1247 მაგ., 100 კილოგრამიდან 20 ტონამდე მინის წარმადობის ქარხნის განთავსება და ფუნქციონირება (9. BImSchV-ის I დანართი, 2.8.2.).

1248 BImSchG-ის მე-9 პარაგრაფი.

1249 BImSchG-ის 22-25 პარაგრაფები.

1250 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 19.

ნიშნავია, რომ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება ვრცელდება საქმიანობაში არსებითი ხასიათის ცვლილებების შეტანის შემთხვევაშიც.[1250] რაც შეეხება ნაკლებად მნიშვნელოვან ცვლილებებს, მათ მიმართ მოქმედებს მხოლოდ ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებისათვის დადგენილი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესები.[1251] ასეთ შემთხვევაში არ გამოიყენება საზოგადოებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის ის წესები, რაც დამახასიათებელია საჯარო/ფორმალური წარმოებისათვის. რაც შეეხება წარმოების კონცენტრაციას, ის, ცხადია, საჭიროების შემთხვევაში, მარტივი სანებართვო წარმოების შემთხვევაშიც შეიძლება იყოს გამოყენებული.[1252]

### *5.2.3. ფორმალური ინტეგრაციის თეზა (ე.წ. ადმინისტრაციული წარმოების კონცენტრაცია)*

როგორც არაერთხელ აღინიშნა, გარემოს დაცვის სფეროში ცალკეულ საქმიანობათა კომპლექსურობა ხშირ შემთხვევაში ქმნის კომპლექსურ მოცემულობას, როცა პროცესში საჭიროა რამდენიმე ნებართვის გაცემა და რამდენიმე ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა. სწორედ ასეთ შემთხვევაში ჩნდება, ევროპული ტერმინოლოგიით, „ფორმალური ინტეგრაციის“ აუცილებლობა, რაც გერმანულ სამართალში ცნობილია „ადმინისტრაციული წარმოების კონცენტრაციის“ სახელით.[1253] ასეთი კონცეფციის არარსებობამ შეიძლება ქაოსი და ცალკეულ ნებართვათა კონკურენციაც გამოიწვიოს, როცა სხვადასხვა სექტორალური კანონმდებლობა ადგენს სხვადასხვა მოთხოვნებს საქმიანობის მიმართ და ამ პროცესში მონაწილეობს სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანო. ადმინისტრაციული წარმოების კონცენტრაციის კონცეფცია არ გულისხმობს უფლებამოსილების ერთი ორგანოს ხელში თავმოყრას და ამით მატერიალური კონტროლის მასშტაბების შესუსტებას, არამედ ის უმეტესად გულისხმობს კოორდინაციისა და შეთანხმების მოდელის დანერგვას.[1254]

სწორედ ამ მიზანს ემსახურება იმისიების დაცვის კანონის მე-13 პარაგრაფი, როცა ის აწესრიგებს ნებართვის გაცემის პროცედურაში სხვადასხვა დონის (სამშენებლო, წყლის, ბირთვული ენერგიის, წიაღის და ა.შ. სფეროს) გადაწყვეტილებების ჩართვის საკითხს. ამ მიზნით იმავე კანონის მე-10 პარაგრაფის მე-5 პუნქტის თანახმად, იმისიების ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ორგანო (როგორც ძირითადი წარმმართველი ორგანო) ვალდებულია ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას ყველა ის დაინტერესებული ორგანო, რომლებსაც დასახელებულ სფეროებში გააჩნიათ შესაბამისი კომ-

---

1251 BImSchG-ის მე-15 პარაგრაფი.

1252 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §15, Rn. 452.

1253 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §5, Rn. 237 ff.

1254 Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, §5, Rn. 244 ff

1255 Giesberts, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG), 2007, §13, Rn. 4.

პეტენცია. წარმმართველი ორგანოსთვის ჩართული ორგანოების მოსაზრებებს არ აქვს სავალდებულო ხასიათი (თუმცა პრაქტიკაში უმეტესწილად მათ ითვალისწინებენ).[1255] რაც შეეხება მატერიალურ-სამართლებრივ მოთხოვნებს, წარმმართველ ორგანოს ვალდებულება, აქვს დაიცვას ის მოთხოვნები, რომლის თაობაზეც ინფორმაციას ისინი სწორედ ჩართული ორგანოებისაგან იღებენ.[1256] არაწამყვანი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული ნებართვა (მაგ: სამშენებლო ნებართვის გაცემა მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანოს მიერ, თუ ის იმავდროულად ექვემდებარება იმისიების ნებართვის აღების ვალდებულებას) ჩაითვლება როგორც საგნობრივად არაუფლებამოსილი ორგანოს მიერ გამოცემული აქტი.[1257]

აქვე აღსანიშნავია, რომ იმისიების კანონი საუბრობს გადაწყვეტილებათა (ნებართვები, თანხმობები, ლიცენზიები და ა.შ.) კონცენტრაციაზე. შესაბამისად, შიდა უწყებრივი შეთანხმებები ადმინისტრაციული წარმოების კონცენტრაციად არ იქნება მიჩნეული.[1258] ამავე დროს, ეს გადაწყვეტილებები უნდა იყოს მიმართული მხოლოდ დაბინძურების წყაროსკენ. ეს მოთხოვნა განპირობებულია იმით, რომ იმისიების ნებართვა შინაარსობრივად საგნობრივი ნებართვაა და არ მოიცავს პერსონალური ხასიათის ნებართვებს.[1259] მნიშვნელოვანი საკითხია, თუ რა ხდება იმ შემთხვევაში, როცა იმისიების ნებართვა კარგავს ძალას. ნიშნავს თუ არა ეს სხვა გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების გაბათილებასაც. კონცენტრაციის იდეისა და მიზნის გათვალისწინებით არ ნიშნავს და ძირითადი ნებართვის გაუქმების შემთხვევაში დანარჩენი გადაწყვეტილებები ინარჩუნებენ იურიდიულ ძალას.[1260]

### 5.2.4. ფორმალური (საჯარო) სანებართვო წარმოების ცალკეული სტრუქტურული ელემენტები

#### *5.2.4.1. წინასაკონსულტაციო ეტაპი*

იმისიების კანონის თანახმად, სანებართვო განცხადების წარდგენას წინ უსწრებს ნებართვის მაძიებლის ოფიციალური შეხვედრები უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან.[1261] ის ემყარება ე.წ. ინსტიტუციონალიზ-

---

1256 Giesberts, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG), 2007, §13, Rn. 5.

1257 Giesberts, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG), 2007, §13, Rn. 6.

1258 Giesberts, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG), 2007, §13, Rn. 7.

1259 Giesberts, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG), 2007, §13, Rn. 8 ff.

1260 Giesberts, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG), 2007, §13, Rn. 23.

1261 BImSchG-ის 10.1.1 პარაგრაფი.

1262 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 132.

ებული მრგვალი მაგიდის მოდელს, რომლის მიზანია ნებართვის მაძიებლისთვის სანებართვო წინაპირობებთან და პროცედურებთან დაკავშირებით, ყველა სახის ინფორმაციის მიწოდება.[1262] ეს უკანასკნელი კი საშუალებას აძლევს განმცხადებელს, გააკეთოს სრულყოფილი სანებართვო განაცხადი, რაც, ერთი მხრივ, ზოგავს ინვესტორის ფინანსებს, ხოლო, მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული წარმოების ეკონომიურობას.

იმისიების კანონი გამოყოფს სავალდებულო და არასავალდებულო წინასწარი კონსულტაციების შემთხვევებს. პირველ შემთხვევაში, წინასწარი კონსულტაცია არ არის სავალდებულო და ის მხოლოდ დაინტერესებული მხარის მოთხოვნის შემთხვევაში იმართება.[1263] მოთხოვნის შემთხვევაში ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განმცხადებელს გაუწიოს ინფორმაციული ხასიათის დახმარება, რომელიც დაკავშირებულია სანებართვო წარმოების ვადებთან, წარმოსადგენი დოკუმენტების ნუსხასთან და სხვა საკითხებთან.[1264] საქმიანობის თავისებურებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია, სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობაც, რათა წინასწარ განისაზღვროს სანებართვო გადაწყვეტილებისათვის ყველა მნიშვნელოვანი გარემოება.[1265] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსულტაციების გამართვა ემსახურება სანებართვო წარმოების დაჩქარების პროცესს და არა განცხადების თაობაზე რაიმე პოზიტიური გადაწყვეტილების მიღების მიზნებს.[1266]

თუ საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში ინტეგრირებულია გარემოზე ზემოქედების შეფასების პროცედურა, მაშინ, წინასწარი კონსულტაციის გავლა ნებართვის მაძიებლის მხრიდან სავალდებულოა.[1267] ის გულისხმობს ყველა საჭირო მონაცემის წარმოდგენას, რომელიც აუცილებელია სკოპინგის პროცედურის ჩასატარებლად და წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხის განსასაზღვრად.[1268] საკონსულტაციო ეტაპზე შესაძლებელია შესაბამისი ექსპერტებისა და გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების მონაწილეობაც.[1269]

### *5.2.4.2. განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტები*

სანებართვო განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტების ნუსხა ერთ-ერთი არსებითი ელემენტია საქმიანობის დასაშვებობის სრულყოფილი შემოწმებისათვის. სწორედ წარმოდგენილი დოკუმენტები იძლევა იმის შე-

---

1263 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §10, Rn. 20.

1264 BImSchG-ის 2.2. და 2a პარაგრაფები.

1265 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 144, 148, 150 ff.

1266 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §10, Rn. 20.

1267 9. BImSchV-ის 2a პარაგრაფი.

1268 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §10, Rn. 22.

1269 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §10, Rn.23.

საძლებლობას, რომ დადგინდეს, რამდენად შეესაბამება დაგეგმილი საქმიანობა გარემოსდაცვით მოთხოვნებს. ეფექტური კონტროლის მიზნებისათვის, იმისიების დაცვის კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის წარმოსადგენი დოკუმენტების ამომწურავი ჩამონათვალი. დადგენილია ასეთი დოკუმენტების მხოლოდ მინიმალური (სავალდებულო) ნუსხა, ხოლო დამატებითი დოკუმენტების წარმოდგენის საჭიროება განისაზღვრება დაგეგმილი საქმიანობის თავისებურების შესაბამისად, რაც ხელს უნდა უწყობდეს ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სრულყოფილად შემოწმებას.[1270]

უპირველესად, წარმოდგენილი უნდა იყოს ყველა ტექნიკური სახის ინფორმაცია საწარმო-დანადგარის შესახებ (მაგ: დანადგარის დეტალური აღწერა, ტექნოლოგიური ციკლის ჩვენება, ტექნოლოგიურ პროცესში გამოსაყენებელი ნივთიერებები, პროგნოზები მოსალოდნელი იმისიების შესახებ, ორგანიზაციული მართვის გეგმები და სხვ.).[1271] ამ მონაცემების შესაბამისად დგინდება, თუ რომელ კატეგორიას მიეკუთვნება დაგეგმილი საქმიანობა, რითაც განისაზღვრება კიდეც ადმინისტრაციული წარმოების სახეც.[1272]

საქმიანობის დასაშვებობის თაობაზე სწორი გადაწყვეტილების მიღებისათვის ერთ-ერთი არსებითი მნიშვნელობის მქონე ინფორმაცია არის მონაცემები დაცვის ღონისძიებების შესახებ.[1273] ამ თვალსაზრისით, თანდართული დოკუმენტები უნდა მოიცავდეს განსახორციელებელი ღონისძიებების დეტალურ დახასიათებას. მასში უნდა აისახოს აუცილებელი ზომები უბედური შემთხვევის თავიდან აცილების, საწარმოში დასაქმებული პერსონალის, საზოგადოების ან მეზობლის უარყოფითი ეკოლოგიური ზემოქმედებისაგან დაცვისა და ა.შ. შესახებ, ასევე, დასაბუთებული უნდა იყოს საწარმოში დაგეგმილი ტექნოლოგიური პროცესებისა და გამოსაყენებელი ნივთიერებების უსაფრთხოების საკითხი.

თანდართულ დოკუმენტში წარმოდგენილი უნდა იყოს ასევე ნარჩენების მართვის გეგმა, რომელიც წინდახედულობისა და დაცვის ვალდებულებასთან ერთად, იმისიების სამართლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სანებართვო წინაპირობაა[1274] (ასეთი დოკუმენტი შეიძლება იყოს მაგ. წყალჩაშვების გეგმა[1275]). ნარჩენების მართვის გეგმები განსაკუთრებით უნდა მოიცავდეს ნარჩენების თავიდან აცილებისა და გადამუშავების მეთოდებს. საჭიროების

---

1270 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 168.

1271 9. BImSchV-ის 4a.1.1 პარაგრაფი.

1272 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 173.

1273 9. BImSchV-ის 4b პარაგრაფი.

1274 BImSchG-ის 5.1.3. და მე-6 პარაგრაფები.

1275 Pütz/Buchholz/Runte, Anzeige- und Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, 2003, 278.

1276 9. BImSchV-ის 4c პარაგრაფი.

შემთხვევაში, დასაბუთებული უნდა იყოს ნარჩენების თავიდან აცილების ფაქტობრივი შეუძლებლობის ან ეკონომიკური თვალსაზრისით ასეთი აცილების მიზანშეუწონლობის საკითხები.[1276]

იმისიების სამართლის მნიშვნელოვანი მოთხოვნაა ენერგოეფექტურობის შესახებ მონაცემების წარმოდგენა, რომელიც უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას ეფიცინტური და ხელმომჭირნე ენერგომოხმარების შესახებ.[1277] მართალია, კანონმდებელი დეტალურად არ განსაზღვრავს ენერგოეფექტურობის შინაარსს, თუმცა მიუთითებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მისი კონკრეტიზაციის შესაძლებლობაზე.[1278] ყოველ შემთხვევაში, სავალდებულოა, რომ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში ნათლად იყოს მითითებული ინფორმაცია, გამოსაყენებელი ენერგიის სახეობისა და რაოდენობის შესახებ.[1279]

სანებართვო წარმოებაში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინტეგრირების შემთხვევაში, წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხა განსხვავებულია. საქმიანობის მოცულობიდან გამომდინარე, დამატებით შესაძლებელია მოითხოვონ ინფორმაცია, გარემოსდაცვით სიკეთეებზე მოსალოდნელი ზემოქმედების შესაძლო რისკებისა და საფრთხეების, სამეზობლო დაცვის ღონისძიებების შესახებ, ასევე სხვა ინფორმაცია, რომელიც უნდა შეესაბამებოდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მეთოდოლოგიურ და სტრუქტურულ ასპექტებს.[1280] საკუთრივ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის შინაარსთან (სტრუქტურასთან) დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს კანონი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ.[1281] სხვა შემთხვევაში, როცა სავალდებულო არ არის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა, წარმოდგენილი უნდა იყოს მინიმალური სახის დოკუმენტაცია.[1282]

#### *5.2.4.3. კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია*

რამდენადაც საჯარო წარმოება გულისხმობს საზოგადოების ფართო ჩართულობას, ამ პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის გარანტია.[1283]

---

1277 9. BImSchV-ის 4d პარაგრაფი.

1278 BImSchG-ის 7.1.1.2a პარაგრაფი.

1279 Pütz/Buchholz/Runte, Anzeige- und Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, 2003, 279.

1280 9. BImSchV 4e პარაგრაფი.

1281 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 207 ff.

1282 9. BImSchV-ის 4.2. პარაგრაფი.

1283 BImSchG-ის 10.2. პარაგრაფი.

1284 შეად. Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 241.

მართალია, ერთი შეხედვით, ეს გარანტია უპირისპირდება საზოგადოების ინტერესს, მიიღოს სათანადო ინფორმაცია დაგეგმილი საქმიანობის თაობაზე,[1284] თუმცა საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფის გარდა, სახელმწიფოს კომერციული საიდუმლოების დაცვის ვალდებულებაც აკისრია.[1285] ლიტერატურაში არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა იმის თაობაზე, თუ რომელი ძირითადი უფლება მოიცავს ასეთ ვალდებულებას. ზოგიერთი ავტორი ამ გარანტიას მოიაზრებს პიროვნების დაცვისა და ინფორმაციული თვითგანსაზღვრის უფლების სფეროში.[1286] გაბატონებული მოსაზრების თანახმად კი ის საკუთრების უფლების დაცულ სფეროში მოიაზრება, ვინაიდან, კომერციული საიდუმლოების დაცვა, ძირითადად, ქონებრივი ტიპის ურთიერთობებს გულისხმობს.[1287]

გამომდინარე იქიდან, რომ კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია ძირითადი უფლებების დაცულ სფეროს მიეკუთვნება, იმისიების დაცვის კანონი ქმნის ასეთი ტიპის ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის შესაფერის პროცედურულ წესებს. პირველ რიგში, სანებართვო განცხადებაში ნებართვის მაძიებლის მხრიდან უნდა მიეთითოს საიდუმლო დოკუმენტაციის ნაწილზე, რაც ცალკე წარედგინება ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს.[1288] საიდუმლოდ აღიარებაზე განაცხადის გაკეთება გამოხატავს მხოლოდ განმცხადებლის პოზიციას, საბოლოო გადაწყვეტილებას კი ამ საკითხთან დაკავშირებით იღებს ადმინისტრაციული ორგანო.[1289] გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსმენილი უნდა იყოს განმცხადებლის დამატებითი მოსაზრებები.[1290] სათანადო დასაბუთების შემთხვევაში, მიიღება გადაწყვეტილება ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევის თაობაზე, რაც ქვეყნდება საჯაროდ.[1291]

კომერციული საიდუმლოების განსაზღვრის კონკრეტული კრიტერიუმები კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული. პოზიტიური გაგებით, კომერციულ საიდუმლოებაში მოიაზრება ისეთი მონაცემები, რომლებიც დაკავშირებულია სამეწარმეო საქმიანობასთან, ცნობილია მხოლოდ შეზღუდულ პირთა წრისათვის, განმცხადებლის მიერ მიჩნეულია ასეთად და მისი საიდ-

---

1285 Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 53.

1286 Breuer, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht, NVwZ, 1986, 172.

1287 Breuer, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht, NVwZ, 1986, 174.

1288 BImSchG-ის 10.2.1. პარაგრაფი.

1289 Pütz/Buchholz/Runte, Anzeige- und Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, 2003, 156 ff.

1290 9. BImSchV-ის 10.3.2 პარაგრაფი.

1291 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 253.

1292 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 60.

უმლოდ მიჩნევა განპირობებულია მეწარმის ეკონომიკური ინტერესებით.[1292]

ნეგატიური გაგებით, ინფორმაცია კომერციულ საიდუმლოდ არ მიიჩნევა ორი გარემოების არსებობისას, კერძოდ, თუ:

- ინფორმაციამ დაკარგა სადუმლოდ აღიარების კრიტერიუმები. ასეთი შეიძლება იყოს ისეთი ინფორმაცია, რომლის დაცვა ფართო გავრცელებისაგან შეუძლებელია ან ის უკვე ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის.[1293] საიდუმლოდ არ შეიძლება ასევე ჩაითვალოს ინფორმაცია, რომელიც გაშვებულია საპატენტო წარმოებაში და მასზე არსებობს ხელმისაწვდომობა ან მის შესახებ ინფორმაცია გამოქვეყნებულია რომელიმე სამეცნიერო ჟურნალში;[1294]
- ინფორმაცია თავისი ბუნებით არ შეიძლება დაექვემდებაროს დაცვას. ასეთი შეიძლება იყოს სახელმძღვანელო ინსტრუქციები (მაგ: ბიოციდ-პესტიციდებით სარგებლობასთან დაკავშირებით), სახიფათო ნივთიერების ფიზიო-ქიმიური მახასიათებლები, გაუვნებელყოფის პროცედურები, უბედური შემთხვევის დროს გამოსაყენებელი უსაფრთხოების ღონისძიებები და სხვა.[1295] საიდუმლო ინფორმაციად არ შეიძლება ჩაითვალოს ასევე ინფორმაცია, რომელიც შეიცავს ატმოსფერული ჰაერის, წყლის ან ნიადაგზე მავნე ზემოქმედების განმსაზღვრელ მონაცემებს.[1296] საიდუმლოდ არ ჩაითვლება იმისიების შესახებ არსებული ნებისმიერი ინფორმაცია, თუნდაც ის ატარებდეს ეკონომიკურად რელევანტურ შინაარსს.[1297]

ინფორმაციის მიჩნევა კომერციულ საიდუმლოებად ჯერ კიდევ არ ნიშნავს მის დახურვას საჯარო ხელმისაწვდომობისათვის. ამ შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, სამართლებრივი სიკეთეები ერთმანეთთან შეაჯეროს და ერთმანეთს შეუპირისპიროს კომერციული საიდუმლოების გაუმჟღავნებლობის ინტერესი და საზოგადოების მაღალი ინტერესი ასეთი ინფორმაციის მიღებაზე.[1298] ამის მაგალითად

---

1293 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 61.

1294 Roßnagel/Bizer, Geheimnis- und Datenschutz der Gewerbeaufsichtsakten und die Aufgabe der Altlastenerhebung, GewArch, 1992, 124 ff.

1295 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 257.

1296 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 257.

1297 Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), 7. Aufl., 2010, §10, Rn.35.

1298 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 62.

შეიძლება დასახელდეს ნოვატორული დაცვის ღონისძიებები, რომელსაც იყენებს საწარმო უბედური შემთხვევის თავიდან აცილების მიზნით, რაც პირდაპირ უკავშირდება ჯანმრთელობის დაცვის საკითხს.

#### *5.2.4.4. ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნება და დოკუმენტაციის გაცნობა*

დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებით იწყება სანებართვო წარმოებაში საზოგადოების მონაწილეობა. გამოქვეყნებული ინფორმაცია შინაარსობრივად უნდა მოიცავდეს სანებართვო განცხადებისა და მასზე თანდართული დოკუმენტების გაცნობის დროსა და ადგილს, მითითებას შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარდგენის თაობაზე, საჯარო განხილვის ვადებს, ინფორმაციას, შენიშვნებსა და მოსაზრებებზე წერილობითი გაცნობის ფორმის თაობაზე.[1299]

საკუთრივ, ინფორმაციის გავრცელების არეალი დამოკიდებულია დაბინძურების მასშტაბზე.[1300] დიდი გაფრქვევის შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, განცხადება სანებართვო წარმოების დაწყების შესახებ დააანონსოს რამდენიმე რეგიონულ ბეჭდურ ორგანოში. ხოლო, თუ საწარმოს განთავსების ადგილის მიხედვით, ტერიტორიულ ერთეულში ვრცელდება რამდენიმე ბეჭდური ორგანო, მაშინ, განცხადება უნდა გამოქვეყნდეს ყველა გამოცემაში.[1301] ამავე დროს, გამოქვეყნების ფორმა ისე უნდა იყოს შერჩეული, რომ დაგეგმილი საქმიანობის თაობაზე ინფორმირების მიზანს, შეძლებისდაგვარად, ოპტიმალურად მივაღწიოთ. ამდენად, ეს მოთხოვნა შესრულებულად არ ჩაითვლება, თუ განცხადება განთავსებულია მაგ: რთულად წასაკითხი შრიფტით, ან უჩვეულო რუბრიკაში.[1302] განცხადება უნდა იყოს გასაგები და შინაარსობრივად საკმარისი ინფორმაციის შემცველი, თუ რა ტიპისა და მოცულობის საქმიანობაზეა საუბარი.[1303] უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, ასევე, ნებისმიერი ცვლილების შესახებ ხელახალი ინფორმირება, განსაკუთრებით, საფეხუროვანი

---

1299 იხ. პარ. 10 აბზ. 4 BImSchG.

1300 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 274.

1301 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 73.

1302 Haismann-Grasel, Bürgerbeteiligung an gebundenen Verwaltungsentscheidungen, 1985, 42 f.

1303 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 277.

1304 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 281 ff.

1305 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 281 ff.

სანებართვო წარმოების შემთხვევაში.[1304] თუ საქმიანობა დაგეგმილია მეზობელი სახელმწიფოს საზღვარზე, მაშინ, შესაბამისად უნდა ინფორმირდეს ეს სახელმწიფოც (მაგ: მეზობელი სახელმწიფოს უახლესი მუნიციპალიტეტის ბეჭდურ ორგანოში).[1305] საჯაროდ გამოქვეყნებას იმდენად დიდი მნიშვნელობა აქვს, რომ მის მიმართ დადგენილი წესების დარღვევა სანებართვო აქტის ბათილად ცნობის საფუძველია, თუ შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარდგენის შეზღუდვამ გამოიწვია დაინტერესებული პირების უფლებების დარღვევა.[1306]

ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნებიდან ერთი კვირის ვადაში, იწყება დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაციის (დოკუმენტაციის) საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, თუ ის არ ყოფილა ცნობილი კომერციულ ინფორმაციად. გასაცნობად წარდგენილ დოკუმენტებზე შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარდგენის ვადა მოიცავს ერთ თვეს.[1307]

რამდენადაც თანამედროვე ტექნიკური მიღწევები და ტექნოლოგიური პროცესები არასაბუნებისმეტყველო პროფესიის პირებისთვის, უმეტესად, გაუგებარია, გერმანული სამართალი ითვალისწინებს დოკუმენტაციის გაცნობის პროცესში, მოქალაქეებისათვის ექსპერტ-სპეციალისტების დახმარების უზრუნველყოფას.[1308] კანონით გარანტირებულია აუცილებელი ჩანაწერების გაკეთებისა და მნიშვნელოვნად მიჩნეული დოკუმენტების უფასოდ გადაღების უფლება.[1309]

გაცნობის ადგილი, როგორც წესი, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს შენობაა, თუმცა „საჭიროების შემთხვევაში, უნდა შეირჩეს შესაბამისი ადგილი დაგეგმილი საქმიანობის ტერიტორიის მახლობლად“,[1310] რომლის მიზანია დროის დაზოგვა და შორ მანძილზე მოქალაქეთა გადაადგილებით მოსალოდნელი დისკომფორტის თავიდან აცილება.[1311]

### *5.2.4.5. შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა*

---

1306 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 85.

1307 BImSchG-ის 10.3.2. პარაგრაფი და 9. BImSchV-ის 9.2. პარაგრაფი; აღსანიშნავია, რომ თავდაპირველად ეს ვადა შეადგენდა ორ კვირას, ხოლო მოგვიანებით გაიზარდა ორ თვემდე. 1990 წელს ის კვლავ შემცირდა და დღემდე მოქმედებს ერთთვიანი ვადა, Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 305.

1308 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 296.

1309 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 311 ff.

1310 9. BImSchV-ის 10.1.1 პარაგრაფი.

1311 Sellner, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 1988, Rn.139.

1312 BImSchG-ის 10.3.2. პარაგრაფი.

დოკუმენტების გაცნობის ვადის გასვლიდან ორი კვირის ვადაში, შესაძლებელია, დაგეგმილი საქმიანობის მიმართ შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა,[1312] რომლის მეშვეობით, ყველას ეძლევა შესაძლებლობა, ზეგავლენა მოახდინიოს საბოლოო გადაწყვეტილების ფორმირებაზე.

შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, პირი კარგავს წარმოება-სამართლებრივ და საპროცესო-სამართლებრივ უფლებებს. პირველ რიგში, პირი მონაწილეობას ვერ მიიღებს სანებართვო წარმოების შემდეგ (მოსაზრებების განხილვის) ეტაპზე.[1313] ის კარგავს, ასევე, საქმის სასამართლოში გასაჩივრების უფლებას.[1314] გამონაკლისი წესი მოქმედებს იმ შემთხვევაში, როცა დაინტერესებული პირი სარგებლობს განსაკუთრებული კერძო-სამართლებრივი სტატუსით.[1315] თუმცა, ეს უკანასკნელი გულისხმობს არა სანებართვო წარმოებაში ჩართვის, არამედ მხოლოდ სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილებას.[1316] განსაკუთრებული კერძო-სამართლებრივი სტატუსი გამომდინარეობს კონკრეტული სამოქალაქო სამართლებრივი უფლებიდან[1317] (მაგ: სამეზობლო ნორმებიდან, ქირავნობის ან იჯარის ხელშეკრულებიდან, უზუფრუქტის ან სერვიტუტის უფლებიდან და სხვ.) და არა საჯარო სამეზობლო სამართლებრივი საფუძვლებიდან.[1318]

წარმოდგენილი მოსაზრებები შინაარსობრივად უნდა ეხებოდეს დაგეგმილ საქმიანობას. მისი საგანი შეიძლება იყოს შერჩეული ტერიტორია, საწარმოდანადგარის სახეობა, ტექნოლოგიური მეთოდოლოგია, უსაფრთხოების ან/და წინდახედულობისათვის გათვალისწინებული ღონისძიებები და ა.შ. იმისიების დაცვის სამართალი, ამ შემთხვევაში, არ მოითხოვს დასაბუთების ვალდებულებას ზიანის მიყენების შესაძლებლობის თაობაზე.[1319] შენიშვნისა და მოსაზრების დასაშვებობის თვალსაზრისით, კანონი მოითხოვს დადგინდეს, თუ რამდენად ღირებულია განმცხადებლის მონაწილეობა სანებართვო წარმოებაში.[1320] ამასთან დაკავშირებით, შიშველი პროტესტი და-

---

1313 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 336, 381.

1314 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 381.

1315 BImSchG-ის 10.3.5. პარაგრაფი.

1316 9. BImSchV-ის 15.6.2. პარაგრაფი.

1317 არსებობს კერძო გარემოს დაცვის სამართალი (იხ. ჭანტურია, უძრავი ნივთების საკუთრება, მე-2 გამოცემა, 2001, 220-222).

1318 Roßnagel, in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §10, Rn. 336, 404.

1319 Czajka, in: Feldhaus, BimSchG (Komm.), 1981, § 10, Rn. 55.

1320 BimSchG-ის 10.3.3. პარაგრაფი.

1321 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 133.

1322 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 124.

გეგმილი საქმიანობის წინააღმდეგ, გერმანული სასამართლო პრაქტიკის თანახმად, არ უნდა დაექვემდებაროს განხილვას.[1321] როგორც აღინიშნა, შინაარსობრივად ღირებული პროტესტისათვის არ არის აუცილებელი, რომ უშუალოდ განმცხადებელს ეხებოდეს, არამედ ის, შეიძლება, მიმართული იყოს საყოველთაო ინტერესების დაცვისაკენ.[1322]

### 5.2.3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში

#### *5.2.3.1. ჩართვის წინაპირობა*

იმ საქმიანობებთან დაკავშირებით, რომელიც იმავდროულად ექცევა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კანონის რეგულირების სფეროს, იმისიებისა და გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მისი ჩართვის წესი. როგორც ზემოთ აღინიშნა,[1323] გარემოზე ზემოქმედების შეფასება არის სანებართვო წარმოების არადამოუკიდებელი ნაწილი და ის ამ ძირითადი წარმოების ფარგლებში მიმდინარეობს. ამავე დროს, გზშ-ის პროცედურა ბევრ შემთხვევაში იმეორებს იმისიების კანონით განსაზღვრულ პროცედურებს (საზოგადოების მონაწილეობა, ტრანსასაზღვრო წარმოება და ა.შ.). ამ შემთხვევაში დუბლირება დაუშვებელია. შესაბამისად, გამოიყენება ის დამატებითი პროცედურები, რასაც იმისიების კანონი არ იცნობს (მაგ: გზშ-ის ანგარიშის შედგენა, სკოპინგის პროცედურა და ა.შ.). თავის მხრივ, იმისიების კანონით, ასეთ შემთხვევაში დადგენილია გზშ-ის ანგარიშის შემდგენელი პირის, ანუ ნებართვის მაძიებლის ვალდებულება, წინასწარი კონსულტაციები გაიაროს უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან და ა.შ.

#### *5.2.3.2. გერმანული სამართალი*

„გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“[1324] გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონის (1990 წ.) თანახმად, სანებართვო გადაწყვეტილების მიღება მოიცავს ადმინისტრაციული წარმოების სამ საფეხურს:[1325]

- გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის რეზიუმირება (შეჯამება),
- გარემოზე მოსალოდნელი შედეგების შეფასება,

---

1323 იხ. აქვე, VII თავი (2.5.).

1324 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG (12.02.1990).

1325 UVPG-ის 11-12 პარაგრაფები.

1326 ამერიკულ სამართალში გზშ-ს ძირითადი დანიშნულებაა, დაეხმაროს ადმინისტრაციულ ორგანოს, მიიღოს გადაწყვეტილება. გზშ გადაწყვეტილების მიმღებს ეხმარება, გარემოსდაცვითი შედეგები გააცნობიეროს ძირეულად და მიიღოს გარემოს დაცვის ან აღდგენისათვის საჭირო ზომები. გადაწყვეტილების

– შეფასების შედეგების გათვალისწინება სანებართვო გადაწყვეტილებაში.

გერმანულ სამართალში,[1326] გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინტეგრაცია, მომიჯნავე სფეროს კანონმდებლობით დადგენილ სანებართვო ადმინისტრაციულ წარმოებებში, ეფუძნება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კანონისა და მომიჯნავე სფეროს კანონმდებლობებში წარმოდგენილი საქმიანობების ურთიერთგადაკვეთის პრინციპს.

შესაძლებელია, საკუთრივ, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ცალკეული საფეხურის ზოგადი დახასიათება.

პირველ საფეხურზე, დაგეგმილი საქმიანობისაგან მოსალოდნელ ზემოქმედებას სისტემატიზებულად აღწერენ (Risikoabschätzung).[1327] მისი მიზანია გზშ-ის პროცედურის შემდეგი ორი საფეხურისათვის (შეფასებისა და გათვალისწინებისათვის) სამართლებრივი და ფაქტობრივი ბაზისის შექმნა.[1328] მასში აისახება ყველა რელევანტური მონაცემი (დაგეგმილი ღონისძიებები, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა, ტექნოლოგიური ციკლი, საზოგადოებისა და ტრანსსასაზღვრო მონაწილეობის შედეგები და სხვ.[1329]). მართალია, ეს მონაცემები გარკვეულ ზეგავლენას ახდენს სანებართვო გადაწყვეტილების დასაბუთების ნაწილზე,[1330] მაგრამ, ვინაიდან, რეზიუმირება არ არის არც ნებართვის გაცემის რაიმე აუცილებელი წინაპირობა და არც შუალედური ადმინისტრაციული აქტი, ის მართლმსაჯულებით კონტროლს არ ექვემდებარება.[1331]

---

მიღებამდე და მით უფრო საქმიანობის დაწყებამდე გადაწყვეტილება უნდა იყოს გააზრებული. სწორედ ამაში გვეხმარება გზშ. სწორედ ამიტომ, ამერიკის შეერთებულ შტატებში დადგენილი რეგულაციის მიხედვით, EIS უნდა მომზადდეს მაქსიმალურად ადრეულ პერიოდში, რათა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მან შეიტანოს თავისი კონტრიბუცია და ის არ უნდა გამოიყენონ „პოსტ ფაქტუმ“, იმ გადაწყვეტილების გამართლების ან გაკრიტიკებისთვის, რომელიც უკვე მიიღეს (40 CFR §1502.5). საფრანგეთში გზშ-ის პროცესი ინტეგრირებულია ნებართვის გაცემის პროცედურაში. ის შედეგები, რაც მიიღება გზშ-ის ანგარიშიდან და კონსულტაციებიდან, უნდა გათვალისწინდეს (Code de l'environnement Article L. 122-1 IV). თუმცა, არ არსებობს კანონით გათვალისწინებული ვალდებულება უფლებამოსილი ორგანოებისათვის, აუცილებლად შეასრულონ გზშ-ის შენიშვნები (თუ არსებობს ასეთი). ეს, რა თქმა უნდა, იმას არ ნიშნავს რომ გზშ-ის ანგარიში გადაწყვეტილების დროს არ მიიღება მახედველობაში. უფრო მეტიც, ფრანგული სამართლის მიხედვით, თუ გზშ შედგენილი იყო არასწორად და გადაწყვეტილება მას დაეფუძნა, ამან შესაძლოა გამოიწვიოს საქმიანობაზე უკვე გაცემული ნებართვის გაუქმება.

1327 UVPG-ის მე-11 პარაგრაფი.

1328 Beckmann, UVPG (Kommentar), 2012, § 11 Rn. 1.

1329 UVPG-ის 6.3(1 ნომ. 1-5) პარაგრაფი; Beckmann, UVPG (Kommentar), 1012, § 11, Rn. 10.

1330 Beckmann, UVPG (Kommentar), 2012, § 11, Rn. 18.

1331 Beckmann, UVPG (Kommentar), 2012, § 11, Rn. 29.

1332 Beckmann, UVPG (Kommentar), 2012, § 11, Rn. 18.

მეორე საფეხურზე ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო პირველ საფეხურზე გამოკვეთილ ასპექტებს აფასებს (Risikobewertung). მისი მიზანია, გზშ-ის შედეგების გათვალისწინების უზრუნველყოფა სანებართვო წარმოების ეტაპზე.[1332] ამ თვალსაზრისით, ის არის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის დამამთავრებელი ეტაპი.[1333] პირველი საფეხურისაგან განსხვავებით, მისი მიზანია ზემოქმედების მოსალოდნელი შედეგების შეფასება როგორც სამართლებრივი,[1334] ისე არასამართლებრივი კრიტერიუმების (მაგ: მეცნიერების ან ტექნიკის მიღწევის, საექსპერტო შეფასებების და ა.შ.) შესაბამისად.[1335] შეფასება მოიცავს გარე ფაქტორების გათვალისწინებასაც, რომელშიც იგულისხმება სექტორული (მაგ: მშენებლობის, საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და ა.შ.) კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების, ასევე, გარე ინტერესების ერთობლიობა (მაგ: საზოგადოებრივი ტრანსპორტის გაუმჯობესება, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა ან შენარჩუნება და სხვ.).[1336]

მესამე საფეხურზე წყდება გზშ-ის პროცედურის ფარგლებში მიღებული შედეგების (მკაფიოდ გამოკვეთილი ეკოლოგიური ინტერესების) დაძლევის საკითხი.[1337] სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში ეკოლოგიურ დასკვნას არ ენიჭება აბსტრაქტული უპირატესობა,[1338] არამედ გადაწყვეტილება მიიღება ინტერესთა შეჯერებისა და თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე, რაც საერთო სამართლის სისტემებისთვისთვისაც იგივენაირადაა დამახასიათებელი.[1340] თუმცა, ამ შემთხვევაში, დაცული უნდა იყოს „გარემოს ნამდვილი წინდახედულობის შესახებ“ კანონში ჩადებული აუცილებელი მექანიზმები.[1341]

### 5.3. ევროპული სამართალი

#### *5.3.1. მიზანი - ფორმალური ინტეგრაცია*

IE დირექტივაში წარმოება-სამართლებრივი საკითხების შემოტანას აქვს ორი ძირითადი მიზანი. პირველი მიზანი არის ინტეგრირებული კონცეფციის რეალიზება წარმოება-სამართლებრივი მექანიზმებით, ხოლო მეორე მიზანი არის EIA დირექტივით განსაზღვრული პროცედურული წესების შევსება.[1342]

---

1333 Wulfhorst, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG (Kommentar), § 12, Rn. 36.
1334 Wulfhorst, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG (Kommentar), § 12, Rn. 22 ff.
1335 Wulfhorst, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG (Kommentar), § 12, Rn. 30 ff.
1336 Wulfhorst, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG (Kommentar), § 12, Rn. 43.
1337 Wulfhorst, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG (Kommentar), § 12, Rn. 66.
1338 Wulfhorst, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG (Kommentar), § 12, Rn. 67 ff.
1339 Wulfhorst, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG (Kommentar), § 12, Rn. 67.
1340 De Sadeleer, Environmental Principles 2002, 88.
1341 UVPG-ის მე-12 პარაგრაფი.
1342 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 88.

IE დირექტივის შესაბამისად, „წევრი სახელმწიფოების მიერ უნდა გატარდეს ყველა საჭირო ღონისძიება, სანებართვო წარმოებისა და სანებართვო მოთხოვნათა სრულყოფილი კოორდინირებისათვის, თუ ამ წარმოებაში მრავალი ადმინისტრაციული ორგანო ან ერთზე მეტი მეწარმე მონაწილეობს, ან თუ გაიცემა ერთზე მეტი ნებართვა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ინტეგრაციის ნამდვილი კონცეფცია ცალკეული ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ განხორციელებულ ყველა წარმოებაში“.[1343] წევრი სახელმწიფოების მიმართ დადგენილ ამ წარმოება-სამართლებრივ ვალდებულებას საფუძვლად უდევს იდეა, რომ ყველა გარემოსდაცვითი ასპექტი გათვალისწინდეს შესაბამისად, თუ მრავალრიცხოვან ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის არ ხდება კოორდინირება ან ისინი მუშაობენ ერთმანეთის საპირისპიროდ.[1344] ამის საფრთხე განსაკუთრებით მაშინ არსებობს, როცა ინდუსტრიული ტიპის ნებართვები სხვადასხვა ორგანოს მიერ გაიცემა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ბევრი ავტორის მიერ გამოთქმულია აზრი, რომ დირექტივა არ გვთავაზობს იდეალურ გამოსავალს, რადგან ის ინტენსიურად ჩაერია, როგორც ეროვნულ დონეზე შიდა სტრუქტურულ და ორგანიზაციულ საკითხებში, ასევე შეზღუდა ორგანოებს შორის საგნობრივად დასაბუთებული სამუშაოს გამიჯვნის შესაძლებლობები.[1345]

განასხვავებენ ფორმალური ინტეგრაციის ორ ძირითად ფორმას - ტოტალურსა და პროცედურულს. *ტოტალური ინტეგრაცია* გულისხმობს სრულ კონცენტრაციას, რომლის დროსაც მოქმედებს მოდელი „ერთი საწარმო - ერთი ორგანო - ერთი ნებართვა“.[1346] ეს არის ორგანიზაციული ინტეგრაციის კლასიკური შემთხვევა, რომელიც მოიაზრებს დაბინძურების ინტერმედიალური მახასიათებლების შემოწმებასთან დაკავშირებული პროცედურების თავმოყრას ერთი კომპეტენტური ორგანოს ხელში. ეს უკანასკნელი დირექტივის მოთხოვნებთან წინააღმდეგობაში იქნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ ის წარიმართებოდა სხვა კომპეტენტურ ორგანოებთან კონსულტაციების გარეშე და მხოლოდ ერთი კომპეტენტური ორგანო თავად მიიღებდა გადაწყვეტილებას თავისი დარგობრივი კანონისა და მომიჯნავე საკანონმდებლო მოთხოვნების შესაბამისად. სხვა შემთხვევაში, ის შეესაბამება დირექტივის მოთხოვნებს. პროცედურული ინტეგრაცია კი გულისხმობს რამდენიმე ორგანოში არსებული სანებართვო უფლებამოსილებებისა და საკონტროლო პროცედურების კოორდინაციას ერთი წარმმართველი ორგანოს მეშვეობით;[1347] IE დირექტივა სწორედ, ამ უკანასკნელზე აპელირებს, როცა ის აქცენტს აკეთებს „წარმოებაში მრავალი უფლებამოსილი ორგანოს“ მონაწილეობის კოორდინაციაზე.[1348]

---

1343 2010/75/EU დირექტივის 5.2. მუხლი.

1344 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 89.

1345 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 89.

1346 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, §1, Rn. 91.

1347 Martini, Integrierte Regelungssätze im Immissionsschutzrecht, 2000, 27.

1348 Di Fabio, NVwZ, Integratives Umweltrecht Bestand, Ziele, Möglichkeiten, 1998, 334.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების პრაქტიკაში გვხვდება ფორმალური ინტეგრაციის ორივე შემთხვევა. დირექტივისთვის ფორმალური ინტეგრაციის ოფციებს შორის არჩევანის გაკეთების ძირითადი მასშტაბი ისაა, რომ ამით არ შეილახება ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის არსი.

### *5.3.2. ძირითადი პროცედურული სტრუქტურა*

IE დირექტივა ზემოთ აღნიშნული ზოგადი მოთხოვნის გარდა გვთავაზობს უფრო დეტალურ პროცედურულ მოთხოვნებს. დირექტივის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა განახორციელონ ყველა საჭირო ღონისძიება, რათა საზოგადოებას სანებართვო გადაწყვეტილების[1349] მიღების პროცესში მიეცეს „დროული და ეფექტური" მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა.[1350] დროულ და ეფექტურ მონაწილეობაში იგულისხმება როგორც საზოგადოების სათანადოდ ინფორმირება (მათ შორის, კონსულტაციების გაწევის ვალდებულება, ტექნიკურ საკითხებთან დაკავშირებით),[1351] ისე შესაფერისი წარმოება-სამართლებრივი სტანდარტების დამკვიდრება.[1352]

### *5.3.3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილებაში*

თუ IED-ში მოცემული საქმიანობები მისი მახასიათებლებისა და პარამეტრების გათვალისწინებით გადაკვეთაშია EIA დირექტივაში მოცემულ საქმიანობებთან, მაშინ ხდება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტრუმენტის ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში.[1353] ასეთ შემთხვევაში, ანუ თუ დაგეგმილი სანებართვო საქმიანობა, რომელიც იმავდროულად შედის EIA დირექტივის მე-4 მუხლით განსაზღვრული საქმიანობების ნუსხაში, მაშინ ნებართვის გაცემის პროცესში შეფასებული და გათვალისწინებული უნდა იყოს ყველა ის მონაცემი და შედეგი, რომელიც აღნიშნული დირექტივის მოთხოვნებიდან გამომდინარეობდა.[1354] ამ მიზნით, ევროპული დირექტივა, მართალია, არ აკონკრეტებს როდის უნდა იყოს ანგარიში მზად, მაგრამ განსაზღვრავს, რომ პროექტები მანამდე უნდა დაექ-

---

1349 გადაწყვეტილება შეიძლება ეხებოდეს ახალ ნებართვას, ნებართვაში არსებითი ხასიათის ცვლილებას ან სანებართვო პირობების აქტუალიზაციას.

1350 2010/75/EU დირექტივის 24-ე მუხლი.

1351 იხ. მუხ. 24 აბზ. 2, ასევე IV დანართი IEA.

1352 ამ მხრივ პრობლემურია ქართული კანონმდებლობის მიდგომა იმასთან დაკავშირებით, რომ საჯარო განხილვებს ატარებს ნებართვის მაძიებელი (ამის თაობაზე იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 233-234).

1353 2011/92/EU დირექტივის მიღების მე-11 საფუძველი.

1354 2011/92/EU დირექტივის მე-8 მუხლი და IED-ის 5.3 მუხლი.

1355 2011/92/EU დირექტივის 2.1 მუხლი.

1356 2011/92/EU დირექტივის მე-8 მუხლი.

ვემდებარონ გზშ-ს, სანამ გაიცემა თანხმობა პროექტის განხორციელებაზე.[1355] აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია ვივარაუდოთ, რომ გზშ-ის დოკუმენტი მზად უნდა იყოს ნებართვის გაცემამდე, ვინაიდან გზშ-ის პროცესის განმავლობაში შეგროვილი ინფორმაცია აუცილებლად უნდ გათვალისწინდეს გადაწყვეტილების მიღებისას.[1356]

### 5.4.. ქართული სამართალი

#### *5.4.1. ადმინისტრაციული წარმოების სტრუქტურა*

##### *5.4.1.1. ძველი კანონის მიდგომები*

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, გარემოსდაცვით ნებართვებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოება უნდა მიმდინარეობდეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით,[1357] თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.[1358] სწორედ ეს უკანასკნელი გამონაკლისი იყო დადგენილი საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობით, ვინაიდან სანებართვო წარმოების სახედ ის, პრაქტიკულად, მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებას განსაზღვრავდა. რაც შეეხება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ნიშნებს, ის მოქმედებდა ნაწილობრივ, მხოლოდ გზშ-სთან მიმართებით, პრივატიზირებული წარმოების სახით, რაც იმას გულისხმობდა, რომ საჯარო განხილვებისა და ა.შ. ჩატარების უფლებამოსილება გადაცემული ჰქონდა დაინტერესებულ პირს (ნებართვის მაძიებელს). ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით, განსხვავებული მოსაზრება ჰონდა გამოთქმული თბილისის სააპელაციო სასამართლოს, რომელიც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობას და მის საჯარო განხილას განმარტავს, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება-გამოცემის წარმოებაში საქვეყნოობის უზრუნველყოფას.[1359] სწორედ ამ არგუმენტით, სასამართლომ უარყო ორჰუსის კონვენციის მეექვსე მუხლით გარანტირებული პარტიციპაციის უფლების არსებითი დარღვევის ფაქტი,[1360] რაც, ცხადია, არ შეესაბამებოდა სამართლის ზოგად პრინციპებს და ადმინისტრაციული წარმოების კლასიკურ გაგებას.[1361]

ინტეგრაციის ვალდებულება ქართულ სამართალში ირიბად გამომდინარეობდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტიტუტიდან.[1362] თუმცა, ცხადია, რომ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება ინტეგრირებული კონტრო-

---

1357 სზაკ-ის 115-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

1358 სზაკ-ის 115-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

1359 სსგ 3ბ/917-12 (9.12.2012).

1360 სსგ 3ბ/917-12 (9.12.2012).

1361 დაწვრ. იხ. იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 234-დან.

1362 იხ. გზნკ-ის მე-3 მუხლის „დ“ პუნქტი (გაუქმებულია).

ლის მხოლოდ ერთი მხარე იყო და ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის მომზადებისათვის ინფორმაციულ ხასიათს ატარებდა. ამიტომ, ქართულ სამართალში ინტეგრირებული კონტროლის ინსტრუმენტთან დაკავშირებული საკითხები რეალურად ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცედურის პარალელურად უნდა გაგვერკვია. ამ მხრივ არსებობდა ეკოლოგიური ექსპერტიზის საბჭო, რომელშიც შედიოდნენ სხვადასხვა დეპარტამენტების წარმომადგენლები და ექსპერტები. ცხადია, ეს არ იყო ფორმალური ინტეგრაციის კლასიკური გამოვლინება. თუმცა, მის შემცველ კონფუგურაციას წარმოადგენდა.

#### *5.4.1.2. ახალი კანონის მიდგომები*

ახალი საკანონმდებლო რეგულირების საფუძველზე გამოსწორდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, გამოსწორდა ადმინისტრაციული წარმოების სტრუქტურა, საზოგადოებისა და ტრანსასაზღვრო მონაწილეობასთან დაკავშირებული პროცედურები, გაიზარდა წარმოების ვადები, შემოვიდა სკოპინგისა და სკრინინგის პროცედურები და ა.შ. თუმცა ინტეგრირებული კონტროლის და ამ შემთხვევაში ფორმალური ინტეგრაციის საკითხი კვლავაც ღიაა და ის მომავლის საკითხია.

### *5.4.2. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შედეგების ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში*

#### *5.4.2.1. ძველი რეგულაციები*

გადაწყვეტილების მიღების თვალსაზრისით, ძველი რეგულაციების მიხედვით, ბუნდოვანი და პრობლემური იყო ეკოლოგიური ექსპერტიზის როლი სანებართვო გადაწყვეტილების ცალკეულ საფეხურზე. რამდენადაც ეკოლოგიური ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნა გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველი იყო,[1363] სანებართვო წარმოების დამამთავრებელ სტადიაზე მისი დაძლევის სამართლებრივი საშუალებაც არ არსებობდა. ამდენად, ქართულ სამართალში ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას ჰქონდა ნეგატიური ვოტუმის ფუნქცია.[1364] პრაქტიკული თვალსაზრისით, ეს მოდელი იწვევდა წინააღმდეგობრივ სიტუაციას. კერძოდ, ამ კონცეფციაში ეკოლოგიური ასპექტების სრულყოფილად გამოკვეთა უმეტესწილად შეუძლებელი იყო. საქმე ის იყო, რომ ექსპერტთა საბჭომ დასკვნა ავტომატურად ასახა სანებართვო გადაწყვეტილებაში. ამ-

[1363] იხ. გზნკ-ის მე–13 მუხლის „ბ“ პუნქტი და ეეკ-ის 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი.

[1364] ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 252.

იტომ, ეკოლოგიური ექსპერტიზის საბჭო მსჯელობდა სანებართვო ინსტიტუციის პერსპექტივიდან და, სწორედ, ეკოლოგიური ექსპერტიზის ნეგატიური ვოტუმის გამო, თავს არიდებდა დაგეგმილ საქმიანობაში რეალური გარემოსდაცვითი ინტერესების გამოკვეთას. ამით იქმნებოდა ისეთი სურათი, რომელშიც სანებართვო წარმოების ადგილი აბსოლუტურად გაუფერულებული იყო და, პირიქით, სანებართვო ინსტიტუციის რეალურ ადგილს, პრაქტიკულად, საექსპერტო კომისია იკავებდა. ამგვარად, ეკოლოგიური ექსპერტიზა ვერ ასრულებდა წმინდა „გარემოსდაცვითი ხასიათის ღონისძიების“ ფუნქციას. მისი მეშვეობით ვერ ხერხდებოდა ამ ინსტიტუტისთვის კანონით განსაზღვრული მიზნის მიღწევა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოხდეს ეკოლოგიური მომენტების გამოკვეთა,[1365] და იმის იდენტიფიცირება, თუ რის ფასად მიიღება ეს გადაწყვეტილება. ამგვარად, „საქართველოში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტიტუტის განვითარება 90-იანი წლების შუა პერიოდიდან დაიწყო, რაც, მართალია, ემყარებოდა როგორც ამერიკული, ისე ევროპული სამართლის გამოცდილებას, თუმცა, თავიდანვე ის მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდებოდა, რაზეც ნეგატიური გავლენა სწორედ ეკოლოგიური ექსპერტიზის მახინჯმა ინსტიტუტმა იქონია“.[1366]

### *5.4.2.2. ახალი რეგულაციები*

2014 წლის საქართველოს გარემოდაცვითი შეფასების კოდექსით ეს ძველი კანონის მიდგომა ნაწილობრივ დაძლეულია. მართალია ახალ კანონშიც დარჩა ეკოლოგიური ექსპერტიზის ინსტიტუტი, თუმცა მას აქვს სარეკომენდაციო ხასიათი და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამინისტროსთვის მისი გათვალისწინება სავალდებულო არ არის.[1367] კოდექსის მე-14 მუხლის თანახმად, დადებითი გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებაზე უარის თქმის საფუძველი არსებობს, თუ „გზშ-ის ანგარიშით ან/და ექსპერტიზის დასკვნით დგინდება გარემოზე ზემოქმედების ხასიათის და მოცულობის მიუღებლობა, გარემოზე ზემოქმედების რისკის პრევენციის შეუძლებლობა ან/და გარემოზე ზემოქმედების შემარბილებელი ღონისძიებების განხორციელების შეუძლებლობა.“ ეს კი იმას ნიშნავს, რომ თუ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნაში ჩაიწერება ნორმაში განსაზღვრული მიუღებლობის ან შეუძლებლობის ფაქტორები, მაშინ გადაწყვეტილების მიმღებიც იძულებული შეიქმნება, არ გასცეს დადებითი გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება. ამგვარად, გაუგებარია ეკოლოგიური ექსპერტიზის ეს ორ-

---

1365 იხ. ეეკ-ის 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი.

1366 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 282.

1367 გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის 43-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

ბუნებოვნება - ერთი მხრივ, ის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, ხოლო, მეორე მხრივ, თუ მასში ფორმულირებულია გარემოზე ზემოქმედების ხასიათის ან მოცულობის მიუღებლობა, მაშინ გადაწყვეტილების მიმღებს პრაქტიკულად არ რჩება ლავირებისა და შეფასების შესაძლებლობა.

### *5.4.3. შეფასება*

როგორც ზევითაც აღინიშნა, ინტეგრირებული კონტროლისა და ფორმალური ინტეგრაციის რეფორმა ჯერ კიდევ მომავლის საქმეა. ამ საკითხის რეფორმისთვის მეტი დროის აღება განპირობებულია საკითხის სირთულით. საქმე ისაა, რომ ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის სრული მოცულობით იმპლემენტაცია ქართულ რეალობაში გამოიწვევს ფუნდამენტური და არსებითი სახის ცვლილებებს.[1368] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში შექმნილი სოციალურ-ეკონომიკური პირობები ამ შემთხვევაში ვერ იქნება რეფორმის შემაფერხებელი გარემოება. საქართველოს მიერ აღებული ეს საერთაშორისო ვალდებულება უნდა შესრულდეს. თუმცა რეფორმის განხორციელების პროცესში აუცილებელი იქნება საერთაშორისო და ადგილობრივი სამართლებრივი კონსულტაციების გაძლიერება. მხოლოდ ადმინისტრაციული რესურსით ამის გამოსწორება თითქმის შეუძლებელი იქნება.

[1368] სამართლებრივ სისტემებზე ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის გავლენის შესახებ იხ. Schmidt-Preuß, Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung - Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, 252 ff.

# IX თავი.
# გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, საზოგადოების მონაწილეობა და უფლების დაცვა სასამართლო წესით

## 1. საერთაშორისო-სამართლებრივი ჩარჩო

### 1.1. ორჰუსის კონვენცია

1998 წლის 25 ივნისს დანიის ქალაქ ორჰუსში მიიღეს გაეროს კონვენცია ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და სასამართლოსთვის მიმართვის უფლების შესახებ[1369] (შემდეგში - ორჰუსის კონვენცია), რითაც საერთაშორისო დონეზე დაიწყო განვითარების ახალი ერა ამ საკითხებთან დაკავშირებით. გარდა კონვენციის ზოგადი, ნორმატიული მავალდებულებელი ფუნქციისა, მნიშვნელოვანია ის, რომ ის მოიცავს სამ ცნობილ ელემენტს, როგორც კარგი მმართველობის ელემენტებს. ესენია: გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა (1), საზოგადოების მონაწილეობა განსაზღვრული გადაწყვეტილების პროცესში (2) და სასამართლოსთვის მიმართვა (3). ამ მატერიალურ-სამართლებრივი მოთხოვნების გარდა, მოქმედებს ასევე ინსტიტუციური ჩარჩო ე.წ. „თავსებადობის კომისიის“ სახით, რომელიც გასცემს არამბოჭავი ხასიათის რეკომენდაციებს, რომელიც შეიძლება გარკვეული ხასიათის საყურადღებო აქტივობებშიც გადაიზარდოს.

### 1.2. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

ორჰუსის კონვენციის მე-4 და მე-5 მუხლები ავალდებულებს კონვენციის წევრი სახელმწიფოების ხელისუფლების ორგანოებს ეროვნული კანონმდებლობის ნორმების გათვალისწინებით

- ფლობდნენ მათი ფუნქციის შესაბამის გარემოსდაცვით ინფორმაციას;
- რეგულარულად აგროვებდნენ და ანახლებდნენ გარემოსდაცვით ინფორმაციას;

[1369] Aarhus Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental issues. საქართველოში რატიფიცირებულია 2000 წელს.

- აქტიურად ავრცელებდნენ გარკვეულ გარემოსდაცვით ინფორმაციას;
- მოთხოვნისამებრ გასცემდნენ გარემოსდაცვით ინფორმაციას.

ზემოთ დასახელებული ვალდებულებები, რაც განზოგადებული სახით გულისხმობს საჯარო დაწესებულების მიერ გარემოსდაცვითი ინფორმაციის დროულ შეგროვებასა და განახლებას, არაპირდაპირ მიანიშნებს ინფორმაციის შეგროვების ეფექტური სისტემის შექმნის ვალდებულებაზე. ამაში განსაკუთრებით მოიაზრება ელექტრონული მონაცემთა ბაზების, სიების, რეესტრებისა და არქივების არსებობა და მათი შეუფერხებელი ხელმისაწვდომობა საზოგადოებისათვის.

### 1.3. საზოგადოების მონაწილეობა

ორჰუსის კონვენციის მე-6-და მე-8 მუხლები ადგენს საზოგადოების სავალდებულო მონაწილეობას გარემოსთან დაკავშირებული სამი ძირითადი ტიპის გადაწყვეტილების მიღებისას:

- საზოგადოების მონაწილეობა კონკრეტულ საქმიანობებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (ნებართვები, ლიცენზიები);
- საზოგადოების მონაწილეობა იმ გეგმებში, პროგრამებსა და პოლიტიკაში, რომელიც გარემოსთან არის დაკავშირებული;
- საზოგადოების მონაწილეობა აღმასრულებელი დებულებების და/ან ნორმატიული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში.

ორჰუსის კონვენცია დათქმას არ აკეთებს სუბიექტურად ინტერესის მქონე პირზე, არამედ, კონვენციის თანახმად, საუბარია ზოგადად საზოგადოებაზე, ანუ „ნებისმიერ“ დაინტერესებულ პირზე, საზოგადოებაზე. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საწყის ეტაპზევე, მაშინ როდესაც ალტერნატივები ღიაა და საზოგადოებას აქვს მასში ეფექტური მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა. კონვენციის თანახმად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისათვის უნდა დადგინდეს გონივრული ვადები, დაინტერესებული საზოგადოება ადეკვატურად, დროულად და ეფექტურად უნდა იყოს ინფორმირებული საჯარო თუ ინდივიდუალური შეტყობინების მეშვეობით. ამავე დროს, დაინტერესებულ საზოგადოებას მიეცეს შესაძლებლობა უფასოდ და დროულად შეამოწმოს ყველა ის ინფორმაცია, რომელიც საჭირო იქნება გადაწყვეტილების მისაღებად. უნდა არსებობდეს მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას შედეგების გათვალისწინებით. საზო-

გადოებას დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს სახელმწიფო ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ. საზოგადოებას შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს, გაეცნოს საბოლოო გადაწყვეტილების ტექსტს იმ მიზეზებისა და შეხედულებების ჩათვლით, რომელსაც გადაწყვეტილება დაეყრდნო.

### 1.4. სასამართლოსათვის მიმართვა

ორჰუსის კონვენციის მე-9 მუხლი ადგენს მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის უფლებას იმ შემთხვევაში, თუ:

- დაინტერესებული მხარის მოთხოვნა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ არ დაკმაყოფილდა;
- დაინტერესებულ მხარეს უსამართლოდ ეთქვა უარი ინფორმაციის მიწოდებაზე;
- თუ დაინტერესებულ მხარეს ნაწილობრივ ან მთლიანად არასწორი პასუხი გაეცა მის მიერ მოთხოვნილი ინფორმაციის შესახებ.

გარდა ამისა, კონვენციაში დამატებით არის განსაზღვრული ის დარღვევები, რომლებიც შეიძლება გასაჩივრდეს ორჰუსის კონვენციის დებულებათა შესაბამისად. ესენია: ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლების დარღვევა, გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის დარღვევა. ორჰუსის კონვენცია ავალდებულებს წევრ სახელმწიფოებს, რომ ეროვნულ დონეზე უზრუნველყონ აღნიშნული საკითხების გასაჩივრების შესაძლებლობა სასამართლოში, ან სხვა, კანონით დადგენილ მიუკერძოებელ ორგანოში.

### 1.5. ანგარიშგების ვალდებულება

კონვენციის თანახმად, ხელშემკვრელ მხარეთა ყოველი შეხვედრისთვის, ცალკეულმა მხარემ უნდა მოამზადოს და წარადგინოს კონვენციის შესრულების ეროვნული ანგარიში, სადაც აღიწერება, თუ რა საკანონმდებლო, მარეგულირებელ და სხვა სახის ღონისძიებებს ატარებენ მხარეები კონვენციის მოთხოვნათა შესასრულებლად. საქართველოში, ყოველი საანგარიშო პერიოდისთვის, არსებობდა კონვენციის ეროვნული საკონტაქტო პირი (National Focal Point), საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტროს სახით, რომელიც მიჰყვებოდა ეროვნული ანგარიშის მომზადების ფორმალურ პროცედურებს (აქვეყნებდა ეროვნული ანგარიშის პროექტს და იწვევდა საზოგადოებას კომენტირებისთვის) და ამზადებდა ანგარიშებს,[1370] თუმცა მხარეთა შეხვედრებისთვის წარდგენილი ეროვნული ანგარიშები თითქმის არ

[1370] იხ. მაგ., ორჰუსის კონვენციის განხორციელების V ეროვნული ანგარიში (http://moe.gov.ge/res/images/file-manager/orhusis_konvenciis_angarishi.pdf).

ასახავდნენ სრულად საზოგადოების მოსაზრებებს, ან წარმოდგენილი ინფორმაცია, როგორც წესი, არასრულყოფილი და ზოგ შემთხვევაში, მცდარიც კი იყო.[1371]

## 2. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

### 2.1. ევროპული სამართალი

#### *2.1.1. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ფუნქციები*

გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, ევროპული სამართლის გაგებით, ტრანსფარენტულობა/გამჭვირვალობის გარდა, ასრულებს აგრეთვე ეფექტური გარემოს დაცვითი პოლიტიკისა და გარემოსდაცვითი ნორმების ეფექტურად აღსრულების ფუნქციას:[1372]

- პირველ რიგში, ის ქმნის ფაქტობრივ საფუძვლებს გარემოსდაცვითი პოლიტიკის განვითარებისა და შესაბამისი გარემოსდაცვითი ნორმების ჩამოყალიბებისთვის. უდავოა, რომ სწორედ გარემოს მდგომარეობის შესახებ შესაფერისი მონაცემების არსებობა იძლევა გარემოსდაცვითი სტრატეგიების შემუშავების შესაძლებლობას;
- მეორე მხრივ, ის ქმნის მნიშვნელოვან საფუძველს გარემოსდაცვითი პოლიტიკისა და გარემოსდაცვითი ნორმების ეფექტურად აღსრულებისთვის. ცნობა იმის თაობაზე, თუ რა ხარისხობრივი მაჩვენებელი აქვს ატმოსფერულ ჰაერს, იძლევა გარემოსდაცვითი პოლიტიკის გაუმჯობესებისა და ევალუაციის ელემენტს.

სწორედ ამ მიზნის მიღწევას ემსახურება ისიც, რომ EUV-ის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, წევრ-სახელმწიფოები ვალდებულნი არიან, კომისიას მიაწოდონ გარემოსდაცვითი ინფორმაცია (მათ შორის, ინფორმაცია გარემოს დაცვის სფეროში ვალდებულებათა შესრულების ან შეუსრულებლობის შესახებ).

#### *2.1.2. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის შექმნის ვალდებულება და გავრცელება*

როგორც უკვე აღინიშნა, წევრი სახელმწიფოები ვალდებულნი არიან, მიაწოდონ გარემოსდაცვითი ინფორმაცია კომისიას ან/და სხვა წევრ სახელ-

---

1371 იხ. მწვანე ალტერნატივა (ავტორი), „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ გაერო-ს ევროპის ეკონომიკური კომისიის კონვენციის (ორჰუსის კონვენციის) განხორციელება საქართველოში (ალტერნატიული ანგარიში), 2014, 2.

1372 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 265 f.

მწიფოებს. ამ მხრივ, განასხვავებენ ორი სახის ინფორმაციას: 1) ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ და 2) ინფორმაცია გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის შესახებ.

პირველ რიგში, წევრ სახელმწიფოებს აქვთ ვალდებულება, კომისიას მიაწოდონ ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ, რაც არაპირდაპირ იმაზეც მიანიშნებს, რომ სახელმწიფოებს აქვთ ასეთი ინფორმაციის შექმნის ვალდებულება.[1373] მართალია, კომისიისთვის მისაწოდებელი ინფორმაციის დეტალური ნუსხა არ არსებობს, თუმცა ივარაუდება, რომ კომისიას უნდა მიეწოდოს ყველა ის ინფორმაცია, რომელიც მიმდინარე გარემოსდაცვითი პოლიტიკიდან პირდაპირ გამომდინარეობს.

არსებობს ასევე სპეციალური აქტები, რომელსაც ცალკეული სახის ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულება პირდაპირ შემოქავს. ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია მაგალითად 2007/01 დირექტივა გეოლოგიურ მონაცემთა ურთიერთგაცვლის ინფრასტრუქტურის შექმნის,[1374] ასევე, 97/101 გადაწყვეტილება ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების გაზომვისა და მისი შედეგების შესაბამისი საინფორმაციო ქსელის მეშვეობით გავრცელების თაობაზე.[1375] და ბოლოს, აღსანიშნავია აგრეთვე 166/2006 რეგულაცია დამაბინძირებელ ნივთიერებათა ატმოსფეროში გაფრქვევის რეგისტრაციის თაობაზე,[1376] რომელიც ატმოსფერული ჰაერის დამაბინძურებელი სხვადასხვა სახის ნივთიერებებთან დაკავშირებით ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას აკისრებს წევრ სახელმწიფოებს.

გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის გარდა, წევრი სახელმწიფოები ასევე ვალდებულნი არიან, კომისიას მიაწოდონ ინფორმაცია საკუთარი კანონმდებლობისა და ტექნიკური სტანდარტების შესახებ. ამ მხრივ, ცენტრალური მნიშვნელობისაა 98/34 დირექტივა რეგულაციებისა და ტექნიკური ნორმების სფეროში ინფორმაციის მიწოდების პროცედურის შესახებ,[1377] რომლის თანახმად, კომისიას უნდა მიეწოდოს ყველა სახის ინფორმაცია, რომელშიც აღწერილი იქნება, ტექნიკური რეგულაციებისა და ნორმების შემოღებით ხომ არ წესდება რაიმე ახალი შეზღუდვები თავისუფალი საქონელბრუნვისთვის. ამავე დროს, იმავე დირექტივის თანახმად, ეროვნუ-

---

1373 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 267.

1374 Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE).

1375 Council decision of 27 January 1997 establishing a reciprocal exchange of information and data from networks and individual stations measuring ambient air pollution within the Member States.

1376 Regulation 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register.

1377 Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations.

ლი რეგულაციებისა და ტექნიკური ნორმების შემუშავება უნდა მიმდინარეობდეს ტრანსფარენტულად და ყველას უნდა ჰქონდეს შესაძლებელობა, მიიღოს ინფორმაცია დინამიურ რეჟიმში. ამით იქმნება პროცედურული შესაძლებლობა, რათა დადგინდეს, თუ რამდენად ხდება ევროკავშირის ტექნიკური რეგულაციების დაცვა.[1378]

### *2.1.3. ცალკეული გარემოსდაცვითი ინფორმაციები*

ცალკეულ გარემოსდაცვით ინფორმაციაში იგულისხმება ა) მოქალაქის უფლება ევროკავშირის ორგანოებში დაცულ გარემოსდაცვითი ხასიათის დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით და ბ) მოქალაქის უფლება წევრი სახელმწიფოს ორგანოებში დაცულ ინფორმაციის მოთხოვნასთან დაკავშირებით.

პირველ რიგში, ევროკავშირის ორგანოებში დაცულ დოკუმენტებზე მოქალაქეთა ხელმისაწვდომობის საკითხს აწესრიგებს 1049/2001 დირექტივა.[1379] ეს დირექტივა წარმოადგენს ფინალიზირებულ დოკუმენტს, რომელიც თავს უყრის 90-იანი წლების დასაწყისში ევროკავშირის ორგანოების საქმიანობის ტრანფარენტულობასთან დაკავშირებულ მიღწევებსა და განვითარებებს. დირექტივა აფუძნებს მოქალაქის ინდივიდუალურ (და შესაბამისად სასამართლო კონტროლს დაქვემდებარებულ) უფლებას, დაუბრკოლებლად მიიღოს ინფორმაცია, რომლის მოთხოვნისას არავის არ აქვს დასაბუთების ვალდებულება და მოიცავს ევროკავშირის ორგანოებში დაცულ „ყველა დოკუმენტს“, გარდა იმ დოკუმენტისა, რომლის საჯაროობას არ უპირისპირდება სხვა საჯარო და კერძო ინტერესები. ეს წესები საერთოა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხებთან დაკავშირებით. რაც შეეხება გარემოსდაცვითი ინფორმაციის საკითხებს, მასთან დაკავშირებით სპეციალური დათქმები მოცემულია 1367/2006 წლის კომისიის გადაწყვეტილებაში ორჰუსის კონვენციის იმპლემენტაციასთან დაკავშირებით,[1380] რომელიც 1049/2001 დირექტივასთან ერთად მოქმედებს.

დირექტივის თანახმად, ინფორმაციის მოთხოვნაზე უფლებამოსილი პირი შეიძლება იყოს, როგორც ევროკავშირის მოქალაქე, ისე ყველა ის ფიზიკური და იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს მუდმივი საცხოვრებელი ევროკავშირის ტერიტორიაზე.[1381] თუმცა ვინაიდან ორჰუსის კონვენცია გარე-

---

1378 იხ. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 268 f.

1379 Regulation 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.

1380 Commission Decision of 13 December 2007 laying down detailed rules for the application of Regulation (EC) 1367/2006 of the European Parliament and of the Council on the Aarhus Convention as regards requests for the internal review of administrative acts (2008/50/EC).

1381 1049/2001 დირექტივის მე-2 მუხლი.

მოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებას არ ზღუდავს საცხოვრებელი ნიშნით, ამდენად 1367/2006 გადაწყვეტილებასთან ერთობლიობაში, გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლებაც „ყველა“ პირს აქვს და ის არ შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ ევროკავშირის მოქალაქესთან მიმართებით. 1049/2001 დირექტივის მიხედვით, ევროკავშირის ორგანოები, რომელთა მიმართაც შესაძლებელია მოთხოვნილი იყოს ინფორმაცია, არის სამი ძირითადი ინსტიტუცია - ევროსაბჭო, ევროკომისია და ევროპარლამენტი. თუმცა აქ ისევ 1367/2006 გადაწყვეტილება ასრულებს მნიშვნელოვან როლს და აფართოებს ორგანოთა წრეს, რამეთუ მის მიხედვით,[1382] „ყველა ორგანო“ ვალდებულია გასცეს გარემოსდაცვითი ინფორმაცია. რაც შეეხება „დოკუმენტის“ ცნებას, მასში მოიაზრება ყველა ის დოკუმენტი, რომელიც შესაბამისი ორგანოების საქმიანობისას არის შექმნილი თავად ამ ორგანოების ან მესამე პირების მიერ და რომელსაც აქვს გარკვეული ფორმა (ელექტრონული ან მატერიალური) და შენახვადია (ამიტომ როგორც წესი ე.წ. „ტვინის მეხსიერებაში“ არსებულ ინფორმაციაზე მოთხოვნის უფლება არ იარსებებდა[1383]). ამავე დროს, ინფორმაცია შეიძლება ინახებოდეს გარკვეული ფორმით, თუმცა ეს ჯერ კიდევ არ გულისხმობს მის უპირობოდ გაცემას. ანუ არ უნდა არსებობდეს ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველი. გამოიყოფა ჯგუფის ორი საფუძველი.[1384] პირველი საფუძველი არის ისეთი შემთხვევა, როცა ინტერესთა შეჯერების საფუძველზე ვლინდება, რომ ინფორმაციის ღიაობასთან მიმართებით უპირატესობა უნდა მიენიჭოს მის დახურვას (აბსოლუტური საგამონაკლისო საფუძველი). მეორე ჯგუფის საფუძველია ისეთი შემთხვევა, როცა დგინდება, რომ ინფორმაციის გასავრცელებლად არ არსებობს რაიმე უპირატესი საჯარო ინტერესი (შედარებითი საგამონაკლისო საფუძველი.) ყოველ შემთხვევაში, თუ უფლებამოსილი პირი მიიჩნევს, რომ დაირღვა მისი უფლება, მას შეუძლია, ორგანოს უარი გაასაჩივროს ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოში.

რაც შეეხება 2003/4 რეგულაციას,[1385] ის მიემართება მხოლოდ წევრი სახელმწიფოების ადმინისტრაციულ ორგანოებს, განსხვავებით 1049/2001 დირექტივისაგან, რომელიც, როგორც უკვე ითქვა, მხოლოდ ევროკავშირის ორგანოებს ეხება. გარდა იმისა, რომ 1367/2006 გადაწყვეტილებისაგან ის სამართლებრივი ფორმით განსხვავდება, მას შემოაქვს დამაზუსტებელი რეგულაციები გარემოს დაცვის მიმართულებით. განსაკუთრებით აღსანიშნავია:

---

1382 მე-3 მუხლი.

1383 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 273.

1384 Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 274 ff.

1385 Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC.

- გარემოსდაცვითი ინფორმაციის საკმაოდ გაფართოებული დეფინიცია,[1386]
- თანამედროვე კომპიუტერული ტექნოლოგიების გამოყენების რეგულირება,[1387]
- ადმინისტრაციული ორგანოს გაფართოება და მასში იმ სუბიექტების მოაზრებაც, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო ფუნქციას,[1388]
- საგამონაკლისო შემთხვევების დაკონკრეტება და „გამონაკლისი გამონაკლისებში“ (მაგალითად ასეთია ინფორმაცია იმისიების შესახებ),[1389]
- უფლების სასამართლო წესით დაცვა და სხვა.[1390]

ინფორმაციის გაცემისთვის დადგენილია ერთთვიანი ვადა. ამ ვადაში ორგანოს უფლება აქვს, მოითხოვოს ასევე მოთხოვნაში დასმული საკითხის კონკრეტიზაცია, თუ ის ზოგადი ხასიათისაა. რეგულაცია განსაზღვრავს ასევე მოსაკრებლის შესაბამის ოდენობას, რაც საჭირია შესაბამისი ასლების გადასაღებად. დაზუსტებულია საგამონაკლისო შემთხვევები. ესენია:[1391] აშკარად არაკეთილსინდისიერი, ბოროტად განზრახული მოთხოვნა, რომელიც მიმართულია მაგ: ადმინისტრაციული ორგანოს მუშაობის შეფერხებისკენ; მოთხოვნის ზოგადი, ბუნდოვანი ფორმულირება; დოკუმენტი ან ინფორმაცია, რომელიც დამუშავების პროცესშია; შიდა მიმოწერა; მოხელის კონფიდენციალობა (აღმასრულებელი პრივილეგია); საერთაშორისო ურთიერთობები, საზოგადოებრივი უსაფრთხოება ან ეროვნული თავდაცვა; კომერციული ან საგადასახადო საიდუმლოება; ინტელექტუალური საკუთრების უფლება; პერსონალური მონაცემები; მესამე პირთა უფლებების დაცვა; გარემოს დაცვის ინტერესები (როცა ინფორმაციის გაცემას შეიძლება გარემოს დაცვისთვის კონტრაპროდუქტიული შედეგი ჰქონდეს. მაგ: ინფორმაცია გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი იშვიათი სახეობების გამრავლების ადგილებზე).

### 2.2. ქართული სამართალი

„გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „დ[2]“ პუნქტი და მისი ცალკეული ქვეპუნქტები განსაზღვრავს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ცნებას, რომლის თანახმად, გარემოსდაცვითი ინფორმაცია არის წერილობითი, ვიზუალური, ელექტრონული, ზეპირი ან ნებისმიერი მა-

1386 2003/4 რეგულაციის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.
1387 2003/4 რეგულაციის მე-7 მუხლი.
1388 2003/4 რეგულაციის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.
1389 2003/4 რეგულაციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.
1390 2003/4 რეგულაციის მე-6 მუხლი.
1391 2003/4 რეგულაციის მე-4 მუხლი. დაწვრ. იხ. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 288 ff.

ტერიალური ფორმით წარმოდგენილი ყველა სახის ინფორმაცია შემდეგ საკითხებზე:

- გარემოს შემადგენელი ელემენტების მდგომარეობა, როგორებიცაა ჰაერი, ატმოსფერო, წყალი, ნიადაგი, მიწა, ლანდშაფტი, ბუნებრივი ობიექტები, მათ შორის, ჭაობი, სანაპირო ზოლი და საზღვაო ტერიტორია, ბიომრავალფეროვნება და მისი კომპონენტები, გენეტიკურად მოდიფიცირებული ორგანიზმების ჩათვლით, და ამ ელემენტების ურთიერთქმედება;
- ფაქტორები, როგორებიცაა ენერგია, ხმაური, რადიაცია, აგრეთვე ნარჩენები, მათ შორის, რადიოაქტიური ნარჩენები, ქიმიური ნივთიერებები, ემისიები და სხვა სახის დაბინძურება;
- ღონისძიებები (ადმინისტრაციული ღონისძიებების ჩათვლით), როგორებიცაა პოლიტიკა, კანონმდებლობა, გეგმები, პროგრამები, გარემოსდაცვითი შეთანხმებები და საქმიანობები;
- ანგარიშები გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის განხორციელების შესახებ;
- ხარჯთსარგებლიანობა და სხვა ეკონომიკური ანალიზები და დაშვებები;
- ადამიანის ჯანმრთელობის მდგომარეობა და უსაფრთხოება, მათ შორის, კვებითი ჯაჭვის დაბინძურება, ადამიანის ცხოვრების პირობები, კულტურული ობიექტებისა და მათთან დაკავშირებული შენობა-ნაგებობების მდგომარეობა;
- „ბუნებრივი რესურსები“ - ბუნებრივი გარემოს შემადგენელი ბუნებრივი ელემენტები.

ეს ჩანაწერი 2016 წლის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგია. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში ახსნილი იყო მისი მიღების მიზეზები. კერძოდ, „კანონში არ არის განმარტებული „გარემოსდაცვითი ინფორმაციის“ ცნება,[1392] „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენციითა (ე.წ. „ორჰუსის კონვენცია“) რომლის ხელმომწერი ქვეყანა საქართველოც არის, წევრი სახელმწიფოების საჯარო დაწესებულებებისათვის ადგენს გარემოსდაცვით ინფორმაციასთან დაკავშირებულ რიგ ვალდებულებებს, დაწყებული მოთხოვნის პასუხად ინფორმაციის გაცემით და დამთავრებული ინფორმაციის აქტიური გავრცელებით. იმის გამო, რომ საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობა არ ით-

[1392] ამით გამოწვეული პრაქტიკული პრობლემების თაობაზე დაწვრ. იხ. მწვანე ალტერნატივა (ავტორი), გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში, 2017.

ვალისწინებს „გარემოსდაცვითი ინფორმაციის“ განსაზღვრებას, ხშირ შემთხვევაში წარმოიშობა პრობლემები და ორაზროვნება დაინტერესებული მხარის მიერ გარემოსა და გარემოსთან დაკავშირებული საკითხების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით, მიუხედავად იმისა, რომ ორჰუსის კონვენცია განსაზღვრავს, თუ რას მოიცავს „გარემოსდაცვითი ინფორმაცია“. გარდა ამისა, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და საქართველოს შორის ხელმოწერილი „ასოცირების შეთანხმებით“ (შეთანხმების XXVI დანართში მითითებულია 2003 წლის 28 იანვრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს „საზოგადოების გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ 2003/4/EC დირექტივა) ქვეყნის მიერ ნაკისრი ერთ-ერთი ვალდებულებაა „გარემოსდაცვითი ინფორმაციის“ საკანონმდებლო განსაზღვრების არსებობა და დაინტერესებული საზოგადოებისათვის აღნიშნული ინფორმაციის ჯეროვანი მიწოდების უზრუნველყოფა. ცვლილების მიზანია, „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში განიმარტოს „გარემოსდაცვითი ინფორმაციის“ ცნება. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ „გარემოსდაცვითი ინფორმაციის“ ცნების შემოღება ქართულ კანონმდებლობაში არის პირველი ეტაპი ასოცირების შეთანხმების VI კარის მე-3 თავის და XXVI დანართით (2003/4 დირექტივა) განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულების გზაზე, რის საფუძველზეც მომავალში განხორციელდება ასევე სხვა ცვლილებები, მათ შორის „გარემოსდაცვითი ინფორმაციის“ გაცემასთან დაკავშირებული პროცედურები. ეტაპობრივი ცვლილებების განხორციელება თავის მხრივ წარმოადგენს საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დინამიური ჰარმონიზაციის პროცესის ნაწილს“.[1393]

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული ცალკეული საკითხები მოწესრიგებულია მინისტრის ბრძანებაში,[1394] რომელიც აწესრიგებს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების, გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის წესსა და პირობებს, აგრეთვე, საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის სტანდარტებს. წესი არ ეხება გარემოს მდგომარეობის თაობაზე ინფორმაციის შექმნის ვალდებულების საკითხს. ვინაიდან გარემოს დაცვის „ჩარჩო კანონში“ გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაცია მოთხოვნის უფლების ობიექტი შეიძლება იყოს (წესში ნუსხაში ეს ელემენტები არ არის მოცული), აგრეთვე, კონსტიტუციური დავალდებულება გარემოსდაცვითი ინფორმაციის „დროულობასთან“ დაკავშირებით, სახელმწიფოს ავალდებულებს, შექმნას ასეთი ინ-

---

1393 https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/106945

1394 საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 2017 წლის 27 მარტის №12 ბრძანება „საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების წესის, საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის სტანდარტისა და გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის წესის დამტკიცების შესახებ“ (https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3616403).

ფორმაცია დინამიურ რეჟიმში. ეს მომენტები ამ წესში არ არის ასახული. ამავე დროს, მიზანშეწონილია, რომ ამ სფეროსთვის შეიქმნას სპეციალური მომწესრიგებელი კანონი და ის არ დარეგულირდეს მინისტრის ბრძანებით. ამით, ერთი მხრივ, შესაძლებელი გახდება სრულყოფილი რეფორმის ჩატარება, ხოლო, მეორე მხრივ, მოხერხდება სტაბილურობის შენარჩუნება.

## 3. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების პროცესში მონაწილეობა

### 3.1. ევროპული სამართალი

ევროპულ სამართალში გარემოსდაცვითი გადაწვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობასთან დაკავშირებით მოქმედებს, როგორც ორჰუსის კონვენციის ზოგადი მოთხოვნები,[1395] ისე სპეციალური დანაწესები, რომელიც გამოიყენება გარემოსდაცვითი ხასიათის გეგმებისა და პროგრამების მომზადება/დამტკიცების შემთხვევაში.[1396] ამ უკანასკნელი საკითხის მარეგულირებელ დირექტივას საზოგადოების მონაწილეობის თვალსაზრისით, ერთი მხრივ, შემოაქვს გადაწყვეტილების მიღებისას მაქსიმალურად ადრეულ ეტაპზე საზოგადოების მონაწილეობის ვალდებულება, ხოლო, მეორე მხრივ, აწესებს საზოგადოების მოსაზრებებისა და შენიშვნების გადაწყვეტილებაში გათვალისწინების ვალდებულებას. სხვა მხრივ, მას შემოაქვს უფლების დაცვის სპეციალური მექანიზმები.

### 3.2. ქართული სამართალი

ქართულ სამართალში რაიმე სპეციალური რეგულაცია გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით არ არსებობს. ერთი მხრივ, მოქმედებს ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნები და სასამართლო პრაქტიკამაც არაერთხელ დაადასტურა მისი ქმედითობა. მეორე მხრივ, მოქმედებს სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტები, როგორებიცაა გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი, სანებართვო წარმოებები და ა.შ., რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს ამგვარ მონაწილეობას. ამაზე კი შესაბამის თავებში უკვე იყო საუბარი.

---

[1395] Commission Decision of 13 December 2007 laying down detailed rules for the application of Regulation (EC) 1367/2006 of the European Parliament and of the Council on the Aarhus Convention as regards requests for the internal review of administrative acts (2008/50/EC).

[1396] Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC.

## 4. სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება[1397]

ევროპის მასშტაბით, გარემოს დაცვის სფეროში უფლების სასამართლო წესით დაცვასთან დაკავშირებით არსებობს ორი, ერთმანეთისაგან რადიკალურად განსხვავებული მიდგომა, ერთი მხრივ, ფრანგული მოდელის სახით, რომელიც გულისხმობს ინტერესზე დაფუძნებული გაფართოებული სარჩელის უფლებას (Interessenklage) და, მეორე მხრივ, გერმანული მოდელის სახით, რომელიც სასარჩელო უფლებას ზღუდავს სუბიექტური უფლებების დარღვევის წინაპირობით.[1398] ქართული გარემოს დაცვის სამართალი, ამ მხრივ, განსხვავდება გერმანული მოდელისაგან. ის ფრანგული მოდელის ანალოგიურად უშვებს ე.წ. „პოპულარული სარჩელების“ შესაძლებლობას, რომელიც დანერგილია ევროკავშირის უმეტეს წევრ სახელმწიფოში.

### 4.1. ევროპული სამართალი

ევროპულ სამართალში უფლების სასამართლო წესით დაცვის შესაძლებლობა არსებობს, როგორც გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებასთან, ისე ევროკავშირის გარემოსდაცვითი მოთხოვნების დარღვევასთან დაკავშირებით.[1399] გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების ინდივიდუალური ბუნების გამო, დარღვეული უფლების აღდგენისთვის სასამართლო დავა არაპრობლემატურია. რაც შეეხება ევროკავშირის გარემოსდაცვითი მოთხოვნათა დარღვევის გამო სასარჩელო უფლებამოსილებას, რომელსაც არ აქვს სუბიექტური ხასიათი, ეს შესაძლებელია ჰქონდეს მხოლოდ სპეციალურ გარემოსდაცვით კავშირებს, რომელიც უნდა აკმაყოფილებდეს 1367/2006 დირექტივის მე-10 მუხლის კრეტერიუმებს (ე.წ. აღიარებული გარემოსდაცვითი ორგანიზაცია). ამ თვალსაზრისით, ევროპული რეგულაციები არ შეესაბამება ორჰუსის კონვენციის მე-9 მუხლის მოთხოვნებს, რომელიც უფრო ფართო სასარჩელო უფლებამოსილებას იძლევა. თუმცა ევროკავშირში უფლების დაცვა სწორედ ამ დათქმით არის რეგლამენტირებული და ამ ნაწილში კონვენციის მოქმედება შეზღუდულია.

---

1397 ამ თავის 4.2. და 4.3. საკითხები ძირითადად ეფუძნება ჩემს ნაშრომს: ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 355-369.

1398 Wegener, Europäisches Umweltverwaltungsrecht, in Terhechte Jörg Philip (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, 1317.

1399 Commission Decision of 13 December 2007 laying down detailed rules for the application of Regulation (EC) 1367/2006 of the European Parliament and of the Council on the Aarhus Convention as regards requests for the internal review of administrative acts (2008/50/EC).

### 4.2. გერმანული სამართალი

#### *4.2.1. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები*

გერმანულ სამართალში, გარემოს დაცვის სფეროში უფლების დაცვა სასამართლო წესით გულისხმობს სასარჩელო უფლებამოსილებას, როგორც ნებართვის მაძიებლის/მფლობელის, ისე მესამე პირთა მხრიდან:[1400]

ნებართვის მაძიებლის/მფლობელის სასარჩელო უფლებამოსილება შეიძლება მოიცავდეს, როგორც მავალდებულებელ სარჩელს (Verpflichtungsklage) - თუ ის მიიჩნევს რომ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება უკანონოდ ზღუდავს მის სამეწარმეო თავისუფლებას, ისე ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე სარჩელს (Anfechtungsklage) და - თუ ის მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მის მიმართ განხორციელებული სანებართვო პირობების აქტუალიზაცია არათანაზომიერია.

დაინტერესებული პირების სასარჩელო უფლებამოსილება ასევე შეიძლება მოიცავდეს ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე სარჩელს - თუ მას მიაჩნია, რომ გამოცემული სანებართვო აქტით მას ადგება ზიანი, ან მავალდებულებელ სარჩელს - თუ მას მიაჩნია, რომ ახლადგამოვლენილ გარემოებათა გამო საწარმოს ფუნქციონირების გაგრძელება საფრთხის შემცველია.

#### *4.2.2. ნებართვის მაძიებლის/მფლობელის სასარჩელო უფლებამოსილება*

ნებართვის მაძიებელს/მფლობელს სასამართლოში მავალდებულებელი ან აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება აქვს როგორც დაცვის, ისე წინდახებულობის ვალდებულებასთან დაკავშირებით.[1401]

ძირითადი პრობლემა, რაც შეიძლება ნებართვის მაძიებლის შემთხვევაში არსებობდეს, არის სარჩელის სახეების გამიჯვნა. მაგ: ჰაიდელბერგის ცენტრალური გათბობის ქარხნის დავაში ნებართვის გამცემმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ სანებართვო პირობად განსაზღვრა გოგირდის ნაკლები კონცენტრაციის შემცველი საწვავის გამოყენება, (რომელიც მაქსიმუმ მხოლოდ 1% გოგირდის შემცველი უნდა ყოფილიყო). ჰაიდელბერგის ქარხანას კი სურდა ნაკლებფასიანი საწვავის გამოყენება, რომელიც, შესაბამისად, უფრო მეტ გოგირდს შეიცავდა. ამ შემთხვევაში პროცესუალური კითხვა მდგომარეობდა იმაში, რომ ჰაიდელბერგის ქარხანას სარჩელი უნდა აღეძრა სანებართვო პირობის (აქტის ნაწილობრივ) ბათილად ცნობის მოთხოვ-

---

1400 Koch, in ders. (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 4, Rn. 186.

1401 მაგ., ჰაიდელბერგის ცენტრალური გათბობის ქარხნის შემთხვევაში, იხ. BVerwGE 69, 37.

ნით, თუ უნდა აღეძრა მავალდებულებელი სარჩელი უფრო მეტი შინაარსის მქონე (უფლებადამშვები) აქტის გამოცემის მოთხოვნით. ამ კითხვაზე გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ უპასუხა, რომ მოცემულ შემთხვევაში, სწორი იქნებოდა მავალდებულებელი სარჩელი, ვინაიდან საწვავის კონკრეტული სახეობა განისაზღვრებოდა არა სანებართვო პირობით, არამედ ნებართვის ძირითადი შინაარსით.[1402]

ნებართვის მაძიებლის/მფლობელის სასარჩელო უფლებამოსილება, როგორც წესი, ეწინააღმდეგება გარემოს დაცვის ინტერესებს. ბუნებრივია, რომ ნებართვის მაძიებლის ნებისმიერი მოთხოვნა გულისხმობს გარემოს დაბუნძურების გაფართოებულ უფლებას. თუმცა ეს უკანასკნელი გამომდინარეობს ე.წ. გარემოს დაბინძურების მაპროვოცირებელი ძირითადი უფლებებიდან.[1403] ამიტომ, ასეთ შემთხვევაში სამართლიანი გადაწყვეტილება ემყარება არა გარემოს წინააღმდეგ მიმართული სასარჩელო უფლებამოსილების არსებობის ეჭვქვეშ დაყენებას, არამედ პროპორციულობისა და მესამე პირთა ინტერესების დაცვის პრინციპებს. თუმცა ერთი პრობლემა, რაც უფლებების დაცვის კუთხით გერმანულ სამართალში არსებობს, არის ის, რომ მესამე პირებს უფრო შეზღუდული სასარჩელო უფლებამოსილება აქვთ, ვიდრე ნებართვის მაძიებლებს/მფლობელებს. თუმცა ამ საკითხზე ქვემოთ უფრო დეტალურად იქნება საუბარი.

### 4.2.3. დაინტერესებული პირის სასარჩელო უფლებამოსილება

#### *4.2.3.1. გერმანული სამართლის ტრადიცია*

გერმანული ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება, ჯერ კიდევ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპებიდან გამომდინარე, ემყარება უფლებების დაცვის უზრინველყოფის კონცეფციას.[1404] შესაბამისად, სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება მინიჭებული აქვს მხოლოდ მას, რომელსაც შეუძლია დაასაბუთოს მისი საჯარო სუბიექტური უფლებების დარღვევა.[1405] ამგვარად, თუ სამართლებრივი წესრიგი პირს რაიმე უფლებას პირდაპირ არ ანიჭებს, მას არ შეუძლია მიმართოს სასამართლოს.[1406] ეს კონცეფცია, რომელიც გერმანიაში ისტორიულად განვითარდა, მნიშვნელოვნად ზღუდავს გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით რელევანტურ საქმიანობებზე სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობას, ვინაიდან ამ შემთხვევებში პირის სუბიქტური უფლებების დარღვევა და პირდაპირი და უშუალო ზიანი, უმეტეს შემთხვევებში, არ არის წარმოდგენილი.[1407] გერმა-

1402 BVerwGE 69, 37 (39).

1403 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე , 2016, ვ.ნ. 802-804.

1404 GG-ის 19.4. მუხლი.

1405 VwGO-ის 42.2. პარაგრაფი.

1406 Ramsauer, in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 3, Rn. 150.

1407 Ramsauer, in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 3, Rn. 150.

ნულ სამართალში სუბიექტური უფლებების დაცვის ეს ტრადიცია იმდენად ძლიერია, რომ მისი შეცვლა ვერც ორჰუსის კონვენციის გავლენამაც ვერ მოახერხა[1408] და იქ დღემდე ე.წ. დაცვის ნორმის თეორიის წიაღში აღმოცენებული მიდგომები დომინირებს.

### *4.2.3.2. მოძღვრება დაცვის ნორმის შესახებ*

დაცვის ნორმის თეორია, სარჩელის დასაშვებობის საკითხს აფუძნებს სუბიექტური საჯარო უფლების პრინციპზე, რომლის თანახმად, სასარჩელო უფლებამოსილება არსებობს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული აქტით ან განხორციელებული ქმედებით ირღვევა სამართლებრივი ნორმა, რომელიც იცავს მოსარჩელის ინტერესებს (ანუ არსებობს მესამე პირთა დამცავი ნორმა).[1409]

თუ როგორ უნდა განისაზღვროს სუბიექტური საჯარო უფლებები, ამ საკითხზე გერმანელი იურისტები ას წელზე მეტია მუშაობენ.[1410] ამ მოძღვრების ძველი ვარიანტი დაკავშირებულია ოთმარ ბიულერის სახელთან, რომლის თქმით, „სუბიექტური საჯარო უფლებები პირების მიმართ მხოლოდ და მხოლოდ მაშინ წარმოიშობა, როცა ... ნორმა გამოცემულია განსაზღვრული პირების ან პირთა წრის ინდივიდუალური ინტერესების სასარგებლოდ და არა მხოლოდ საზოგადო ინტერესების სასარგებლოდ“ (მაგ: ასეთია ძირითადი უფლებები, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს პირის საკუთრების, პირადი თავისუფლების და ა.შ. უფლებები).[1411] *ბიულერის* მიერ განვითარებულმა თეორიამ თავისი გავლენა დაცვის ნორმის თანამედროვე მოძღვრებაზეც შეინარჩუნა. თუმცა, თანამედროვე მოძღვრება, სამართლებრივად დაცული ინტერესებისგან ასხვავებს რეფლექსურ უფლებებს (Rechtsreflexe), რომელიც ეფუძნება ნორმას, „რომელიც მხოლოდ საჯარო ინტერესებს ემსახურება და ინდივიდუალურ ინტერესებს მოიცავს როგორც გვერდით ეფექტს მიუხედავად იმისა, ნორმის ძირითადი მიზანი ამ გვერდით ეფექტებს თავიდანვე გულისხმობდა თუ არა“.[1412] შესაბამისად, ამ მოდიფიცირებული მიდგომების თანახმად, მეზობლის სუბიექტური უფლებები შეიძლება არ გამომდინარეობდეს „იქიდან, რომ ნორმა პირთა წრეს სივრცობრივად, რაიმე არეალზე მინიშნებით განსაზღვრავს“, არამედ იქიდან, რომ „ნორმის სტრუქტურული ელემენტებიდან შესაძლებელია სუბიექტური ინტერესების ინდივიდუალიზება“.[1413]

---

1408 Ramsauer, in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 3, Rn. 151.

1409 დაცვის ნორმის თეორიის თაობაზე დაწვრ. იხ. Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO (Komm.), 2006, §42, Rn. 386 ff.

1410 Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO (Komm.), 2006, §42, Rn. 386.

1411 Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO (Komm.), 2006, §42, Rn. 387.

1412 OVG Münster, in NJW, 1965, 650.

1413 BVerwG, NVwZ, 1987, 409.

ამგვარად, დაცვის ნორმის თეორიის მიხედვით, მოქმედი კანონის „არსისა და მიზნის“ მეთოდური ინტერპრეტაცია უნდა ემყარებოდეს ნორმის გრამატიკულ, გენეტიკურ, ისტორიულ ან/და სისტემატურ ახსნა-განმარტების მეთოდებს, და არა მის სუბიექტურ შეფასებას, რათა მოცემულ შემთხვევაში დადგინდეს კანონმდებლის ობიექტური ნება.[1414] სწორედ, ამ მოტივებით კანონის თელეოლოგიური ახსნა-განმარტების მეთოდი დაუშვებელია გახდეს სუბიექტური უფლების განმსაზღვრელი კანონის არსისა და მიზნის კონკრეტიზაციის დამოუკიდებელი საშუალება.[1415]

### *4.2.3.3. სარჩელი ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების მიმართ*

ვინაიდან გერმანულ სამართალში გაბატონებულია დაცვის ნორმისა და სუბიექტური საჯარო უფლებების დაცვის მოძღვრება, ამდენად, ტრიპოლარულ ურთიერთობაში დაინტერესებულ პირებს, რომელთა ინტერესებსაც ეხება სანებართვო აქტი, უფლება აქვთ მხოლოდ დაცვის ვალდებულების შემთხვევაში შეიტანონ სარჩელი სანებართვო აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე, ან აღძრან მავალდებულებელი სარჩელი მაგ: ისეთი სანებართვო პირობების მიმართ, რომლის დარღვევა, ან რომლის ძველი სახით დატოვება არღვევს სამართლის ნორმას, რომელიც იცავს მოსარჩელის სუბიექტურ უფლებებს (ანუ არღვევს მესამე პირთა დამცავ ნორმას). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დაცვის პრინციპის მიმართ სასარჩელო უფლებამოსილება გამომდინარეობს იქიდანაც, რომ იმისიების დაცვის კანონი პირდაპირ მიუთითებს „საზოგადოებისა და მეზობლის“ დაცვაზე.[1416] თუ საზოგადოების ცნებაში მეზობელიც მოაზრებულია,[1417] საკუთრივ მეზობლის ცნების ქვეშ უფრო ვიწრო გაგებით იგულისხმება პირი ან პირთა ჯგუფი (საწარმოში დასაქმებული პერსონალის ჩათვლით), რომელსაც განსაზღვრული ტერიტორიული სიახლოვე აკავშირებს საფრთხის წყაროსთან და მის სულიერ ან ფიზიკურ კეთილდღეობას, ასევე, სანივთო უფლებებს ემუქრება მავნე ზემოქმედება.[1418]

წინდახედულობის შემთხვევაში, მესამე პირთა სასარჩელო უფლებამოსილება, გერმანული სამართლის თანახმად, ზემოთ აღნიშნული მიდგომების გამო, პრაქტიკულად გამორიცხულია. მითუმეტეს, წინდახედულობის ნორმის შემადგენლობაში, დაცვის ვალდებულებისგან განსხვავებით, სუბიექტთა წრე - „საზოგადოება და მეზობელი“ არ არის ნახსენები.[1419] ავტორთა

---

1414 Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO (Komm.), 2006, §42, Rn. 391.

1415 Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO (Komm.), 2006, §42, Rn. 391.

1416 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 84.

1417 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 85 ff.

1418 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 87 ff.

1419 BImSchG-ის 5.1.2. პარაგრაფი.

უმრავლესობის აზრით, დაცვის ვალდებულების ფარგლებში, საკმარისად არის გათვალისწინებული მესამე პირთა ინტერესები, წინდახედულობის მიზანი კი ემსახურება ე.წ. „კოლექტიური რისკების" შემცირებას და არ არის ინდივიდუალიზებული.[1420]

### *4.2.4. გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების სასარჩელო უფლებამოსილება*

გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული გერმანიაში გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების სასარჩელო უფლებამოსილების (ე.წ. Verbandsklage) საკითხი სულ უფრო აქტუალურია, რასაც განაპირობებს ამ ინსტიტუტის ფუნქცია - წინააღმდეგობა გაუწიოს გარემოს დაცვის სამართლის აღსრულების დეფიციტებს იქ, სადაც ინდივიდუალური უფლების დაცვა უარყოფილია.[1421] განსაკუთრებული აქტუალობა ამ საკითხმა შეიძინა 2002 წელს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ბუნების დაცვის კანონში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილების შემდეგ, რომლის ფარგლებშიც გაჩნდა ე.წ. „ალტრუისტული სარჩელის უფლება".[1422] ეს უკანასკნელი გარემოსდაცვით ორგანიზაციებს აძლევდა ფართო უფლებას, მიემართათ სასამართლოსათვის, როგორც მათი პარტიციპაციის უფლების დარღვევისათვის (ორგანიზაციების სასარჩელო უფლებამოსილების წარმოება-სამართლებრივი შინაარსი), ისე ისეთი ღონისძიებების განხორციელების წინააღმდეგ, ან ღონისძიების განხორციელებისაგან თავის შეკავების მოთხოვნით, რომელიც ეხებოდა ან დაცულ ტერიტორიებს, ან რომელშიც კანონმდებლობით გათვალისწინებული იყო საზოგადოების მონაწილეობა.[1423]

გერმანიაში არსებობს ასევე ჩარჩო კანონი გარემოს დაცვის სფეროში სამართლებრივი დახმარების შესახებ, რომელიც ბუნების დაცვის კანონისაგან განსხვავებით, თავიდან არ გულისხმობდა გაფართოებულ სასარჩელო უფლებას, არამედ შეზღუდული იყო ისეთი შემთხვევებით, როცა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება მოიცავდა კონკრეტული პირის სუბიექტური საჯარო უფლებების დარღვევას. ბუნებრივია, ეს წინააღმდეგობაში მოდიოდა ევროპული სამართლის (2003/35/EG[1424]) მოთხოვნებთან.[1425]

---

1420 Dietlein, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §10, Rn. 163.

1421 Calliess, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes Tendenzen zu einer „Privatisierung des Gemeinwohls" im Verwaltungsrecht? 2003, NJW, 97.

1422 ალტრუისტული სარჩელების კრიტიკის შესახებ იხ. Calliess, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes Tendenzen zu einer „Privatisierung des Gemeinwohls" im Verwaltungsrecht? 2003, NJW, 100 ff.

1423 Gellermann, Naturschutzrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2007, § 10, Rn. 113.

1424 დირექტივა განსაზღვრული გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებაში საზოგადოების მონაწილეობის თაობაზე.

1425 Gellermann, Naturschutzrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2007, § 10, Rn. 118.

ამიტომ, 2013 წლის დასაწყისში, ცვლილება შევიდა კანონში და გაერთიანებების სასარჩელო უფლებამოსილება გაფართოვდა. კერძოდ, ახალი ჩანაწერის თანახმად, „აღიარებულ ან სხვა ქვეყნის გაერთიანებას, საკუთარი უფლების დარღვევის დასაბუთების გარეშე, უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს ადმინისტრაციული საპროცესო კანონის შესაბამისად და გაასაჩივროს 1-ლი პარაგრაფის 1-ლი პუნქტით განსაზღვრული გადაწყვეტილებები ან მოითხოვის მათი მიღებისაგან თავის შეკავება, თუ ის დაასაბუთებს, რომ ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილება ან გადაწყვეტილების მიღებისაგან თავის შეკავება ეწინააღმდეგება სამართლებრივ ნორმებს, რომელიც ემსახურება გარემოს დაცვას და რომელსაც შესაძლებელია გადაწყვეტილებისათვის ჰქონდეს რელევანტური მნიშვნელობა.“[1426] გასაჩივრების ფარგლები, ძირითადად, სწორედ, იმისიების ნებართვასა და გზშ-ს დაქვემდებარებულ საქმიანობებს მოიცავს.[1427] ამგავარად, ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებით გარემოსდაცვითი გაერთიანებების სარჩელის უფლება გასცდა მხოლოდ ბუნების დაცვის კანონის სფეროს და იგი მნიშვნელოვნად გაფართოვდა, რაც სრულად ეხმიანება ამ ინსტიტუტის ევროპულ იდეას - აღმოფხვრას გარემოს დაცვის სამართლის დეფიციტები იქ, სადაც ინდივიდუალური უფლების დაცვა უარყოფილია.

### 4.3. ქართული სამართალი

#### *4.3.1. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის მიდგომები*

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესი კოდექსი განსაზღვრავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის,[1428] ან მავალდებულებელი სარჩელების დასაშვებობის წინაპირობებს,[1429] რომლის თანახმად, სარჩელი დასაშვებია, თუ დავაში მოსარჩელის კანონიერი უფლების ან ინტერესის მიმართ იკვეთება პირდაპირი და უშუალო (ინდივიდუალური) ზიანის სავარაუდო მიყენება. ქართული კანონმდებლის ამ ჩანაწერით სავარაუდო ზიანის მიყენება კონკრეტულია და უნდა გამომდინარეობდეს უშუალოდ მოქმედი სამართლებრივი ნორმებისაგან,[1430] „ანუ სარჩელის შემტანს სარჩელში დასმული საკითხისადმი უშუალო უფლებადამცავი ინტერესი უნდა ჰქონდეს“,[1431] რაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ გამორიცხავს ე.წ. „პოპულარული“

---

1426 UmwRG-ის 2.1. პარაგრაფი.

1427 UmwRG-ის 2.1 (ნომ. 1, 2, 3) პარაგრაფი.

1428 სასკ-ის 22-ე მუხლი.

1429 სასკ-ის 23-24-ე მუხლები.

1430 კოპალეიშვილი/სხირტლაძე/ქარდავა/ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, 2008, 335.

1431 კოპალეიშვილი/სხირტლაძე/ქარდავა/ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, 2008, 121.

სარჩელების აღძვრის შესაძლებლობას.[1432] თუმცა, მეორე მხრივ, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის ჩანაწერი - „თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი“ და „კანონიერი უფლება ან ინტერესი“, გერმანული სამართლისაგან განსხვავებით, სასარჩელო უფლებამოსილების უფრო გაფართოებულ დიმენსიას გულისხმობს, რაც ქართული კანონმდებლობით შესაძლებელია პოპულარულ სასარჩელო უფლებამოსილებაშიც გადაიზარდოს.

### *4.3.2. გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიდგომები*

საქართველოში უფლების სასამართლო წესით დაცვა იმისიების დაცვის სფეროში სწორედ იმ პოპულარულ სასარჩელო უფლებას გულისხმობს, რომელსაც გამონაკლისის სახით უშვებს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობა. კერძოდ, ქართულ გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში სარჩელის სასამართლოში დასაშვებობა აუცილებელ წინაპირობად არ მოითხოვს, რომ მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს კონკრეტულად ადგებოდეს პირდაპირი და უშუალო ზიანი. გარდა თეორიული მოსაზრებისა, რომ გარემო საერთო (ყველას) სიკეთეა[1433] და მისი დაცვა ყველასვე უნდა შეეძლოს, ქართულ სამართალში პოპულარული სარჩელების შესაძლებლობა[1434] ასევე გამყარებულია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებით, რომელთა შესაბამისად, ყველას აქვს უფლება „სასამართლო წესით მოითხოვოს ეკოლოგიურად საშიში ობიექტების განთავსების, პროექტირების, მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და ექსპლუატაციის შესახებ გადაწყვეტილებათა შეცვლა“,[1435] ან „სასამართლო წესით მოითხოვონ ატმოსფერული ჰაერის დამაბინძურებელი ობიექტების განთავსების, დაპროექტების, მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და ექსპლუატაციის შესახებ გადაწყვეტილებათა შეცვლა“[1436] და სხვა.[1437] თუ რა იგულისხმება ცალკეულ სფეროში ბუნებრივი რესურსების არამართლზომიერ სარგებლობაში ან საშიში ობიეტების განთავსებაში, ამას განსაზღვრავს შესაბამისი სფეროს კანონმდებლობა და ის საკმაოდ ფართო არეალს მოიცავს.

რაც შეეხება საქართველოში გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების პოპულარული სასარჩელო უფლებამოსილების სამართლებრივ საფუძველს, ის ზემოაღნიშნული სექტორალური კანონმდებლობის გარდა, აგრეთვე, გამყა-

---

1432 კოპალეიშვილი/სხირტლაძე/ქარდავა/ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, 2008, 135.

1433 ამ მიმართულებით ევროპული სასამართლო ავითარებს „საერთო ინტერესების“ თეორიას, რომელიც სასარჩელო უფლებამოსილებას აძლევს ნებისმიერ პირს ასეთი ინტერესისათვის საფრთხის შექმნის შემთხვევაში.

1434 რაც გერმანულ სამართალში თავიდანვე დაუშვებელია.

1435 გდკ-ის მე-6 მუხლის „თ“ პუნქტი.

1436 აჰდკ-ის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

1437 აჰდკ-ის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი; ცსკ-ის მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი; წკ-ის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

რებულია „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ 1998 წლის 25 ივნისის ორჰუსის კონვენციით.[1438] კონვენციის მე-9 მუხლის საფუძველზე პრაქტიკაში ორგანიზაციების სარჩელებს რაიმე დაბრკოლება არ ექმნება.[1439] ამიტომ, ბოლომდე ვერ გავიზიარებ ზოგიერთი ავტორის მიერ გამოთქმულ მოსაზრებას იმასთან დაკავშირებით, რომ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით შესაძლებელია, გარემოსდაცვით ორგანიზაციებს შეეზღუდოთ პოპულარული სარჩელის უფლება.[1440] რეფორმის საჭიროება, რაც ამ მხრივ არსებობს, არის ამ საკითხის სისტემატიზებული მოწესრიგება ერთიან ნორმაში, რაც ტრანსფარენტულობის გარდა, იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისითაც სწორი იქნებოდა.

[1438] საქართველოში ძალაშია 2001 წლის 30 ოქტომბრიდან.

[1439] იხ. მაგ., ბითაძე, ადამიანის ეკოლოგიური უფლებების დაცვის საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების გავლენა ქართულ სამართალზე, 2008, 151-160.

[1440] ხოფერია, „გაერთიანებების სარჩელი“ გარემოს დაცვის სამართალში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2013, 147.

# გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხა


1) **ბაუმი გერჰართ,** იხსენით ძირითადი უფლებანი! მოქალაქის თავისუფლება თუ უსაფრთხოება (გერმანულიდან თარგმნა მაია ფანჯიკიძემ), თბილისი, 2009;

2) **ბითაძე მაია,** ადამიანის ეკოლოგიური უფლებების დაცვის საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების გავლენა ქართულ სამართალზე, თბილისი, 2008;

3) **ბითაძე მაია,** ეკოლოგიური უფლებების დაცვა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, იხ. კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, თბილისი, 2006;

4) **ბოხაშვილი ბესარიონ, კორკელია კონსტანტინე,** პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება და სახელმწიფოს ვალდებულება, თბილისი, 2017;

5) **ბრეგვაძე ლაშა,** აუტოპოიეტური სამართლებრივი კულტურის თეორია: სამართლის ტრანსფერები და სამართლებრივი თვითრეგულირება გლობალურ საზოგადოებაში, 2016 ();

6) **გაბრიჩიძე გაგა,** ევროპული კავშირის სამართალი, თბილისი, 2012;

7) **გივიაშვილი ირაკლი,** ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, იხ. კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, თბილისი, 2006;

8) **გივიაშვილი ირაკლი,** გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა, როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის პროცედურული მოთხოვნა და მისი კავშირი დემოკრატიასთან, იხ. კორკელია (რედ.) ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები, თბილისი, 2012;

9) **გიორგიშვილი ქეთევან,** შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, გვ. 20;

10) **გოგიტიძე ნანა, გვილავა მზია, თურმანიძე ოთარ, იულრიხი რალფ,** გზშ-ის პროცედურის განხორციელების მიმოხილვა, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, მეოთხე კვარტალი, 1999;

**11)** **ერემოვი გრიგოლ,** საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 1967;

**12)** **ვინტერი გერდ,** ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1;

**13)** **ვინტერი გერდ, ტურავა პაატა, ყალიჩავა კობა,** საქართველოს გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, თბილისი, 2010.

**14)** **ზოიძე ბესარიონ** ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, თბილისი, 2005;

**15)** **ზომერმანი პარლ-პეტერ,** საჯარო მმართველობა დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თბილისი, 2016;

**16)** **იზორია ლევან,** იხ. იზორია/კორკელია/კუბლაშვილი/ხუბუა, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, თბილისი, 2005;

**17)** **იზორია ლევან,** თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2008;

**18)** **იულიჰი რალფ, გოგალაძე ხათუნა,** ევროკავშირთან აპროქსიმაციის საგზაო რუკა გარემოს დაცვისა და კლიმატთან დაკავშირებული ქმედებების სფეროებში, 2016 ();

**19)** **კორკელია კოსტანტინე,** საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართალი საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში, იხ. წიგნში: კორკელია/სესიაშვილი (რედ.), საქართველო და საერთაშორისო სამართალი (სტატიათა კრებული), თბილისი, 2001;

**20)** **კუბლაშვილი კონსტანტინე,** სიცოცხლის უფლება საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: კონსტანტინე კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, თბილისი, 2006;

**21)** **ლომსაძე ნიკოლოზ,** ატმოსფერული ჰაერის სამართლებრივი დაცვა, თბილისი, 1966;

**22)** **კოპალეიშვილი მაია, სხირტლაძე ნუგზარ, ქარდავა ეკატერინე, ტურავა პაატა (რედ),** ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008;

**23)** **მწვანე ალტერნატივა (ავტორი),** „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ გაეროს ევროპის ეკონომიკური კომისიის კონვენციის (ორჰუსის კონვენციის) განხორციელება საქართველოში (ალტერნატიული ანგარიში), თბილისი, 2014;

**24)** **მწვანე ალტერნატივა (ავტორი),** გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში, თბილისი, 2017;

**25)** **სამხარაძე ირაკლი,** სამართლებრივ სისტემათა ჰარმონიზაცია: ევროკავშირი და საქართველო, სამართლის ჟურნალი, №1, 2015;

**26)** **ურუშაძე თენგიზ/ლორია ვალერი,** ეკოლოგიური სამართალი, თბილისი, 2003

**27)** **ქურდაძე ირინა,** საერთაშორისო და რეგიონული საერთაშორისო სამართლის პრიმატი და საქართველო, იხ. წიგნში: კორკელია/სესიაშვილი (რედ.), საქართველო და საერთაშორისო სამართალი (სტატიათა კრებული), თბილისი, 2001;

**28)** **ყალიჩავა კობა,** გარემოს დაცვის სამართალი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თბილისი, 2016;

**29)** **ყალიჩავა კობა,** გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე (ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება), თბილისი, 2016;

**30)** **ყალიჩავა კობა,** საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სრულყოფის სტრატეგიული ასპექტები, იხ. სამართლის ჟურნალი, №2, 2012;

**31)** **ყალიჩავა კობა,** ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია ევროინტეგრაციის ჭრილში – წარსულის გამოცდილება და მომავლის პერსპექტივები, იხ. სამართლის ჟურნალი, №2, 2017;

**32)** **კობა ყალიჩავა,** სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, #2;

**33)** **მელქ შუქუროვა, სოფიკო ახობაძე, ნუნე ჰარუთუნიანი,** პასუხისმგებლობა და გარემოზე მიყენებული ზიანი, ეკონომიკური ღირებულებების შეფასება: მეთოდოლოგია, ჩარჩოები, კრიტერიუმები, გამოყენება, 2014 ();

**34)** **ცნობილაძე პაატა,** საერთაშორისო სამართლისა და შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის თანაფარდობა, იხ. წიგნში: კორკელია/სესიაშვილი (რედ.), საქართველო და საერთაშორისო სამართალი (სტატიათა კრებული), თბილისი, 2001;

**35)** **ხოფერია რევაზ,** „გაერთიანებების სარჩელი“ გარემოს დაცვის სამართალში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი“, 2013;

**36)** **ჭანტურია ლადო,** გლობალური ეკოლოგიური პრობლემა და სამართალი, ჟურნ. „სამართალი“, 1991, №4;

**37)** **ჭანტურია ლადო,** უძრავი ნივთების საკუთრება: შედარებითი სამართლებრივი კვლევა (გერმანული სამართლის მაგალითზე), მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2001;

**38)** **Abdul-Sattar Nizami,** Comparative Analysis of the EIA System of Developed and Developing Countries: Cases of Hydroelectric power Plants, Göteborg, Sweden, 2007;

**39)** **Alan Watson,** Legal Transplants: An Approach to Comparative Law, 2th Ed., 1993, 22;

**40)** **Alexander M., Sulkowski A., Wiggins W.,** Sustainability & Tax Policy: Fixing a Patchwork of Policies with a Coherent Federal Framework, in: Virginia Environmental Law Journal, 35 (1), 2016;

**41)** **Appel Ivo,** Grenzen des Risikorechts, in: Appel/Hermes/Schönberger, Öffentliches Recht im offenen Staat, Berlin, 2011;

**42)** **Appel Ivo,** Staatliche Zukunft- und Entwicklungsvorsorge: Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, Tübingen, 2005;

**43)** **Appel Ivo,** Staatliche Zukunft- und Entwicklungsvorsorge: Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, Tübingen, 2005;

**44)** **Bailey P., McCullough E., Suter S.,** Can Governments Ensure Adherence to the Polluter Pays Principle in the Long-term CCS Liability Context? In: Sustainable Development Law & Policy Journal, 12 (2), 2012;

**45)** **Bayersmann Detmar,** Gibt es naturwissenschaftliche Grundlagen für Grenzwerte bei Stoffkombinationen? in: Winter Gerd (Hrsg.), Grenzwerte. Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt- Arbeits- und Kebensmittelschutzes, Düsseldorf, 1986;

**46)** **Beck Ulrich,** Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M. 1986;

**47)** **Beckmann Martin,** in: Hoppe (Hrsg.), Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfung (Kommentar), Köln u.a. 2012, §§ 11 und 12;

**48)** **Bleeker A.,** Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice. European Energy and Environmental Law Review, 18 (6), 2009;

**49)** **BMU (Hrsg.),** Umweltschutz im Deutschland – Nationalberichr der Bundesrepublik Deutschland für die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Brasilien im Juni, Bonn, 1992;

**50)** **Böhm Franziska, Weigand Christopher,** Rule of Law in Public Administration: Building Up an Administrative Legal System in the South Caucasus, in: R. Kirsch, E. Siehl, A. Stockmayer (eds.), Transformation, Politics, and Implementation: Smart Implementation in Governance Programs, Baden-Baden, 2017, 221;

**51)** **Böhm Monika,** Der Normmensch: Materielle und Prozedurale Aspekte des Schutzes der Menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen, Thübingen, 1996;

**52)** **Böhm Monika,** in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 2010;

**53)** **Bosselmann Klaus,** Vom Umweltrecht zum Ökorecht, UTR 27, 1994, 3;

**54)** **Breuer Büdiger,** Anlagengenehmigung und Grundpflichten, in: Gzajka/Hasmann/Rebentisch (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung: 25 Jahre Bundes-Immissionsschitzgesetz, Festschrift für Gerhard Feldhaus, Heidelberg, 1999;

**55)** **Breuer Büdiger**, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Atomrecht, DVBl, 1978, 829.

**56)** **Breuer Büdiger**, Strukturen und Tendenzen des Umweltschutzrechts, in: Der Staat, 1981, 393;

**57)** **Breuer Rüdiger,** Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht, NVwZ, 1986, 171;

**58)** **Breuer Rüdiger,** Umweltschutzrecht, in: Schmidt-Aßmann/schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin, 2008;

**59)** **Bugge H.,** The Principles of "Polluter-Pays" in Economics and Law. Law and Economics of the Environment, 53, 1996;

**60)** **Calliess Christian,** Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes Tendenzen zu einer „Privatisierung des Gemeinwohls" im Verwaltungsrecht? 2003, NJW, 97;

**61)** **Calliess Christian**, EG-Umweltrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., Berlin, 2007;

**62)** **Calliess Christian**, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB, ZUR, 2008, 343;

**63)** **Calliess Christian**, Naturschutzrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., Berlin, 2007;

**64)** **Calliess Christian**, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen, 2001;

**65)** **Castaneda O. J.,** The World Bank Adopts Environmental Impact Assessment, Pace International Law Review, Volume 4/Issue 1/Article 10, 1992;

**66)** **Caunter J., Cowperthwaite A., Gould E.,** Polluter pays? Resource Management Journal, 13 (1), 2005, 1-44.

**67)** **Chanturia Lado,** Die Europäisierung des georgischen Rechts – bloßer Wunsch oder große Herausforderung?, RabelsZ, Bd. 74, 2010, 154;

**68)** **Coing Helmut,** Europäisierung der Rechtswissenschaft, NJW, 1990, 93;

**69)** **Council of Europe Publishing,** Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2012;

**70)** **Couzinet Daniel,** Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, Berlin, 2007;

**71)** **Curtius Fridrich,** Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, Berlin, 2005;

**72)** **De Sadeleer Nicolas,** Environmental Principles, Oxford University Press, United States, 2002;

**73)** **De Sadeleer Nicolas,** Liability for Oil Pollution Damage versus Liability for Waste Management: The Polluter Pays Principle at the Rescue of the Victims. Journal of Environmental Law, 21 (2), 2009, 299-307;

**74)** **Dechezleprêtre A.,** The Impacts of Environmental Regulations on Competitiveness, in: Review of Environmental Economics and Policy, 11 (2), 2017;

**75)** **Denninger Erhard,** Der Präventions-Staat, KJ 1988, 1;

**76)** **Di Fabio Udo,** Integratives Umweltrecht Bestand, Ziele, Möglichkeiten, NVwZ, 1989, 329;

**77)** **Di Fabio Udo,** Integratives Umweltrecht Bestand, Ziele, Möglichkeiten, NVwZ, 1998, 329;

**78)** **Di Fabio Udo,** Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: Nürnberger (Hrsg.), Festschrift für Gerhard Ritter zu seinem 60. Geburtstag, Tübingen, 1997;

**79)** **Dietlein Johannes,**, in Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011, §§ 4, 5;

**80)** **Dolde Klaus-Peter,** Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) - Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ, 1997, 313;

**81)** **Donald M Goldberg,** A comparison of sic environmental Impact Assessment regimes, 1995;

**82)** **Driesen David M., Adler Robert W., Engel Kirsten H.,** Enviromental Law: a conceptual and pragmatic approach, Austin, 2011;

**83)** **Duve Thomas,** Internationalisierung und Transnationalisierung der Rechtswissenschaft – aus deutscher Perspektive, Frankfurt a.M. 2013;

**84)** **Eifert Martin,** Umweltschutzrecht, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2008;

**85)** **Ekardt Felix,** Steuerungsdefizite im Umweltrecht (Ursachen unter besonderer Berücksichtigung des Naturschutzrechts und Grundrechte), Sinzheim, 2001;

**86)** **Elster Jon,** The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, in: P. Polszajski (Hrsg.), Philosophy of Social Choice, 1990, 309;

**87)** **Elvis-Imo G.,** An Analysis of the Polluter Pays Principle in Nigeria, in: University of Ibadan Law Journal, 1 (1), 2017;

**88)** **Epiney Astrid,** in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, Berlin, 2017;

**89)** **Epiney Astrid,** Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., Baden-Baden, 2013;

**90)** **Erbguth Wilfried, Schlacke Sabine,** Umweltrecht, 3. Aufl., Baden-Baden, 2010;

**91)** **Evers Adalbert/Nowotny Helga,** Über den Umgang mit Unsicherheit: Die Entwicklung der Gestaltbarkeit von Geselschaft, Frankfurt a. M. 1986;

**92)** **Feldhaus Gerhard,** Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik, NVwZ, 2001, 1;

**93)** **Feldhaus Gerhard,** Der Vorsorgegrundsatz des Bunde-Immissionsschutzgesetzes, DVBl, 1980, 131;

**94)** **Feldhaus Gerhard,** Einführung in die neue Störfall-Verordnung, UPR 2000, 121;

**95)** **Feldhaus Gerhard,** Konturen eines modernen Umweltrechts, DÖV, 1974, 614;

**96)** **Feldhaus Gerhard,** Zur Geschichte des Umweltrechts in Deutschland, in: Dolbe/GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin, 2001;

**97)** **Feser Hans-Dieter,** Vom End-of-pipe zum integrierten Umweltschutz, in: Feser/Flieger/Hauf (Hrsg.), Integrierter Umweltschutz, Umwelt- und Ressourcenschonung in der Industriegeselschaft, Regensburg, 1996;

**98)** **Forsthoff Ernst,** Staat der Industriegeselschaft, München, 1971;

**99)** **Friedman Lawrence M.,** The Legal System, New York, 1975;

**100)** **Gaentzsch Günter,** in: Schlichter/Stich (Hrsg), Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, Köln u.a., 2006, § 1;

**101)** **Gehne Katja,** Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip (Normativer Aussagegehalt, rechtstheoretische Einordnung, Funktionen im Recht, Tübingen, 2011;

**102)** G**eiger Rudolf, Khan Daniel-Erasmus, Kotzur Markus (Hrsg.),** EUV/AEUV (Komm.), München, 6 Aufl., 2017;

**103)** **Gellermann Martin,** Naturschutzrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., Berlin, 2007;

**104)** **Graggaber M., Pistecky W.,** The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples, 2015;

**105)** **Grimm Dieter,** Die Zukunft der Verfassung, Berlin, 1991;

**106)** **Gromitsaris Athanasios,** Die Lehre von der Genehmigung, in: VerwArchiv, 1997, 52;

**107)** **Grossman G.,** Agriculture and the Polluter Pays Principle. Electronic Journal of Comparative Law, 11 (3), 2007;

**108) Gunther Teubner,** Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences, in: The Modern Law Review, Vol. 61, (1998), 11.

**109) Gusy Christoph,** Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe, DÖV 1996, 573;

**110) Häberle Peter,** Zeit und Verfassungskultur, in: Peisl/Mohler (Hrsg.), Die Zeit, Bd. 6, München, 1983;

**111) Häfner Christofer,** Verantwortungsteilung im Genehmigungsrecht: Entwicklung und Aspekte der Umsetzung eines Sachverständigenmodells für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, Berlin, 2010;

**112) Haismann-Grasel Barbara,** Bürgerbeteiligung an gebundenen Verwaltungsentscheidungen: Probleme des Anlagen-Genehmigungsverfahrens nach dem BImSchG aus der Sicht der Drittbetroffenen, Darmstadt, 1985;

**113) Harris D., O'boyle M. & Warbrick,** Law of the European Convention on Human Rights, Third edition, Oxford University Press, 2014;

**114) Heinrich Herbert,** Anmerkung zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24.2.1976, GewArch. 1976, 159;

**115) Hermann Martin,** Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen im Lichte des Verfassungsrechts: Zur Auslegung des § 9 LuftVG, Berlin, 1994

116) Hesse, Der Schutz-Staat geht um, JZ 1991, 744 ff.

**117) Holder Jane, Lee Maria,** Environmental Protection, Law and Policy, Cambridge University Press, United Kingdom, 2007;

**118) Isensee Josef,** Das Grunrecht als Abwehrrecht und als Staatliche Schutzpflicht, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, Heidelberg, 2000;

**119) Jans Jan H./von der Heide,** Europäisches Umweltrecht, Groningen, 2003;

**120) Jarass Hans D.,** Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), München, 7. Aufl. 2010;

**121) Joseph S.,** The Polluter Pays Principle and Land Remediation: A Comparison of the United Kingdom and Australian Approaches. Australian Journal of Environmental Law, 1 (1), 2014;

**122) Kalichava Koba,** Europäisierung des georgischen Verwaltungsrechts – Die Transformation des modernen georgischen Verwaltungsrechts, DÖV, 2018, 389;

**123) Kalichava Koba,** Impact of Construction Law Reform on the Freedom of Business in Georgia, in: Perspectives of Administrative Sciences №2, 2016;

**124) Kalichava Koba,** Legal Analysis of the Ruling №2/1/410, 7 February 2007, of the Constitutional Court of Georgia, in South Caucasus Law Journal, 06/2015;

**125) Kischel Uwe,** Rechtsvergleichung, München, 2015;

**126) Klingaman R.,** The European Community and Liability for Cleaning Up Abandoned Hazardous Waste Sites: Should the EC Follow the United States' Example? Wisconsin International Law Journal, 9, 1990;

**127) Kloepfer Michael (Hrsg.),** Umweltstaat, Berlin/Heidelberg, 1989;

**128) Kloepfer Michael,** Droht der autoritäre ökologische Staat? In: Baumeister (Hrsg.), Wege zum Ökologische Rechtstaat, Taunusstein, 1994;

**129) Kloepfer Michael,** Umweltrecht, 3. Aufl., München, 2004;

**130) Kloepfer Michael,** Umweltrecht, 4. Aufl., München, 2016;

**131) Kloepfer Michael,** Umweltstaat als Zukunft, Bonn, 1994;

**132) Kloepfer Michael,** Zur Rechtsumbildung durch Umweltschutz, Heidelberg, 1990;

**133) Knopp Lothar/ Piroch Ingmar,** Umweltschutz und Wirtschaftskrise – Verschärfung des Spannungsverhältnisses Ökonomie-Ökologie? ZUR, 2009;

**134) Koch Hans-Joachim,** Immissionschutzrecht, in Koch Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, Köln, Berlin, München, 2. Aufl. 2007;

**135) Koch Hans-Joachim/Siebel-Huffmann,** Das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP, NVwZ, 2001, 1081;

**136) Koepfer Isabell,** Stand der Technik und Umweltpualität, Baden-Baden, 2001;

**137) König Klaus,** Moderne öffentliche Verwaltung (Stidium der Verwaltungswissenschaften), Berlin, 2008;

**138) Kracht Harald, Wasielewski Andreas,** in: Rengeling (Hrsg), HUDUR, Bd. I, Köln u.a., 1998;

**139) Kubasek Nancy, Silverman Gary,** Environmental Law, United States, 1997;

**140) Landhout E. Petra, Broek Berthe,** The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, in: Utrecht Law Review, 10 (2), 2014;

**141) Lewin Peter,** Pollution Externalities: Social Cost and Strict Liability, in: Cato Journal, 2 (1), 1982;

**142) Lies-Benachib Gudrun**, Immissionsschutz im 19. Jarhundert, Berlin, 2002;

**143) Lothar Knopp, Franz-Joseph Peine, Andrea Radcke,** Rechtsfragen der Abscheidung und Speicherung von CO2 (CCS), Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Brandenburg, Berlin, 2011;

**144) Lübbe-Wolff Gertrude,** IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ, 1998, 777;

**145) Ludger Giesberts,** in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG), München, 2007;

**146) Lund-Iversen Martin, Mete Silvia,** EIA Screening, 2013 ();

**147) Luppi Barbara., Parisi Francesco, Rajagopalan Shruti,** The rise and fall of the polluter-pays principle in developing countries. International Review of Law and Economics, 32, 2012;

**148) Martens Wolfgang,** Immissionsschutzrecht und Polizeirecht, DVBI, 1981, 597;

**149) Martini Mario,** Integrierte Regelungssätze im Immissionsschutzrecht, Köln, 2000;

**150) Maurer Hartmut,** Allgemeine Verwaltungsrecht, 16. Aufl., 2006;

**151) Maurer Hartmut,** Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011;

**152) Mayer Otto,** Deutsches Verwaltungsrecht,. 2. Aufl. Berlin, Bd I, 1924;

**153) Mayer Sabine, Pinho Paulo, Santos Cruz Sara, Correia Maria Rita, Lieskovská Zuzana, Palúchová Katarína,** Projects Subjects to EIA, Vienna, 2006;

**154) Meinken Lutz,** Emissions- versus Immissionsorientierung: Rechts- und Effizienzfragen einer umweltpolitischen Grundsatzdebatte am Beispiel des Anlagengenehmigungsrechts, Baden-Baden, 2001;

**155) Meßerschmidt Klaus,** Europäisches Umweltrecht, München, 2011;

**156) Meyerholt Ulrich,** Umweltrecht, Oldenburg, 3. Aufl., 2010;

**157) Mieck Ilja,** „Aerem corrumpere non licet" Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Preußen bis zur Gewerbeordnung 1869, in: Technikgeschichte, Bd. 34, 1967, 36;

**158) Mieck Ilja,** Die Anfänge der Umweltschutzgesetzgebung in Frankreich, in: Francia, Bb. 9, 1981, 331;

**159) Mieck Ilja,** Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Frankreich und Preußen zur Zeit der frühen Industriealisierung, in: Technikgeschichte, Bd. 48, 1981, 239;

**160) Milne J., Andersen M.,** Handbook of Research on Environmental Taxation, Edward Elgar Publishing: Cheltenham, UK, 2012;

**161) Moeskes Michael,** Immissionsschutzrecht als Rechtsinstrument (Voraussetzungen und Kritik des US-amerikanischen Instrumentalismus in vergleichender Perspektive), Berlin, 1994;

**162) Murswiek Dietrich,** Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformungen, Berlin, 1985;

**163) Murswiek Dietrich,** in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. München, 2009 (Art. 20a);

**164) Murswiek Dietrich**, Privater Nutzen und Gemeinwohl im Umweltrecht. Zu den überindividuellen Voraussetzungen der individuellen Freiheit, DVBl, 1994, 77;

**165) Obermayer Klaus, Fritz Roland, Allesch Erwin,** Kommentar zum Verwaltungsferfahrensgesetz, Neuwied, 1999;

**166) Ogola Pacifica F. Achieng,** Environmental Impact Assessment General Procedures, 2007 ();

**167) Oppermann Thomas,** Europarecht, 3. Aufl., 2005, §2, Rn. 7.

**168) Ossenbühl Fritz,** Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, 164;

**169) Paolella Mars S., Taschini Luca,** An Econometric Analysis of Emission Trading Allowances. Journal of Banking and Finance, 32, 2008, 2022-2032.

**170) Percival Robert V.,** Liability for Environmental Harm and Emerging Global Environmental Law, in: Maryland Journal of International Law, 25, (1), 2010, 37-63 ();

**171) Peters Heinz-Joachim,** Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG-Kommentar, Baden-Baden, 1996;

**172) Pierre Legrand,** European Legal Systems Are Not Converging, in: International and Comparative Law Quarterly, Vol. 45 (1996), 52;

**173) Plato,** The Dialogues of Plato: The Laws, vol. 4, book 8, 4th edition, Translated by Benjamin Jowett, 1953, 485;

**174) Projektgruppe UGB (Autor),** Umweltgesetzbuch, Erstes Buch, 2008 ();

**175) Purdue Michael,** Integrated Pollution Control in the Environmental Protection Act 1990, A Coming of Age of Environmental Law? in: The Modern Law Review, 1994, 534 ();

**176) Pütz Manfredm Buchholz Karl-Heinz, Runte Klaus,** Anzeige- und Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz: Handbuch für Antragsteller und Genehmigungsbehörden mit Erläuterungen, Abwicklungshilfen und Beispielen, Berlin, 7. Aufl., 2003;

**177) Ramsauer Ulrich,** Allgemeines Umweltsverwaltungsrecht, in Koch Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, Köln, Berlin, München, 2. Aufl. 2007;

**178) Ramsauer Ulrich,** in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, München, 3. Aufl., 2010 (§3);

**179) Rebentisch Manfred,** Immissionsschutzrechtliche Grundpflichte im Wandel, in: Dolbe/GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin, 2001;

**180) Rehbinder Eckard,** Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente des Umweltschutzes, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. Berlin, 2007;

**181) Reich Andreas,** Gefahr-Risiko-Restrisiko: Das Vorsorgeprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechts, Düsseldorf, 1989;

**182) Rengeling Hans-Werner,** Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL, 53, 1994, 217;

**183) Röckinghausen Marc,** Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, Berlin, 1997;

**184) Rohde Jörg,** Das Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen im Gewerbe- und Immisionsschutzrecht von 1810 bis in die Gegenwart, Hamburg, 2000;

**185) Roßnagel Alexander, Bizer Johann,** Geheimnis- und Datenschutz der Gewerbeaufsichtsakten und die Aufgabe der Altlastenerhebung, GewArch, 1992, 121;

**186) Roßnagel Alexander,** in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010;

**187) Rostock Marc,** Treibhausgasemissionshandelssysteme in den USA und Optionen des Linking mit dem EU-Emissionshandel, Norderstadt, 2010;

**188) Sach Karsten,** Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, Berlin, 1994;

**189) Saliba Ilyas, Wolfgang Merkel,** Dilemmata der Gleichzeitigkeit, in: R. Kollmorgen u.a. (Hrsg.), Handbuch Transformationsforschung, 2015, 517;

**190) Sanchez E.L.,** Environmental Impact Assessment in France, 1993;

**191) Sanden Joachim,** Das Vorsorgeprienzip im europäischen und deutschen Umweltrecht – Weiterentwicklung undImpulse für das internationale Recht, in: Osaka University Law Review, 2006, N. 53, 243;

**192) Schäfer Kurt,** Zur effizienten Verwendung von Energie nach der IVU-Richtlinie, in: Gzajka/Hasmann/Rebentisch (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung: 25 Jahre Bundes-Immissionsschitzgesetz, Festschrift für Gerhard Feldhaus, Heidelberg, 1999;

**193) Scheidler Alfred,** Die Materiell-rechtlichen Voraussetzungen zur Erteilung der Immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, ZfU, 3/2008;

**194) Schlichter Otto,** Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren – Eine Darstellung der Untersuchungsergebnisse der Unabhängiger Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, DVBl, 1995, 174;

**195) Schmidt Reiner, Kahl Wolfgang,** Umweltrecht, München, 7. Aufl., 2006;

**196) Schmidt-Aßmann Eberhard,** Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, Verfahren als Staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg, 1984;

**197) Schmidt-Aßmann Eberhard,** Die allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Berlin, 2. Aufl., 2004;

**198) Schmidt-Aßmann Eberhard, Ladenburg Clemens,** Umweltverfahrensrecht, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, Köln u.a., 2003, 500;

**199) Schmidt-Preuß Matthias,** Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung - Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ, 2000, 252;

**200) Schmitt-Kötters Thomas,** in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Komm. BimSchG), München, 2007;

**201) Schneider Hans-Peter,** Die Verantwortung des Staates für den sicherer Betrieb kerntechnischer Anlagen, in: Schneider/Steinberg, Schadensvorsorge in Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandschutz und staatlicher Aufsicht, Baden-Baden, 1991;

**202) Schultze-Fielitz Helmuth,** Der Raum als Determinante im Immissionsschutzrecht, in: Horst Dreier/Hans Horkel/Joachim Koch (Hrsg.), Raum und Recht, Festschrift 600 Jare Würzburger Juristenfakultät, Berlin 2002;

**203) Schuppert Gunnar Folke,** Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden, 2000;

**204) Schwabe Jürgen,** Das s.g. repressive Verbot, in*:* Festschrift für Hans-Ernst Folz, Berlin, 2003;

**205) Schwabe Jürgen,** Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JUS, 1973, 131;

**206) Schwabe Jürgen,** Probleme der Grundrechtsdogmatik, Darmstadt, 1997;

**207) Schwartze Jürgen,** Europäisches Verwaltungsrecht, Baden-Baden, 2. Aufl., 2005;

**208) Schwartze Jürgen,** Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I, Baden-Baden, 1988;

**209) Schwartze Jürgen,** Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II, Baden-Baden, 1988;

**210) Sellner Dieter,** Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen: Zulassung - Abwehr - Kontrolle nach dem BImSchG, München, 2. Aufl., 1988;

**211) Sendler Horst**, Rechtssicherheit bei Investitionen und normative Anforderungen des modernen Umweltschitzrechts, URP, 1990, 42;

**212) Shinde Mrinalin,** The Polluter Pays Principle in Effect at the National Green Tribunal in India, in: The Journal of Health, Environment, & Education, 9, 2017, 10-18.

**213) Siegel Thorsten,** Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, Tübingen, 2009;

**214) Siegel Thorsten,** Europäisierung als Rechtsbegriff, JöR, Bd. 61, 2013, 179;

**215) Siegel Thorsten,** Europäisierung des Öffentlichen Rechts (Rahmenbedingungen und Schnittstellen zwischen dem Europarecht und dem nationalem (Verwaltungs-) Recht, Tübingen, 2012;

**216) Slezakova Klara, Morais Simone, Pereira Maria do Carmo,** Indoor Air Pollutants: Relevant Aspects and Health Impacts. Environmental Health - Emerging Issues and Practice, 3, 2012, 125-146;

**217) Smith Nelson,** The Procedural Implementation Process and a Model Substantive Approach towards the Storage, Treatment, and Disposal of Hazardous Waste in Western Europe, in: University of Pennsylvania Journal of International Law, 13 (3), 2014, 351-406;

**218) Sodan Helge, Ziekow Jan,** Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 2. Aufl. Baden-Baden, 2006;

**219) Sommermann Karl-Peter,** Erkenntnisinteressen der Rechtsvergleichung, in: Gamper/Verschraegen (Hrsg.), Rechtsvergleichung als juristische Auslegungsmethode, Wien, 2013;

**220) Sommermann Karl-Peter,** Sstaatziel und Staatzielbestimmungen, Tübingen, 1997;

**221) Sommermann Karl-Peter,** Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für dieFortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Eurioa, DÖV, 1999, 138;

**222) Sommermann Karl-Peter,** Die Öffentliche Verwaltung im demokratischen und Sozialen Rechtsstaat, in: Khubua/Sommermann (Hrsg.), Handbuch der rechtlichen Grundlagen der öffentlichen Verwaltung, 2016;

**223) Sommermann Karl-Peter,** Europäisches Verwaltungsrecht als „die großartigste Rechtsbildung der Weltgeschichte"?, DÖV, 2007, 859;

**224) Sommermann Karl-Peter,** Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?, DVBI, 1996, 881;

**225) Sommermann Karl-Peter,** in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 5. Aufl., München, 2001, Art. 20a;

**226) Sommermann Karl-Peter,** Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluss – Analyse aus deutscher Sicht, in: Schwarze (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden, 2008;

**227) Sommermann Karl-Peter,** Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachet, Berlin, 2016;

**228) Spannowsky Willy**, Die Grenzwertkonzeption im Wandel, NVwZ, 1995, 845;

**229) Sparwasser Reinhard, Engel Rüdiger, Voßkuhle Andreas**, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl. Heidelberg, 2003;

**230) Staats Cornelia,** Die Entstehung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. Märtz 1974, Frankfurt a. M., 2009;

**231) Steiger Heinhard,** Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, 133

**232) Stelkens Paul, Bonk Heinz Joachim,** Verwaltungsverfahrensgesetz (Komm.), München, 2008;

**233) Strom Peter-Christoph,** Umweltrecht, Berlin, 10. Aufl., 2015;

**234) Taeger Jürgen,** Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Baden-Baden, 1988;

**235) Tausch Christian,** Die Bedeutung der BVT-Merkblätter im Umweltrecht, NVwZ, 2002, 676;

**236) Thiele Carmen,** Umweltrechtliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und ihre Bedeutung für die EU-Grundrechtecharta, in: Nowak (Hrsg.), Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrecht, Baden-Baden, 2015;

**237) Thoma Richard,** Verweigerung einer Außnahmebewiligung - Entscheidung des III Senats des Preußischen Oberverwaltungsgericht vom 29. Oktober 1925 - III A6. 25, VerwArchiv, 1927, 248;

**238) Trute Hans-Heinrich,** Vorsorgestruktur und Luftreinhaltenplanung im Bundesimmissionschutzgesetz, Heidelberg, 1989;

**239) Upadhyay Prabhat,** Is Emission Trading a Possible Policy Option for India? Climate Policy Journal, 10, (5), 2010, 560-574;

**240) Vallendar Willi**, Die UVP-Novelle zur 9. BImSchV, UPR, 1992, 214;

**241) Vogt-Beheim Carmen,** Flexibilisierung von Umweltstandards, Baden-Baden, 2004;

**242) Von Danwitz Thomas,** Europäisches Verwaltungsrecht, Köln, 2008;

**243) Wahl Reiner,** Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung - Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ, 2000, 502;

**244) Wahl Rainer, Appel Ivo,** Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlicher Ausgestaltung in: Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, Bonn, 1995;

**245) Wegener Bernhard,** Europäisches Umweltverwaltungsrecht, in Terhechte Jörg Philip (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden, 2011;

**246) Wegener Bernhard,** Europäisches Umweltverwaltungsrecht, in Terhechte Jörg Philip (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden, 2011;

**247) Werner Sascha,** Das Vorsorgeprinzip – Grundlagen, Maßstäbe und Begrenzungen, UPR, 2001, 335;

**248) Werner Sascha,** Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl, 1959, 527;

**249) Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke,** Umweltrecht, 3. Aufl., Baden-Baden, 2010;

**250) Winter Gerd,** Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, Düsseldorf, 1997;

**251) Winter Gerd,** Das Recht der Risikogeselschaft, KJ, 1998, 518;

**252) Winter Gerd,** Einführung, in: Ders. (Hrsg.), Grenzwerte: Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt- Arbeits- und Kebensmittelschutzes, Düsseldorf, 1986;

**253) Winter Gerd,** Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP-report 31 (2), 2017;

**254) Winter Gerd,** Natur ist Fundament, nicht Säule – 20 Jare Nachhaltige Entwicklung als politisches Konzept, CAIA 16/4/2007;

**255) Winter Gerd,** Umweltgesetzbuch oder Allgemeines Umweltgesetz? Reaktion auf Michael Kloepfer, in: GAIA 16/2/2007;

**256) Winter Gerd,** Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR, 2003, 137;

**257) Winter Gerd,** Verwaltungsrechtsentwiklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, VerwArch, 2010, 408;

**258) Wissenschaftsrat (WR),** Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschlang (Situation, Analysen, Empfehlungen), Hamburg, 2012;

**259) Wolf Manfred,** CCS, Anlagensgenehmigungsrecht und Emissionshandel, ZUR, 2009, 571;

**260) Wolff Hans J., Bachof Otto, Stober Rolf,** Verwaltungsrecht, Berlin, Bd. 1, 1999;

**261) Wulfhorst Reinhard**, Der Schutz „überdurschnittlich empfindlichen" Rechtsgüter im Polizei- und Umweltrecht, Berlin, 1994;

**262) Wulfhorst Reinhard**, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011 (§ 12);

**263) Würtenberger Thomas,** Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, Baden-Baden, 1996;

**264) Zakashvili Ucha, Kalichava Koba,** Modern Development Tendencies of Georgian Construction Law, Studia Prava Publicznego, 2018, NR 1 (21);

**265) Zuleeg Manfred,** Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL, Heft 53, 1994, 155;

**266) Голиченков А.К. (Ред.),** Экологическое право России, М.**,** 2010;

**267) Дубовик О.Л.,** Роль директив в прававом регулировании охраны окружающей среды в Европейском Союзе, Жур. Интеграционное право и наднациональные объединения, #1, 2014.

**268) Козлов Ю. М.,** Советское административное право, М., 1984;

**269) Петрова В.В.** (ред.), Прававая охрана природы, МГУ, 1980;

**270) Степаненко В.С.,** Правовое регулирование ответственности за экологические преступления в сфере обращения отходами. Российский и международный опыт, Жур. Право и политика, #11, 2014, 1736-1744;

**271) Третьякова А.А., Голиченков А.К.,** Экологическое право России, М., 2011.