avtoris stili daculia

საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობის კონტროლი გარემოს დაცვის სამართალში (ევროპული, გერმანული და ქართული სამართლის შედარებითი ანალიზი)

თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი

კობა ყალიჩავა

ხელმძღვანელი: პროფ. პაატა ტურავა, პროფ. გერდ ვინტერი

უნივერსიტეტის გამომცემლობა

თბილისი, 2015 წ.

სარჩევი

შესავალი 9

1. კვლევის საგანი 9

1.1. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ეტიმოლოგიური მნიშვნელობა 9

1.2. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის სამართლებრივი მნიშვნელობა 9

1.3. იმისიების დაცვის სფეროს განსაზღვრის საკითხი 10

2. კვლევის აქტუალობა 12

3. კვლევის მეთოდოლოგია 13

4. კვლევის მიზანი 14

ნაწილი 1. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელები და მათი მნიშვნელობა სანებართვო სამართლის დერეგულირების ჭრილში 15

§1. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელებისა და სანებართვო აკრძალვის ტიპოლოგიზაციის მნიშვნელობა 15

1. კონტროლის მოდელები როგორც კონსტიტუციასთან კონფორმისტული წესრიგის შექმნის შესაძლებლობა 15

2. სანებართვო აკრძალვის ტიპების გავლენა ბიპოლარულ ურთიერთობაში მონაწილეთა სამართლებრივ პოზიციებზე 16

§2. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცალკეული მოდელური კონფიგურაციები 17

1. პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით 18

2. რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით 19

3. სანებართვო აკრძალვის გამიჯვნის თეორიები 21

3.1. კვალიტატიური გამიჯვნის თეორია 21

3.2. კვანტიტატიური გამიჯვნის თეორია 22

3.3. მტკიცების ტვირთისა და კონკრეტიზაციის პასუხისმგებლობის თეორია 23

4. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება 25

§3. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელების თემატიზების დეფიციტი ქართულ სამართალში 26

§4. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების მნიშვნელობა სანებართვო სამართლის დერეგულირების ჭრილში 27

1. სანებართვო სამართლის დერეგულირების აქტუალური ტენდენციები 27

1.1. სანებართვო სამართლის დერეგულირების მიზეზები საქართველოში 28

1.2. დერეგულირების შედეგები ქართულ სამართალში 28
1.3. სანებართვო სამართლის დერეგულირება გერმანიაში 30
2. სანებართვო კონტროლის ძირითადი ფუნქციები როგორც დერეგულირების დასაშვები საზღვრის დადგენის კრიტერიუმი..... 32
2.1. დაცვისა და კონტროლის ფუნქცია..... 32
2.2. სტაბილიზაციის ფუნქცია..... 34
3. კონტროლის ძირითადი მოდელების როლი გონივრული დერეგულირების საქმეში..... 35
§5. პირველი ნაწილის შეჯამება..... 36
ნაწილი 2. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელები იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე 39
§6. სანებართვო კონტროლი..... 39
1. სანებართვი კონტროლისადმი საქმიანობის დაქვემდებარება - ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი თუ კონკრეტიზაციის შესაძლებლობა? 39
1.1. ქართული სამართალი..... 40
1.2. გერმანული სამართალი..... 41
1.2.1. კრიტერიუმები ეკონომიკური საქმიანობებისათვის..... 41
1.2.2. კრიტერიუმები არაეკონომიკური საქმიანობებისათვის..... 43
2. გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა - პრევენციული თუ რეპრესიული აკრძალვა? 44
2.1. ქართული სამართალი..... 44
2.1.1. გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის წინაპირობები..... 44
2.1.2. ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის ფორმირების თავისებურება და სანებართვო გადაწყვეტილების სავარაუდო სცენარები..... 46
2.2. გერმანული სამართალი..... 47
§7. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება..... 49
1. ქართული სამართლის თავისებურება..... 49
2. გერმანული სამართალი..... 50
2.1. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების მნიშვნელობა 50
2.2. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების წარმოშობის საფუძვლები 51
§8. საზედამხედველო კონტროლი 52
1. ქართული სამართალი..... 52

2. გერმანული სამართალი 53
2.1. საზედამხედველო კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობები 53
2.2. ძირითადი მოთხოვნები საზედამხედველო კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობების მიმართ 54
2.3. ძირითადი მოთხოვნების შესრულების ინსტრუმენტები 56
§9. მეორე ნაწილის შეჯამება 57
ნაწილი 3. სანებართვო კონტროლის მატერიალური მასშტაბები იმისიების დაცვის სამართალში 59
§10. იმისიების დაცვის საკანონმდებლო მოწესრიგების ტრადიციები 59
1. კერძოსამართლებრივი წანამძღვრები 60
2. გენეზისი ფრანგულ სამართალში 61
3. გენეზისი გერმანულ სამართალში 62
4. გენეზისი ქართულ სამართალში 63
§11. იმისიების სანებართვო კონტროლის კლასიკური მიდგომის კრიტიკა 64
1. საფრთხის საპოლიციო-სამართლებრივი გაგება და მისი გავლენა სანებართვო კონტროლის დიმენსიაზე 64
2. სანებართვო სამართლის ახალი მიდგომის აუცილებლობა ინდუსტრიულ საზოგადოებაში 65
§12. სანებართვო კონტროლის ტრანსფორმაცია წინდახედულობის კონცეფციაში 66
1. რისკების საზოგადოება 66
2. სამართლის ფუნქცია რისკების საზოგადოებაში 67
3. წინდახედულობის პრინციპი როგორც რისკების რეგულირების საშუალება 68
3.1. გერმანული სამართალი 68
3.1.1. წინდახედულობის პრინციპის წარმოშობა 68
3.1.2. წინდახედულობის პრინციპის პოლიტიკური მნიშვნელობა და სამართლებრივი ბუნება 68
3.1.3. წინდახედულობის პრინციპის ძირითადი ფუნქციები 69
3.2. ევროპული სამართალი 71
3.3. ქართული სამართალი 72
§13. სანებართვო კონტროლის ტრანსფორმაცია ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციაში 73

1. ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის გენეზისი 73
2. გარემოს დაცვის ინტეგრირებული კონტროლის გამიჯვნა სეგმენტალური კონტროლის მოდელისაგან 74
3. ინტეგრირებული კონტროლის სტრუქტურა 75
3.1. ევროპული სამართალი 75
3.1.1. მატერიალური ინტეგრაცია 76
3.1.2. ტექნოლოგიური ინტეგრაცია 77
3.1.3. ფორმალური ინტეგრაცია 78
3.2. გერმანული სამართალი 79
3.3. ქართული სამართალი 80
§14. ნებართვის გაცემის ცალკეული წინაპირობები 81
1. გერმანული სამართალი 81
1.1. ნებართვის გაცემის ძირითადი წინაპირობები როგორც დინამიზირებული ვალდებულებები 81
1.1.1. ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემა 81
1.1.2. ძირითადი ვალდებულებების დინამიური ბუნება 82
1.1.3. ძირითადი ვალდებულებების უშუალო მოქმედების ბუნება 83
1.1.4. ძირითადი ვალდებულებები როგორც მოგვიანებითი მოწესრიგების შესაძლებლობა 84
1.2. დაცვის ვალდებულება 85
1.2.1. ე.წ. იმისიების კონტროლის პრინციპი 85
1.2.2. დაცვის ვალდებულებით დაცული სიკეთეები 86
1.2.3. ზემოქმედების (საფრთხის) სახეები 87
1.3. წინდახედულობის ვალდებულება 89
1.3.1. ე.წ. ემისიების კონტროლის პრინციპი 89
1.3.2. წინდახედულობის ვალდებულების სამართლებრივი შედეგები 90
1.4. ენერგოეფექტურობისა და ნარჩენების მართვის ვალდებულება როგორც წინდახედულობის ვალდებულების გაფართოება 91
1.4.1. ნარჩენების მართვის ვალდებულება 91
1.4.2. ენერგოეფექტურობა 92
2. ქართული სამარალი 93

2.1. ძირითადი ვალდებულებების სისტემა 93
2.2. დაცვის ვალდებულება 94
2.3. წინდახედულობის ვალდებულება 95
2.4. მოგვიანებითი მოწესრიგების შესაძლებლობა კანონიერი ნდობის გარეშე 97
§15. ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების კონკრეტიზაციისა და რაციონალიზაციის საშუალებები 99
1. ზღვრული ნორმების სახეები და მნიშვნელობა 99
2. დაცვის ვალდებულების კონკრეტიზაცია ზღვრული ნორმების მეშვეობით 101
2.1. გერმანული სამართალი 101
2.1.1. წინდახედულობისა და დაცვის ნორმებიის გამიჯვნა 101
2.1.2. დაცვის გენერალური ნორმის ტრანსფორმაცია ინდივიდუალურ ნორმებში 101
2.1.3. ზღვრული ნორმების სავალდებულობის საკითხი (ე.წ. ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორია) 101
2.2. ევროპული სამართალი 102
2.3. ქართული სამართალი 103
3. წინდახედულობის ვალდებულების კონკრეტიზაცია 104
3.1. საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა როგორც ემისიების შეზღუდვის საშუალება 104
3.1.1. ევროპული სამართალი 104
3.1.2. გერმანული სამართალი 105
3.1.3. ქართული სამართალი 107
4. წინდახედულობის ვალდებულების შეზღუდვა ემისიების სერტიფიკატით ვაჭრობის ფარგლებში 108
4.1. ემისიებით ვაჭრობა როგორც ეკონომიკური რეგულირების ინსტრუმენტი 108
4.2. იმისიებით ვაჭრობის პრინციპი ევროპულ და გერმანულ სამართალში როგორც წინდახედულობის შეზღუდვის მექანიზმი 109
§16. მესამე ნაწილის შეჯამება 110
ნაწილი 4. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის წარმოება-სამართლებრივი ასპექტები იმისიების დაცვის სამართალში 113
§17. სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა და ძირითადი სახეები 113
1. სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა 113

2. სანებართვო წარმოების ძირითადი სახეები 115
2.1. გერმანული სამართალი 115
2.2. ქართული სამართალი 116
§18. სანებართვო წარმოების სტრუქტურა 118
1. გერმანული სამართალი 118
1.1. მარტივი და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გავრცელების ფარგლები 118
1.2. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების სტრუქტურული ელემენტები 119
1.2.1. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების მიზანი 119
1.2.2. წინასაკონსულტაციო ეტაპი 119
1.2.3. განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტები 120
1.2.4. კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია 122
1.2.5. ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნება და დოკუმენტაციის გაცნობა 124
1.2.6. შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა 126
1.3. გზშ-ის პროცედურის ინტეგრაცია საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში 127
1.3.1. გზშ-ის გენეზისი, მისი მნიშვნელობა და გავრცელების ფარგლები 127
1.3.1.1. გზშ-ის ინსტიტუტის გენეზისი 127
1.3.1.2. გზშ-ის პროცედურის მნიშვნელობა 128
1.3.1.3. გზშ-ის გავრცელების ფარგლები (ე.წ. სკრინინგის პროცედურა) 129
1.3.1.4. გზშ-ის მასშტაბი (ე.წ. სკოპინგის პროცედურა) 130
1.3.2. გზშ-ის შედეგების ინტეგრაცია სანებართვო წარმოებაში 131
1.3.3. გზშ-ის პროცედურის ორგანიზებაზე პასუხისმგებელი პირი 133
1.3.4. საზოგადოებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა 133
2. ქართული სამართალი 135
2.1. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება - მტკიცების ტვირთი თუ „Non liquet“ სიტუაციების გამორკვევა? 135
2.2. ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა როგორც ნეგატიური ვოტუმი 136
2.2.1. ეკოლოგიური ექსპერტიზის გენეზისის მოკლე მიმოხილვა 136
2.2.2. ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა როგორც ნეგატიური ვოტუმი და მისი უარყოფითი შედეგები 137

§19. მეოთხე ნაწილის შეჯამება 137

ნაწილი 5. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები 139

§20. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელების არჩევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კრიტერიუმები 139

1. ძირითადი უფლებები 140

1.1. BVerfGE შესაწირის კანონზე 140

1.2. BVerfGE ატომის კანონზე 141

1.3. BVerfGE წყლის კანონზე 142

1.4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება მანიფესტაციების კანონზე 143

2. თანაზომიერების პრინციპი 144

2.1. კოლიდირებული სამართლებრივი სიკეთეების ერთმანეთთან შეჯერება 144

2.2. არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვა 145

2.3. არაპროპორციული დაცვის აკრძალვა 146

§21. იმისიების დასაშვებობის მატერიალური მასშტაბების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები 148

1. ძირითადი უფლებები როგორც იმისიების დასაშვებობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძველი 148

1.1. ძირითადი უფლებები როგორც სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება 148

1.2. სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების ნეგატიური სტატუსის (status negativus) კონსტრუქცია გარემოს დაცვის სამართალში 149

2. გარემოს დაცვა როგორც ძირითადი უფლება? 151

3. ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლება 152

3.1. დაცული სფერო 152

3.1.1. შედეგი როგორც დაცული სფეროს განსაზღვრის კრიტერიუმი 152

3.1.2. საშუალო სტატისტიკური ადამიანი როგორც დაცული სფეროს განსაზღვრის კრიტერიუმი? 153

3.2. ჩარევა დაცულ სფეროში 155

3.2.1. ნეგატიური ვალდებულების დარღვევა 155

3.2.2. პოზიტიური ვალდებულების დარღვევა 155

3.2.3. პოზიტიური და ნეგატიური ვალდებულების წარმოშობა 156

3.3. ჩარევის გამართლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძველი 157
3.3.1. ჩარევის გამართლება ჩვეულებრივი კანონის საფუძველზე..... 157
3.3.2. ჩარევის გამართლება საზოგადოებრივი ინტერესების კრიტერიუმით..... 158
3.3.3. ჩარევის გამართლების ტრიპოლარული ასპექტები..... 159
4. საკუთრების გარანტია 161
4.1. დაცული სფერო..... 161
4.2. ჩარევა..... 162
4.3. ჩარევის გამართლება 164
§22. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირებისა და პრივატიზების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები..... 165
1. ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირებისა და პრივატიზების დასაშვებობის განსაზღვრის კრიტერიუმები 165
2. ძირითადი უფლებები..... 165
3. სახელმწიფოს ამოცანები..... 166
4. კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები..... 167
§23. მეხუთე ნაწილის შეჯამება..... 168
– იმისიების დასაშვებობის მატერიალური მასშტაბებს და 168
დასკვნა..... 171
1. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების რეფორმა..... 171
2. სანებართვო კონტროლის მატერიალური წინაპირობების რეფორმა 173
3. სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების რეფორმა..... 175
4. საკანონმდებლო სისტემის რეფორმა..... 177
abreviaturaTa ganmarteba 178
გამოყენებული ლიტერატურის სია 183

გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით რელევანტური საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი

(ევროპული, გერმანული და ქართული სამართლის შედარება)

შესავალი

1. კვლევის საგანი

1.1. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ეტიმოლოგიური მნიშვნელობა

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი („die Eröffnungskontrolle“) გერმანული სანებართვო სამართლის დოგმატიკაში აღმოცენებული ინსტიტუტია.[1] გერმანულ ენაზე მისი სიტყვასიტყვითი განმარტება გულისხმობს ვინმესთვის რაიმე ახალი შესაძლებლობის (პერსპექტივის) გახსნას წინასწრი შემოწმების, ანუ კონტროლის გზით.[2] გერმანული ენის სპეციფიკის გამო, სხვა ენაში მისი პირდაპირი გადატანა გარკვეულ სირთულეებთან არის დაკავშირებული. ამიტომ მისი თარგმანი ხშირად ისეთი სახით ხდება,[3] რაც ბოლომდე არ ასახავს ამ ინსტიტუტის არსს. ვინაიდან საქართველოში ამ სიტყვის გამოყენების საჭიროება ჯერ არ ყოფილა, მისი შესატყვისი ტერმინოლოგიაც არ არის დამკვიდრებული. გერმანული ეტიმოლოგიის გათვალისწინებით, ვფიქრობ, ქართულად მისი შესატყვისი ტერმინი იქნება „დასაშვებობის კონტროლი“. თავის მხრივ, ის სანებართვო კონტროლის მოდელურ კონფიგურაციასაც მოიცავს, რომელიც ცალკე აღებული არ უნდა გათანაბრდეს დასაშვებობის კონტროლის ცნებასთან. 1

1.2. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის სამართლებრივი მნიშვნელობა

სამართლებრივი თვალსაზრისით, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი არის სახელმწიფოებრივი ნების გამოვლენის ფორმა, რომელიც სახიფათოდ მიჩნეული საქმიანობის დაწყების აუცილებელი ფორმალური წინაპირობაა. ის ემყარება კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოების, იგივე ერთი სარკმლის პრინციპის მოდელს, რომლის მეშვეობით ხდება ცალკეული ინიციატივის (საქმიანობის) მიმართ დადგენილი ყველა საკანონმდებლო მოთხოვნის თავმოყრა ერთიან წარმოებაში და დაგეგმილი საქმიანობის დასაშვებობის კანონიერების 2

[1] იხ. Wahl, Das deutsches Genehmigungsrecht, 2001, S. 237 ff.; Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 5, Rn. 40 ff.; Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 86 ff.

[2] შეად. Langescheidt, Großwörterbuch, 2010, S. 368.

[3] მაგ., ინგლ. administrative control.

კომპლექსური შემოწმება. ამით ის ასრულებს ე.წ. „კანალიზირების ფუნქციასაც“[4] და სათავეს უდებს უნიფიცირებულ მოწესრიგებას სექტორალურ დონეზე.[5]

3 სახიფათო საქმიანობაზე სანებართვო კონტროლის დაწესება არ არის თანამედროვე (გარემოს დაცვის) სამართლის აღმოჩენა, არამედ საპოლიციო ზედამხედველობის კლასიკური მოდელის რეცეფციაა,[6] რომელიც დღეს მოდერნიზირებული სახით სამართლის სხვადასხვა სფეროში გამოიყენება.[7] ის მომწესრიგებელი ადმინისტრაციისათვის დამახასიათებელი მეთოდების მეშვეობით საფრთხის შემცველ საქმიანობაზე პირდაპირი კონტროლის საშუალებაა.[8] ასეთი კონტროლის აუცილებლობა წარმოიშობა მაშინ, როცა სამართლებრივი წესრიგი მოითხოვს ცალკეული საფრთხის ინდივიდუალიზირებულ იდენტიფიცირებას და წინმსწრებად დაძლევას.[9] ამით ის აყალიბებს საჯარო მმართველობის კონკრეტულ ფორმას, რომელიც ზუსტად ერგება კერძო საქმიანობის ცალკეულ გამოვლინებებს[10] და ქმნის პრევენციული სახელმწიფოს არსებობის აუცილებელ საფუძველს.[11]

4 ადმინისტრაციული სამართლის თეორია და კანონმდებლობა იცნობს საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის სხვადასხვა მოდელურ კონფიგურაციებს - პრევენციულ აკრძალვას, რეპრესიულ აკრძალვას და ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას. ეს მოდელური კონფიგურაციები აბსოლუტურად განსხვავებულ სამართლებრივ საფუძვლებს ემყარება და, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის განხორციელების ფუნქციის გარდა, თანამედროვე საჯარო მმართველობის რეფორმის ძირითად ტენდენციებსაც განსაზღვრავს.

1.3. იმისიების დაცვის სფეროს განსაზღვრის საკითხი

5 საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ინსტიტუტს ახასიათებს გამოკვეთილი სექტორალური ეგოიზმი,[12] რომლის მიზეზი არის ამ სფეროში ერთიანი საკანონმდებლო მოწესრიგების არარსებობა,[13] ხოლო დარგობრივ დონეზე შიდა მიზნობრივი პლურალიზმი.[14] კანონშემოქმედების გამოცდილებაც ცხადყოფს,

---

[4] Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 87.
[5] Sach, Genehmiegung als Schutzschild? 1994, S. 31.
[6] იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 5 Rn. 40.
[7] Sach, Genehmiegung als Schutzschild? 1994, S. 31.
[8] Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 86; Erichsen, Staatliche Verwaltung, 2011, Rd. 35 f.; Breuer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 643.
[9] Wahl, Das deutsches Genehmigungsrecht, 2001, S. 240.
[10] Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 87.
[11] შეად. Grimm, Verfassungsrechtliche Anmerkungen, KritV, 1986, S. 38 ff.
[12] Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 86.
[13] Wahl, Das deutsches Genehmigungsrecht, 2001, S. 237.
[14] მაგ., გარემოს დაცვის სფეროში არსებობს ატმოსფერული ჰაერის, წყლის, ნარჩენების დაცვის და სხვ. კანონმდებლობის სპეციალური მიზნები.

რომ სანებართვო კონტროლის ტოტალური სისტემატიზაციის[15] მართებულობა საფუძვლიან ეჭვს იწვევს და საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისითაც გაუმართლებელია. ამიტომ, სექტორალური ეგოიზმი ამ ინსტიტუტის ბუნებრივ მახასიათებლად ჩამოყალიბდა.

სწორედ ამ პრინციპით არის შერჩეული წინამდებარე კვლევის თემატიკაც, რომელშიც საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის პრობლემა გაანალიზებულია იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე. ამდენად, წინამდებარე კვლევა არ მოიცავს იმ მრავალფეროვან ნებართვებსა და ლიცენზიებს, რომელიც არსებობს გარემოს დაცვის სფეროში.[16] **6**

გერმანულ კანონმდებლობასა[17] და იურიდიულ დოგმატიკაში[18] იმისიების დაცვის სამართალი გულისხმობს იმ მავნე ნივთიერებათა ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევის რეგულირებას, რომელიც საფრთხეს უქმნის ადამიანის ჯანმრთელობას, გარემოს ცალკეულ კომპონენტებს და სხვა ნივთიერ სიკეთეებს.[19] საქართველოში ამ სფეროს განსაზღვრა, ერთი შეხედვით, „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონიდან (1999 წ.) გამომდინარეობს. თუმცა თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ გარემოებას, რომ ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კანონი არ მოიცავს სანებართვო კონტროლის ინსტიტუტს, მაშინ ნათელი გახდება, რომ ქართულ სამართალში იმისიების დაცვის სფეროს განსაზღვრა კომპლექსურ მიდგომას საჭიროებს. პირველ რიგში, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი (2005 წ.), რომელიც ემყარება ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპს, არ ადგენს რაიმე სპეციალურ ნებართვას ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სფეროში. ერთადერთი რელევანტური სანებართვო ვალდებულება, რომელსაც ეს კანონი ადგენს, არის გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა. თავის მხრივ, „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2007 წ.) არ აწესრიგებს მხოლოდ ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სფეროს, არამედ ამ ჩამონათვალში მოიცავს ისეთ საქმიანობებსაც, რომელიც გერმანულ სამართალში რეგულირდება წყლის, გზის და სხვა სფეროს კანონმდებლობით. შესაბამისად, საქართველოში ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კანონის როლი გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების გაცემის პროცესში არის ის, რომ ის ამ სფეროში ადგენს სპეციალურ მოთხოვნებს. ამგვარად, ქართულ **7**

---

[15] ამის მცდელობას წარმოადგენს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი (2005 წ.).

[16] საქართველოში მოქმედი ლიცენზიებისა და ნებართვების სისტემის თაობაზე დაწვრ. იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010, გვ. 12-25.

[17] კანონმდებლობაში იგულისხმება „ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებით, ხმაურით, ვიბრაციითა და სხვა მსგავსი გამოვლინებით გარემოზე მავნე ზემოქმედებისაგან დაცვის შესახებ“ 1974 წლის გერმანიის ფედერალური კანონი (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG).

[18] მაგ., იხ. Hansmann, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, S. 421.

[19] ასევე იხ. ველის ნომერი 78 და შემდეგი.

სამართალში იმისიების დაცვის სფეროს განსაზღვრა ზემოთ აღნიშნული კანონების სისტემურ განმარტებას უნდა დაეფუძნოს.

2. კვლევის აქტუალობა

8 რატომ არის საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის საკითხი ქართული სამართლისათვის აქტუალური? პირველ რიგში, აქტუალობას განაპირობებს საქართველოში გატარებული ძირეული ხასიათის ცვლილებები, რაც ეკონომიკური სისტემის ლიბერალიზაციაში გამოიხატა.[20] გარემოს დაცვის სფეროში 2007 წლიდან გატარებულმა ამ ლიბერალურმა ცვლილებებმა გამოიწვია როგორც ნებართვის აღების ვალდებულებას დაქვემდებარებული საქმიანობების ნუსხის შემცირება, ისე მთელი რიგი მატერიალური და პროცედურული ნორმების გაუქმება, რასაც ოფიციალურად „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების ოპტიმიზაცია“ დაედო საფუძვლად.[21] ამის შედეგად შეიქმნა სამართლებრივი მოწესრიგების ისეთი სისტემა, რომელიც პრინციპულად უპირისპირდება ევროგაერთიანების სამართლით აღიარებულ გარემოსდაცვით სტანდარტებს,[22] რაც ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების კონტექსტში[23] საქართველოს შესაბამისი გამოწვევის წინაშე აყენებს.

9 დერეგულირებისა და ეკონომიკური ლიბერალიზმის პოლიტიკის ნეგატიურმა გავლენამ საკანონმდებლო რეგულირებაზე, თავის მხრივ, გამოიწვია ინვესტიციების უსაფრთხოების, სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების, სამართლის კოოპერაციონალიზაციისა და აქცეპტაბელურობის დეფიციტი,[24] რაც დღესაც გრძელდება. ამ სამართლებრივი პრობლემების მეცნიერული ანალიზი კი საქართველოში ჯერ არ განხორციელებულა,[25] რაც ამ საკითხს კიდევ უფრო მეტ აქტუალობას სძენს.

10 რა კავშირი აქვს საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლს დერეგულირების პოლიტიკასთან? ვინაიდან საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცალკეული მოდელური კონფიგურაციების (რეპრესიული აკრძალვა, პრევენციული აკრძალვა,

---

[20] დერეგულირების ტენდენციები იხ. Papava, Georgian Economy, 2009, P. 24-34.

[21] იხ. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის თაობაზე განმარტებითი ბარათის „ა“ პუნქტის „ა.ა.“ ქვეპუნქტი (იხ. http://www.civilin.org/Project/g1026.pdf). ქართული გაგებით ოპტიმიზაცია გულისხმობდა იმას, რომ 2005 წელს 900 სანებართვო ვალდებულებიდან 800-მდე გაუქმდა (იხ. ხადური, ეკონომიკური სისტემა საქართველოში, 2010, გვ. 92).

[22] შეად. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010, გვ. 3-4.

[23] http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm

[24] Kalichava, Strategic Aspects, Jurnal of Law, N2, 2012, P.108-109.

[25] ნიშანდობლივია, რომ სანებართვო სამართლის სფერო გერმანიაშიც არ ყოფილა მეცნიერულად სრულყოფილად დამუშავებული, იხ. Wahl, Das deutsches Genehmigungsrecht, 2001, S. 240 ff.

ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება) მეშვეობით შესაძლებელი ხდება სახიფათო საქმიანობასთან მისადაგებული და თანაშეზომილი საკანონმდებლო სტრატეგიის დადგენა, ამდენად ის ლიბერალიზაციისა და დერეგულირების პროცესების რაციონალიზაციის საშუალებად უნდა იქნეს განხილული. მისი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება როგორც დერეგულირების დაუშვებელი საზღვრების გარკვევა, ისე ლიბერალიზაციის განხორციელება სანებართვო კონტროლის ისეთი ექვივალენტური მოდელებით, რომლითაც შენარჩინებული იქნება გარემოსდაცვითი უსაფრხოებისა და ეკონომიკური სტაბილიზაციის სუბსტანცია.

3. კვლევის მეთოდოლოგია

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხების სწორი მეცნიერული ანალიზი მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული კვლევაში გამოსაყენებელ მეთოდოლოგიაზე. ამ მხრივ, ვფიქრობ, ყველაზე ოპტიმალური მეთოდი არის შედარებით-სამართლებრივი მეთოდი. როგორც ცნობილია, ამ მეთოდის მეშვეობით შესაძლებელია როგორც სხვადასხვა ქვეყნის სამართლებრივ წესრიგებს შორის არსებული განსხვავებების, ისე მათი მსგავსებების გამოვლენა და შეფასება.[26] თუმცა ქართული გარემოს დაცვის სამართლის, როგორც გარდამავალი პერიოდის სამართლის, თავისებურების გამო, აქცენტი უმეტესწილად იმ განსხვავებაზე გაკეთდება, რომელიც მას აქვს სხვა განვითარებულ სამართლებრივ სისტემებთან. 11

აქვე მოკლედ უნდა ითქვას იმ სამართლებრივი სისტემების შესახებ, რომელიც უნდა შედარდეს ქართულ სამართალთან. რატომ ევროპული და გერმანული სამართალი? 12

– ევროპული სამართალი იმიტომ, რომ ის აერთიანებს ამ სფეროში მიღწეულ იმ ძირითად ღირებულებებს, რომელიც საერთოა ევროპის გაერთიანების წევრი სახელმწიფოებისათვის და რომლისკენაც სულ უფრო მეტად მიისწრაფვის საქართველო.[27] მისი მეშვეობით ხდება მოძველებული რეგულაციების დაძლევა, ეროვნული კანონმდებლობის მოდერნიზაცია და ევროპის ერთიანი შიდა ბაზრისათვის მისაღები სამართლებრივი წესრიგის ჰარმონიზაცია.[28] ამავე დროს, ჰარმონიზაცია გაგებული არ უნდა იყოს ქართული კანონმდებლობის ევროპულ სამართალთან კონფორმიზმის გაგებით, არამედ

[26] Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 1996, S. 33.

[27] საქართველოში ევროინტეგრაციის გენეზისის შესახებ იხ. ჯიშკარიანი, ევროპული სისხლის სამართალი, 2013, გვ. 22-30, 46.

[28] იხ. Ruffert, Der transnationale Verwaltungsakt, DV, 2001, S. 463; Calliess, Die Umweltkompetenzen, ZUR, 2003, S. 129 ff.; Wahl, Die Zweite Phase, Der Staat, 1999, S. 495 ff.

პირიქით, როგორც საკუთრივ ქართული გარემოს დაცვის სამართლის რეფორმის საშუალება;

- გერმანული სამართალი იმიტომ, რომ ის საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ინსტიტუტის განვითარების საუკუნე ნახევარზე მეტ ხნოვან ისტორიას ითვლის და მის წიაღში მოხდა ამ ინსტიტუტის ფორმირება და ტრანსფორმაცია.[29] ევროპული სამართლისაგან განსხვავებით, გერმანული სამართლის ფარგლებში ჩამოყალიბებული სამართლებრივი ტრადიციები, სასამართლო პრაქტიკა და იურიდიული დოგმატიკა საქართველოსათვის წარმოაჩენს ამ სფეროს მოდერნიზაციის კონკრეტულ, პოზიტიურ-სამართლებრივ მაგალითებს.

13 ვინაიდან წინამდებარე კვლევაში დასმული საკითხები ადმინისტრაციულ და კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ჭრილშიც იქნება გაანალიზებული, ამდენად, შედარებით-სამართლებრივი მეთოდის გარდა, გამოყენებული იქნება ასევე თელეოლოგიისა და კონსტიტუციური კონფორმიზმის მეთოდები.

4. კვლევის მიზანი

14 კვლევის მიზანი, უპირველესად, არის საქართველოში გარემოს დაცვის სამართლის სფეროში პირველი სადოქტორო ნაშრომის შექმნა. ის ხელს შეუწყობს ქართული სამართლისათვის ახალი დოგმატური ცნებებისა და ინსტიტუტების გაჩენას, რაც, თავის მხრივ, ბიძგს მისცემს ამ სფეროში როგორც სამართლის მეცნიერების შემდგომ განვითარებას, ისე სწორი სამართალგამოყენების პრაქტიკის დამკვიდრებას. პრობლემათა იდენტიფიცირების, მათი მეცნიერული ანალიზის და შესაბამისი დასკვნების საფუძველზე შემუშავებული იქნება პრაქტიკული სახის რეკომენდაციები, რაც შეიძლება საფუძვლად დაედოს საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის ძირეულ რეფორმას.

[29] იხ. Mieck, Die Anfänge, in: Francia, 1981, S. 331 ff.

ნაწილი 1. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელები და მათი მნიშვნელობა სანებართვო სამართლის დერეგულირების ჭრილში

§1. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელებისა და სანებართვო აკრძალვის ტიპოლოგიზაციის მნიშვნელობა

1. კონტროლის მოდელები როგორც კონსტიტუციასთან კონფორმისტული წესრიგის შექმნის შესაძლებლობა

ადმინისტრაციულ სამართალში საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელურ კონფიგურაციებს, უპირველესად, აქვს საკანონმდებლო რეგულირების სტრატეგიების განსაზღვრის მნიშვნელობა de lege ferenda-ს[30] თვალსაზრისით. საქმე ისაა, რომ ადმინისტრაციული მოწესრიგების სიმკაცრის სამართლებრივი, პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური განპირობება საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლს ანიჭებს თავისებურ, კომპლექსურ მნიშვნელობას. ამ ჭრილში აუცილებელი ხდება რეგულირების ისეთი ალტერნატიული მოდელების შექმნა, რომელიც მისადაგებული იქნება როგორც ეკოლოგიური სახელმწიფოს,[31] ისე ლიბერალური ეკონომიკური სისტემის მშვიდობიანი ფუნქციონირების ძირითად მოთხოვნებთან.[32] 15

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ეს მოდელური კონფიგურაციები თანამედროვე ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში საჯარო მმართველობის რეფორმის ძირითად ორიენტირებსაც ეხმიანება.[33] რეფორმის ეს ორიენტირები არ ცვლის სახელმწიფოს კლასიკურ ფუნქციებს მართლწესრიგის, მშვიდობისა და უსაფრთხოების სფეროში,[34] არამედ მისი მიზანია ამ კლასიკური ფუნქციების უზრუნველყოფისთვის აუცილებელი ინსტრუმენტების მოდერნიზაცია. ამიტომ საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ალტერნატიული მოდელური კონფიგურაციების, როგორც საჯარო მმართველობის განსხვავებული მეთოდების არსებობა ამ საჭიროებითაც არის განპირობებული. 16

შესაძლებელია აქვე გამოიკვეთოს ის ზოგადი კრიტერიუმები, რომელსაც ემყარება საკუთრივ კონტროლის შესაფერისი მოდელების არჩევა. ასეთი კრიტერიუმები არის საზოგადოებრივი ინტერესები[35] და მულტიპოლარული 17

---

[30] de lege ferenda – მომავალში შესაქმნელი სამართალი.

[31] ეკოლოგიური სახელმწიფოს შესახებ იხ. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 72 ff.

[32] შეად. Knopp/Piroch, Umweltschutz und Wirtschaftskrise, ZUR, 2009, S. 409 ff.

[33] საჯარო მმართველობის რეფორმის ძირითადი ორიენტირების შესახებ იხ. იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, 2008, გვ. 92-146.

[34] იქვე, გვ. 125-126.

[35] Häberle, Öffentliches Interesse, 2006, S. 159 ff.; შეად. Ruffert, Grundlagen der Begriffsbildung, 2010, S. 357 f.; შეად. ჭანტურია, უძრავი ნივთების საკუთრება, 2001, გვ. 219; 230-231.

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წესრიგით განპირობებული საჭიროება.[36] ამ ორივე კრიტერიუმის საფუძველზე კანონმდებელი ახდენს სანებართვო აკრძალვის ელემენტების სტრუქტურირებას და დიფერენცირებას.[37] ამ ჭრილში, კანონმდებლის ამოცანაა, რომ ერთმანეთისაგან მკაცრად გამიჯნოს, ერთი მხრივ, საერთო კეთილდღეობის კონკრეტიზაციის შესაძლებლობა ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში (რეპრესიული აკრძალვა) და, მეორე მხრივ, საერთო კეთილდღეობის კონკრეტიზაციის შესაძლებლობა ადმინისტრაციული ორგანოს მკაცრად შებოჭილი უფლებამოსილების ფარგლებში (პრევენციული აკრძალვა).[38] დერეგულირების მიზნებისათვის კი, იქ, სადაც კერძო საქმიანობის წახალისება არ გამოიწვევს სხვათა უფლებების შელახვას, უნდა მოხდეს სანებართვო კონტროლის ჩანაცვლება უფრო მსუბუქი - ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების ფორმით.[39]

2. სანებართვო აკრძალვის ტიპების გავლენა ბიპოლარულ ურთიერთობაში მონაწილეთა სამართლებრივ პოზიციებზე

18 სანებართვო სამართალში ბიპოლარული ურთიერთობა გულისხმობს ურთიერთობას, რომელიც ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით წარმოიშობა ნებართვის მაძიებელსა და ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის.

19 თუ როგორია ამ ურთიერთობის ნორმატიული შინაარსი, ანუ თუ როგორია ამ ურთიერთობის სუბიექტთა სამართლებრივი პოზიციები, ამას განსაზღვრავს სანებართვო ნორმის საფუძველზე დადგენილი აკრძალვის სტრუქტურული ელემენტები, ანუ აკრძალვის ტიპები.[40]

20 პირველ რიგში, საუბარია სანებართვო ნორმის ისეთ სტრუქტურაზე, რომელიც წინასწარვე მიუთითებს კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგებზე და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ბოჭავს ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს (პრევენციული აკრძალვა). ამ თვალსაზრისით, ნებართვის მაძიებლის პოზიციიდან პრევენციული აკრძალვა ქმნის ნებართვის მიღების წინასწარი განჭვრეტის შესაძლებლობას,[41] რაც მას აძლევს სამართლებრივი უსაფრთხოების მაღალ გარანტიას.[42] ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიციიდან კი პრევენციული აკრძალვა ქმნის

[36] შეად. იქვე, გვ. 159 ff.
[37] იქვე, გვ. 159.
[38] იქვე, გვ. 160.
[39] შეად. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1999, S. 363.
[40] შეად. Curtius, Entwicklungstendenzen, 2005, S. 112.
[41] შეად. Beckmann, Die Integrative Genehmigung, NuR, 2003, S. 716 f.
[42] იხ. Wahl/Herms/Sach, Genehmigung zwischen Bestandschutz und Flexibilität, 1995, S. 243 ff.

არგუმენტირებული კონტროლის ძლიერ საფუძველს, რაც საჯარო მმართველობას ანიჭებს ლეგიტიმურობის მაღალ ხარისხს.[43]

მეორე მხრივ, საუბარია სანებართვო ნორმის დისკრეციულ სტრუქტურაზე (რეპრესიული აკრძალვა). ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიციიდან ასეთი აკრძალვა გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღოს ცალკეულ შემთხვევასთან მისადაგებული გადაწყვეტილება. ნებართვის მაძიებლის (ინვესტორის) პოზიციიდან რეპრესიული აკრძალვა ბუნდოვან წარმოდგენას ქმნის ნებართვის მიღების პერსპექტივის თაობაზე.[44] თუმცა ამის მიუხედავად, ხშირ შემთხვევაში, 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 მხოლოდ პროპორციულობის ასპექტში გამოიხატება (როგორც კანონშემოქმედების, ისე მისი აღსრულების ეტაპზე). 21

§2. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცალკეული მოდელური კონფიგურაციები

როგორც უკვე აღინიშნა, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი გერმანიის საჯარო სამართლის დოგმატიკაში ჩამოყალიბებული ინსტიტუტია, რომელშიც მოიაზრება სამი მოდელური კონფიგურაცია:[45] 22

- პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით,[46]
- რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით და[47]
- ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება.[48]

გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში ამ პირველ ორ კონფიგურაციასთან დაკავშირებით დგას ტიპოლოგიზაციის პრობლემა.[49] მისი მნიშვნელობა განპირობებულია იმით, რომ აკრძალვის ცალკეულ ტიპს აქვს როგორც

[43] შეად. Curtius, Entwicklungstendenzen, 2005, S. 113.
[44] შეად. იქვე. გვ. 112.
[45] იხ. Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 90 ff.; Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 5 Rn. 40 ff.; Wahl, Das deutsches Genehmigungsrecht, 2001, S. 237 ff.
[46] გერმ. präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.
[47] გერმ. repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt.
[48] გერმ. Die Anzeigepflicht.
[49] იხ. ველის ნომერი 29 და შემდეგი.

ბიპოლარული ურთიერთობის შინაარსის განსაზღვრის,[50] ისე კლასიფიკატორული დანიშნულებაც.[51] ქვემოთ შესაძლებელი იქნება მათი ზოგადი დახასიათება.

1. პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით

23 სანებართვო კონტროლის პირველი თანმიმდევრული მოძღვრება ჯერ კიდევ **ოტო მაიერმა** ჩამოაყალიბა თავის ცნობილ სახელმძღვანელოში – „გერმანიის ადმინისტრაციული სამართალი“ (1895 წ.).[52] მისი აზრით, საპოლიციო ნებართვა[53] არის „ერთიანი სამართლებრივი ინსტიტუტი“, რომელიც მოიცავს პოლიციურ აკრძალვებს ნებართვის გაცემის დათქმით.[54] აკრძალვის მიზანია „კონტროლი შესაძლო საფრთხის წინააღმდეგ“ და არა მართლწინააღმდეგობის აღკვეთა,[55] რითაც ის განსხვავდება გენერალურად ნებადამრთავი ან გენერალურად ამკრძალავი პოლიციურ-სამართლებრივი დებულებებისაგან.[56] ასეთი აკრძალვა არის „ფორმალური“, „ზოგადი შინაარსის“ და ქმნის „თანაბარმნიშვნელოვან დაბრკოლებას“ ისეთი ტიპის საქმიანობების დასაწყებად, რომლის განხორციელება ცალკეულ შემთხვევებში „უნდა დაექვემდებაროს აუცილებელ წინასწარ შემოწმებას“.[57] ასეთი შემოწმების საფუძველზე კი უფლებამოსილი ორგანო, „მართლწერიგის ხელყოფის თავიდან აცილების“ მიზნით, პოლიციური გადაწყვეტილების მეშვეობით, პრევენციულ აკრძალვას გარდასახავს საბოლოო, დამთავრებულ აკრძალვაში.[58]

24 თავისი არსით **ოტო მაიერის** კონცეფცია იყო მოძღვრება პრევენციული აკრძალვის შესახებ,[59] რომელიც თანამედროვე კანონმდებლობაში ყველაზე გავრცელებული მოდელური კონფიგურაციაა. ის ნებართვის აღების ვალდებულებასთან ერთად გულისხმობს იმასაც, რომ ნებართვის აღებამდე ეს საქმიანობა ფორმალურად აკრძალულია.[60] ამ თვალსაზრისით, ვინაიდან სანებართვო აკრძალვის მიზანია საქმიანობის დასაშვებობის წინასწარი შემოწმება, ამდენად ამ შემოწმების გარეშე ეს საქმიანობა ფორმალურად უკანონოა[61] და ის ან უნდა შეწყდეს,[62] ან

---

[50] იხ. ველის ნომერი 18 და შემდეგი.

[51] იხ. ველის ნომერი 15 და შემდეგი; Gromitsaris, Unterscheidung, DÖV, 1997, S. 401.

[52] Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1924, S. 239 ff.

[53] საპოლიციო ნებართვის ცნებაში თანამედროვე ტერმინოლოგიით სწორედ პრევენციული აკრძალვა მოიაზრება, იხ. Wahl, Erlaubnis, in: HdUR, Bd. I, 1994, Sp. 528 ff.

[54] Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1924, S. 239.

[55] იქვე, გვ. 240.

[56] Mayer, Theorie, 1886, S. 168.

[57] Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1924, S. 240.

[58] იქვე, გვ. 241.

[59] იხ. Wahl, Erlaubnis, in: HdUR, Bd. I, 1994, Sp. 528 ff.

[60] ფორმალურ აკრძალვაში იგულისხმება ის მომენტი, რომ ნებართვის გაცემის ვალდებულება ძირითადი უფლების შინაარსიდან ისედაც გამომდინარეობს, იხ. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1924, S. 244; შეად. Preusche, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, 1980, S. 41.

[61] იხ. Maurer, AllgVerwR, 2006, § 9, Rn. 52.

შესაბამისობაში მოვიდეს კანონმდებლობის ფორმალურ მოთხოვნებთან. სხვა მხრივ, ასეთი საქმიანობა, როგორც წესი, არ ეწინააღმდეგება მატერიალური კანონმდებლობის ძირითად მოთხოვნებს[63] და მის მიმართ სანებართვო აქტი ისედაც გაიცემოდა.

2. რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მეორე მოდელური კონფიგურაცია არის რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით, რომლის კონსტრუქცია აღმოაჩინა **რიჩარდ თომამ** პრუსიის უმაღლესი სასამართლოს ერთ-ერთი გადაწყვეტილების (1925 წ.) ანალიზის დროს.[64] მისი აზრით, სანებართვო ნორმაში წარმოდგენილი აკრძალვის კონსტრუქცია, რომელიც ითვალისწინებს ნებართვის აღების ვალდებულებას „სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან“ საქმიანობებზე (მაგ., საცხოვრებელი სახლის მშენებლობა) დაუშვებელია მივიჩნიოთ თავისთავად აკრძალულად.[65] ამით ავტორს სურს წესრიგის წინააღმდეგობა განასხვავოს მართლწინააღმდეგობისაგან. თუ ეს უკანასკნელი ნიშნავს სამართლებრივი ნორმებისადმი წინააღმდეგობას, (საჯარო) წესრიგის წინააღმდეგობა ნიშნავს იმას, რომ რაღაც საქმიანობა ან რაიმე გარემოება არ შეესაბამება კულტურული ნორმებით განსაზღვრულ „შეხედულებებს მოწესრიგებული საზოგადოებრივი და ეკონომიკური ცხოვრების შესახებ“,[66] რითაც **რიჩარდ თომამ** საფუძველი ჩაუყარა სოციალური სასურველობის კონცეფციას,[67] რომელიც შემდგომ ფართოდ იქნა გავრცელებული სამართლის თეორიაში. 25

ამრიგად, თანამედროვე სამართლის დოგმატიკაში რეპრესიული აკრძალვა გულისხმობს ნებართვის გაცემის მხოლოდ შესაძლებლობას.[68] აკრძალვის კონფიგურაციის განსაზღვრის ცენტრალური ელემენტია ნორმის დისკრეციული სტრუქტურა, რომლის დროსაც კანონმდებელი ნათლად არ განსაზღვრავს ნებართვის გაცემის წინაპირობებს. ამ კონფიგურაციის საჭიროებას კი განაპირობებს მწირი ბუნებრივი რესურსების ალოკაციის[69]),[70] სოციალური 26

---

[62] Böhm, in: Koch, GK-BImSchG, 2010, § 4, Rn. 20.

[63] ამ შემთხვევაში მატერიალურ კანონმდებლობაში ძირითადად იგულისხმება გარემოსდაცვითი ან/და ქალაქთმშენებლობითი გეგმები და ტექნიკური რეგლამენტები.

[64] Thoma, Verweigerung einer Außnahmebewiligung, in: VerwArchiv, 1927, S. 248.

[65] იქვე, გვ. 248.

[66] იხ. Gromitsaris, Die Lehre, VerwArchiv, 1997, S. 53.

[67] იქვე.

[68] შეად. Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 93 ff.

[69] ალოკაცია (ლათ. „allocare“) მაკროეკონომიკური კატეგორიაა და მწირი რესურსების გეგმიური განაწილების აღსანიშნავად გამოიყენება.

[70] იხ. BVerfGE 58, 300 ff. (1981 წ.).

უსაფრთხოების,[71] ძირითადი უფლებების დაცვის ეფექტირებისა[72] და სხვ. მსგავსი იდეები. ამ საფუძვლების, ადმინისტრაციულ ორგანოს ეძლევა შესაძლებლობა, ეფექტური რეაგირება მოახდინოს მოსალოდნელ საფრთხეებზე და ცალკეულ შემთხვევაში უარი თქვას ნებართვის გაცემაზე.

27 ამდენად, ცხადია, რომ რეპრესიული აკრძალვა არ ნიშნავს საქმიანობის დასაშვებობაზე საბოლოოდ უარის თქმას. პირიქით, დასაშვებობის პერსპექტივა მისგან პირდაპირ გამომდინარეობს, თუ ამით არ ილახება კულტურული[73] და სამართლებრივი[74] ნორმებით აღიარებული წესრიგი. ამ თვალსაზრისით, რეპრესიული აკრძალვა განსხვავდება როგორც აბსოლუტური აკრძალვის,[75] ისე ისეთი ჩვეულებრივი საგამონაკლისო ნებართვებისაგან, როცა კანონმდებელი შეგნებულად მიუთითებს გადახვევის კონკრეტულ შემთხვევაზე.[76]

28 რეპრესიული აკრძალვის ფუნქციები, თავის მხრივ, განსაზღვრავს აკრძალვის მოხსნის ნორმატიულ წინაპირობებსაც. პირველი ასეთი წინაპირობა არის ნებართვის მიღების მაღალი ინტერესი, როცა ნებართვა არის არა ძირითადი უფლებების, არამედ ასეთი უფლებების საფუძველზე მნიშვნელოვნად მიჩნეული კერძო ინტერესების შედეგი.[77] მეორე წინაპირობა არის განსაკუთრებული საჯარო ინტერესი,[78] რომელიც ძირითადი უფლებების ასპექტებსაც მოიცავს იმდენად, რამდენადაც საქმიანობის დასაშვებობის აქტი, საჯარო ინტერესების გათვალისწინების პარალელურად, ძირითადი უფლების მატარებელთა ინტერესების დაძლევის კონსტატაციაცაა.[79]

---

[71] იხ. BVerfGE 49, 89 ff. (1978 წ.), ქართულად იხ. შვაბე, გერმანიის ფსს გადაწყვეტილებები, 2011, გვ. 327-330.

[72] Schwabe, Das s.g. repressive Verbot, FS Folz, 2003 S. 305 ff.; Schwabe, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JUS, 1973, S. 133 ff.

[73] იხ. ველის ნომერი 25.

[74] იხ. ველის ნომერი 28.

[75] იხ. Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 87 f.

[76] გერმანულ სამართალში ერთ-ერთი ასეთი საგამონაკლისო ნებართვაა სახელოსნო საქმიანობის ნებართვა, რომელიც გაიცემა იმ პირზე, რომელსაც არ ჩაუბარებია სპეციალური გამოცდა, მაგრამ მისი გამოცდილება ამის საფუძველს იძლევა (§ 8 HandwO). რეალურად გაცემული ნებართვების უმეტესობა კი სწორედ ამ წესით გაიცემა და, ამდენად, ის პრევენციულ ხასიათს ატარებს, იხ. Schwabe, Das s.g. repressive Verbot, FS Folz, 2003 S. 309.

[77] იქვე, გვ. 311.

[78] იქვე, გვ. 311 f.

[79] იქვე, გვ. 311.

3. სანებართვო აკრძალვის გამიჯვნის თეორიები

3.1. კვალიტატიური გამიჯვნის თეორია

კვალიტატიური გამიჯვნის თეორია ემყარება როგორც ფორმალურ, ისე მატერიალურ კრიტერიუმებს. **29**

ფორმალური კრიტერიუმის მიხედვით, სანებართვო აკრძალვის ტიპის დადგენა უნდა მოხდეს სანებართვო გადაწყვეტილების განჭვრეტადობის შესაბამისად. ამ თვალსაზრისით, ნებართვის აღების ვალდებულების დაწესება პრევენციული აკრძალვა იქნება იმ შემთხვევაში, თუ მის დასაშვებობასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა მიიღოს ნათლად განსაზღვრული საკანონმდებლო წინაპირობების საფუძველზე.[80] იმავე თვალსაზრისით, ნებართვის აღების ვალდებულების დაწესება რეპრესიული აკრძალვა იქნებოდა, თუ მასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა მიიღოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში.[81] **30**

სანებართვო აკრძალვის გამიჯვნის მატერიალური კრიტერიუმი ეფუძნება საზოგადოებრივი (სოციალური) სასურველობის ცნებას.[82] ამ უკანასკნელში ზემოთ დასახელებული ფორმალური ასპექტების ინტეგრაცია ხდება იმ მიზნით, რომ შეიქმნას მოწესრიგების ისეთი კონცეფცია, რომელიც ცალკეული საქმიანობების დასაწყებად დაადგენს მხოლოდ სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის მისადაგებულ დაბრკოლებას. შესაბამისად, ამ თეორიის მიხედვით, სოციალურად სასურველი საქმიანობების მიმართ, რომლის მიზანია დასაქმება, ელექტრომომარაგება, ეკონომიკური ზრდა, მოსახლეობის საცხოვრებლით უზრუნველყოფა და სხვა,[83] ძირითადად დადგენილი უნდა იქნეს პრევენციული აკრძალვის ფორმა, ხოლო სოციალურად არასასურველი საქმიანობების მიმართ - რეპრესიული აკრძალვის ფორმა. **31**

ამ თეორიაში პრობლემური საკითხია ის, რომ მას მატერიალურ კრიტერიუმად შემოაქვს სოციალური სასურველობის არანორმატიული ცნება.[84] გარდა ამისა, ის არ ეხმიანება გარემოს დაცვის სამართლის სულისკვეთებას. საქმე ისაა, რომ გარემოს დაცვის სამართალში ყოველთვის რთული იქნება იმის გარკვევა, თუ რას ნიშნავს სოციალურად სასურველი გარემოს დაბინძურება (მაგ., იმისიების დაცვის **32**

[80] Hendler, AllgVerwR, 2001, Rn. 157 c.; Peine, AllgVerwR, 2002, Rn. 158 f.
[81] იხ. Bull, AllgVerwR, 2000, Rn. 546 f.; Maurer, AllgVerwR, 2006, § 9, Rn. 55.
[82] იხ. Schwabe, Das s.g. repressive Verbot, FS Folz, 2003 S. 305 ff.
[83] შეად. Bock, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht, 1989, S. 108 f.
[84] Manssen, Privatrechtsgestaltung, 1994, S. 122.

სამართალში, რომელიც პრევენციულ აკრძალვას ემყარება),[85] ან სოციალურად არასასურველი წყლის დაბინძურება (ვინაიდან წყლის სამართალში სანებართვო კონტროლი უმთავრესად რეპრესიულ აკრძალვას ემყარება).[86] შესაბამისად, საქმიანობის სოციალური სასურველობა აკრძალვის ტიპის განსაზღვრის მხოლოდ ერთ-ერთი ასპექტი შეიძლება იყოს. რაც შეეხება ფორმალურ კრიტერიუმებს, ის ამ თეორიის ღირსებად უნდა ჩაითვალოს, ვინაიდან აკრძალვის საკანონმდებლო არტიკულაციას დიდი პრაქტიკული დანიშნულება აქვს და მისი როლის უარყოფა, ბუნებრივია, სწორი არ იქნებოდა.

3.2. კვანტიტატიური გამიჯვნის თეორია

33 კვანტიტატიური გამიჯვნის თეორია ეფუძნება რაოდენობრივ კრიტერიუმებს,[87] რომელსაც ტიპოლოგიზაციის შესაძლებლობა გადააქვს მხოლოდ საკანონმდებლო ტექნიკის ჭრილში. ის უარყოფს[88] აკრძალვის გამიჯვნის იმ ფორმალურ[89] და მატერიალურ კრიტერიუმებს,[90] რომელიც კვალიტატიური თეორიის ფარგლებში განვითარდა.

34 რაში გამოიხატება ამ თეორიის კვანტიტატიური მომენტი? პირველ რიგში, რეპრესიული აკრძალვა (მაგ., მაგისტრალის გასწვრის საზოგადოებრივი დანიშნულების ობიექტების მშენებლობის ნებართვა) აპრიორში გულისხმობს დაინტერესებულთა მცირე რაოდენობას, რის გამოც, კანონმდებელი ახდენს ნორმის ისეთნაირად ფორმულირებას, რომ შექმნას ნებართვის მაძიებელთა უმრავლესობის სურვილების საფუძველშივე შეზღუდვის, ხოლო მომავალში მათი დაძლევის სამართლებრივი შესაძლებლობა.[91] პრევენციული აკრძალვის შემთხვევაში კი, გენერალიზებული წინაპირობების დადგენით კანონმდებელი ქმნის ნებართვის მაძიებელთა მხოლოდ მცირე რაოდენობის სურვილების დაძლევის შესაძლებლობას, რაც განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ასეთი საქმიანობების მიმართ პირს აქვს ნებართვის მიღების მაღალი მოლოდინი და per se ის არ შეიძლება რეპრესიულად შეიზღუდოს.[92]

35 ამრიგად, კვანტიტატიური გამიჯვნის თეორიაში, პრევენციული და რეპრესიული აკრძალვა გულისხმობს ორ თანაბარმნიშვნელოვან ალტერნატიულ ვარიანტს.[93]

---

[85] Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 5, Rn. 61.
[86] იქვე, Rn. 61.
[87] Schwabe, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JUS, 1973, S. 131 ff.; Schwabe, Das s.g. repressive Verbot, FS Folz, 2003 S. 305 ff.
[88] უარყოფის საფუძველი იხ. ველის ნომერი 35.
[89] იხ. ველის ნომერი 30.
[90] იხ. ველის ნომერი 31.
[91] Schwabe, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JUS, 1973, S. 134.
[92] იქვე, S. 134.
[93] Schwabe, Das s.g. repressive Verbot, FS Folz, 2003 S. 305 ff.

მისთვის მნიშვნელობა არა აქვს იმას, საკანონმდებლო მოწესრიგების დონეზე მმართველობის განხორციელების თუ რომელ ფორმასთან გვაქვს საქმე - დისკრეციულთან თუ შებოჭილთან. ამ თეორიის ავტორის **იორგენ შვაბეს** აზრით „რეპრესიული აკრძალვის შემთხვევაში ძირითადი უფლების მატარებელთა სამართლებრივი პოზიცია, ერთი შეხედვით, მართალია, სუსტად გამოიყურება, ვინაიდან ნორმატიულად სანებართვო გადაწყვეტილება ცალსახად პროგნოზირებადი არ არის, მაგრამ დისკრეციის სწორად განხორციელების შემთხვევაში განსხვავება გადაწყვეტილების შებოჭილ პროგრამასთან შედარებისას თითქმის შეუმჩნეველი ხდება“.[94] ავტორს დისკრეციის სწორად განხორციელების მომენტები გადააქვს მხოლოდ ძირითადი უფლებების სივრცეში.

კვანტიტატიური გამიჯვნის თეორიას აქვს როგორც უარყოფითი, ისე დადებითი მხარეები. მისი მთავარი ნაკლი არის ბიპოლარულ ურთიერთობაში ჩვეულებრივი საკანონმდებლო ნორმის სტრუქტურის რეალური მნიშვნელობის დაკნინება. ადმინისტრაციული საქმიანობის სინამდვილეში კი სწორედ ასეთი ნორმები განსაზღვრავს სანებართვო გადაწყვეტილების ბედს. ამავე დროს, ცალკეულ სანებართვო გადაწყვეტილებებში ძირითადი უფლებების როლის წინ წამოწევა ამაღლებს ამ თეორიის მეცნიერულ ღირებულებას, ხოლო პრაქტიკული თვალსაზრისით, ის მოითხოვს, რომ ყოველი სანებართვო გადაწყვეტილების მიღებისას მოხდეს საჯარო მმართველობის ბოჭვა ძირითადი უფლებებისა და ინტერესთა შეწონასწორების საფუძველზე. **36**

3.3. მტკიცების ტვირთისა და კონკრეტიზაციის პასუხისმგებლობის თეორია

მტკიცების ტვირთისა და კონკრეტიზაციის პასუხისმგებლობის თეორია არის გერმანული სამართლის დოქტრინაში განვითარებული შედარებით ახალი თეორია.[95] **37**

ეს თეორია, პირველ რიგში, ადგენს მტკიცების ტვირთის როლს სანებართვო აკრძალვის გამიჯვნის საქმეში. ამ თვალსაზრისით, ჯერ ის არკვევს საკუთრივ მტკიცების ტვირთის რაობას, რომელიც განმარტებულია როგორც მხარის ვალდებულება, ამტკიცოს ნებართვის გაცემის ან ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლები. თავად მტკიცების ვალდებულების შინაარსს (მოცულობას) განსაზღვრავს მატერიალური და/ან წარმოება-სამართლებრივი რეგულირების ინტენსიურობისა და სიმკაცრის ხარისხი.[96] ამ თეორიის მიხედვით, რაც უფრო მეტი მტკიცების ტვირთი აქვს ნებართვის მაძიებელს, ანუ რაც უფრო მეტი **38**

[94] იქვე, გვ. 313.

[95] Fabio, Risikoentscheidung im Rechtstaat, 1994, S. 206 f.; Burgi, Die Planfesstellung, JZ, 1994, S. 654 ff.; Berg, Beweismaß und Beweislast, 1995, S. 135 ff.

[96] შეად. Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 96 ff.; Curtius, Entwicklungstendenzen, 2005, S. 119 ff.

პროცედურული და/ან მატერიალურ-სამართლებრივი შეზღუდვებია ჩადებული სანებართვო ნორმაში, მით უფრო უახლოვდება ის რეპრესიული აკრძალვის ნიშნებს.[97] თუ მტკიცების ტვირთი გადადის ადმინისტრაციული ორგანოს მხარეს, მაშინ პირიქით, სანებართვო ნორმა უახლოვდება პრევენციული აკრძალვის ნიშნებს.[98] შესაბამისად, ამ თეორიის მიხედვით, პრევენციული ან რეპრესიული აკრძალვის რაიმე მკაცრად განსაზღვრული სტრუქტურა არ არსებობს.

39 სექტორალური კანონმდებლობის მაგალითზე მტკიცების ტვირთის მომენტი განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებს ავლენს. ამ მხრივ, მაგ., იმისიების დაცვის სამართალში, მართალია, წინდახედულობა „ტექნიკის მიღწევის“ (გერმანული სამართალი)[99] ან „საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის“ ფარგლებში (ევროპული სამართალი)[100] ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს ლავირების შესაძლებლობას, მაგრამ რეგულირების დაბალი ინტენსივობისა[101] და ნებართვის მიღების მაღალი ალბათობის გამო მას უფრო პრევენციული აკრძალვის ხასიათი აქვს.[102] იმისიების დაცვის სამართლისაგან განსხვავებით, გერმანიის ატომის კანონის მე-7 პარაგრაფის ფორმულირება კი - „წინდახედულობა ზიანის წინააღმდეგ მეცნიერებისა და ტექნიკის მიღწევების ფარგლებში“ - აფუძნებს რეპრესიული აკრძალვის კონტრუქციას, ვინაიდან ამ შემთხვევაში ბირთვული ენერგიის სარგებლობით გამოწვეული რისკები კონკრეტიზაციის ფართო შესაძლებლობას გულისხმობს.[103]

40 აქვე მოკლედ უნდა განიმარტოს, რომ ნებართვის მაძიებლის კვალიფიციური თანამონაწილეობა „პროცედურული სამუშაოს“ შესრულებაში (მაგ., გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის წარმოდგენის ვალდებულება) არ ნიშნავს რეპრესიულ აკრძალვას. პირიქით, ნებართვის მაძიებლის ასეთი ჩართულობა მის ინტერესებშიც შედის და ე.წ. „Non liquet“[104] სიტუაციების გამორკვევას ემსახურება.[105]

41 კონკრეტიზაციის პასუხისმგებლობა ამ თეორიის მეორე კრიტერიუმია, რომელიც გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ლავირების ორ შესაძლებლობას: პირველი, როცა ფორმალური გაგებით კანონის მიერ დადგენილია განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები, რაც საჯარო

---

[97] Fabio, Risikoentscheidung im Rechtstaat, 1994, S. 206 f.
[98] იქვე.
[99] § 5 Abs. 1. Nr. 2 BImSchG.
[100] Art. 3 Abs. 1 buchst. „a“ 2008/1/EG.
[101] Berg, Beweismaß und Beweislast, 1995, S. 135 ff.
[102] Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 95.
[103] Berg, Beweismaß und Beweislast, 1995, S. 164 f.
[104] „Non liquet“ - ჯერ კიდევ დაუდგენელი ფაქტები, რისი გარკვევაც მნიშვნელოვან ზეგავლენას მოახდენს კონკრეტული სამართლებრივი შედეგის დადგომაზე.
[105] იხ. Berg, Beweismaß und Beweislast, 1995, S. 74 ff.

მმართველობას ზღუდავს ზოგადი საკანონმდებლო დათქმის ფარგლებში (მაგ., „მეცნიერებისა და ტექნიკის მიღწევები“)[106] და რომელიც ექვემდებარება სრულ სასამართლო კონტროლს.[107] მეორე შემთხვევაში კანონმდებელი თმობს გარკვეულ სივრცეს და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანიჭებს „ადმინიატრაციის ფორმირების თავისუფლებას“, რაც, მართალია, შეზღუდულია დისკრეციული ნორმის მიზნითა და ფარგლებით, თუმცა მისი არსებობა ყოველთვის რეპრესიულ აკრძალვას გულისხმობს.[108] მითუმეტეს, ასეთი დისკრეციის მიმართ სასამართლო კონტროლის მოცულობა მაქსიმალურად შემცირებულია.[109]

4. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მესამე მოდელური კონფიგურაცია არის ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება.[110] ის გამოიყენება ისეთ ნაკლებად სახიფათო საქმიანობების მიმართ, რომელიც არ მოითხოვს სანებართვო წარმოების გართულებულ ფორმას.[111] მის საფუძველზე კონკრეტული საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი ხორციელდება სანებართვო აქტის გარეშე.[112] მისი მიზანია პროცედურული და მატერიალურ-სამართლებრივი გამარტივება ისე, რომ არ დაირღვეს კონტროლის ძირითადი სუბსტანცია.[113] გარემოს დაცვის სამართალში ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას აქვს როგორც მიმდინარე კონტროლის (ანუ ნებართვის შემავსები[114]), ისე სანებართვო კონტროლის ექვივალენტური (ანუ ნებართვის შემცვლელი) ფუნქცია.[115] ორივე შემთხვევაში ის უზრუნველყოფს როგორც დაცვისა და კონტროლის, ისე სტაბილიზაციის ფუნქციას.[116]

42

[106] Curtius, Entwicklungstendenzen, 2005, S. 119 f.

[107] იხ. გიორგიშვილი, შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, N1, გვ. 25-26.

[108] შეად. Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung, 2000, S. 234 ff.

[109] იხ. გიორგიშვილი, შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, N1, გვ. 28-29.

[110] იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 5, Rn. 40 ff.; Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 90; Krämer, Direkte und Indirekte Verhaltenssteuerung, in: HEUDUR, Bd. 1, § 15, 2002, Rn. 14

[111] Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 90 f.

[112] Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 90.

[113] შეად. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1999, S. 201

[114] იხ. ველის ნომერი 108-110.

[115] Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 5, Rn. 40 ff.

[116] სანებართვო კონტროლის ფუნქციების შესახებ იხ. ველის ნომერი 58-66.

§3. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელების თემატიზების დეფიციტი ქართულ სამართალში

43 ქართული ადმინისტრაციული სამართალის დოგმატიკა საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელებს არ იცნობს.[117] ეს გამოწვეულია იმით, რომ ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში სანებართვო კონტროლის მნიშვნელობა და მისი ტიპოლოგიზაციის საკითხი მეცნიერულ დონეზე ჯერ არ ყოფილა თემატიზებული.

44 საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართლის დოქტრინაში, იმ პერიოდისათვის დამახასიათებელი თავისებურების გათვალისწინებით, როცა კაპიტალური მშენებლობა[118] და მრეწველობითი საქმიანობა[119] ჩვეულებრივ საჯარო მმართველობად განიხილებოდა,[120] ასეთი ინსტრუმენტისათვის რაიმე გონივრული ადგილი არ რჩებოდა. მართალია, ზოგიერთი საკანონმდებლო აქტი[121] ითვალისწინებდა ნებართვის აღების ვალდებულებას გარკვეული საქმიანობებისათვის, მაგრამ მას მხოლოდ ფორმალური ხასიათი ჰქონდა. რეალურ ცხოვრებაში ამოქმედებისათვის აუცილებელი მატერიალური ან პროცესუალური ნორმებით ის არ ყოფილა გამყარებული. შესაბამისად, ეს საკითხი ქართული საბჭოთა სამართლის მეცნიერების ყურადღების არეალში, ამ გასაგები მიზეზების გამო, ვერ მოხვდებოდა.

45 თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართალის სახელმძღვანელოებშიც[122] ეს საკითხი განსაკუთრებულ ყურადღებას არ იმსახურებს.[123] თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართლისაგან განსხვავებით, სანებართვო კონტროლის საკითხი საქართველოს მოქმედ საკანონმდებლო სისტემაში ერთ-ერთ ცენტრალურ ადგილს იკავებს, მაშინ ცხადი გახდება, რომ ასეთი პასიურობა გაუმართლებელია. ამ სფეროში გატარებული დერეგულირების პოლიტიკა კი მას კიდევ უფრო საინტერესოს ხდის სამეცნიერო კვლევებისა და სხვა ტიპის დისკუსიებისათვის.

---

[117] თუ არ ჩავთვლით ერთ-ერთ კვლევას, რომელიც აგებულია სწორედ გერმანული სამართლისთვის დამახასიათებელი კონტროლის ძირითადი მოდელების სისტემის მიხედვით (იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010, გვ. 11-29).

[118] ერემოვი, საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, 1984, გვ. 170-178.

[119] იქვე, გვ. 179-184.

[120] იქვე, გვ. 169.

[121] იხ. მაგ., „ატმოსფერული ჰაერი დაცვის შესახებ“ საქართველოს 1981 წლის კანონის მე-15 მუხლი (იხ. საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, გვ. 490).

[122] მაგ., ლორია, საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, 2000.

[123] სანებართვო აკრძალვის ტიპოლოგიზაციის მნიშვნელობაზე ხაზგასმა იხ. ავტორთა კოლექტივი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2005, გვ. 127-128; შეად. ჭანტურია, უძრავი ნივთების საკუთრება, 2001, გვ. 230-231.

რაც შეეხება გარემოს დაცვის სამართალს,[124] ის კიდევ უფრო ჩამორჩება ამ სფეროს განვითარების აქტუალურ ტენდენციებს.[125] აქ სანებართვო კონტროლის საკითხი ძირითადად მოაზრებულია „ბუნებათსარგებლობის“ ზოგადი ცნების ქვეშ, სადაც ნებართვების ნაწილი (კომპლექსური ბუნებათსარგებლობის თვალსაზრისით[126]) წარმოდგენილია „სპეციალური ბუნებათსარგებლობის“ კონტექსტში.[127] სწორედ ამასთან დაკავშირებით აღნიშნავს პროფ. **გერდ ვინტერი,** რომ „ადრე გარემო მიიჩნეოდა როგორც საექსპლუატაციო რესურსი და არა დაცული საცხოვრებელი პირობები. დასავლეთ-ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით, გარემო გაგებული უნდა ყოფილიყო როგორც დასაცავი და გასაფრთხილებელი სიკეთე. აღნიშნული საჭირო გახდა, მას შემდეგ რაც ეკონომიკური ცხოვრების ნგრევამ ჩამოაყალიბა მიდგომა „პირველ რიგში ეკონომიკა, შემდეგ გარემო“.[128] თუმცა ასეთი რეფორმა საქართველოში ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა, რაც ბუნდოვანს ხდის ამ სფეროში სამართლის დოგმატიკის განვითარებისა და მოქმედი კანონმდებლობის სრულყოფის პერსპექტივებს. **46**

§4. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების მნიშვნელობა სანებართვო სამართლის დერეგულირების ჭრილში

1. სანებართვო სამართლის დერეგულირების აქტუალური ტენდენციები

სანებართვო სამართლის განვითარების აქტუალური ტენდენციები ძირითადად დერეგულირებისა და რეგულირების (მათშორის რე-რეგულირების) საკითხებს უკავშირდება. დაბალანსებული ზღვრის დადგენა ამ ორ ცნებას შორის ყოველთვის რთულია, რაც არ არის მხოლოდ საქართველოს პრობლემა. ეს პერიოდი, ჯერ კიდევ გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისიდან, ბევრმა ევროპულმა სახელმწიფომ (მაგ., დიდმა ბრიტანეთმა[129] და გერმანიამ[130]) გაიარა. **47**

---

[124] საქართველოში დამკვიდრებული იყო ტერმინი „ეკოლოგიური სამართალი“ (კრიტიკა იხ. ჭანტურია, გლობალური ეკოლოგიური პრობლემა და სამართალი, ჟურნ. „სამართალი“, 1991, N4, გვ. 15), რომელსაც ბოლო წლებში ჩაენაცვლა ტერმინი „გარემოს დაცვის სამართალი“ (მაგ., იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010, სათ.).

[125] ამ ტენდენციის საწინააღმდეგო მიდგომების დამკვიდრების მცდელობა იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010, გვ. 11-29.

[126] ურუშაძე/ლორია, ეკოლოგიური სამართალი, თბ. 2003, გვ. 63.

[127] იხ. ლაბარტყავა, ეკოლოგიური სამართალი, 2003, გვ. 65-67; ურუშაძე/ლორია, ეკოლოგიური სამართალი, 2003, გვ. 63-65; შეად. Петрова (ред.), Прававая охрана природы, 1980, ст. 67 и.д.; Ерофеев, Екологическое право Рассии, 1998, ст. 230 и.д.

[128] ვინტერი, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, N1, გვ. 73.

[129] Miers, The Deregulation, Public Law, 1999, P. 477.

[130] Wahl, Das deutsches Genehmigungsrecht, 2001, 243 f.

1.1. სანებართვო სამართლის დერეგულირების მიზეზები საქართველოში

48 საქართველოში გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი სანებართვო კონტროლის სისტემა 2007 წლიდან ძირეულად შეიცვალა. ოფიციალურად, ცვლილებების მთავარ მიზეზად „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების ოპტიმიზაციის“ აუცილებლობა დასახელდა.[131] ცვლილება მიზნად ისახავდა მკაცრი გარემოსდაცვითი სტანდარტების გაუქმებას და ინვესტიციებისათვის ხელსაყრელი, რეგულირებისაგან თავისუფალი ბაზრის შექმნას.

49 ამრიგად, შეიქმნა სამართლებრივი მოწესრიგების ისეთი სისტემა, რომელიც ფუნდამენტურად გაემიჯნა გარემოსდაცვითი ნებართვების ადრე მოქმედ მოდელს.[132] განსხვავება გამოიხატა როგორც სანებართვო ვალდებულებას დაქვემდებარებული საქმიანობების ნუსხის მაქსიმალურად შემცირებაში (დერეგულირება მატერიალური გაგებით), ისე წარმოება-სამართლებრივი ნორმების გამარტივებაში. შესაბამისად, მოხდა ეკონომიკური აქტორების მიერ ბაზარზე შესვლასთან დაკავშირებით მოქმედი რეგულაციებისა და შეზღუდვების დიდი ნაწილის გაუქმება.

1.2. დერეგულირების შედეგები ქართულ სამართალში

50 თანამედროვე ადმინისტრაციული მეცნიერება და გარემოს დაცვის სამართლის ფილოსოფია მიუღებლად აცხადებს ე.წ. „ველური ლიბერალიზმის“ გავლენას სამართლებრივ წესრიგზე.[133] გარემოს დაცვის სამართლის ფილოსოფიაში ასეთი ლიბერალიზმის იდეოლოგია სამომავლო პერსპექტივაში განიხილება როგორც ადამიანის რელევანტური ძირითადი უფლებების რეალიზაციისათვის ფაქტობრივი საფუძვლების მოსპობის წინაპირობა.[134] ამაზე ჯერ კიდევ **ერნსტ ფორშჰოფი** წერდა. ის ინდუსტრიულ საზოგადოებაში არსებულ სახელმწიფოს ახასიათებდა როგორც ტექნიკური რეალიზაციისა და ეკონომიკური ზრდის სურვილის ზღვარდაუდებელი პროცესების მსხვერპლს, სადაც სახელმწიფოს ამოცანები მუდმივ გამოცარიელებას განიცდის,[135] რაც იწვევს სახელმწიფოს პრევენციული ფუნქციების პერმანენტულ დაკნინებას და, ბუნებრივია, აქედან გამომდინარე, ძირითადი უფლებების დაცვის შესუსტებას.

---

[131] იხ. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათის „ა“ პუნქტი, იხ. http://www.civilin.org/Project/g508.pdf (ნანახია 2013 წ.).

[132] იგულისხმება „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ“ 1996 წლის საქართველოს კანონი.

[133] იხ. Ekardt, Zukunft in Freiheit, 2004.

[134] იხ. იქვე, გვ. 12 ff.

[135] Forsthoff, Staat der Industriegeselschaft, 1971, S. 30 ff., 47. „დღევანდელი სოციალური ყოფის ცეცხლოვან ბირთვს წარმოადგენს არა სახელმწიფო, არამედ ინდუსტრიული საზოგადოება“ (იქვე, გვ. 164).

რადიკალური დერეგულირების პოლიტიკა, უპირველესად, უპირისპირდება სამართლის კოოპერაციონალიზაციის პრინციპებს. როგორც ცნობილია, კოოპერაციონალიზმის პრინციპი ძირითადად ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეთა ჰორიზონტალურ ურთიერთობებს გულისხმობს.[136] ის უმთავრესად სანებართვო კონტროლის პროცედურაშია ინტეგრირებული, ვანაიდან ძირითადად ამ რგოლის მეშვეობით ხდება ინვესტორის დაკავშირება ადმინისტრაციულ ორგანოსთან.[137] ეს იმას ნიშნავს, რომ ნებართვის მაძიებელი ნებართვის აღებამდე ინტენსიურად თანამშრომლობს კომპეტენტურ პირებთან და არკვევს ინვესტიციის დაბანდებასთან დაკავშირებულ მრავალმხირ სამართლებრივ ასპექტებს. საქართველოში სანებართვო ვალდებულებას დაქვემდებარებული საქმიანობების „ოპტიმიზაციის“ სამართლებრივი ანალიზი კი ცხადყოფს, რომ მან სახელმწიფოს, ინვესტორსა და მესამე პირებს შორის კომუნიკაციის შესაძლებლობა შეზღუდა იმ ფარგლებში, რა ფარგლებშიც განხორციელდა სანებართვო ვალდებულებების დერეგულირება. **51**

კოოპერაციის შესაძლებლობის შეზღუდვამ სამართლებრივ წესრიგს აქცეპტაბელურობის უნარიც დაუკარგა.[138] საქმე ისაა, რომ კომპლექსურ გარემოებებში სანებართვო წარმოება წარმოადგენს მულტიპოლარული ინტერესების მატარებელთა შორის წინმსწრები კომუნიკაციის ერთადერთ საჯარო-სამართლებრივ საშუალებას.[139] ამდენად ამ რგოლის გაუქმებით ეს კომუნიკაციაც გაწყდა. შესაბამისად, ინვესტორი რაიმე მნიშვნელოვანი ეკონომიკური პროექტის განხორციელებისას სახელმწიფოსთან არ იმყოფება წარმოება-სამართლებრივ რეჟიმში, რაც საზოგადოებისა და მეზობლების ინფორმირების ვალდებულებასაც არ წარმოშობს.[140] ამიტომ, ამ წესით დაშვებულ საქმიანობას აკლია აქცეპტაბელურობის (მისაღებობის) ხარისხი. ამ გაუცხოებაში კი ინვესტორი შესაძლებელია იგივე სახელმწიფოს რეტროსპექტიული ინტერვენციის ან გახშირებული კერძო-სამართლებრივი საჩივრების წნეხში აღმოჩნდეს, რაც, სამართლებრივი უსაფრთხოების მხრივ, ქმნის არასტაბილურ სამოღვაწეო გარემოს. ამრიგად, გრძელვადიან პერსპექტივაში დერეგულირებული წესრიგის აქცეპტაბელურობის ხარისხი საკუთრივ ინვესტორისთვისაც დაბალია. **52**

---

[136] Treutner, Verhandlungsstaat oder kooperativer Staat?, 1999, S. 9 ff.

[137] იხ. Bohne, Der informale Rechtsstaat, 1981, S. 20 ff.

[138] ადმინისტრაციული წარმოება როგორც აქცეპტაბელურობის საშუალება იხ. Würtenberger, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW, 1991, S. 257 ff.

[139] იხ. Bohne, Der informale Rechtsstaat, 1981, S. 20 ff.; Lübbe-Wolff, Modernisierung, 1996, S. 160 ff.

[140] სწორედ ამ საფრთხეების გამო გერმანიაშია სანებართვო სამართლის გამარტივების მიზნით შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მთავარი ამოცანა იყო ინვესტიციების ისეთნაირი წახალისება, რომ არ შელახულიყო მესამე პირებისა და საზოგადოების ინტერესები და შენარჩუნებულიყო სანებართვო სამართლის სუბსტანცია, იხ. Schlichter, Investitionsförderung, DVBl, 1995, S.174 ff.; Bullinger, Investitionsförderung, JZ, 1994, S. 1129, 1131.

53 აღნიშნული დეფიციტების დასაძლევად საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო ისეთი შესაძლებლობა, რითაც ის მხოლოდ კონკრეტულ შემთხვევაში გაამარტივებდა სანებართვო წარმოებას და რეგულირების მომენტს გადაიტანდა სახელმწიფოსა და ინვესტორს შორის თანამშრომლობის განსხვავებულ ფორმაში (მაგ., ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებაში). შესაბამისად, დერეგულირების პროცესი, რომლის მიზანი საქართველოში ეკონომიკური აქტივობების წახალისება იყო, ინვესტიციის სამართლებრივი სტაბილიზაციის თვალსაზრისით, დასახულ მიზანს ვერ აღწევს, ხოლო შინაარსობრივად ის რადიკალურად უპირისპირდება საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის იდეას.[141]

1.3. სანებართვო სამართლის დერეგულირება გერმანიაში

54 გერმანიის თანამედროვე ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის ერთ-ერთი სტრატეგიული, ე.წ. „გასაღები ცნება“ არის დე-რეგულირება,[142] რომელშიც, როგორც ცნობილია, მოიაზრება ეკონომიკური საქმიანობისათვის დაწესებული შემზღუდავი რეგულაციების გამარტივება ან საერთოდ გაუქმება.[143] ამ საკითხებთან დაკავშირებით გერმანიაში ჯერ კიდევ 90-იანი წლებიდან მოყოლებული მიმდინარეობდა პოლიტიკურად და ეკონომიკურად მოტივირებული[144] სამართლებრივი დისკუსიები.[145]

55 დისკუსიები უმეტესად სწორედ გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი სანებართვო კონტროლის პროცესუალურ ასპექტებს მოიცავდა.[146] კონტროლის გამარტივების მიზანი იყო როგორც შიდა, ისე უცხოური ინვესტიციების წახალისება.[147] ამავე დროს, ეს პროცესი არ უნდა ყოფილიყო მხოლოდ ეკონომიკური მოტივებით განპირობებული, არამედ მასში გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო სოციალური წესრიგის ყველა მნიშვნელოვანი ასპექტი. ამიტომ, საკანონმდებლო

---

[141] Kalichava, Strategic Aspects, Jurnal of Law, N2, 2012, P.106-109.

[142] Voßkuhle, „Schlüsselbegriffe“, VerwArch, 2001, S. 203 ff.

[143] Ruffert, Grundlagen der Begriffsbildung, 2010, S. 337. დერეგულირების ისტორია დიდ ბრიტანეთში იწყება, როცა 1994 წელს ინგლისის პარლამენტმა მიიღო „Deregulation and Contracting Out Act“. ამ აქტის მიხედვით, შესაბამისი სფეროს უფლებამოსილ სამინისტროებს ზედა და ქვედა პალატის თანხმობის შემთხვევაში, გამარტივების მიზნით, შეეძლო საპარლამენტო კანონით დადგენილი დიფერენცირებული პროცედურების შეცვლა და გამარტივება, დაწვრ. იხ. Miers, The Deregulation, Public Law, 1999, P. 477.

[144] Voigt/Walkenhaus, Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, 2006, S. XXIV ff.

[145] Bullinger, Investitionsförderung, JZ, 1994, S. 1129 ff.; Steinbeiß-Winkelmann, Verfahrensbeschleunigung, DVBl, 1998, S. 809; BMW (Hrsg.), Investitionsförderung, 1994, S. 123 ff.; Hermanns/Hönig, Beschleunigung, DVBl, 1998, S. 827 ff.; Hoffmann, Investitionsförderung, DÖV, 1995, S. 237 ff.; Schlichter, Investitionsförderung, DVBl, 1995, S. 173 ff.

[146] იხ. მაგ. Schlichter, Investitionsförderung, DVBl, 1995, S. 176 ff.

[147] იხ. მაგ., Hoffmann, Investitionsförderung, DÖV, 1995, S. 237

ცვლილებების შემუშავების მიზნით შექმინილ საექსპერტო კომისიებს[148] გააზრებული ჰქონდათ ინვესტიციების ხელშეწყობის როგორც ნეგატიური, ისე პოზიტიური კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოთხოვნების მნიშვნელობა.[149] სწორედ ეს ნორმატიული ზღვარი დაედო სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავებულ კონცეფციას საფუძვლად, რომლის მიხედვით სანებართვო წარმოების გონივრული გამარტივების პარალელურად,[150] უნდა მომხდარიყო ყველა არსებითი გარემოსდაცვითი სტანდარტების შენარჩუნება.[151]

ამავე დროს, სანებართვო წარმოების გამარტივებას ხელი უნდა შეეწყო საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის პროცესებისათვის. ამ მიზნით, უპირველესად, რეფორმის კონცეფცია ემყარებოდა კოოპერაციონალიზმის პრინციპს,[152] რასაც ადმინისტრაციული ორგანოსათვის უნდა მიეცა ეკონომიკურ აქტორებთან მჭიდრო თანამშრომლობის შესაძლებლობა, და პირიქით, ეკონომიკური აქტორების მხრიდან მოთხოვნის დაყენების შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ჰქონოდა ასეთი თანამშრომლობის უპირობო ვალდებულება. აღსანიშნავია, რომ თავის დროზე სწორედ ამ პრინციპის დეფიციტმა გამოიწვია გერმანიაში არაფორმალური მმართველობის ჩამოყალიბება.[153] სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავებული კონცეფცია კი სწორედ ამ პრობლემის დაძლევისა და საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციისაკენ იყო მიმართული. **56**

ამრიგად, გერმანიაში სანებართვო სამართლის გამარტივების თაობაზე საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის შემმუშავებელმა კომისიამ, ქართული მიდგომებისაგან განსხვავებით, მოახდინა სანებართვო კონტროლის ინსტიტუტის არა იგნორირება, არამედ მისი ახლებურად გააზრება, რომელიც შეესაბამებოდა როგორც ინვესტიციების სტაბილიზაციის, ისე სოციალური უსაფრთხოების კონცეფციის მოთხოვნებს. ამ თვალსაზრისით, თანამედროვე ავტორები,[154] რომლებიც მუშაობენ საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის საკითხებზე, ცალსახად მიუთითებენ სამართლის იმ დოგმატური კატეგორიების **57**

---

[148] გერმანიაში დაჩქარებული სანებართვო წარმოების საკითხთან დაკავშირებით სხვადასხვა დროს სამი საექსპერტო ჯგუფი მუშაობდა. პირველი იყო ე.წ. „შლიხტერის კომისია“ (1994 წ.). მეორე იყო „ლუდვიგის სამუშაო ჯგუფი“ (1995 წ.), რომლის მიზანი იყო დამატებითი წინადადებების შემუშავება. მესამე იყო „მოქნილი სახელმწიფოს“ სახელით ცნობილი კომისია (1997 წ.), რომელსაც ამ რეკომენდაციების საფუძველზე უნდა შეემუშავებინა შესაბამისი საკანონმდებლო წინადადებები (იხ. Steinbeiß-Winkelmann, Verfahrensbeschleunigung, DVBl, 1998, S. 809).

[149] იქვე, გვ. 809 ff.

[150] Schlichter, Investitionsförderung, DVBl, 1995, S. 174 f.

[151] Steinbeiß-Winkelmann, Verfahrensbeschleunigung, DVBl, 1998, S. 814.

[152] კოოპერაციონალიზმის პრინციპის თაობაზე დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, სტრატეგიული ასპექტები, იხ. სამართლის ჟურნალი, N2, 2012, გვ. 114.

[153] Rosse, Vollzug und Verhandlung, 1999, S. 263 ff.

[154] მაგ., ებერჰარდ შმიდტ-ასმანი, ვოლფგანგ ჰოფმან-რაინი, გუნარ ფალკე-შუპერტი, რომან ლოეზერი, მარტინ აიფერტი, ჰანს-ჰაინრიხ ტრუტე.

მნიშვნელობაზე, რომლის ეჭვქვეშ დაყენება ყველანაირი საფუძვლით გაუმართლებელია.[155] საქმე ისაა, რომ მოდერნიზაცია გულისხმობს არა კონტროლის ინსტიტუტების გაქრობას, არამედ მის დახვეწას (მაგ., გადაწყვეტილების მიღების შიდა პროცედურის სრულყოფას, ადმინისტრაციული წარმოების ეკონომიურობას, კონტროლის ექვივალენტური მოდელების შექმნას და სხვ.).[156]

2. სანებართვო კონტროლის ძირითადი ფუნქციები როგორც დერეგულირების დასაშვები საზღვრის დადგენის კრიტერიუმი

სანებართვო სამართლის დერეგულირების დასაშვები საზღვრების დასადგენად, პირველ რიგში, აუცილებელია სანებართვო კონტროლის ძირითადი ფუნქციების გამოკვეთა.

2.1. დაცვისა და კონტროლის ფუნქცია

58 გარემოს დაცვის სამართალში სანებართვო კონტროლის კონცეფცია ემყარება უსაფრთხოების იდეას,[157] რომელიც მიიღწევა როგორც საფრთხის აცილების, ისე რისკების წინდახედულობის მეშვეობით. ქვემოთ შესაძლებელი იქნება უსაფრთხოების კონცეფციის ამ ორივე ელემენტის ზოგადი დახასიათება.

59 საფრთხეების პრევენციის მიზანი არის სოციალური წესრიგის დამყარება, რაც ძირითადად გარემოს სიკეთეების ფიზიკური სუბსტანციის, მისი მთლიანობის დაცვას გულისხმობს (დაცვის ფუნქცია[158]). მისი მიზანია, რომ არ მოხდეს ამ სიკეთეების დაზიანება ან საერთოდ განადგურება. სწორედ ამ მაღალი მიზნების გამო სანებართვო კონტროლის ეს კონცეფცია სარგებლობს სამეწარმეო საქმიანობაში ჩარევის მაღალი ლეგიტიმურობით. ამიტომ, მას ლიტერატურაში ლიბერალური კონტროლის კონცეფციასაც უწოდებენ.[159] ამავე დროს, საფრთხის ხარისხისა და თავისებურების გათვალისწინებით უნდა მოხდეს სანებართვო ნორმის ადეკვატურად (პრევენციულად ან რეპრესიულად) სტრუქტურირება, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მაქსიმალურად სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების საშუალებას მისცემდა.[160] ამ ფაქტორის გათვალისწინება ლიბერალური კონცეფციის ბოლომდე, სრულყოფილად შენარჩუნების აუცილებელი წინაპირობაა.

---

[155] დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, სტრატეგიული ასპექტები, იხ. სამართლის ჟურნალი, N2, 2012, გვ. 117.
[156] იხ. იქვე, გვ. 117-118.
[157] Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip, NVwZ, 1986, S. 164 ff.
[158] იხ. Sach, Genehmiegung als Schutzschild? 1994, S. 45 f.
[159] Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 9 f.
[160] Schwabe, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JUS, 1973, S. 133.

საფრთხეების პრევენციისაგან განსხვავებით, რისკების წინდახედულობა გულისხმობს ისეთი ზემოქმედების შეზღუდვას, რომლიც ნეგატიური შედეგების თაობაზე რაიმე დადასტურებული ცოდნა არ არსებობს, თუმცა არც უარყოფილი არ არის (კონტროლის ფუნქცია[161]). ასეთი შეზღუდვის უფლებამოსილება, მისი ინოვაციურობის გამო, ბიძგს აძლევს ამ სფეროში საჯარო მმართველობის ახლებურად გააზრების ტენდენციას[162] და აყალიბებს ე.წ. გარემოსდაცვითი სახელმწოფოს ნიშნებს,[163] რომელიც, თავის მხრივ, ეჯახება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს ორი შემდეგი თვალსაზრისით:[164] პირველი თვალსაზრისი არის ის, რომ წინდახედულობა ფართო ცნებაა და, თუნდაც პრევენციული აკრძალვის ფარგლებში, ქმნის ფართო ინტერვენციის საფუძველს კერძო საქმიანობის იმ სფეროში, რომლის უარყოფითი ზემოქმედება ბუნდოვან საბუნებისმეტყველო ცოდნას ეფუძნება.[165] მეორე თვალსაზრისი არის ის, რომ სახელმწიფოს მიერ ასეთი ინტერვენციის განხორციელება მუდმივად ეჯახება კონსტიტუციურ-სამართლებრივად დადგენილ საზღვრებს და თანაზომიერების პრინციპს.[166] 60

გარემოს დაცვის სფეროში წინდახედულობის იდეას აქვს თავისი სპეციფიკური ლეგიტიმური მიზანი - ე.წ. „თავისუფალი სივრცის“ შენარჩუნება[167] და მომავალი თაობათა ინტერესების პატივისცემა. ამ მხრივ, სანებართვო კონტროლის ფუნქცია არის ეკონომიკური საქმიანობის მოწესრიგება სტრუქტურირებული და ქვოტირებული ბაზრის გზით,[168] რათა ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება ჰარმონიზირებული იქნეს გარემოს დაცვის ძირითად ინტერესებთან.[169] ამავე დროს, ის წინმსწრებად თავიდან გვაშორებს იმ ეკოლოგიურ ქაოსს, რომელ ქაოსშიც სახელმწიფოს ჩაძირვის შემთხვევაში, დიდია ალბათობა, რომ მოხდეს 61

[161] იხ. Sach, Genehmiegung als Schutzschild? 1994, S. 45 f.

[162] Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, S. 133 ff.

[163] შეად. Kloepfer, Rechtsumbildung, 1990, S. 25 ff.; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 30 ff.; 75 ff.

[164] იხ. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 58 ff., 65 ff.

[165] Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 9 f.

[166] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 566 ff.

[167] თავისუფალი სივრცის შესახებ იხ. Trute, Der Luftreinhaltenplan als regionales Vorsorgekonzept, NuR, 1989, S. 370; თავისუფალი სივრცის კონსტიტუციური განპირობება ემყარება შემდეგ არგუმენტაციას: „დღევანდელი მოქალაქისათვის, რომელიც თავისი ინდივიდუალური ბიოგრაფიით დაკავშირებულია საკუთარი ხალხის ზოგადკულტურული ცხოვრების ისტორიასთან, კონსტიტუცია აწესებს ძირითად ვალდებულებას, რომ მან პატივი სცეს ხვალინდელი თანამოქალაქის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას, რათა მისი წილი პასუხისმგებლობა იკისროს ბუნებრივი საცხოვრისი გარემოს დაცვის საერთო საქმეში“, იხ. Häberle, Zeit und Verfassungskultur, 1983, S. 338.

[168] Malaviya, Verteilungsentscheidung, 2009, S. 48, 107 ff.

[169] იქვე, გვ. 107.

ეკოლოგიურ-ავტორიტარული წესრიგის, ანუ **მიხაელ კლოფვერისეული** „ეკოლოგიური დიქტატურის“[170] განვითარება.

2.2. სტაბილიზაციის ფუნქცია

62 სანებართვო კონტროლის მეორე ფუნქცია არის ინვესტიციის სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა (სტაბილიზაციის ფუნქცია).[171] სტაბილიზაციის ფუნქცია თავისი არსით დაცვისა და კონტროლის ფუნქციისაგან განსხვავებული მოცემულობაა და მიმართულია მხოლოდ ინვესტორისაკენ. ის სანებართვო ინსტიტუტს ანიჭებს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მნიშვნელობას, რაც უმთავრესად სანებართვო აქტისადმი კანონიერი ნდობის მომენტში გამოიხატება,[172] რაც სამართლებრივ სახელმწიფოში უზრუნველყოფს საკუთრების ხელშეუხებლობის გარანტიის რეალიზაციას.

63 ამავე დროს, საკუთრების სოციალური ვალდებულება ამ ინსტიტუტს ზოგიერთ შემთხვევაში განსხვავებულ შინაარსს ანიჭებს. ამ მხრივ, გარემოს დაცვის სამართალში სანებართვო ვალდებულებების დინამიზირებისა და მოგვიანებითი მოწესრიგების მექანიზმის არსებობის გამო[173] კანონიერ ნდობას არა აქვს აბსოლუტური ხასიათი.[174] ამიტომ აქ ლოგიკურად ისმის კითხვა, რეალურად რა როლი აქვს სტაბილიზაციის ფუნქციას გარემოს დაცვის სამართალში? ამ მხრივ, შესაძლებელია რამდენიმე გარემოების გამოყოფა:

64 პირველი, ზიანის ანაზღაურების კონსტიტუციურად გარანტირებული ვალდებულება აბალანსებს დინამიზირების საფუძველზე სანებართვო აქტის გაუქმების საფრთხეს. რაც შეეხება სანებართვო აქტში პირვანდელი პირობების შეცვლას კანონიერი ნდობისა და ზიანის ანაზღაურების გარეშე, ისიც არ ეწინააღმდეგება ძირითადი უფლებების მოთხოვნებს, თუ დინამიზირების შესაძლებლობის შესახებ ნებართვის მაძიებლისათვის წინასწარვე (აქტის გამოცემის მომენტში) იყო ცნობილი.[175] მითუმეტეს, მოგვიანებითი მოწესრიგება გულისხმობს არა საქმიანობის გაგრძელების შესაძლებლობის მოსპობას, არამედ ახალი სანებართვო ვალდებულებების დადგენას, რომელიც შესაბამისობაში იქნება თანამედროვე საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკასთან.[176]

---

[170] ეკოლოგიური დიქტატურის **მიხაელ კლოფვერისეული** კონცეფციის თაობაზე დაწვრ. იხ. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 58 ff., 26 ff.

[171] შეად. Sach, Genehmiegung als Schutzschild? 1994, S. 50 ff.

[172] Schneider, Die Verantwortung des Staates für den sicherer Betrieb, 1991, S. 119.

[173] იხ. ველის ნომერი 199-201; 233-237.

[174] Sach, Genehmiegung als Schutzschild? 1994, S. 56.

[175] შეად. იქვე, გვ. 56.

[176] შეად. ველის ნომერი 200.

მეორე, ნებართვის მოქმედების პერიოდში, სანებართვო აქტის კონსტიტუციური მნიშვნელობა გამომდინარეობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან.[177] ამ მხრივ, სანებართვო აქტის მეშვეობით ხდება ორმაგი კომპეტენციის თავიდან აცილება. საქმე ისაა, რომ ამ აქტით შეზღუდულია 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. 65

მესამე, სამოქალაქო დავების მინიმალიზირების თვალსაზრისით, სტაბილიზაციის ფუნქცია გულისხმობს კერძო-სამართლებრივ უსაფრთხოებასაც. თუმცა ეს ისე არ უნდა იქნეს გაგებული, რომ მოხდეს კერძო სამართლის ფუნქციის, საჯარო სამართლის განტვირთვის ფუნქციის შეზღუდვა. ამიტომ, ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს საჯარო და კერძო სამართლის ნორმებით დაცული სამეზობლო ინტერესები. ამ კონსტრუქციით, 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 ნაწილის მიერ, არ შეიძლება იკრძალებოდეს სამართლებრივი წესრიგის სხვა ნაწილის მიერ.[178] რაც შეეხება თმენის ვალდებულებას, ის ნიშნავს არა საქმიანობის აკრძალვას, არამედ პირიქით, აქ თმენის ვალდებულება გულისხმობს საქმიანობის აკრძალვის დაუშვებლობას, თუნდაც ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნით. 66

3. კონტროლის ძირითადი მოდელების როლი გონივრული დერეგულირების საქმეში

ზემოთ განხილული სანებართვო სამართლის დერეგულირების ტენდენციები და სანებართვო კონტროლის ფუნქციები წარმოშობს კოლიზიურ სიტუაციებს: ერთი მხრივ, სანებართვო კონტროლის ფუნქციები ცხადყოფს, რომ მისი საჭიროება გარდაუვალია დაცვის (კონტროლის) ფუნქციის განხორციელებისა და ინვესტიციების სტაბილიზაციის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, ხოლო მეორე მხრივ, სანებართვო კონტროლის დერეგულირების ტენდენცია ეჭვქვეშ აყენებს ნებართვის საჭიროების საკითხს. 67

[177] Sach, Genehmiegung als Schutzschild? 1994, S. 58.
[178] იქვე, გვ. 200.

68 საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციები სწორედ ასეთ კოლიზიურ სიტუაციებში ასრულებს რაციონალიზაციის ფუნქციას და გვთავაზობს პრობლემის გადაწყვეტის შემდეგ გზებს:

- პირველი, ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების მოდელური კონფიგურაციის მეშვეობით შესაძლებელი ხდება ნებართვის აღების მოჭარბებული ვალდებულების ჩანაცვლება კონტროლის უფრო მსუბუქი ფორმით;
- მეორე, პრევენციული აკრძალვის მოდელური კონფიგურაცია შესაძლებელს ხდის ეკონომიკურ აქტივობასთან კონფორმისტული კონტროლის დაწესებას. ვინაიდან ნებართვის მაძიებელს ის აძლევს ნებართვის მიღების პროგნოზირების საშუალებას,[179] ადმინისტრაციული ორგანოსათვის გარკვეული პროცედურული უფლებების მინიჭება რაიმე ბიუროკრატიულ ან კორუფციულ საფრთხეებს არ გამოიწვევს;
- მესამე, ცალკეულ საქმიანობაზე შესაძლებელი ხდება რეპრესიული აკრძალვის დაწესება, თუ ის პროპორციულია საფრთხის ხარისხთან და თავისებურებასთან და თუ ამას მოითხოვს მაღალი ლეგიტიმური მიზანი.

69 აქვე მოკლედ უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკული თვალსაზრისით, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების კლასიფიკაცია და მისი დოგმატური გააზრება, ერთი მხრივ, ემსახურება კანონმდებლის მიერ სანებართვო ნორმის სწორად ფორმულირებას, ხოლო, მეორე მხრივ, ნორმის ადრესატებს უმარტივებს უკვე ფორმულირებული ნორმის სწორად გამოყენებას.

§5. პირველი ნაწილის შეჯამება

70 რამდენადაც ნაშრომის ამ ნაწილში გაკეთებული დასკვნები მნიშვნელოვანი წინაპირობა იქნება შემდეგი ნაწილების წარმატებით შესრულებისათვის, ამდენად მისი თემატური სტრუქტურაც ამ თვალსაზრისით არის ჩამოყალიბებული.

71 პირველ რიგში, ნაშრომში გარკვეულია საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების ზოგადი მნიშვნელობა.[180] ამ მხრივ, ხაზი გაესვა იმ გარემოებას, რომ საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ძირითადი მოდელების სისტემატიზაციას არა აქვს მხოლოდ თეორიული დანიშნულება, არამედ, de lege ferenda-ს თვალსაზრისით, ის კანონმდებელს აჩვენებს კონსტიტუციურ მოთხოვნებთან შესაბამისი რეგულირების ძირითად სტრატეგიებს. ამიტომ ამ ინსტიტუტის ამოცანაა ცალკეული საქმიანობის საგნის ბუნებასთან (Natur der

[179] იხ. ველის ნომერი 20.
[180] პირველი პარაგრაფი.

Sache[181]) მისადაგებული მოდელური კონფიგურაციის შექმნა, რომლის მეშვეობით კანონმდებლის მიერ შესაძლებელი გახდება როგორც არათანაზომიერი ჩარევის დაძლევა, ისე მაღალი სტანდარტის დაცვისა და კონტროლის საკანონმდებლო კონცეფციის შერჩევა.

კანონმდებლის მიერ უკვე შერჩეულ მოდელურ კონფიგურაციას კი უაღრესად დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს. მისი მეშვეობით ხდება საკუთრივ საკანონმდებლო კონცეფციაში ასახული სანებართვო ნორმის სტრუქტურული ელემენტების ზუსტი იდენტიფიცირება, რაც ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და ნებართვის მაძიებელს შორის არსებულ ბიპოლარულ ურთიერთობაში ადეკვატურად განსაზღვრავს მხარეთა სამართლებრივ პოზიციებს და აყალიბებს ინვესტიციის სამართლებრივი უსაფრთხოების თავისებურ გარანტიებს. შესაბამისად, ბუნებრივია, რომ კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების შერჩევა ამ პრაქტიკულ მნიშვენობასაც უნდა ემყარებოდეს. **72**

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ასეთი მაღალი პრაქტიკული მნიშვნელობის გამო ნაშრომში დეტალურადაა გაანალიზებული სამივე მოდელური კონფიგურაცია.[182] განსაკუთრებით გარკვეულია ამ დოგმატური კატეგორიების აქტუალურობა ქართული სამართლისათვის, რაც ძირითადად იმ გარემოებითაა განპირობებული, რომ გარდამავალ პერიოდში ეკონომიკური ცხოვრების ნგრევის გამო, დღეს საქართველოში გარემო (და მასთან დაკავშირებული რეგულაციები) მეორეხარისხოვანი თემაა და პირველ რიგში დგას ეკონომიკური ზრდა.[183] **73**

სწორედ ამ უკანასკნელ პრობლემას ეხმიანება ეკონომიკური განვითარებისა და გარემოს დაცვის, როგორც ორი კოლიდირებული ინტერესის ურთიერთშეპირისპირების ანალიზი,[184] რაც, ერთი მხრივ, გონივრული დერეგულირების, ხოლო, მეორე მხრივ, სანებართვო კონტროლის ფუნქციათა შეუცვლელობის კონტექსტს ემყარება. **74**

პირველ რიგში, დამაფიქრებელია საქართველოში სანებართვო სამართლის დერეგულირების ნეგატიური გავლენა სამართლებრივ წესრიგზე. საქმე ისაა, რომ სანებართვო კონტროლის გაუქმება ხშირ შემთხვევაში საკუთრივ დერეგულირების პოლიტიკის საწინააღმდეგო მოვლენას წარმოადგენს. ამ მოსაზრების გამყარება შესაძლებელებელია იმ არგუმენტით, რომ სანებართვო კონტროლის გაუქმებით ხდება მულტიპოლარული ინტერესების კოორდინირების მთავარი საჯარო-სამართლებრივი რგოლის გაუქმებაც. ამის შედეგად კი **75**

[181] საგანთა ბუნების თეორიის შესახებ დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, ქართული სამართლის მეცნიერების სათავეებთან, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, 2007, N1, გვ. 77.
[182] მეორე პარაგრაფი.
[183] მესამე პარაგრაფი.
[184] მეოთხე პარაგრაფი.

ყალიბდება სამართლის კოოპერაციონალიზმისა და აქცეპტაბელურობის პრინციპებთან შეუსაბამო საკანონმდებლო რეგულირების კონცეფცია. მართალია, ერთი შეხედვით, ასეთი რეგულაციის პირობებში ინვესტორი ფორმალური დაბრკოლების გარეშე შედის ბაზარზე, თუმცა მისი მოღვაწეობის შემდგომ ეტაპზე ის შიშველი ხელებით რჩება როგორც რეტროსპექტიული ზედამხედველობის (რაიმე აქტისადმი კანონიერი ნდობის არარსებობის გამო), ისე კერძო-სამართლებრივი დავების მიმართ (სამეზობლო, საზოგადოებრივი და სხვა მსგავსი ინტერესების თავიდანვე გაუთვალისწინებლობის გამო).

76 მეორე მხრივ, გარემოს დაცვის სფეროში სანებართვო კონტროლის შეუცვლელობის აუცილებლობას კიდევ უფრო ამყარებს სანებართვო აქტის კლასიკური, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ფუნქციები, რომელთა მეშვეობით შესაძლებელი ხდება როგორც საკუთრების ხელშეუხებლობისა და სამეწარმეო თავისუფლების გარანტიის (სტაბილიზაციისა და კანონიერი ნდობის ფუნქცია), ისე გარემოს სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების განხორციელების უზრუნველყოფა (კონტროლისა და დაცვის ფუნქცია).

77 ამრიგად, თანამედროვე სამართლებრივი, სოციალური და გარემოსდაცვითი უსაფრთხოების სისტემა გულისხმობს სანებართვო კონტროლის შენარჩუნებას, მათი გაუქმება კი ყველა ზემოთ დასახელებული ასპექტით გაუმართლებელია. ამავე დროს, სანებართვო კონტროლის შენარჩუნების მოთხოვნა, ბუნებრივია, არ გამორიცხავს ამ ინსტიტუტის მოდერნიზაციას, არამედ პირიქით, სანებართვო კონტროლი დინამიური ხასიათისაა და ამ მიმართულებით კანონმდებლობის მუდმივი სრულყოფა ლოგიკურად გარდაუვალი აუცილებლობაა.

ნაწილი 2. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელები იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე

ვიწრო გაგებით[185] იმისიის დაცვის სამართალი[186] მიმართულია იმ მავნე ნივთიერებათა ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევის რეგულირებისაკენ, რომელიც საფრთხეს უქმნის ადამიანის ჯანმრთელობას, გარემოს ცალკეულ კომპონენტებს და სხვა ნივთიერ სიკეთეებს.[187] **78**

გერმანიის იმისიების დაცვის სამართალი ეფუძნება საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის შემდეგ კონფიგურაციებს: **79**

- სანებართვო კონტროლი (§§ 4-21 BImSchG),
- ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება (§ 15 BImSchG),
- საზედამხედველო კონტროლი (§§ 22-25 BImSchG).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საზედამხედველო კონტროლი არ მიეკუთვნება საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცნებას, თუმცა ის საზოგადოებრივი ცხოვრების მრავალფეროვან სფეროებს მოიცავს და ქმნის მიმდინარე (ანუ ნებართვის გარეშე დაწყებული) საქმიანობის მოგვიანებითი ზედამხედველობის შესაძლებლობას. ამავე დროს, რაც უფრო დერეგულირებულია რომელიმე სფერო და შემცირებულია სანებართვო კონტროლის ინტენსივობა, მით უფრო იზრდება ამ ინსტრუმენტის რელევანტურობა. **80**

§6. სანებართვო კონტროლი

1. სანებართვი კონტროლისადმი საქმიანობის დაქვემდებარება - ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი თუ კონკრეტიზაციის შესაძლებლობა?

ცლკეული საქმიანობის სანებართვო კონტროლისადმი დაქვემდებარების საკანონმდებლო მოწესრიგების საკითხი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მომენტია აკრძალვის შინაარსის განსაზღვრისათვის. ქართულ და გერმანულ სამართლებრივ სისტემებში არსებობს ასეთი ნუსხის დადგენის განსხვავებული მიდგომები. **81**

---

[185] არსებობს ასევე ფართო გაგებით იმისიების დაცვის სამართალი, რომელიც გულისხმობს სამეზობლო ინტერესების კერძო-სამართლებრივი დაცვის მექანიზმებსაც (იხ. ჭანტურია, უძრავი ნივთების საკუთრება, 2001, გვ. 223).

[186] რომელიც ძირითადად „ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებით, ხმაურით, ვიბრაციითა და სხვა მსგავსი გამოვლინებით გარემოზე მავნე ზემოქმედებისაგან დაცვის შესახებ“ 1974 წლის ფედერალურ კანონს ემყარება (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG).

[187] ქართულ და გერმანულ სამართალში იმისიების დაცვის სფეროს განსაზღვრის საკითხის თაობაზე იხ. ველის ნომერი 5-7.

1.1. ქართული სამართალი

82 საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცენტრალური ინსტრუმენტია,[188] რომელთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2007 წ.). ამ კანონში ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობები მოცემულია ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპით,[189] რომლის თანახმად, არსებობს საქმიანობათა ერთი ნუსხა, რომლის განხორციელება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის (შესაბამისად, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნის) გარეშე აკრძალულია.[190]

83 ქართულ კანონმდებლობაში დღეს მოქმედი ეს პრინციპი ფუნდამენტურად განსხვავდება 1996 წლის გარემოსდაცვითი ნებართვების კანონის[191] მიდგომებისაგან. ძველი კანონი ახდენდა სანებართვო საქმიანობების დაყოფას ოთხ ჯგუფად, რომელიც ამ საქმიანობებისათვის დამახასიათებელი საფრთხეების ხარისხის შესაბამისად იყოფოდა. პირველი-სამი კატეგორიის ნუსხა საკმაოდ მოცულობითი იყო და ის კანონით განისაზღვრებოდა, ხოლო მეოთხე კატეგორიის საქმიანობები დგინდებოდა მინისტრის სპეციალური ბრძანებით. ცალკეული კატეგორიისათვის დადგენილი იყო ადმინისტრაციული წარმოების შესაფერისი სახე და ნებართვის გაცემის პროპორციული წინაპირობები.[192]

84 ახალ საკანონმდებლო რეგულირებაში ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპის 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.[193] როგორც ჩანს, მისი მიზანია საკანონმდებლო პროცესების მართვის უფლების დელეგირება ეკონომიკური ხასიათის პოლიტიკური ინსტიტუტებისათვის.[194] ამით კი კანონმდებელს სურს შეასუსტოს გარემოს

---

[188] იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010, გვ. 23. საქართველოში არსებობს ასევე სხვადასხვა ნებართვები და ლიცენზიები წიაღის, ტყითსარგებლობის და სხვა სფეროში (დაწვრ. იხ. იქვე, გვ. 16, 19).

[189] დაწვრ. იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010, გვ. 55-56.

[190] იხ. გზნკ-ის მე-4 მუხლი.

[191] იხ. „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ 1996 წლის საქართველოს კანონი.

[192] ძველი კანონის ანალიზი იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010, გვ. 51, 55-56.

[193] ლნკ-ის მე-4 მუხლი.

[194] ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010, გვ. 15.

მნიშვნელოვან კომპონენტებზე სექტორალური კანონმდებლობის გავლენა და გარემოს ცალკეულ სეგმენტებთან მისადაგებული კონტროლის შესაძლებლობა.[195]

1.2. გერმანული სამართალი

ქართული სამართლისაგან განსხვავებით, იმისიების დაცვის გერმანული სამართალი ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების ცალკეულ სახეებს არ განსაზღვრავს კანონის საფუძველზე. ფორმალური გაგებით კანონი ადგენს მხოლოდ ზოგად საკანონმდებლო კრიტერიუმებს და ამის საფუძველზე უშვებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კონკრეტიზაციის ფართო შესაძლებლობას. ამ მხრივ, იმისიების დაცვის კანონი გამოყოფს 85

- კრიტერიუმებს ეკონომიკური საქმიანობებისათვის და
- კრიტერიუმებს არაეკონომიკური სახის საქმიანობებისათვის.

არსებითობის თეორიისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპის თვალსაზრისით, კანონმდებლის ასეთი მიდგომა სწორია. ის აწესებს ძირითად საკანონმდებლო კრიტერიუმებს, რომელიც ზღუდავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას კონკრეტიზაციის აბსოლუტური თავისუფლებისაგან.[196] ამ შემთხვევაში კონკრეტიზაცია გულისხმებს სანებართვო ვალდებულებას დაქვემდებარებული ცალკეული საქმიანობების ამომწურავი ნუსხის შექმნის უფლების აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დელეგირებას.[197] 86

1.2.1. კრიტერიუმები ეკონომიკური საქმიანობებისათვის

ნებართვის აღების ვალდებულების დაწესების პირველი კრიტერიუმი მოიცავს ეკონომიკური ტიპის საქმიანობებს.[198] იმისიების დაცვის კანონის მე-4 პარაგრაფის თანახმად, „საწარმო-დანადგარების განთავსება და ფუნქციონირება, რომელიც მისი მახასიათებლების ან ექსპლუატაციის თავისებურებების გამო ქმნის 87

---

[195] შეად. ვინტერი, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, N1, გვ. 73.

[196] Dietlein, in: BImSchG (Komm.), 2011, § 4, Rn. 10.

[197] სანებართვო ვალდებულებების კანონქვემდებარე აქტით კონკრეტიზაციის ტრადიცია გერმანულ სამართალში ჯერ კიდევ პრუსიის სამეწარმეო საქმიანობის კანონში (1869 წ.) 1959 წელს განხორციელებული ცვლილებით დამკვიდრდა, რასაც უცვლელად იზიარებს იმისიების დღეს მოქმედი კანონიც (1971 წ.). კანონის განმარტებით ბარათში ამის მიზეზად დასახელდა შემდეგი გარემოება: „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 რაღაც გარკვეული პერიოდის რეალობას, რაც გაართულებს მის შესაბამისობაში მოყვანის პროცესს ეკონომიკისა და ტექნიკის მუდმივი განვითარებასთან“ (იხ. Dietlein, in: BImSchG (Komm.), 2011, § 4, Rn. 7 f.).

[198] Dietlein, in: BImSchG (Komm.) , 2011, § 4, Rn. 25.

საფუძვლიან ვარაუდს გარემოზე მავნე ზემოქმედების, საზოგადო ან სამეზობლო ზიანის გამოწვევის, მნიშვნელოვანი გაუარესების ან მნიშვნელოვანი დატვირთვის შესახებ, ექვემდებარება ნებართვის აღების ვალდებულებას“.[199]

88 ეს კრიტერიუმები გულისხმობს დაზიანების მაღალ პოტენციალს[200] და გერმანიის სანებართვო სამართლის ტრადიციების მსგავსად „პირველ ადგილზე აყენებს უსაფრთხოებისა და წესრიგის-სამართლებრივ მიზნებს“.[201] სხვა მხრივ, ის საფუძველს უდებს საქმიანობების დიფერენციაციას მძიმე და ნაკლებად მძიმე კატეგორიებად,[202] რაზეც გათვალისწინებულია შესაფერისი სახის მატერიალური და წარმოება-სამართლებრივი წინაპირობები.

89 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 უსაფრთხოების სამწვეროვანი კონცეფციის არსი?

90 ამ კონცეფციის 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[203] დაქვემდებარებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში,[204] რომლის შემოწმების დოგმატურ მასშტაბს სწორედ უსაფრთხოების სამწვეროვანი მოდელი ქმნის.[205] ის ემყარება სამ ფუნდამენტურ ცნებას: საფრთხე - რისკი - ნარჩენი რისკი. რას ნიშნავს ცალკეული მათგანი? ა) პირველ რიგში, საფრთხის ქვეშ მოიაზრება ყოველდღიური გამოცდილებისა და ნორმატიული შეჯერების ე.წ. „mixtum compositum“-ი,[206] რომელიც გულისხმობს ზიანის გამოწვევის საკმარის ვარაუდს და ჩარევის პროპორციულობას ჩარევით ასაცილებელი დაზიანების მოცულობასთან;[207] ბ) რაც შეეხება რისკის ცნებას, ის არის ადეკვატური

---

[199] § 4 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 BImSchG.

[200] Böhm, in: Koch, GK-BImSchG, 2010, § 4, Rn. 31.

[201] Heinrich, Anmerkung zum Beschluß, GewArch. 1976, S. 159.

[202] იხ. 4. BImSchV (1985 წ.).

[203] თუმცა სამეცნიერო ცოდნის დეფიციტის შემთხვევაში სასამართლო კონტროლიც მხოლოდ ფორმალური კანონიერების შემოწმებით შემოიფარგლება, იხ. Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge, 1995, S. 113 f .

[204] იქვე, გვ. 113; Wahl, Risikobewertung der Exekutive, NVwZ, 1991, S. 410.

[205] აღსანიშნავია, რომ პრუსიის უმაღლესმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ ერთ-ერთ გახმაურებულ გადაწყვეტილებაში ჯერ კიდევ 1882 წელს ერთმნიშვნელოვნად განაცხადა, თუ რა მნიშვნელობა აქვს საფრთხის განსაზღვრულობის საკითხს სამართლებრივ სახელმწიფოში (იხ. Die Kreuzbergurteile des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, in: DVBl, 1985, S. 216 ff.).

[206] Di Fabio, Gefahr, Vorsorge, Risiko, in: Jura, 1996, S. 568.

[207] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 156.

რეაგირება ემპირიული ცოდნის დეფიციტის შედეგად შექმნილ სიტუაციაზე, სადაც საფრთხის გამოწვევის ვარაუდი დადასტურებული არ არის, თუმცა არც უარყოფილია.[208] გ) ნარჩენი რისკი კი არის დღევანდელი ცივილიზაციის გარდაუვალი თანმდევი შედეგი, რაც კაცობრიობამ უნდა ითმინოს.[209] ჰიპოთეტურად ის შეიძლება გულისხმობდეს ზიანის გამოწვევის მნიშვნელოვან პოტენციალს, თუმცა მოცემულ ეტაპზე ეს პრაქტიკულად შეუცნობადია და გონივრულობის თვალსაზრისით მისი აკრძალვა ან მასში სხვანაირად ჩარევა დაუშვებელია.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოს დაცვის თითქმის ყველა სფეროში **91**
უსაფრთხოების სამწეროვანი მოდელი, ევროპული სამართლის მსგავსად,[210] პრაქტიკულად ორწეროვანი მოდელის კონფიგურაციას იღებს. საქმე ისაა, რომ ორწეროვან მოდელში ხდება რისკისა და საფრთხის ცნების მოქცევა „საფრთხის ეჭვის“ ერთიან ცნებაში,[211] რომელიც ქმნის საქმიანობის ნებართვასავალდებულოდ მიჩნევის საკმარის საფუძველს.[212] ამგვარად, საფრთხისა და რისკების გამიჯვნას საქმიანობის ნებართვასავალდებულოდ მიჩნევის მიზნით რაიმე მნიშვნელობა არა აქვს. რაც შეეხება სოციალურად ადეკვატურ ნარჩენ რისკებს, ის ცალსახად არანებართვასავალდებულოდ უნდა იქნეს მიჩნეული.[213] ამრიგად, უსაფრთხოების სამწეროვანი მოდელის მნიშვნელობა მხოლოდ სანებართვო კონტროლის მატერიალური წინაპირობების დადგენისას ვლინდება[214] - ერთი მხრივ, ის ქმნის საფრთხის აკრძალვის, მეორე მხრივ, საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ფარგლებში რისკების შეზღუდვის (მაგრამ არა აკრძალვის) სამართლებრივ საფუძველს,[215] რითაც ის გვთავაზობს სამართალგამოყენებისა და ურთიერთობათა რეგულირების რაციონალურ სისტემას.[216]

1.2.2. კრიტერიუმები არაეკონომიკური საქმიანობებისათვის

ნებართვასავალდებულობის დადგენის მეორე საკანონმდებლო კრიტერიუმი **92**
ვრცელდება არაეკონომიკური ტიპის საწარმო-დანადგარებზე. იმისიების დაცვის

---

[208] Di Fabio, Gefahr, Vorsorge, Risiko, in: Jura, 1996, S. 568.
[209] Rehbinder, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, S. 139.
[210] იქვე, S. 139 f.
[211] იქვე, S. 139 f.
[212] იქვე, S. 143, 154 ff.
[213] იქვე, S. 139.
[214] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 156.
[215] დაწვრ. იხ. ველის ნომერი 216.
[216] თუმცა მაგ., ატომის სამართალში ამ მხრივაც უსაფრთხოების ორწეროვანი მოდელი მოქმედებს, სადაც, დაცვის მაღალი სტანდარტის უზრუნველყოფის გამო, საფრთხისა და რისკების ცნება ერთიან ნორმატიულ რეჟიმშია მოქცეული (Rehbinder, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, S. 139 f.; BVerwGE 72, 300, 315).

კანონის მე-4 პარაგრაფის თანახმად, „ნაგავგადამამუშავებელი ან ნარჩენების განთავსების ადგილების გარდა, ყველა ის საწარმო-დანადგარები, რომლებიც იქმნება არასამეწარმეო მიზნებისათვის, ნებართვის აღების ვალდებულებას დაექვემდებარება იმ შემთხვევაში, თუ ის ქმნის გარემოზე მავნე ზემოქმედების საფუძვლიან ვარაუდს ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებისა და ხმაურის გზით“.[217]

93 აქ საუბარია ე.წ. იდეალური მიზნის საქმიანობებზე, რომელზეც ნებართვის აღების ვალდებულება გავრცელდება მხოლოდ ორ შემთხვევაში:

- თუ საქმიანობა დაკავშირებულია ნარჩენების განთავსების ადგილების მოწყობასთან ან ნაგავგადამამუშავებელი ქარხნის განთავსებასთან, ან
- თუ ასეთი საქმიანობა ქმნის საფუძვლიან ვარაუდს იმისათვის, რომ ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებისა და ხმაურის მეშვეობით გამოწვეული იქნება მავნე ზემოქმედება გარემოზე.

94 ამგვარად, არაეკონომიკური მიზნის საწარმო-დანადგარებისათვის, რომელიც იწვევს ვიბრაციას, სინათლეს, სითბოს, გამოსხივებას ან სხვა მსგავსი ტიპის გამოვლინებებს, სანებართვო ვალდებულების დაწესება დაუშვებელია, რითაც ის პრინციპულად განსხვავდება ეკონომიკური მიზნის საქმიანობებისაგან.[218] გამონაკლისი დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ასეთი საქმიანობა საფრთხეს უქმნის ადამიანის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, რაც პრაქტიკაში ძირითადად გარემოს ხარისხობრივი ნორმების უხეში გადამეტების საფრთხის გამო ხდება.[219] თუმცა ასეთ დროსაც გათვალისწინებული უნდა იქნეს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოთხოვნები მეცნიერებისა და ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობასთან დაკავშირებით.[220]

2. გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა - პრევენციული თუ რეპრესიული აკრძალვა?

2.1. ქართული სამართალი

2.1.1. გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის წინაპირობები

95 ქართულ სამართალში გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემისათვის დადგენილი წინაპირობების თავისებურება განსაზღვრავს სანებართვო აკრძალვის ტიპოლოგიზაციის საკითხს. თავიდანვე ნათელია, რომ ამ

[217] § 4 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 BImSchG.
[218] Kotulla, in: ders. BImSchG (Komm.), 2011, § 4, Rn. 33
[219] Dietlein, in: BImSchG (Komm.), 2011, § 4, Rn. 42.
[220] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 4, Rn. 28.

წინაპირობების შინაარსის იდენტიფიცირება რთულია და მისი მეშვეობით აკრძალვის ტიპის განსაზღვრა მხოლოდ ნორმის სისტემურ განმარტებას შეიძლება დაეფუძნოს.

„გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის“ შესახებ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლი ადგენს ასეთი წინაპირობების მხოლოდ ნეგატიურ მხარეს. მის თანახმად, ნებართვა არ გაიცემა, თუ **96**

- დარღვეულია გარემოს დაცვის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები და
- დაგეგმილ საქმიანობაზე არსებობს ეკოლოგიური ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნა.

დანარჩენ შემთხვევაში ივარაუდება, რომ ნებართვა უნდა გაიცეს.

გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პირველი წინაპირობა უფრო მეტად ფორმალური კანონიერების ასპექტებს მოიცავს. მატერიალური კანონიერების საკითხები კი ნებართვის გაცემის მეორე წინაპირობაშია აკუმულირებული და აისახება ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნაში. სანებართვო დოკუმენტაციის კატალოგი (გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის შედგენა, მისი საჯარო განხილვა და შედეგების დაოქმება, ინფორმაცია ემისიების მოცულობისა და სახეობის შესახებ, ტექნოლოგიური პროცესების სრული სქემის ჩვენება და სხვ.)[221] და ე.წ. ერთი სარკმლის პრინციპიც[222] ამ მიზნებს ემსახურება. **97**

რაც შეეხება ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას, ის ქართულ სამართალში დომინანტ ადგილს იკავებს, რაც ცხადად ვლინდება საფეხუროვან სანებართვო წარმოებში. პირველ სტადიაზე ნებართვის მაძიებელი ორგანიზებას უწევს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის საჯარო განხილვას, რომელიც საჯარო განხილვის ამსახველ ოქმთან ერთად წარედგინება უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს.[223] მეორე სტადიაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო ატარებს ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცედურას და ადგენს ეკოლოგიური ექსპერტიზის საბოლოო დასკვნას.[224] მესამე სტადიაზე, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე, ადმინისტრაციული ორგანო იღებს ამ დასკვნის შესაბამის (დადებით ან უარყოფით) სანებართვო **98**

[221] გზნკ-ის მე-8 მუხლის მე-2-მე-3 პუნქტები.
[222] გერმანულ სამართალში შეად. კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოება (იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 246 ff.).
[223] გზნკ-ის მე-6, მე-7 და მე-10 მუხლები.
[224] გზნკ-ის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი.

გადაწყვეტილებას. ამით სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცედურა იკავებს დომინირებულ ადგილს.[225]

99 ამრიგად, ამ მოდელში ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას არა აქვს მხოლოდ შუალედური აქტის ფუნქცია. ეს იქიდანაც ჩანს, რომ დასაბუთების ინსტიტუტის გამოყენებისა[226] და საბოლოო სანებართვო გადაწყვეტილების მეშვეობით ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის დაძლევის შესაძლებლობა, ზემოთ აღნიშნული მე-13 მუხლის გამო, საფუძველშივე შეზღუდულია. ამიტომ, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას პრაქტიკულად არა შუალედური, არამედ საბოლოო გადაწყვეტილების მნიშვნელობა აქვს.

2.1.2. ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის ფორმირების თავისებურება და სანებართვო გადაწყვეტილების სავარაუდო სცენარები

100 ვინაიდან ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა ქართულ სამართალში არის გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის ძირითადი (ნეგატიური ვოტუმის მქონე) წინაპირობა, ამდენად სანებართვო აკრძალვის ტიპის განსაზღვრაც სწორედ ამ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის ფორმირების თავისებურებაზეა დამოკიდებული. „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ საქართველოს კანონის (2007 წ.) მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა გაიცემა თუ დაგეგმილი საქმიანობა:

- შეესაბამება საქართველოს გარემოს დაცვის ნორმებსა და სტანდარტებს,
- არ გამოიწვევს გარემოს მდგომარეობისა და ბუნებრივი რესურსების შეუქცევად ხარისხობრივ და თვისებრივ ცვლილებებს,
- ითვალისწინებს გარემოზე ზემოქმედების შემცირების ან თავიდან აცილების ღონისძიებებს.

101 ამით კანონმდებელს შემოაქვს ისეთი წინაპირობები, რომელიც კონკრეტიზებული არ არის ტექნიკურ რეგლამენტებისა და სტანდარტების მეშვეობით და ქმნის გარემოს დაცვის სფეროში არსებული ცოდნის ინტეგრაციის შესაძლებლობას, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს ლავირების ფართო საშუალებას.[227] ვინაიდან ეს წინაპირობები პრაქტიკულად გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის წინაპირობებია, ამდენად ის განსაზღვრავს ამ სანებართვო ნორმის მოდელურ კონფიგურაციას. მართალია ფორმულირება „დადებითი ეკოლოგიური დასკვნა გაიცემა“ პირდაპირ არ გულისხმობს დისკრეციულ უფლებამოსილებას,

[225] გზნკ-ის მე-13 მუხლის „ბ“ პუნქტი და ეეკ-ის 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი.

[226] შუალედური აქტის შემთხვევაში არსებობს გადახვევის შესაძლებლობა, როცა საბოლოო გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია, იხ. სუსგ (2013 წ.), ბს-535-526(კ-12).

[227] იხ. მაგ. 2013 წლის 11 მარტის ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა, რომელიც გაცემულია შპს „ყაზბეგი ჰესის“ მიმართ ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობისა და ექსპლუატაციის თაობაზე.

თუმცა განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების გამო, ის ქმნის სამართლებრივი შედეგის მრავალგვარად განსაზღვრის საფუძველს.[228] ამ თვალსაზრისით, მას პრაქტიკულად დისკრეციული უფლებამოსილების მნიშვნელობა აქვს და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვაც უფრო რეპრესიული ტიპის აკრძალვას მიეკუთვნება. ასეთი სცენარი აშკარად იკვეთება მაგ., გზების, ჰიდროსადგურების, აეროპორტების და სხვა მსგავსი სახის მშენებლობის ნებართვის გაცემისას. იგივე მოწესრიგება უფრო ნაკლები საფრთხის შემცველი საქმიანობის მიმართ კი უფრო პრევენციული აკრძალვის მნიშვნელობას იღებს. ამ თვალსაზრისით, აკრძალვის ერთიანობის კონცეფცია,[229] რომელიც სანებართვო ნორმის სტრუქტურის როლს უარყოფს აკრძალვის გამიჯვნის საქმეში, ქართულ სამართალში პრაქტიკულ მნიშვნელობას იძენს.

ამ კონცეფციის მოშველიება, ბუნებრივია, პრობლემის გადაჭრის გზა არ არის. 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,[230] თუმცა პრევენციული და რეპრესიული კონტროლის სიტუაციების ერთიან ნორმატიულ კონტექსტში მოქცევა დაუშვებელია. ის ერთგვაროვან გარემოებებში დიფერენცირებული გადაწყვეტილებებისა და, ამდენად, არაერთგვაროვანი საჯარო მმართველობის განვითარების ტენდენციის საფუძველი შეიძლება გახდეს. ამიტომ, ქართული სამართალი ამ მიმართულებით ძირეულ რეფორმას საჭიროებს. 102

2.2. გერმანული სამართალი

გერმანულ სამართალში გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის ექვივალენტია იმისიების დაცვის სამართლის სფეროში მოქმედი ნებართვები,[231] რომელსაც არეგულირებს იმისიების დაცვის შესახებ გერმანიის ფედერალური კანონი.[232] ამ 103

[228] ადმინისტრაციული სამართლის ლიტერატურაში ასეთი განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები განიხილება დისკრეციული უფლებამოსილების პარალელურად (Maurer, AllgVerwR, 2006, § 7, Rn. 1). ამავე დროს, დისკრეციული უფლებამოსილებისაგან განსხვავებით, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები მოიცავს არა სამართლებრივი შედეგების, არამედ ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის დადგენის პრობლემას (Maurer, AllgVerwR, 2006, § 7, Rn. 26) და მის მიმართ მოქმედებს შეზღუდული სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობა (იხ. გიორგიშვილი, შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, N1, გვ. 25).

[229] იხ. ველის ნომერი 34-35.

[230] Schwabe, Das s.g. repressive Verbot, FS Folz, 2003 S. 313.

[231] იხ. ველის ნომერი 5-7.

[232] BImSchG von 1971.

კანონის თანახმად, ნებართვის გაცემის ამომწურავი წინაპირობები დადგენილია ე.წ. ძრითადი სანებართვო ვალდებულებების სახით.[233] ამ ცალკეული ვალდებულების შინაარსი არ შემოიფარგლება ზოგადი საკანონმდებლო დათქმებით,[234] არამედ კონკრეტიზირებულია სხვადასხვა გარემოსდაცვით ნორმებსა და სტანდარტებში.[235] საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით, ფორმალური გაგებით კანონის საფუძველზე დადგენილია საქმიანობის დასაშვებობის მხოლოდ ზოგადი წინაპირობები, ხოლო ამ კრიტერიუმების შინაარსის კონკრეტულად განსაზღვრის უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომლის ხორცშესხმა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გზით ხდება.[236]

104 კონკრეტიზაციის ფუნქცია არის გენერალური კოორდინაცია მრავალფეროვანი ეკონომიკური საქმიანობების მიმართ,[237] რაც პრაქტიკაში გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების მეშვეობით ხორციელდება.[238] სანებართვო კონტროლი კი ამ გეგმარებით კონცეფციას ასახავს ცალკეულ გადაწყვეტილებებში.[239] გერმანულ სამართალში გამოიყოფა სანებართვო წინაპირობების კონკრეტული დეფინირების სამი ძირითადი ასპექტი:

- პირველი არის წინდახედულობის (ე.წ. ემისიების) ნორმები. რამდენადაც ამ ნორმების მოწესრიგების სფერო არ მოიცავს სანებართვო კონტროლის მიღმა დარჩენილ საქმიანობებს,[240] ამდენად მათი ინტეგრაცია სამართლებრივ ურთიერთობაში მხოლოდ სანებართვო კონტროლის განხორციელებას ემყარება;
- მეორე არის გარემოს ხარისხობრივი (ე.წ. იმისიების) ნორმები. ამ შემთხვევაშიც იგივე წესი მოქმედებს, მხოლოდ იმ თავისებურებით, რომ ის სანებართვო კონტროლის მიღმა დარჩენილ საქმიანობებზეც ვრცელდება[241] და არ იზღუდება ცალმხრივი აქცესორულობით;
- მესამე არის კვალიფიციური გარემოსდაცვითი და ქალაქთმშენებლობითი გეგმები. ზღვრულად დასაშვები ნორმებისაგან განსხვავებით, ასეთი გეგმები მიმართულია არა საფრთხის წყაროსაკენ,[242] არამედ დაბინძურების ტერიტორიებისაკენ. ის ტერიტორიათა გარემოსდაცვითი შეზღუდვის[243] ან

---

[233] § 5 BimSchG. დაწვრ. იხ. ველის ნომერი 190 და შემდეგი.
[234] Breuer, Umweltschutzrecht, in: Schmidt-Aßmann, BesVerwR, 2008, S. 603;
[235] Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge, 1995, S. 150.
[236] Krüger, Rechtsstaatliche Gesetzgebungstechnik, DÖV, 1956, S. 553.
[237] Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge, 1995, S. 150.
[238] იქვე, გვ. 160 ff.
[239] შეად. იქვე, გვ. 178.
[240] Couzinet, Existiert eine allgemeine Vorsorgepflicht? NuR, 2007, S. 722 ff.
[241] იქვე, S. 722 ff.
[242] ზღვრულად დასაშვები ნორმების მიმართება საფრთხის წყაროზე იხ. Winter, Einleitung, in: Winter (Hrsg.), Grenzwerte, 1986, S. 1 ff.
[243] § 47 Abs. 7 BImSchG.

ფუნქციური ზონირების გზით[244] ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს მიუთითებს ცალკეული მიწის ნაკვეთის გამოყენების ნორმტიულ რეჟიმზე.

გერმანულ სამართალში იმისიების ნებართვებს აქვს პრევენციული აკრძალვის მნიშვნელობა, რაც განპირობებულია იმ ფქტორით, რომ კანონმდებლობით ზუსტადაა განსაზღვრული ცალკეული სანებართვო წინაპირობის შინაარსი. ამით ის ზღუდავს ერთგვაროვან ურთიერთობებში დიფერენცირებული მიდგომის შესაძლებლობას და გადაწყვეტილებას ანიჭებს ლეგიტიმურობის მაღალ ხარისხს. ამავე დროს, გეგმარებით კონცეფციასთან მჭიდრო კავშირი და სანებართვო წინაპირობების გენერალიზებული დეფინირება სანებართვო კონტროლს არ უკარგავს „პუნქტუალურობას და ინდივიდუალურ გარემოებებზე ორიენტირების ხასიათს“,[245] რაც ძირითადად გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის მეშვეობით ხდება შესაძლებელი.[246] 105

§7. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება

1. ქართული სამართლის თავისებურება

როგორც უკვე აღინიშნა, ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას აქვს სანებართვო კონტროლის ექვივალენტური მოდელის მნიშვნელობა.[247] ქართულ სამართალში ის გარკვეული თავისებურებით ხასიათდება. ხშირ შემთხვევაში ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების წესი ატარებს მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს[248] და ლოდინის ვალდებულების არარსებობის გამო სანებართვო კონტროლის შემცვლელ ელემენტებს არ მოიცავს.[249] ამიტომ ის მხოლოდ გაფრთხილების ან გარემოსდაცვითი სტატისტიკის მიზნებს ემსახურება. 106

საკუთრივ იმისიების დაცვის ქართულ სამართალში ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების როლი გაურკვეველია. პირველ რიგში, „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონით (2007 წ.), ყველა იმ საქმიანობისათვის, რომელიც არ არის ნებართვასავალდებულო,[250] აუცილებელია გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტების დაცვა.[251] ამ უკანასკნელის[252] 107

---

[244] § 1 BauGB.

[245] Trute, Vorsorgestruktur, 1989, S. 334.

[246] Appel, Staatliche Zukunftsvorsorge, 2005, S. 92 ff.

[247] იხ. ველის ნომერი 42.

[248] იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010, გვ. 26-29.

[249] ინფორმაციის ფორმალური შეტყობინების შესახებ იხ. Wahl, Das deutsches Genehmigungsrecht, 2001, S. 240; Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 90.

[250] აქ გაუგებარია, რას ნიშნავს ყველა ნებართვათავისუფალი საქმიანობა და რა კრიტერიუმით იმიჯნება ის საზედამხედველო კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობისაგან.

[251] გზნკ-ის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი.

მიხედვით, ნებართვათავისუფალი საქმიანობებისათვის დადგენილია ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმების ვალდებულება სამინისტროსთან. ამ თვალსაზრისით, ერთი შეხედვით, მას აქვს ნებართვის შემცვლელი ფუნქციის ნიშნები, თუმცა „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის (1999 წ.) ანალიზი, რომელიც ამ საკითხებს არეგულირებს, სრულიად სხვა შედეგებს გვაძლევს. ამ კანონის თანახმად, ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმებამდე (რისთვისაც დადგენილია ერთთვიანი ვადა) რაიმე სახის საქმიანობა აკრძალულია.[253] ამავე დროს, შესაბამის სამინისტროს უფლება აქვს ამ ერთი თვის ვადაში დაადგინოს ხარვეზი და განცხადება უკან დაუბრუნოს თანხმობის მაძიებელს. არ მოქმედებს არც პრინციპი - „დუმილი თანხმობის ნიშანია“, რაც იმას გულისხმობს, რომ საქმიანობის დასაწყებად რაიმე სახის წერილობითი თანხმობა (ინდაქტი) უნდა გამოიცეს. ამავე დროს, დამაფიქრებელია ამ ყველაფრის ცენტრალური ხელისუფლების (სამინისტროს) ხელში თავმოყრა, რაც ერთობლიობაში გვაძლევს იმის თქმის საფუძველს, რომ ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმება არის არა ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება, არამედ სანებართვო კონტროლის კლასიკური შემთხვევა[254] (ღონდ წმინდა ფორმალისტური აკრძალვის სახით), რაც წინააღმდეგობაში მოდის ნებართვასავალდებულო საქმიანობათა ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპთანაც.[255]

2. გერმანული სამართალი

2.1. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების მნიშვნელობა

108 იმისიების დაცვის გერმანულ სამართალში ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება დაწესებულია ნებართვის აღების შემდეგ განხორციელებული ცვლილების კონტროლისათვის, რითაც მას აქვს ნებართვის შემავსები ფუნქცია. მისი მიზანია ამ საქმიანობაში დაგეგმილი ცვლილების დასაშვებობის გამარტივებული კონტროლი.[256] იმისიების დაცვის კანონის მე-15 პარაგრაფის

---

[252] იგულისხმება „გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 3 იანვრის N17 დადგენილება (მე-3 დანართი).

[253] აჰდკ-ის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

[254] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შეთანხმებისა და ნებართვის ინსტიტუტებს იდენტურ მნიშვნელობს ანიჭება (იხ. სსსგ N2/2/180–183 (2002 წ.), ნაწ. 7).

[255] იხ. ველის ნომერი 82-84.

[256] ევროპულ სამართალში გამოიყენება ტერმინი „აქცესორული შეტყობინების ვალდებულება“, რაც მიანიშნებს ძირითადი ნებართვის არსებობაზე, როგორც შეტყობინების ვალდებულების აქტივირების წინაპირობაზე, იხ. Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 367.

თანახმად, კონტროლის ასეთი შესაძლებლობა გათვალისწინებულია არაარსებითი ხასიათის ცვლილების მიმართ.[257]

წარმოება-სამართლებრივი თვალსაზრისით, შეტყობინებაზე რეაგირებისათვის დადგენილია ერთთვიანი ლოდინის ვადა.[258] ადმინისტრაციული ორგანო შეტყობინების მიღებისთანავე იღებს გადაწყვეტილებას დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენის თაობაზე (ასეთის საჭიროების შემთხვევაში) ან ერთი თვის ვადაში ითანხმებს შეტყობინებას.[259] თუ ამ ვადის გასვლის შემდეგ ადმინისტრაციული ორგანო არ გამოსცემს წერილობით აქტს, ივარაუდება რომ შეტყობინება შეთანხმებულია და ის დაგეგმილი ცვლილების განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია.[260] 109

მატერიალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს შეთანხმების სამართლებრივი ბუნება. ლიტერატურაში ამ საკითხთან დაკავშირებით არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა.[261] რამდენადაც ასეთი შეთანხმება (გადაწყვეტილება) შესაძლებელია იყოს როგორც აღმჭურველი, ისე ამკრძალავი ხასიათის,[262] ამდენად ინვესტორს ამ აქტისადმი გააჩნია კანონიერი ნდობის სრული საფუძველი,[263] რითაც ის ასრულებს სტაბილიზაციის ფუნქციას. ამ თვალსაზრისით, სანებართვო აქტისაგან ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას განასხვავებს მხოლოდ გამარტივებული ადმინისტრაციული წარმოება. სხვა მხრივ, ის სანებართვო კონტროლის ექვივალენტურ ფუნქციას ასრულებს. 110

2.2. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების წარმოშობის საფუძვლები

იმისიების დაცვის სამართალში ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების წარმოშობა უკავშირდება ორ წინაპირობას: 111

– დაგეგმილია „საწარმო-დანადგარის ადგილმდებარეობის, მახასიათებლების ან წარმოების სახეობის ცვლილება“;[264]

---

[257] რაც შეეხება არსებითი ხასიათის ცვლილებას, ის უპირობოდ ექვემდებარება ახალი ნებართვის აღების ვალდებულებას, იხ. § 16 Abs. 2 BImSchG.

[258] არსებობს ასევე ფორმალური ინფორმირების ვალდებულება, როცა საქმიანობის განმახორციელებელი ვალდებულია შეატყობინოს ორგანოს, თუ ის იყენებს სხვადასხვა ორგანულ გამხსნელებს (მაგ., ფარმაცევტული ან ავტოსამღებრო საქმიანობის შემთხვევაში), იხ. § 5 Abs. 2 31. BImSchV. ასეთი ვალდებულება არ არის სანებართვო კონტროლის ექვივალენტური მოდელი.

[259] § 15 Abs. 1 S. 2 BImSchG.

[260] იხ. Zöttl, Die Mitteilung, NVwZ, 1998, S. 235 ff.

[261] დაწვრ. იხ. Zöttl, Die Mitteilung, NVwZ, 1998, S. 235 ff.

[262] იქვე, გვ. 236.

[263] იქვე, გვ. 237.

[264] § 15 Abs. 1 S. 1 BImSchG. იხ. Jarass, Neue (und alte) Probleme, NJW, 1998, S. 1097 ff.

– დაგეგმილი ცვლილება ქმნის ზიანის მიყენების მაღალ ალბათობას იმ სამართლებრივი სიკეთეებისათვის, რომელიც იმისიების კანონმდებლობის განსაკუთრებულ დაცვას ექვემდებარება.[265]

112 ნებადართულ საქმიანობაში შეტყობინებასავალდებულო ცვლილება სამართლებრივად გულისხმობს სანებართვო აქტისაგან (მათშორის სანებართვო პირობებისაგან) ისეთ გადახვევას, რაც მის შინაარსში მოაზრებული არ ყოფილა. ამავე დროს, თუ ნებართვაში ცვლილების საკითხი მოაზრებულია ზოგადად, თუნდაც ბუნდოვანი ფორმულირებით, მაშინ საკითხი წყდება ნებართვის მფლობელის სასარგებლოდ და ცვლილება არ ჩაითვლება სანებართვო პირობებისაგან გადახვევად.[266] ცვლილებად არ ჩაითვლება ასევე დანადგარების ან მისი ნაწილის ისეთი ჩანაცვლება, რომელიც მოიცავს ნებადართული საქმიანობის ადეკვატურ პარამეტრებს და ცვლილება არ წარმოადგენს ასეთი პარამეტრების პრინციპულ დარღვევას.[267]

113 ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების წარმოშობის მეორე წინაპირობის დადგენისას მხედველობაში მიიღება დაგეგმილი ცვლილებით მოსალოდნელი ზიანის გამოწვევის ფაქტორი, თუ იმისიების კანონმდებლობის თანახმად, ის დაცვის ღირსად უნდა იქნეს მიჩნეული. დაცულ სიკეთეს მიეკუთვნება „ადამიანი, ცხოველთა სამყარო და მცენარეული საფარი, მიწა, წყალი, ატმოსფერული ჰაერი, კულტურული მემკვიდრეობა, ასევე სხვა მატერიალური სიკეთეები“.[268] ამავე დროს, ფასდება არა მთლიანი ზემოქმედება, რომელიც საწარმოს უკვე ნებადართულ ნაწილთან ერთობლიობაშია მოსალოდნელი, არამედ ზემოქმედების მხოლოდ ის ნაწილი, რასაც მოიცავს საკუთრივ ეს ცვლილება.[269] თუმცა ეს არ გამორიცხავს კუმულატიური ზემოქმედების შეფასების შესაძლებლობას.

§8. საზედამხედველო კონტროლი

1. ქართული სამართალი

114 ნებართვათავისუფალი საქმიანობების მიმართ საზედამხედველო კონტროლის საკითხი ერთ-ერთი ცენტრალური პრობლემაა საქართველოში. რამდენადაც დერეგულირების პოლიტიკის შედეგად გარემოსდაცვითი საქმიანობების უმეტესი ნაწილი განთავისუფლდა ნებართვის აღების ვალდებულებისაგან, ამდენად ყველა ასეთი საქმიანობის მიმართ გაჩნდა რეტროსპექტიული ზედამხედველობის აუცილებლობა. თუმცა საზედამხედველო კონტროლის მაღალი მნიშვნელობის

[265] § 15 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BImSchG.
[266] Jarass, Neue (und alte) Probleme, NJW, 1998, S. 1098.
[267] იქვე, გვ. 1098.
[268] § 1 Abs. 1 BImSchG.
[269] Jarass, Neue (und alte) Probleme, NJW, 1998, S. 1098.

მიუხედავად, მისი ადგილი და როლი მოქმედ კანონმდებლობაში ძალიან ბუნდოვანია.

115 პირველ რიგში პრობლემურია საზედამხედველო (არასანებართვო) საქმიანობის იდენტიფიცირების საკითხი. ფორმალური თვალსაზრისით, „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის სისტემური ანალიზი გვაძლევს იმის თქმის საშუალებას, რომ ასეთი კატეგორიის საქმიანობა შეიძლება იყოს ატმოსფერული ჰაერის მავნე ნივთიერებებით დაბინძურება[270] (რომელიც ხორციელდება სტაციონარული, მობილური ან დისპერსიული წყაროებიდან[271]), თუ ის არ მიეკუთვნება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის აღების, ან არ ექვემდებარება ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმების ვალდებულებას. ზემოქმედების სახეობა შეიძლება გულისხმობდეს როგორც ატმოსფერული ჰაერის მავნე ნივთიერებათა დაბინძურებას,[272] ისე სხვა ტიპის ზემოქმედებას.[273] თუმცა, უდავოა, რომ ეს არ არის მაკონტროლებელი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ უფლებამოსილების განხორციელების მძლავრი სამართლებრივი საფუძველი. ამიტომ აუცილებელია საზედამხედველო კონტროლს დაქვემდებარებულ საქმიანობათა იდენტიფიცირებისათვის ნათელი საკანონმდებლო კრიტერიუმების შექმნა.

2. გერმანული სამართალი

2.1. საზედამხედველო კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობები

116 გერმანულ სამართალში ისეთი საქმიანობები, რომელიც არ ექვემდებარება არც სანებართვო კონტროლს და არც ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას, თუმცა თავისი მახასიათებლების გამო ქმნის გარემოზე მავნე ზემოქმედების პოტენციალს, წესრიგდება საზედამხედველო კონტროლის მეშვეობით.[274] ის მოიცავს ყოველდღიური ცხოვრების მრავალფეროვან სფეროებს. იმისიების დაცვის კანონის თანახმად, საქმიანობა საზედამხედველო კონტროლს ექვემდებარება თუ:[275]

– სახეზეა იმისიების სამართლისათვის რელევანტური საწარმო-დანადგარი[276] (ანუ დაბინძურების მოძრავი ან მობილური წყარო ან უძრავი ობიექტი),

---

[270] აჰდკ-ის მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტი.
[271] აჰდკ-ის 24-ე-27-ე მუხლები.
[272] იხ. აჰდკ-ის მე-4 თავი.
[273] იხ. გდკ-ის 57-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მე-4 მუხლის თ[1] და დ[1] ქვეპუნქტებთან ერთობლიობაში.
[274] §§ 22-25 BImSchG.
[275] დაწვრ. იხ. Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 22, Rn. 2 ff.
[276] ლეგალური დეფინიცია იხ. § 3 Abs. 5 BImSchG.

- დაბინძურების წყაროები არ შედის მთავრობის დადგენილებით[277] დამტკიცებული სანებართვო საქმიანობათა ნუსხაში,
- საქმიანობა გამომდინარეობს იმისიების დაცვის კანონის რეგულირების სფეროდან და არ მიეკუთვნება სხვა კანონებით მოწესრიგებულ ურთიერთობებს (მაგ., აეროპორტების, ატომურ ელექტროსადგურების, წყალსაცავების და გზების მშენებლობა) და
- საწარმო-დანადგარების განთავსება ან ფუნქციონირება შეიცავს გარემოზე მავნე ზემოქმედების ნიშნებს.

117 ილუსტრაციისათვის შესაძლებელია საზედამხედველო კონტროლს დაქვემდებარებულ საქმიანობათა ცალკეული შემთხვევების დასახელება: ა) მიწის ნაკვეთთან მყარად დამაგრებული წყაროები (მაგ., მცირე მასშტაბის ფაბრიკა-ქარხნები, საამქროები, დისკოტეკები, ნავსადგურები, სავაჭრო ცენტრები, სახელოსნოები, საკულტო შენობები, ცხოველთა ან ფრინველთა ფერმები); ბ) მოძრავი წყაროები (მაგ., ამწეები, კომპრესორები, საბურღი მანქანები, მაყალი, საყვირები, ტელეფონი, რადიო და სხვა ხმოვანი მოწყობილობები, სათამაშო-გასართობი აპარატები).

118 2010 წლის საკანონმდებლო ცვლილების შესაბამისად, იმისიების დაცვის კანონმა გამოაცალკევა ბავშვების ხმაური როგორც პრივილეგირებული შემთხვევა. ამ ცვლილებით ნებისმიერი საბავშვო დაწესებულებიდან მომდინარე ხმაური არ შეიძლება დაკვალიფიცირდეს როგორც გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედება.[278] გახშირებული საჩივრებისა და სასამართლო დავების ფონზე, კანონის ეს ჩანაწერი შეფასებული იქნა როგორც „მკაფიო სიგნალი ბავშვებისადმი შემწყნარებელი საზოგადოების ჩამოყალიბებისა“.[279]

2.2. ძირითადი მოთხოვნები საზედამხედველო კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობების მიმართ

119 ქართულო სამართლისაგან განსხვავებით, გერმანული სამართალი ნებართვის აღების ვალდებულების ფარგლებს გარეთ დარჩენილი საქმიანობების მიმართ არ აწესებს ადმინისტრაციულ ორგანოსთან შეთანხმების ვალდებულებას. ასეთი საქმიანობებისათვის დადგენილია მხოლოდ ზოგადი გარემოსდაცვითი მოთხოვნების შესრულების ვალდებულება, რომელშიც მოიაზრება საქმიანობის ისეთნაირად განხორციელების ვალდებულება, რომ ადამიანზე და გარემოზე გამოწვეული არ იყოს მავნე ზემოქმედება.[280]

---

[277] იგულისხმება 4. BImSchV.
[278] § 22 Abs. 1a BImSchG.
[279] დაწვრ. იხ. Scheidler, Das Zehnte Gesetz, NVwZ, 2011, S. 838.
[280] § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG.

გაბატონებული მოსაზრების თანახმად, არასანებართვო საქმიანობების მიმართ კანონმდებელი საუბრობს მხოლოდ დაცვის, ანუ საფრთხის აცილებას ვალდებულებაზე.[281] რაც შეეხება წინდახედულობის ვალდებულებას,[282] ის არასანებართვო ვალდებულებათა კატალოგში არ მოიაზრება.[283] ამ ბოლო საკითხთან დაკავშირებით ლიტერატურაში არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა, რომელსაც საფუძვლად უდევს ორი ფაქტორი:[284] 120

– იმისიების დაცვის კანონის პირველივე პარაგრაფში მითითებულია წინდახედულობის ვალდებულებაზე როგორც პრიორიტეტზე, რომელიც საერთოა მთლიანი საკანონმდებლო მოთხოვნებისათვის;
– გარდა ამისა, კანონი საკუთრივ არასანებართვო ვალდებულების საქმიანობებისათვის ითვალისწინებს გარემოზე მავნე ზემოქმედების აცილების ვალდებულოებას იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია „ტექნიკის მიღწევების“ შესაბამისად,[285] რაც წინდახედულობის ცნების მთავარ სტრუქტურულ ელემენტს წარმოადგენს.

ამ მოსაზრების მოწინააღმდეგეები აღნიშნულ საკითხს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ჭრილში განიხილავენ. მათი აზრით, წინდახედულობის ვალდებულების შეუზღუდავი გამოყენება ნებართვასავალდებულო საქმიანობების მიმართაც დაუშვებელია.[286] არასანებართვო საქმიანობები კი საფრთხის დაბალი პოტენციალის გამო, წინდახედულობის ვალდებულებას საერთოდ არ უნდა დაექვემდებაროს.[287] თუმცა კანონმდებლობით გამორიცხული არ არის ამ მოთხოვნის შესრულების დავალდებულება,[288] თუ წინდახედულობა პრაქტიკულად საფრთხის დაცვის სახესხვაობა ხდება.[289] 121

საკუთრივ დაცვის ვალდებულება გულისხმობს ისეთი საფრთხეების თავიდან აცილებას, რომელიც მისი თავისებურებიდან, მოცულობიდან და განგრძობადობიდან გამომდინარე ქმნის მეზობლის ან საზოგადო დატვირთვის მაღალ ალბათობას.[290] მისი გამოვლენის ფორმები შეიძლება იყოს მავნე ნივთიერებების ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევა, ვიბრაცია, სინათლე, სითბო, გამოსხივება ან სხვა მსგავსი გამოვლინებები.[291] არაეკონომიკური ტიპის 122

[281] მაგ. იხ. Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 22, Rn. 22.
[282] დაცვისა და წინდახედულობის ვალდებულების გამიჯვნა იხ. ველის ნომერი 191 და შემდეგი.
[283] Couzinet, Existiert eine allgemeine Vorsorgepflicht? NuR, 2007, S. 722 ff.
[284] იხ. იქვე, გვ. 726.
[285] § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2, BImSchG.
[286] Couzinet, Existiert eine allgemeine Vorsorgepflicht? NuR, 2007, S. 722 ff.
[287] იხ. იქვე, გვ. 727 ff.
[288] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 22, Rn. 22.
[289] Couzinet, Existiert eine allgemeine Vorsorgepflicht? NuR, 2007, S. 726.
[290] მავნე ზემოქმედების ლეგალური დეფინიცია იხ. § 3 Abs. 1 BImSchG.
[291] § 3 Abs. 3 BImSchG.

საქმიანობებისათვის კი ზემოქმედების ფორმა მოიცავს მხოლოდ ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებასა და ხმაურს.[292]

2.3. ძირითადი მოთხოვნების შესრულების ინსტრუმენტები

123 არასანებართვო საქმიანობების მიმართ დაწესებული მოთხოვნების ცხოვრებაში გატარება ხდება მიმათითებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მეშვეობით.[293] მოქმედებს ასევე ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა მაკონტროლებელი ორგანოს მითითების შეუსრულებლობისათვის.[294] მომწესრიგებელ აქტში მითითებული მოთხოვნების შეუსრულებლობამდე კი შესაძლებელია საქმიანობის მთლიანად ან ნაწილობრივ გაჩერება.[295] თუ ზემოქმედება საფრთხეს უქმნის ადამიანის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, ან თუ მოსალოდნელია სხვა მნიშვნელოვანი დაზიანების გამოწვევა, მაშინ მაკონტროლებელი ორგანო არათუ უფლებამოსილია, არამედ ვალდებულიცაა დაუყოვნებლივ გააჩეროს საწარმოს ფუნქციონირება.[296]

124 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მაკონტროლებელი ორგანოს კონკრეტიზაციისა და მითითებების გარეშე არასანებართვო საქმიანობის მიმართ დაწესებული ზოგადი ხასიათის ნორმატიული მოთხოვნების შეუსრულებლობა ავტომატურად არ ქმნის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შემადგენლობის ნიშნებს.[297]

125 არასანებართვო საქმიანობებისათვის გათვალისწინებული მოთხოვნების ინტეგრირება შესაძლებელია ასევე მომიჯნავე სფეროს სანებართვო წარმოებაში (მაგ., სამშენებლო წარმოებაში). ასეთ შემთხვევაში ამ მოთხოვნების შესრულება შესაბამისი სფეროს კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული სანებართვო აქტის დამატებით პირობად განისაზღვრება.[298]

---

[292] § 4 Abs. 1, Satz 1, Alt. 2 BImSchG. დაწვრ. იხ. Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 22, Rn. 24.
[293] § 24 BImSchG.
[294] § 62 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG.
[295] § 25 Abs. 1 BImSchG.
[296] § 25 Abs. 2 BImSchG.
[297] Hansmann, in: BimSchG (Komm.), 2011, § 22, Rn.16; Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 22, Rn. 67.
[298] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 22, Rn. 68.; OVG Münster, Beschluß vom 08.07.1976, in: NJW, 1977, S. 643.

§9. მეორე ნაწილის შეჯამება

ნაშრომის ამ ნაწილში ჩამოყალიბებული იმისიების დასაშვებობის მოდელური კონფიგურაციები - სანებართვო კონტროლი,[299] ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება[300] და საზედამხედველო კონტროლი[301] - გერმანიის იმისიების დაცვის მოქმედი სამართლის სისტემას ემყარება. 126

სანებართვო კონტროლთან დაკავშირებით, პირველ რიგში, ქართული და გერმანული სამართლის შედარებითი ანალიზის საფუძველზე, გამოკვეთილია სანებართვო კონტროლისადმი საქმიანობის დაქვემდებარების ორი მიდგომა. პირველი მიდგომა არის ქართულ სამართალში დამკვიდრებული ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი, რომელიც, ერთი შეხედვით, რელევანტურ ძირითად უფლებებში ჩარევის გამართლების თვალსაზრისით, მისაღები უნდა იყოს. თუმცა თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ქართულ სამართალში ეს პრინციპი გულისხმობს სანებართვო ვალდებულების შემოღების შესაძლებლობას მხოლოდ პოლიტიკური და ეკონომიკური ინსტიტუციების მიერ მართული „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, რაც ამ მიმართულებით აკნინებს სექტორალური კანონმდებლობის როლს, მაშინ ამ პრინციპის გაზიარების საკითხი ეჭვქვეშ დადგება. მითუმეტეს, გარემოს დაცვა დინამიური ხასიათისაა და ის მუდმივ განახლებას საჭიროებს. შესაბამისად, სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს ეფექტური რეაგირების საშუალება, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ უფრო მარტივად იქნება მიღწეული. ამ მხრივ, ქართული კანონმდებლობის რეფორმის თვალსაზრისით, ვფიქრობ, გერმანული სამართლის მიდგომები, რომელიც კანონისმიერი დათქმის ფარგლებში აღმასრულებელ ხელისუფლებისათვის კონკრეტიზაციის ფართო უფლებამოსილების მინიჭებას გულისხმობს, სრულიად მისაღებია. შესაძლებელია ასევე გვეფიქრა „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ“ საქართველოს ძველი კანონის (1996 წ.) მიდგომების რეცეფციაზე. 127

ქართულ სამართალში პრობლემურია ასევე სანებართვო აკრძალვის სტრუქტურის სწორად ჩამოყალიბების საკითხი. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის ნეგატიური ვოტუმისა და ამ დასკვნის გაცემის არამბოჭავი წინაპირობების გამო, რეპრესიული აკრძალვის ნიშნებს მოიცავს, ხოლო მის ფარგლებში მოქცეულ საქმიანობათა უმეტესი ნაწილი per se პრევენციულ სანებართვო აკრძალვას უნდა ექვემდებარებოდეს, მაშინ ცხადი გახდება, რომ ქართული სამართლის ეს მიდგომა ეწინააღმდეგება სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპებს. 128

[299] მეექვსე პარაგრაფი.
[300] მეშვიდე პარაგრაფი.
[301] მერვე პარაგრაფი.

129 რაც შეეხება ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას, მისი ადგილი და როლი ქართულ სამართალში საერთოდ გაურკვეველია. ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმების ინსტიტუტი, რომელიც ქართულ სამართალში დამკვიდრდა, მოიცავს არა ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების, არამედ ფორმალისტური სანებართვო კონტროლის ნიშნებს. ამიტომ, უნდა მოხდეს ამ ინსტიტუტის გაუქმება და მის ნაცვლად უნდა დაინერგოს კლასიკური მიდგომები: 1) პირველ რიგში, გერმანული სამართლის მსგავსად, ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება უნდა გავრცელდეს გარემოზე ზემოქმედების ნებართვაში შეტანილი ცვლილებების მიმართ, რომელსაც არა აქვს არსებითი ზემოხმედება[302] (სანებართვო კონტროლის შემავსები ფუნქცია). არსებითი ცვლილებების შემთხვევაში კი, იგივე გერმანული სამართლის მსგავსად, უნდა დარჩეს ახალი ნებართვის აღების ვალდებულება; 2. მეორე მხრივ, ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება შეიძლება გავრცელდეს იმ საქმიანობების მიმართ, რომლებზეც ძველი რეგულაციებით ვრცელდებოდა ნებართვის აღების ვალდებულება (სანებართვო კონტროლის შემცვლელი ფუნქცია), თუ რეცეფციის შედეგად ისინი კვლავ არ დაექვემდებარა ნებართვის აღების ვალდებულებას, რაზეც ევროკავშირთან დადებული ასოცირების ხელშეკრულებაც თავის ზეგავლენას იქონიებს. ორივე შემთხვევაში ლოდინის ვალდებულება დამოკუდებული უნდა იყოს არა ინდაქტის გამოცემაზე, არამედ გარკვეული ვადის გასვლაზე, რომლის შემდგომაც საქმიანობა დაშვებულად ჩაითვლება და მხარეს წარმოეშობა კანონიერი ნდობის საფუძველი. რეფორმის სრულყოფილად განხორციელებისათვის არსებობს ასევე ინსტიტუციური დეცენტრალიზაციის საჭიროება, რომლის შესაბამისად, ამ სფეროში კომპეტენციების დიდი ნაწილის გადაცემა მუნიციპალიტეტებისათვის მოხდებოდა. ცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში კი მცირე ობიექტის მფლობელებსა (განსაკუთრებით რეგიონებში) და სამინისტროს შორის კომუნიკაცია ყოველთვის გაჭირდება.

130 დაბოლოს, საზედამხედველო კონტროლთან დაკავშირებით ნაშრომში გამოკვეთილი პრობლემური საკითხები ქართველ კანონმდებელს ადეკვატური რეაგირებისაკენ მიუთითებს. ამ საკითხის აქტუალობა განსაკუთრებით იმ გარემოებით არის განპირობებული, რომ საქართველოში სანებართვო სამართლის დერეგულირების შემდეგ ამ ინსტიტუტმა ყოველდღიური ცხოვრების უფრო მრავალფეროვანი ურთიერთობები მოიცვა (მაგ., ხმაური, მავნე გამონაბოლქვი, გამოსხივება და სხვ.). ქართული სამართალი კი ვერანაირად ვერ პასუხობს ამ გამოწვევებს. ამ მხრივ, ვფიქრობ, გერმანული სამართალი გვთავაზობს ქართული კანონმდებლობისათვის მისაღებ მიდგომებს, რომლითაც მოხდებოდა მიმდინარე

[302] დღეს კი ის ახალი ნებართვის აღების ვალდებულებას ექვემდებარება: გზნკ-ის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად. „არსებული საწარმოო ტექნოლოგიის შეცვლა განსხვავებული ტექნოლოგიით, რაც იწვევს ექსპლუატაციის პირობების შეცვლას, ასევე განიხილება, როგორც ეკოლოგიური ექსპერტიზისადმი დაქვემდებარებული საქმიანობა“.

ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ნებართვათავისუფალი საქმიანობების იდენტიფიცირების (ლეგალური დეფინიციის მეშვეობით), მათ მიმართ ძირითადი მოთხოვნების (ვალდებულებების) დადგენის, ასევე, ამ მოთხოვნათა შესრულების ცალკეული ინსტრუმენტების რეგულირება.

ნაწილი 3. სანებართვო კონტროლის მატერიალური მასშტაბები იმისიების დაცვის სამართალში

§10. იმისიების დაცვის საკანონმდებლო მოწესრიგების ტრადიციები

გერმანიაში იმისიების დასაშვებობის კონტროლთან დაკავშირებულ 131
ურთიერთობებს აწესრიგებს „ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებით, ხმაურით, ვიბრაციითა და სხვა მსგავსი გამოვლინებით გარემოზე მავნე ზემოქმედებისაგან დაცვის შესახებ“ 1974 წლის ფედერალური კანონი,[303] რომლის შემუშავება ემყარებოდა გერმანული სამართლის საუკუნეზე მეტ ხნოვან ტრადიციებს.[304] ამ ტრადიციებს, თავის მხრივ, წინ უსწრებდა საფრანგეთის ნაპოლეონის დროინდელი იმისიების დაცვის დეკრეტი.[305] საქართველოში კი ამ სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობა პირველად მხოლოდ გასული საუკუნის 80-

[303] Gesetz von 15.03.1974 zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG).
[304] Führ, in: Koch, GK-BImSchG, 2010, § 1, Rn. 9 ff.
[305] Mieck, Die Anfänge, in: Francia, 1981, S. 331 ff.

იანი წლების დასაწყისში იქნა მიღებული,[306] რომელმაც მოგვიანებით თავისებური განვითარება განიცადა.

1. კერძოსამართლებრივი წანამძღვრები

132 იმისიების საწინააღმდეგო სამართლებრივი საშუალებები ჯერ კიდევ რომის სამართალში არსებობდა. „Corpus Iuris Civilis“ მიერ მკაფიოდ გაცხადებული პრინციპი იმის შესახებ, რომ ჰაერის დაბინძურება არ იყო ნებადართული („Aerem corrumpere non licet“),[307] პრაქტიკაში მხოლოდ „actio negatoria“-ს მეშვეობით ხორციელდებოდა,[308] რომელიც გულისხმობდა მეზობლის უფლებას შეეტანა სარჩელი იმ პირის მიმართ, ვისი საქმიანობაც აღემატებოდა სერვიტუტით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებს. ამ ინსტიტუტმა წლების მანძილზე დახვეწა განიცადა და სრულყოფილი სახით აისახა კიდეც თანამედროვე სამოქალაქო კოდექსებში.

133 აშშ-ში გასული საუკუნის 70-იან წლებამდე გარემოს დაცვა სწორედ კერძო სამართლის პრინციპებს ემყარებოდა. აშშ-ში გარემოს დაბინძურება ნაკლებად წარმოადგენდა საჯარო თემას[309] და მავნე გაფრქვევებთან დაკავშირებული გარემოსდაცვითი ურთიერთობები მხოლოდ ინგლისის საერთო სამართალში განვითარებული კერძო-სამართლებრივი დავის ინსტრუმენტებით წესრიგდებოდა. უარყოფითი ზემოქმედების შემთხვევაში მომჩივანი აპელირებდა „Trespas“ და „Nuisance“-ზე როგორც ზიანის ანაზღაურებისა და სამეზობლო ზემოქმედების აკრძალვის მოთხოვნის სამართლებრივ საშუალებაზე.[310] 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,[311] რომელმაც გააძლიერა დაცვისა და წინდახედულობითი კონტროლის მექანიზმები.[312]

134 შუა საუკუნეების ევროპის სახელმწიფოებში კი ინდუსტრიულმა განვითარებამ გარემოს დაცვის თემას ახალი მნიშვნელობა უფრო ადრე მიანიჭა. მე-19 საუკუნის დასაწყისში ტექნიკურმა რევოლუციამ ტრანსპორტის დარგში და ქიმიური მრეწველობის განვითარებამ აუცილებელი გახადა იმისიების საწინააღმდეგოდ

---

[306] იხ. საქართველოს 1981 წლის კანონი „ატმოსფერული ჰაერი დაცვის შესახებ“, იხ. საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, გვ. 485-505.

[307] იხ. Mieck, Aerem corrumpere non licet, in: Technikgeschichte, 1969, S. 36.

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

[309] იხ. Moeskes, Immissionsschutzrecht als Rechtsinstrument, 1994, S. 24.

[310] Driesen/Adler/Engel, Enviromental Law, 2011, P. 32-36.

[311] იქვე, გვ. 69.

[312] იხ. Moeskes, Immissionsschutzrecht als Rechtsinstrument, 1994, S. 79 ff.

საჯარო-სამართლებრივი ინსტრუმენტების შემუშავება,[313] რამაც პირველი გამოვლინება საფრანგეთისა და გერმანიის კანონმდებლობაში ჰპოვა.

2. გენეზისი ფრანგულ სამართალში

გარემოსდაცვითი საფრთხეების რეგულირების პირველი კონცეფცია, რომელსაც **135**
ეკოლოგიური მიზანი მხოლოდ არაპირდაპირ ჰქონდა,[314] 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".[315] მისი მიღების ძირითადი მიზეზი გახდა ინდუსტრიული გაფრქვევების შედეგად ქვეყანაში შექმნილი მძიმე სანიტარული მდგომარეობა.[316] იმდროინდელ საფრანგეთში ქიმიური ტექნოლოგიების პროგრესმა, რომელმაც ბევრი ახალი პროცესების განვითარებას მისცა გასაქანი, დღის წესრიგში დააყენა კონტროლის ერთიანი წესების შემუშავების აუცილებლობა, რომელიც საბოლოოდ სწორედ ამ დეკრეტში აისახა. ასე გახდა ის ევროპის პირველი გარემოსდაცვითი კანონი,[317] რომლის ძირითადი პრინციპები დღესაც მოქმედებს,[318] მიუხედავად ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების ნუსხის გაფართოებისა და კონტროლის ფორმების მოდერნიზებისა.

დეკრეტის მიღებას რამდენიმე წლიანი მუშაობა უძღოდა წინ. საექსპერტო ჯგუფის **136**
მიზანი, რომელმაც დეკრეტის პროექტი შეიმუშავა, გამომდინარეობდა იმ პოზიციიდან, რომ ასეთი რეგულაციების მიღებით საფრთხე არ უნდა შექმნოდა საფრანგეთის ლიბერალური რევოლუციის ძირითად მონაპოვარს - შრომის თავისუფლებას („liberté du travail"). ამიტომ კანონპროექტი სამ ფუძემდებლურ პრინციპზე აიგო:[319]

- ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების თავიდან აცილების მიზნით გასაგებად უნდა ჩამოყალიბებულიყო კანონის ნორმები;
- სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლება გაცხადებული უნდა ყოფილიყო ერთმნიშვნელოვნად;
- გარანტირებული უნდა ყოფილიყო მეზობელი მისი ჯანმრთელობის დაზიანების ან ქონებრივი ზიანის მიყენებისაგან.

---

[313] Staats, Die Entstehung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 2009, S. 7.
[314] Feldhaus, Konturen eines modernen Umweltrechts, DÖV, 1974, S. 614.
[315] დეკრეტი მანუფაქტურისა და საამქროების შესახებ, რომლებიც აფრქვევენ ჯანმრთელობისთვის მავნებელ ან უსიამოვნო სუნს.
[316] Mieck, Die Anfänge, in: Francia, 1981, S. 331 ff.
[317] Mieck, Luftverunreinigung und Immissionsschutz, in: Technikgeschichte, 1981, Bd. 48, S. 139.
[318] Rohde, Das Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen, 2000. S. 22
[319] იხ. Mieck, Luftverunreinigung und Immissionsschutz, in: Technikgeschichte, 1981, S. 140.

137 ამ პრინციპების გათვალისწინებით შეიქმნა ნებართვას დაქვემდებარებული სამეწარმეო საქმიანობების საფრთხის ხარისხის მიხედვით დიფერენცირებული კატალოგი და თითოეული მათგანისთვის დაწესდა რეგულირების სპეციალური წესები.[320] აღსანიშნავია, რომ ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების კლასიფიცირების ეს იდეა, საფრანგეთის შემდგომი თაობის გარემოს დაცვის კანონმდებლობის პარადიგმად იქცა და ის დღემდე მოყვება ფრანგულ სამართალს.[321]

3. გენეზისი გერმანულ სამართალში

138 გერმანიაში მე-19 საუკუნის შუა წლებამდე სანებართვო სამართლის ინსტიტუტი ფრანგული სამართლისაგან განსხვავებული გზით ვითარდებოდა. მართალია, აქ საწარმოების განთავსებისათვის ნებართვის აღების გენერალური ვალდებულება ჯერ კიდევ პრუსიის სახელმწიფოების მიწის საყოველთაო კანონმდებლობაში იყო გათვალისწინებული,[322] მაგრამ ბუნდოვანი ჩანაწერის გამო, მისი შინაარსი ყოველთვის მახინჯ პრაქტიკას ქმნიდა.[323] ის ადგილობრივ მთავრობებს აძლევდა ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას, ემოქმედა „მერკანტელიზმის ეკონომიკური პრინციპების“ შესაბამისად, რამაც საფუძველი დაუდო საწარმოების პრივილეგირებას და ამ ეკონომიკის შეუზღუდავ ლიბერალიზაციას.[324] ამან მალე თავისი უარყოფითი შედეგები გამოიღო. მეწარმეების მხრიდან გახშირდა განცხადებები ქალაქის ცენტრალურ ქუჩებში სრულიად უჩვეულო ქარხნების განთავსების მოთხოვნით.[325]

139 ლიბერალური სამართლებრივი პოლიტიკის შეცვლისა და ინტერვენციისათვის ლეგიტიმური საფუძვლების შექმნის მიზნით, შემუშავდა კანონპროექტი „უძრავი საკუთრების სამეწარმეო მიზნებისათვის გამოყენების შეზღუდვის შესახებ“, რომლის ძირითადი პრინციპები მხოლოდ თხუთმეტწლიანი ლოდინის შემდეგ, 1845 წლის პრუსიის სამეწარმეო საქმიანობის კანონში აისახა („Preußische Gewerbeordnung“).[326] მასში ნებართვების რეგულირების ნაწილი ძირითადად ორიენტირებული იყო ფრანგულ სამართალზე და იმისიების ნაპოლეონის

---

[320] იქვე, გვ. 143.

[321] Mieck, Die Anfänge, in: Francia, 1981, S. 341.

[322] Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten vom 1794 (ALR), §§ 407- 410.

[323] Mieck, Aerem corrumpere non licet, in: Technikgeschichte, 1967, S. 39.

[324] იქვე, გვ. 41, 44.

[325] მაგ., ისტორიული წყაროების მიხედვით ცნობილია, რომ ვინმე მეწარმე ჰეინზენი 1827 წელს ბერლინის ცენტრალურ უბანში, კოპერნიკერის ქუჩაზე ითხოვდა თუჯის საამქროს განთავსებას, დაწვრ. იხ. Mieck, Aerem corrumpere non licet, in: Technikgeschichte, 1967, 34, S. 53.

[326] მისი გადამუშავებული ვარიანტი აისახა 1869 წლის კანონში, რომელიც დღესაც განაგრძობს მოქმედებას, ხოლო „ჰიგიენის კონტროლის ნაწილი“ 1974 წლის გერმანიის იმისიების კანონმა გააუქმა, თუმცა მან ერთ საუკუნეზე მეტ ხანს იმოქმედა და მდიდარი გამოცდილება დაუტოვა მომავალ კანონმდებელს.

დროინდელი დეკრეტის უზომოდ დიდ გავლენას განიცდიდა.[327] ის დასაწყისშივე აღიარებდა სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლებას. ამასთან, 26-ე პარაგრაფით ყველა ისეთი საწარმოების განთავსება, „რომელსაც თავისი ადგილმდებარეობითა და საწარმოო თავისებურებებით შეეძლო უარყოფითი ზეგავლენა, საფრთხე ან დატვირთვა გამოეწვია მეზობელი მესაკუთრის, მაცხოვრებლის ან საერთოდ საზოგადოებისათვის“, ექვემდებარებოდა სანებართვო ვალდებულებას.

კანონი დეტალურად აწესრიგებდა სანებართვო წარმოების საკითხებს, რომლის პრინციპები დღესაც გერმანიის მოქმედი სამართლის ნაწილია.[328] ნებართვის მისაღებად დაინტერესებულ პირს განცხადებით უნდა მიემართა უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის, რაზეც თან უნდა დაერთო ინფორმაცია საწარმოო პროცესისა და მასშტაბების შესახებ.[329] საქმიანობის განხორციელებით მეზობლის ან საზოგადოებისათვის უარყოფითი ზეგავლენის, საფრთხის ან დატვირთვის შესახებ საფუძვლიანი ეჭვის შემთხვევაში, ადგილობრივი მთავრობა უფლებამოსილი იყო უარი ეთქვა ნებართვის გაცემაზე.[330] დანარჩენ შემთხვევაში პოლიცია ნებართვას საჯაროდ აქვეყნებდა და ადგენდა დაინტერესებული პირების მიერ კერძო ან საჯარო სასარჩელო მოთხოვნის წამოყენებისათვის ოთხკვირიან ვადას.[331] საჯარო სასარჩელო მოთხოვნის შემთხვევაში მოწმდებოდა ნებართვის გაცემის კანონიერების საკითხი, რომელსაც ადგილობრივი მთავრობა სამშენებლო, სახანძრო და ჯანდაცვის სფეროში მიღებული დადგენილებების შესაბამისად ადგენდა.[332] გათვალისწინებული იყო ასევე ნებართვის გაუქმების შესაძლებლობა, თუ მისი შემდეგი ფუნქციონირება საფრთხეს უქმნიდა საზოგადოების კეთილდღეობას,[333] რითაც კანონი იძლეოდა შემდეგი მოწესრიგების შესაძლებლობას საწარმოს ექსპლუატაციის ეტაპზე.[334] 140

4. გენეზისი ქართულ სამართალში

საქართველოში 80-იან წლებამდე იმისიებისაგან ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ღონისძიებები სხვადასხვა სამთავრობო დადგენილებებში იყო რეგლამენტირებული.[335] 1981 წელს მიღებულ იქნა კანონი „ატმოსფერული ჰაერის 141

[327] Kloepfer, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, 1994, S. 42.
[328] Feldhaus, Zur Geschichte, 2001, S. 19.
[329] § 28 PrGewO (1869).
[330] § 29 Abs. 1 PrGewO (1869).
[331] § 29 Abs. 2 PrGewO (1869).
[332] Staats, Die Entstehung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 2009, S. 14.
[333] § 69 PrGewO (1869).
[334] Lies-Benachib, Immissionsschutz im 19. Jarhundert, 2002, S. 211.
[335] ლომსაძე, ატმოსფერული ჰაერის სამართლებრივი დაცვა, 1966, გვ. 52-64.

დაცვის შესახებ“.[336] კანონის მიღების მიზეზად პრეამბულაში დასახელდა „მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია, რომელიც საზოგადოების ცხოვრების ყველა მხარეს ეხებოდა“, ხოლო „წარმოების განვითარების სწრაფი ტემპი, ქალაქების ზრდა, ატმოსფეროს გამოყენების გაფართოება და გარემო ბუნებაზე ადამიანის ზემოქმედების მზარდი მასშტაბი ატმოსფერული ჰაერის დაცვისადმი ყურადღების გაძლიერებას მოითხოვდა“.[337] კანონის ნოვაცია იყო ატმოსფერულ ჰაერზე ზემოქმედების ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციების საკითხის რეგულირება[338] და სტაციონარული წყაროებიდან გამაჭუჭყიანებელ ნივთიერებათა გაფრქვევისათვის სანებართვო კონტროლის ინსტიტუტის შემოღება.[339]

142 90-იანი წლების დასაწყისში კი მოხდა ამ სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის სისტემის ახლებურად ჩამოყალიბება. მართალია, ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ახალი კანონი (1999 წ.) კვლავინდებურად ცალკე აქტად დარჩა, მაგრამ მისგან ამოღებული იქნა ნებართვების ნაწილი. საქმე ის იყო, რომ 1996 წელს მიღებულმა კანონმა „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ“ მოიცვა ნებართვის აღების ვალდებულებას დაქვემდებარებული საქმიანობები.[340] ამიტომ, საქართველოში იმისიების დაცვის სფეროში სანებართვო კონტროლის განვითარება უმთავრესად ამ საკანონმდებლო აქტების არსებობას დაუკავშირდა.

§11. იმისიების სანებართვო კონტროლის კლასიკური მიდგომის კრიტიკა

1. საფრთხის საპოლიციო-სამართლებრივი გაგება და მისი გავლენა სანებართვო კონტროლის დიმენსიაზე

143 როგორც სანებართვო სამართლის განვითარების ისტორიულმა მიმოხილვამ დაგვანახა, იმისიების დასაშვებობის კონტროლის დიმენსია საწყის ეტაპზე სოციალური საფრთხეების რეგულირებას მოიცავდა. ამიტომ ის მხოლოდ ვიწრო მნიშვნელობით ხასიათდებოდა და კონტროლის მატერიალური მასშტაბებიც ამის მიხედვით განისაზღვრებოდა.[341] დაცვის ობიექტი იყო გარემო ანთროპოცენტრული გაგებით. მართალია თანამედროვე სამართალშიც საფრთხის აცილება გულისხმობს ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და საკუთრების დაცვას,[342] თუმცა დღევანდელ დოგმატიკაში საფრთხის ცნება გაფართოებულია

[336] იხ. საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, გვ. 485-505
[337] იქვე, გვ. 485 (კანონის პრეამბულა).
[338] იქვე, მე-13-მე-14 მუხლები, გვ. 489.
[339] იქვე, მე-15 მუხლი, გვ. 490.
[340] იგივე მიდგომას ემყარება „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს 2007 წლის კანონიც.
[341] Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, S. 134.
[342] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 143.

წინდახედულობის ელემენტით, რაც მას წმინდა გარემოსდაცვით (ეკოცენტრულ) მნიშვნელობასაც ანიჭებს.[343]

144 ამრიგად, 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[344] და გარემოს დაცვის მთლიანი დიმენსიის მხოლოდ ერთი ნაწილი გახდა.[345]

145 მიუხედავად ამისა, უდავოა, რომ ფრანგული და გერმანული სამართლის ტრადიციებმა საფუძველი დაუდო ორ მთავარ აღმოჩენას, რაც თავის დროზე რევოლუციურ მოვლენა იყო. პირველი იყო სახელმწიფოს, მეწარმეს და მესამე პირებს შორის არსებული მულტიპოლარული ინტერესების ურთიერთშეჯერება სანებართვო კონტროლის მეშვეობით. შესაბამისად, მე-19 საუკუნის შუა წლების ევროპაში არსებული მერკანტელური ეკონომიკური პრიორიტეტების მიუხედავად, იმ დროს მოქმედი სანებართვო კანონმდებლობა ახერხებდა მოსახლეობის მაქსიმალურ დაცვას იმისიების მავნე ზემოქმედებისაგან.[346] სხვა მხრივ, იმისიების რეგულირების სფერო გასცდა კერძო-სამართლებრივი მოწესრიგების ფარგლებს და ხაზი გაესვა მოსახლეობის უარყოფითი ზემოქმედებისაგან დაცვის საჯარო-სამართლებრივ ბუნებას, რაც დღემდე მოყვება თანამედროვე გარემოს დაცვის კანონმდებლობას.

2. სანებართვო სამართლის ახალი მიდგომის აუცილებლობა ინდუსტრიულ საზოგადოებაში

146 გვიანინდუსტრიულ საზოგადოებაში გარემოს დაცვის სამართალი ახალი ამოცანების წინაშე აღმოჩნდა. ახალმა მეცნიერულმა მიღწევებმა ნათელი გახადა, რომ სამართლის როლი არ ამოიწურება მხოლოდ საფრთხის შინაარსით, არამედ მასში ეკოცენტრული მიზნებიც ანალოგიური მნიშვნელობით უნდა იყოს წარმოდგენილი. ინდუსტრიული საზოგადოების გამოწვევები განაპირობებს მომავალზე ორიენტირებული (წინდახედულობითი) კონტროლის სისტემის შექმნას, რომელიც მიმართული უნდა იყოს ჯერ კიდევ დაუზუსტებელი, ჰიპოთეტური რისკების წინააღმდეგ,[347] რაც ლეგიტიმირებულია საერთო

[343] შეად. იქვე, Rn. 155.
[344] Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 239.
[345] Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, S. 134.
[346] შეად. Lies-Benachib, Immissionsschutz im 19. Jarhundert, 2002, S. 248.
[347] შეად. Feldhaus, Konturen eines modernen Umweltrechts, DÖV, 1974, S. 614 ff.

კეთილდღეობის იდეით.[348] 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.

147 სანებართვო სამართალში ასეთი ფუნდამენტური ტიპის ცვლილებები სხვადასხვა ქვეყნის სამართლებრივ ცხოვრებაში განსხვავებულად მიმდინარეობდა. ხშირ შემთხვევაში რეფორმის დაბრკოლების მიზეზი იყო ფსევდო ლიბერალიზმი, ეკონომიკის დერეგულირება და მოკლევადიანი პროექტების ხელშეწყობა.[349] სხვა მხრივ, დაბრკოლებები გამოწვეული იყო იმპლემენტაციის, მოტივაციის, რეგულირების ან ცოდნის დეფიციტით,[350] რომელიც უფრო გარემოსდაცვითი სისტემის შემდეგი სრულყოფის საკითხებს მოიცავს და მეტნაკლები მნიშვნელობით ყველა სამართლებრივი სისტემის სატკივარია.

§12. სანებართვო კონტროლის ტრანსფორმაცია წინდახედულობის კონცეფციაში

1. რისკების საზოგადოება

148 რისკების საზოგადოების თვითიდენტიფიკაციის პროცესმა, რომელიც საფუძვლიანად იქნა გაანალიზებული როგორც საბუნებისმეტყველო, ისე სოციალურ მეცნიერებებში, გარდამტეხი ზეგავლენა მოახდინა სამართლებრივი შეგნების ახალებურად ჩამოყალიბების საქმეში.[351] ოზონის შრის მდგომარეობა, კლიმატის ცვლილებები, გლობალური დათბობა და სახეობათა გადაშენების საფრთხე,[352] რომელიც სულ უფრო იზრდება, გარემოს დაცვის პოლიტიკასა და სამართლებრივ შემეცნებაში ძირეული გარდაქმნების მიზეზი გახდა. სოციოლოგიურ მეცნიერებაში **ულრიხ ბეკის** მიერ განვითარებული კონცეფცია „რისკების საზოგადოების“[353] შესახებ, სწორედ იმ მდგომარეობას ასახავს, რომელშიც დღევანდელი საზოგადოება იმყოფება. მისი აზრით, ინდუსტრიული საზოგადოების ზღვარდაუდებელმა დამოკიდებულებამ ბუნებაზე და ტექნიკური რეალიზაციის ყოვლისშემძლეობამ რისკების პოტენციალი ისე გაზარდა, რომ თვითონ ამ საზოგადოების ნორმალურ ეკონომიკურ განვითარებას და სტაბილურ

---

[348] ამ თვალსაზრისით საერთო კეთილდღეობა არის ეკოლოგიური სახელმწიფოს არსებობის ლეგიტიმაციის საფუძველი, იხ. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 75 ff.

[349] ეკონომიკური ლიბერალიზმის უარყოფითი მხარეების თაობაზე იხ. Papava, Georgian Economy, 2009, P. 24-34.

[350] დაწვრ. იხ. Ekardt, Steuerungsdefizite im Umweltrecht, 2001, S. 105.

[351] Appel, Grenzen des Risikorechts, 2011, S. 463.

[352] იხ. Huber, Umweltkrise, 1991, S. 1 ff.; Millennium Ecosystem Assessment, Report of UN, 2005.

[353] შეად. სათაური: Forsthoff, Staat der Industriegeselschaft, 1971.

არსებობას შეუქმნა საფრთხე.[354] მან გამოავლინა ზიანის გამოწვევის სრულიად განსხვავებული და არაპროგნოზირებადი მასშტაბები.[355]

ამრიგად, ტექნიკისა და მეცნიერების შექმნა, რომელიც ადამიანის უსაფრთხოებას 149
უნდა მომსახურებოდა, მოგვიანებით თვითონ გახდა რისკების გამოწვევის მიზეზი, რომლის წინააღმდეგ ადამიანისვე მეცნიერული შემეცნების დონე უკვე უძლური აღოჩნდა.[356] 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.[357] კაპიტალდაბანდების არაბუნებრივმა სურვილმა, ტერიტორიების სამშენებლო მიზნებისთვის არარაციონალურად ათვისებამ, ბუნებრივი რესურსების უზომო რაოდენობით მოხმარებამ და სხვა მსგავსმა ქმედებებმა ფატალურ შედეგები გამოიწვია (ნარჩენების დაგროვება, რესურსების მილევა, კლიმატის ცვლილებები და სხვ.), რამაც სამართალს ახალი ფუნქციები მიანიჭა.

2. სამართლის ფუნქცია რისკების საზოგადოებაში

რისკების საზოგადოებაში სამართალს შეიძლება ჰქონდეს ორგვარი, როგორც 150
რისკების მარეგულირებელი, ისე მისი გამომწვევი მნიშვნელობა.[358] ამ თვალსაზრისით, განასხვავებენ სამართლის ლიბერალურ და მარეგულირებელ კონფიგურაციებს.

სამართლის ლიბერალური, ანუ ინვესტიციების მასტიმულირებელი 151
კონფიგურაცია ხელს უწყობს კერძო ხასიათის საქმიანობების თავისუფლებას და ის გარემოსდაცვითი რისკების წარმოშობის საფუძველია (მაგ., იმისიების ზღვრულად დასაშვები ნორმების მორგება ინვესტორის ინტერესებზე), რაც, თავის მხრივ, წახალისებულია დაბინძურების მასტიმულირებელი ძირითადი უფლებებით (მაგ., საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლების უფლებით).[359]

სამართლის მარეგულირებელი კონფიგურაცია ასრულებს ე.წ. გამანაწილებელ 152
ფუნქციას.[360] ამ მხრივ, სამართლებრივი დაცვის კონცეფცია ეფუძნება ადმინისტრაციული რეგულირების ინსტრუმენტების მრავალფეროვნებას: თუ

[354] Beck, Risikogesellschaft, 1986, S. 13, 75.
[355] Evers/Nowotny, Über den Umgang mit Unsicherheit, 1987, S. 34.
[356] დაწვრ. იხ. Winter, Das Recht der Risikogeselschaft, KJ, 1998, S. 519 f.
[357] დაწვრ. იხ. იქვე, გვ. 519 f.
[358] იქვე, გვ. 518.
[359] იქვე, გვ. 521 f.
[360] იქვე, გვ. 522.

საფრთხისა და რისკების მიმართ ხორციელდება პრევენციული კონტროლი, დამდგარი ზიანის დროს გამოიყენება ზიანის ანაზღაურების, გამოსწორების ან აღდგენის ღონისძიებები.

153 სამართლის მარეგულირებელ კონფიგურაციაში რისკების ცნებას შემოაქვს სახელმწიფოებრივი ჩარევის ლეგიტიმაციის სპეციალური ნორმატიული კრიტერიუმი.[361] თუმცა ეს ცნება არ უნდა იყოს შეუზღუდავი, არამედ საბუნებისმეტყველო მეცნიერების მეთოდებითაც უნდა იქნეს გამყარებული. ამ მიზნით სახელმწიფო ინტენსიურად უნდა თანამშრომლობდეს საექსპერტო ჯგუფებთან, სხვადასხვა უწყებებთან, მეცნიერებთან, საზოგადოების წარმომადგენლებთან და ა.შ.,[362] რის საფუძველზეც უნდა განისაზღვროს კონკრეტულ საფრთხესთან მისადაგებული რეგულირების მოდელი.[363]

3. წინდახედულობის პრინციპი როგორც რისკების რეგულირების საშუალება

3.1. გერმანული სამართალი

3.1.1. წინდახედულობის პრინციპის წარმოშობა

154 წინდახედულობის პრინციპი გერმანულ სანებართვო სამართალში წარმოიშვა,[364] რომელიც განპირობებული იყო სწორედ რისკების საზოგადოებაში არსებული გამოწვევებით, სადაც სხვადასხვა მულტიპოლარული ინტერესები აყალიბებს კომპლექსურობის ფენომენს.[365] წინდახედულობის ჭრილში გარემოს დაცვის კონცეფცია სწორედ იმ პოზიციიდან ამოდიოდა, რომ მხოლოდ რეაქციული კონტროლის მოდელი ახალ გამოწვევებში არაეფექტური იყო სახელმწიფოს ხელში. ამ თვალსაზრისით, წინდახედულობის პრინციპის აქცეპტირება ნიშნავდა ინტერპრეტაციის ინოვაციურ გასაქანს ახალი ტექნიკური პროცესების დასაძლევად.[366]

3.1.2. წინდახედულობის პრინციპის პოლიტიკური მნიშვნელობა და სამართლებრივი ბუნება

155 იურიდიულ ლიტერატურაში განასხვავებენ წინდახედულობის ორ გაგებას. პირველ გაგებაში იგულისხმება მისი პოლიტიკური მნიშვნელობა, რომელიც

---

[361] Appel, Grenzen des Risikorechts, 2011, S. 466.
[362] Köck, Grundzüge des Risikomanagements im Umweltrecht, 1999, S. 151.
[363] Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge, 1995, S. 109 f.
[364] მაგ. იხ. Purdue, Integrated Pollution Control, in: The Modern Law Review, 1994, P. 534.
[365] შეად. Ekardt, Steuerungsdefizite im Umweltrecht, 2001, S. 105.
[366] Sanden, Das Vorsorgeprienzip, in: OULR, 2006, S. 246.

მხოლოდ კონსენსუსის ფუნქციას ასრულებს და გენერალური ხაზის მაჩვენებელია პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისას.[367] მეორე გაგებაში იგულისხმება წინდახედულობის სამართლებრივი მნიშვნელობა, რომელიც ატარებს კონსტიტუციურ რანგს იმ თვალსაზრისით, რომ ის გამოიყენება საკანონმდებლო რეგულირების დეფიციტის შევსების, სექტორული კანონმდებლობის მიზნების სისტემატიზაციის და ნორმის კონკრეტიზაციის მიზნებისათვის.[368] ხშირ შემთხვევაში, ის წარმოდგენილია სამართლებრივი დებულების სახით, როგორც ნებართვის გაცემის აუცილებელი წინაპირობა, რომელიც, დაცვის პრინციპისაგან განსხვავებით, არ არის თავისთავადი, არამედ მისი გამოყენება ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში გამართლებასა და დასაბუთებას საჭიროებს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ წინდახედულობის სამართლებრივი გაგება არ **156**
გულისხმობს კონდიციური შინაარსის მსჯელობას, სადაც ნორმის შემადგენლობის ნიშნები ცალსახად (თუ-მაშინ მსჯელობის სახით) იქნებოდა აღწერილი, არამედ ის უმეტესწილად საკანონმდებლო ნორმაში არტიკულირებული ოპტიმირების პროგრამული მოთხოვნაა,[369] რომლის კონკრეტიზაცია მხოლოდ კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებებისა და იმ სექტორალური კანონის ანალიზსს ემყარება, რომელიც ნორმის ადრესატებს აძლევს მათი პოზიციების ნორმატიულ სივრცეში მოქცევის შესაძლებლობას.[370]

3.1.3. წინდახედულობის პრინციპის ძირითადი ფუნქციები

წინდახედულობის პრინციპს რაიმე ერთიანი წამყვანი ფუნქცია არ გააჩნია. **157**
ზოგადად, წინდახედულობის პრინციპი მოითხოვს, რომ გარემოს დასაშვები დაბინძურება არ ამოიწუროს მხოლოდ არსებული ხარისხობრივი ნორმებით, არამედ დაცული იქნეს იმ უმაღლესი მოცულობით, რომლის აუცილებლობასაც თანამედროვე მეცნიერული და ტექნიკური შესაძლებლობები მოითხოვს. თუმცა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წინდახედულობის პრინციპი ყოველთვის განსხვავებულად კონკრეტიზირდება, რომელსაც საფუძვლად უდევს გარემოსდაცვითი პოლიტიკის დიფერენცირებული მიზნები, მიმდინარე პოლიტიკური პროცესები და ცალკეული სფეროს მომწესრიგებელი კანონმდებლობის ამოცანები. ამ თვალსაზრისით, საკუთრივ იმისიების დაცვის სფეროში გამოყოფენ წინდახედულობის ორ ძირითად ფუნქციას:[371]

---

[367] Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip, NVwZ, 1986, S. 164.
[368] Di Fabio, Voraussetzungen und Grenzen, FS Ritter, 1996, S. 813.
[369] დაწვრ. იხ. Alexy, Theorie der Grundrechte, 1994, S. 71 ff.
[370] Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip, NVwZ, 1986, S. 164.
[371] Trute, Der Luftreinhaltenplan, NuR, 1989, S. 370; Koepfer, Stand der Technik, 2001, S. 54; Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 3, Rn. 46 ff.

– რისკების წინდახედულობას (საფრთხის ზღვარს ქვემოთ) და
– რესურსების წინდახედულობას (დაგეგმვისა და ქვოტირების თვალსაზრისით).

158 გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილებებში[372] ეს ორივე ფუნქცია გაერთიანებულია წინდახედულობის მულტიფუნქციური ცნების ქვეშ,[373] რომელიც ერთდროულად ემსახურება როგორც რისკების დაძლევის, ისე რესურსების გაფრთხილების მიზნებს. შესაძლებელია ცალკეული მათგანის ზოგადი დახასიათება.

159 რისკების წინდახედულობა გულისხმობს გარემოს დაზიანების პოტენციალის აღმოფხვრას ჯერ კიდევ საფრთხის ზღვარს ქვემოთ არსებულ („ჯერ საკმარისად არშეცნობილ“[374]) სიტუაციებში,[375] რომელიც ემყარება უსაფრთხოების სამწვეროვან მოდელს (საფრთხე-რისკი-ნარჩენი რისკი[376]). მისი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება ცოდნის დეფიციტის პროსპექტიულად დაძლევა და უსაფრთხოების მაღალი სტანდარტის უზრუნველყოფა.[377] საკუთრივ ცოდნის დეფიციტი გამოწვეულია იმით, რომ ადამიანს ამ სფეროში აქვს შეზღუდული ცოდნა.[378] თუმცა ეს შეიძლება ასევე უკავშირდებოდეს ასეთი ცოდნის შეგნებულად არგამოყენებას, რათა ხელი არ შეეშალოს სხვა ინტერესების (მაგ., ინვესტიციის) განხორციელებას.[379]

160 რესურსების წინდახედულობა გულისხმობს ე.წ. „თავისუფალი სივრცის“ შენარჩუნებას,[380] რომელიც მიმართულია „არა მხოლოდ ტერიტორიების, არამედ ხანგრძლივი დროის ჰორიზონტისაკენ და, შესაბამისად, პრინციპულად არ არის დაკავშირებული აქტუალური გამოყენება/სარგებლობის სიტუაციებთან“.[381] ამიტომ, სახელმწიფო ვალდებულია თავიდანვე იზრუნოს მომავალი თაობების დასახლებისა და დასვენებისათვის აუცილებელი ადგილების, ასევე, მომავალი ინდისტრიული წარმოების განხორციელებისათვის აუცილებელი ფაქტობრივი წინაპირობების შექმნაზე.[382] ამ ჭრილში, სახელმწიფომ უნდა შეიმუშავოს

---

[372] BVerwGE, NVwZ, 1983, S. 32; BVerwGE, NVwZ, 1984, S. 371.
[373] Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 182; Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 431 ff.
[374] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 444.
[375] Breuer, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge, DVBl, 1978, S. 836; Kloepfer/Kröger, Zur Konkretisierung, NuR, 1990, S. 10.
[376] დაწვრ. იხ. ველის ნომერი 89-90.
[377] Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip, NVwZ, 1986, S. 165.
[378] 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 მავნებელი აღმოჩნდეს. წინდახედულობის პრინციპის აუცილებლობის შესახებ იხ. BVerfGE 49, 89, 143.
[379] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 412 ff.
[380] Feldhaus, Der Vorsorgegrundsatz, DVBl, 1980, S. 135.
[381] BVerwGE 69, 37, 43.
[382] Feldhaus, Der Vorsorgegrundsatz, DVBl, 1980, S. 135.

ბუნებრივი რესურსების გონივრული და მდგრადი სარგებლობის სტრატეგია, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს დღევანდელი სამეწარმეო შესაძლებლობების ისეთნაირ რეგულირებას, რომელიც მაქსიმალურად გამორიცხავს მათ პრივილეგირებას მომავალ ეკონომიკურ აქტორებთან შედარებით.

წინდახედულობის ასეთი ფართო მანდატი, სამართლებრივ სახელმწიფოში მის გამოყენების საზღვრების საკითხსაც აყენებს. უსაფრთხოების სამწვეროვან მოდელთან ერთად,[383] ასეთი საზღვრის დამდგენი კრიტერიუმია საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკაზე ორიენტაცია და თანაზომიერების პრინციპი. რამდენადაც წინდახედულობა არის აბსტრაქტული და ჰიპოთეტური საფრთხეების მიმართ რეაგირება, ამდენად მისი გამოყენება უნდა იყოს თანამედროვე ტექნიკაზე ორიენტირებული პროპორციული ღონისძიება.[384] 161

3.2. ევროპული სამართალი

გარემოს დაცვის 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.[385] თუმცა წინდახედულობის მნიშვნელობა ამ დოკუმენტში ბოლომდე არ ყოფილა გააზრებული, რამეთუ აღნიშნული დოკუმენტების მიხედვით, გარემოსდაცვითი პოლიტიკა ხელისშემშლელი ფაქტორი არ უნდა ყოფილიყო ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისათვის.[386] 162

ეს მიდგომები შეცვალა 1992 წლის ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულებამ, რომელმაც გარემოს დაცვის პოლიტიკის საფუძვლად აღიარა „წინდახედულობისა და პრევენციული კონტროლის პრინციპები, სადაც პრიორიტეტი ენიჭება გარემოზე ზემოქმედების საფუძველშივე აღმოფხვრას“,[387] რასაც უცვლელად იმეორებს 2009 წლის ლისაბონის ხელშეკრულებაც.[388] თანამედროვე გარემოს დაცვის ევროპულ სამართალში წინდახედულობის პრინციპს აქვს წმინდა ნორმატიული მნიშვნელობაც, რომელიც იმპლემენტირებულია ე.წ. მეორად კანონმდებლობაში. 163

[383] დაწვრ. იხ. ველის ნომერი 89-90.
[384] Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip, NVwZ, 1986, S. 166.
[385] Aktionsprogramm vom 12.11.1973, ABl, 1973, C 112, S. 6.
[386] იქვე, S. 6.
[387] Art. 174, Abs. 2 S. 1. EGV.
[388] Art. 191, Abs. 2 S. 1. AEUV.

164 წინდახედულების პრინციპის გავრცელების საზღვრებთან დაკავშირებით იურიდიულ ლიტერატურასა და ევროპის სასამართლო პრაქტიკაში არსებობს არაერთგვაროვანი მიდგომები.[389] მაგ., ევროპის 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 არსებობის და/ან მოცულობის დადასტურებულად გამორკვევას“.[390] მოგვიანებით მიღებულ გადაწყვეტილებაში კი იგივე ევროპულმა სასამართლომ მოითხოვა, რომ ასეთი ღონისძიებების გატარება უნდა დაეფუძნოს ყოველდღიურ გამოცდილებას, სტატისტიკურ მონაცემებს, საფრთხის განსაზღვრის სპეციალურ მეთოდებს და არა ჰიპოთეტურ საფუძვლებს.[391] ამ აზრთა სხვადასხვაობაში ევროკომისიის 2000 წლის შეტყობინება (კომუნიკე) ცდილობს ერთიანი სტანდარტის შემუშავებას,[392] რასაც ევროპის სასამართლო „სამართლებრივი პოზიციების კოდიფიკაციადაც“ მოიხსენიებს.[393] შეტყობინება უმთავრესად თანაზომიერების პრინციპის, არადისკრიმინაციულობის, კოჰერენტულობისა და ტრანსფარენტულობის იდეებს ემყარება: „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 საფრთხის მიუღებლობა, გნებავთ მისი ევროგაერთიანების დაცვის სტანდარტებთან შეუსაბამოდ გამოცხადება“.[394]

3.3. ქართული სამართალი

165 ქართულ სამართალში წინდახედულობის პრინციპს აქვს პოლიტიკური მნიშვნელობა.[395] დღეს მოქმედი კანონმდებლობით ამ პრინციპის იმპლემენტაციის შესაძლებლობა მხოლოდ გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტებისა და სტანდარტების შემუშავებისას არსებობს. „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით გარემოს დაცვის ნორმების შემუშავებისათვის

[389] Calliess, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, S. 81f.
[390] EuGH, Rs. C-157/96, Slg. 1998, I-2211, Rn. 62 ff.
[391] EuGH, Rs. C-95/01, Slg. 2004, I-1333, Rn. 42 f., 48.
[392] Appel, Europas Sorge um die Vorsorge, NVwZ, 2001, S. 396.
[393] EuG, Urt. v. 11.09.2002. Rs. T-13/99 (Pfizer Animal Health SA), Rn. 123, 149, მით: Appel, Europas Sorge um die Vorsorge, NVwZ, 2001, S. 396.
[394] KOM 2000, (1), 3; ციტ.: Calliess, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, S. 82; ასევე იხ. Werner, Das Vorsorgeprinzip, UPR, 2001, S. 338 ff.
[395] იხ. ველის ნომერი 157.

გათვალისწინებული კრიტერიუმი - შენარჩუნებულ იქნეს „გარემოს ეკოლოგიური წონასწორობა“ - სწორედ ამ მიზანს ემსახურება.[396] ამ მიზნის რეალიზება კი მხოლოდ პოლიტიკური ინსტიტუციების ნებაზეა დამოკიდებული. რამდენადაც წინდახედულობის სფერო არ ეხება პირის ინდივიდუალურ უფლებებს, მის მიმართ სასამართლო კონტროლის განხორციელება პრაქტიკულად შეუძლებელია.

რაც შეეხება წინდახედულობის პრინციპის ნორმატიულ გაგებას,[397] მას ქართულ სამართალში რაიმე ქმედითი მნიშვნელობა არა აქვს. მართალია „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონში არტიკულირებული რისკების შემცირების პრინციპი მიმართულია საქმიანობის სუბიექტისაკენ,[398] თუმცა მისი პრაქტიკაში რეალიზება ემყარება არა საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის პრინციპს,[399] არამედ ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციების მაქსიმალურ დონეს.[400] 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. 166

§13. სანებართვო კონტროლის ტრანსფორმაცია ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციაში

1. ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის გენეზისი

ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია ინგლისისა და ევროკავშირის გარემოს დაცვის კანონმდებლობას უკავშირდება.[401] ის ერთ-ერთი მთავარია იმ სამი სვეტიდან, რომელსაც ევროპის გარემოს დაცვის მეორადი კანონმდებლობა ემყარება.[402] მასში იგულისხმება გარემოს დაცვის თვალსაზრისით რელევანტურ საქმიანობებზე ინტერმედიალური კონტროლი, რათა მოხდეს გარემოს ცალკეული კომპონენტის ისეთი დაცვა, რომ გამოწვეული არ იყოს ზიანი სხვა კომპონენტების 167

---

[396] გდკ-ის 28-ე მუხლი.

[397] იხ. ველის ნომერი 157-158.

[398] გდკ-ის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

[399] საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის მნიშვნელობის თაობაზე იხ. Feldhaus, Beste verfügbare Techniken, NVwZ, 2001, S. 1 ff.; Tausch, Die Bedeutung der BVT, NVwZ, 2002, S. 676 ff.

[400] იხ. გდკ-ის 30-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი. ამ ჭრილში კოლიზიურია აჰდკ-ის 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის ბოლო წინადადება, რომლის მიხედვით „... მავნე ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის ნორმის გაანგარიშებისას ორიენტაცია უნდა გაკეთდეს საუკეთესო ტექნოლოგიაზე“.

[401] დაწვრ. იხ. Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1997, S. 49 ff.; Jankowski, Eine Einführung in das System der Integrated Pollution Control im englischen Umweltrecht, NuR, 1997, S. 113.

[402] დანარჩენ ორ სვეტში იგულისხმება გარემოს დაცვა პროცედურალიზაციის მეშვეობით და შედეგზე/ხარისხზე ორიენტირებული გარემოს დაცვა, იხ. Calliess, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, S. 110 ff.

მიმართ (მაგ., იმისიების საწინააღმდეგო ფილტრების დამონტაჟებით გამოწვეული არ იქნეს ტოქსიკური ნარჩენები).

168 ინტერმედიალური გარემოს დაცვის კონცეფციამ[403] განვითარება ჰპოვა ასევე საერთაშორისო გარემოს დაცვის სამართალშიც. 1991 წელს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაციის (OECD) მიერ წევრ-სახელმწიფოებისათვის შემუშავებულ რეკომენდაციაში სისტემატიზებულად აისახა როგორც ევროკავშირის გარემოს დაცვის სამოქმედო პროგრამის და მეორადი სამართლებრივი აქტების მიდგომები, ისე ინგლისის ნაციონალური კანონმდებლობის მიერ შემუშავებული მოთხოვნები დაბინძურების ინტეგრირებული კონტროლის მოდელის დანერგვასთან დაკავშირებით.[404]

169 საკუთრივ ევროპულ კანონმდებლობაში ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის ინპლემენტაცია ჯერ კიდევ 1985 წლის 85/337/EWG დირექტივაში მოხდა,[405] რომელიც სრული მოცულობით 1996 წლის 96/61/EG დირექტივაში აისახა.[406] მისი მიზანი იყო გარემოს დაბინძურების თავიდან აცილება და მაქსიმალური შემცირება. დირექტივის მიხედვით, „ნებართვაში გათვალისწინებული უნდა იყოს ყველა აუცილებელი ღონისძიება... რათა ჰაერის, წყლის და მიწის დაცვის უზრუნველყოფით შეიქმნას გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლესი სტანდარტი“.[407] ასე გახდა ინტეგრირებული კონტროლის სისტემა გარემოს რომელიმე კომპონენტის დაცვის ისეთი ღონისძიება, რომელიც კოჰერენტულია სხვა კომპონენტებისთვისაც.[408]

2. გარემოს დაცვის ინტეგრირებული კონტროლის გამიჯვნა სეგმენტალური კონტროლის მოდელისაგან

170 ინტეგრირებული კონტროლის მოდელი ემიჯნება გარემოს სეგმენტალური დაცვის მოდელს. ლიტერატურაში ამ უკანასკნელში გულისხმობენ მედიალური, კაუზალური და ვიტალური გარემოს დაცვის მოდელებს:[409]

– მედიალური გარემოს დაცვა გულისხმობს გარემოს ცალკეული კომპონენტების - მიწის, წყლის და ატმოსფერული ჰაერის დამოუკიდებლად დაცვას,

---

[403] ინგლ. cross-media approach.

[404] დაწვრ. იხ. Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1997, S. 49 ff.

[405] 85/337/EWG დირექტივის მე-3 მუხლი მოითხოვდა, რომ ნებისმიერი დიდი პროექტის მიმართ ჩატარებულიყო ყოფლისმომცველი წინასწარი შეფასება, თუ რა ზემოქმედებას მოახდენდა ის მთლიან გარემოზე, ან გარემოს თითოეული კომპონენტის ფუნქციურ ურთიერთმიმართებაზე.

[406] გენეზისი იხ. Dolde, IVU-Richtlinie, NVwZ, 1997, S. 313.

[407] Art. 9 Abs. 1 2008/1/EG.

[408] Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1997, S. 38.

[409] იხ. Breuer, Strukturen, in: Der Staat, 198,1S. 396 ff.

- კაუზალური გარემოს დაცვა გულისხმობს სხვადასხვა ეკოლოგიური საფრთხეების (აფეთქების, ხანძრის და ა.შ.) დამოუკიდებლად დაძლევას,
- ვიტალური გარემოს დაცვა კი მიმართულია ცხოველთა და მცენარეთა სამყაროს დაცვისაკენ.

რამდენადაც გარემოს სეგმენტალური კონტროლის სისტემა ცალკეულ საქმიანობას განსხვავებულ სანებართვო მოთხოვნებს უყენებს, ამდენად ყველა სეგმენტზე დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული წარმოების თავიდან აცილებისა და პროცესის ეკონომიურობის მიზნით, გარემოს სეგმენტალური კონტროლის მოდელი მიმართავს კონცენტრირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებას (ანუ ერთი სარკმლის პრინციპს).[410] თუმცა სეგმენტალურ მოდელში კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოების სიახლე მხოლოდ მაკონტროლებელი ორგანოს უფლებამოსილების გაფართოებაში გამოიხატება.[411] სხვა მხრივ, კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოება არ იძლევა იმ ეფექტს, რაც მოაზრებულია ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციაში. სეგმენტალურ მოდელში, კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოების პირობებშიც კი, გარემოს ცალკეული კომპონენტები ერთმანეთის საპირისპირო პოზიციებს იკავებენ.[412] 171

ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს, რომ სეგმენტალური მოდელი არ გამორიცხავს წინდახედულობის ნიშნების არსებობას. წინდახედულობა გარემოს რომელიმე კომპონენტზე შესაძლებელია ინტეგრირებული კონტროლის გარეშეც განხორციელდეს (მაგ., ატომური ელექტროსადგურის მშენებლობა, რომელიც იცავს ატმოსფერულ ჰაერს გამონაბოლქვისაგან, თუმცა იწვევს რადიაციული ნარჩენების წარმქმნას). ამიტომ, ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია მნიშვნელოვნად აფართოვებს წინდახედულობის შინაარსს იმ თვალსაზრისით, რომ მისი მეშვეობით წინდახედულობა გარემოს ყველა კომპონენტის მიმართ თანაბრად ვრცელდება. 172

3. ინტეგრირებული კონტროლის სტრუქტურა

3.1. ევროპული სამართალი

ევროპულ სამართალში ინტეგრირებული კონტროლის სტრუქტურა მოიცავს მატერიალურ, ტექნოლოგიურ და ფორმალურ ინტეგრაციას. 173

[410] Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1997, S. 10 f.
[411] Geantzsch, Konkurrenz paralleler Anlagengenehmigungen, NJW, 1986, S. 2789.
[412] Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1997, S. 12.

3.1.1. მატერიალური ინტეგრაცია

174 მატერიალურ ინტეგრაციაში IPPC დირექტივა[413] მოიაზრებს მთლიანი გარემოს დაცვას. მართალია დირექტივა არ იძლევა მთლიანი გარემოს განმარტებას, თუმცა მიუთითებს გარემოს იმ პრიორიტეტულ კომპონენტებზე (ჰაერი, მიწა, წყალი[414]), რომელიც ნორმის ყოველგვარი სისტემური განმარტების გარეშე ექცევა ინტეგრირებული კონტროლის გავრცელების ფარგლებში.[415]

175 მთლიანი გარემოს სრულყოფილი დეფინიცია ემყარება ნორმის სისტემურ ახსნა-განმარტებას. ლისაბონის ხელშეკრულება, როგორც პირველადი სამართლის წყარო, მთლიანი გარემოს ცნებაში მოიაზრებს გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვას, ბუნებრივი რესურსების გაფრთხილებას, ასევე ყველა სახის ღონისძიებების გატარების ვალდებულებას, რომელიც მიმართული იქნება გლობალური და რეგიონალური გამოწვევების, განსაკუთრებით კლიმატის ცვლილებების წინააღმდეგ.[416] გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ ევროგაერთიანების დირექტივა, როგორც მეორადი სამართლის წყარო, ახდენს მთლიანი გარემოს ზუსტად დეფინირებას.[417] მის მიხედვით, გარემო არის:

- ადამიანი,
- ფლორა და ფაუნა,
- მიწა, წყალი, ჰაერი, კლიმატი და ლანდშაფტი,
- სანივთო სიკეთეები და კულტურული მემკვიდრეობა,
- ასევე, ფუნქციური ურთიერთმიმართება ამ ფაქტორებს შორის.

176 გარემოს ამ განმარტებაში ზემოქმედება ნიშნავს ყველა სახის პირდაპირი ან არაპირდაპირი, გვერდითი, კუმულატიური, მოკლე, ხანგრძლივი ან მუდმივი, პოზიტიური ან ნეგატიური ხასითის ზემოქმედებას.[418] ფუნქციური ურთიერთმიმართების ცნება კი გულისხმობს გარემოს ერთი კომპონენტის დაბინძურების გავლენას გარემოს იმ კომპონენტის მიმართ, რომელთანაც მას აქვს ფუნქციური კავშირი.[419]

177 IPPC დირექტივა განასხვავებს ინტეგრაციას საფრთხის წყაროსა და დაცული სიკეთეების მიხედვით.

---

[413] Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control.
[414] Art. 2 Nr. 2 2008/1/EG.
[415] Buchholz, Integrative Grenzwerte im Umweltrecht, 2001, S. 108; Calliess, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtschutz, ZUR, 2008, S. 344.
[416] Art. 191 Abs. 1 AEUV.
[417] Art. 3 85/337/EWG.
[418] IV Anhang, FN 1 85/337/EWG.
[419] Peters, UVPG-Kommentar, 1996, § 2, Rn. 21.

საფრთხის წყაროს მიხედვით მატერიალური ინტეგრაცია გულისხმობს ყველა იმ საფრთხეს, რომელიც მომდინარეობს საქმიანობიდან. დირექტივაში საფრთხე გაგებულია ჰიპოთეტური ზემოქმედების სახით, რითაც ის წინდახედულობის ცნებას უთანაბრდება.[420] საფრთხის წყაროს მიმართ დადგენილი მოთხოვნების საკითხთან დაკავშირებით ლიტერატურაში მიუთითებენ IPPC დირექტივის მოქმედების ფარგლების შეზღუდულ ბუნებაზე.[421] საქმე ისაა, რომ დირექტივის მე-3 მუხლი პირდაპირ არაფერს ამბობს საწარმოს განთავსებასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებზე, არამედ მიუთითებს მხოლოდ მისი „ფუნქციონირებისა“ და „დახურვის“ ეტაპებზე.[422] კერძოდ, საწარმოს ფუნქციონირების პროცესში ან მისი დახურვის შემთხვევაში გამოწვეული არ უნდა იქნეს ისეთი ემისიები, რომელიც მნიშვნელოვან ზემოქმედებას მოახდენს მთლიან გარემოზე.[423] თუმცა პრაქტიკულად ეს მოთხოვნები საწარმოს ისეთნაირი განთავსების ვალდებულებასაც ნიშნავს, რომ საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ფარგლებში თავიდანვე დაცული იყოს გარემოსდაცვითი სტანდარტები. 178

დაცული სიკეთეების მიხედვით მატერიალური ინტეგრაცია გულისხმობს გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტების შექმნას ხარისხობრივი ნორმების მეშვეობით,[424] რითაც ის იღებს დაცვის პრინციპის მნიშვნელობას. 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“.[425] მისი რეალიზება ემყარება გარემოს ხარისხობრივ ნორმებს, რომელშიც გათვალისწინებულია გაფრქვევის პროცესში სხვადასხვა სახის საშიში ნივთიერებების კონცენტრაციით გარემოს კომპონენტებზე კუმულაციური, სინერგიული, ანტაგონისტური ან ინდიფერენტული სახის კომბინირებული ზემოქმედების შესაძლებლობები.[426] 179

3.1.2. ტექნოლოგიური ინტეგრაცია

ტექნოლოგიური ინტეგრაცია ემყარება IPPC დირექტივის სხვადასხვა მუხლების სისტემურ ანალიზს. ის მოხსენებულია ასევე დირექტივის მიღების საფუძველში, რომლის მიხედვით, ნეგატიური ზემოქმედება გარემოს კომპონენტებზე სრულად 180

---

[420] შეად. Art. 3 Buchst. „b“ und „f“ 2008/1/EG.

[421] Wahl, Materiell-integrative Anforderungen, NVwZ, 2000, S. 503.

[422] Art. 2 Abs. 2a 97/11/EWG.

[423] Art. 3 Buchst. „b“ und „f“ 2008/1/EG.

[424] Art. 10 2008/1/EG.

[425] Art. 2 Nr. 2 Alt. 2 2008/1/EG.

[426] Bayersmann, Gibt es naturwissenschaftliche Grundlagen für Grenzwerte bei Stoffkombinationen? in: Winter, Grenzwerte, 1986, S. 65 ff.

უნდა იქნეს აცილებული ტექნოლოგიურ პროცესშივე, ან შემცირდეს ისე, რომ შენარჩუნდეს გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტი.[427]

181 საინჟინრო მეცნიერებაში ტექნოლოგიური ინტეგრაცია ნიშნავს ე.წ. „End-of-pipe“ ტექნოლოგიის საპირისპირო მეთოდოლოგიას.[428] ეს უკანასკნელი გულისხმობს დაბინძურების აცილებას მხოლოდ წარმოების პროცესის დამამთავრებელ ეტაპზე (მაგ., ფილტრების დამონტაჟება ან გამწმენდი ნაგებობის აგება). ამ მხრივ “End-of-pipe“ 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.

182 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“).[429] 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 პროცესებით.[430]

3.1.3. ფორმალური ინტეგრაცია

183 ფორმალური ინტეგრაცია გულისხმობს ერთიან ადმინისტრაციულ წარმოებაში სხვადასხვა სანებართვო წინაპირობების გაერთიანებას, რომლის მეშვეობით ხდება მრავალი უფლებამოსილი ორგანოს მონაწილეობის კოორდინაცია ერთ სანებართვო წარმოებაში.[431]

184 ევროპული სამართალი ერთმანეთისაგან განასხვავებს ორგანიზაციული და პროცედურული სახის ინტეგრაციას. ორგანიზაციული ინტეგრაცია დაბინძურების ინტერმედიალური მახასიათებლების შემოწმებასთან

[427] Art. 1, Art. 7, Erwgr. 9 2008/1/EG.
[428] დაწვრ. იხ. Feser, Vom End-of-pipe zum integrierten Umweltschutz, 1996, S 41 f.
[429] Martini, Integrierte Regelungssätze im Immissionsschutzrecht, 2000, S. 12.
[430] ჩამონათვალი იხ. Anhang IV 2008/1/EG; ასევე იხ. Hauff/Solbach, Perspektiven integrierter Umweltschutztechnologie, ZfU, 1999, S. 67 ff.
[431] Art. 7 2008/1/EG.

დაკავშირებულ პროცედურებს თავს უყრის ერთი კომპეტენტური ორგანოს ხელში. პროცედურული ინტეგრაცია გულისხმობს რამდენიმე ორგანოში არსებული სანებართვო უფლებამოსილებებისა და საზედამხედველო პროცედურების კოორდინაციას ერთი წარმართველი ორგანოს მეშვეობით.[432] IPPC დირექტივა სწორედ ამ უკანასკნელზე აპელირებს, როცა ის აქცენტს აკეთებს „წარმოებაში მრავალი უფლებამოსილი ორგანოს“ მონაწილეობის კოორდინაციაზე.[433] ამავე დროს, დირექტივა უშვებს ამ სფეროში განსხვავებული რეგულაციების დადგენის შესაძლებლობას იმ პირობით, თუ ამით არ შეილახება ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის არსი.

პრაქტიკაში გვხვდება ფორმალური ინტეგრაციის ორივე შემთხვევა. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ინტეგრირებული კონტროლის ეს სახეობა ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის მიმართ მხოლოდ ფორმალურ (დამხმარე) ხასიათს ატარებს და მატერიალური და ტექნოლოგიური ინტეგრაციის გარეშე რაიმე რეალურ შედეგს არ გვაძლევს. 185

3.2. გერმანული სამართალი

გერმანულ სამართალში ინტეგრირებული კონტროლის დანერგვა განხორციელდა წინდახედულობის პრინციპის გაძლიერების თვალსაზრისით და ის ეფუძნებოდა ევროპული კანონმდებლობის ე.წ. მინიმალური იმპლემენტაციის პრინციპს. საქმე ისაა, რომ ინვესტიციის სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის გამო გერმანიის იმისიების დაცვის სამართალი პრევენციული აკრძალვის მოდელს ეფუძნება.[434] ინტეგრირებული კონტროლის ევროპული სისტემა კი უფრო რეპრესიული აკრძალვისაკენ იხრება.[435] ამიტომ გერმანულ კანონმდებლობაში 2000 წელს განხორციელებული ცვლილების საფუძველზე ამ კონცეფციას მიენიჭა პროგნოზირებადი კონტროლის შინაარსი.[436] 186

ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის მინიმალური იმპლემენტაციის მიუხედავად, გერმანულმა სამართალმა მაინც სისტემური გარდაქმნა განიცადა.[437] პირველ რიგში, მოხდა ინტეგრირებული კონტროლის დაცვის დათქმის 187

[432] Martini, Integrierte Regelungssätze im Immissionsschutzrecht, 2000, S. 27; Calliess, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtschutz, ZUR, 2008, S. 344.
[433] Di Fabio, Integratives Umweltrecht, NVwZ, 1998, S. 334.
[434] Curtius, Entwicklungstendenzen, 2005, S. 213.
[435] იქვე, გვ. 208.
[436] Rehbinder, Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, NwVZ, 1995, S. 949 ff.; Wahl, Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ, 2000, S. 502 ff.
[437] Wahl, Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ, 2000, S. 502 ff.

არტიკულირება შესაბამის ნორმებში,[438] რომელმაც ამ კონცეფციას სამართლებრივი მნიშვნელობა მიანიჭა.[439] გარდა ამისა, მოხდა ფორმალური ინტეგრაციის ნიშნების გაძლიერება.[440] შემოღებულ იქნა ასევე ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის კონკრეტიზაციის საკანონმდებლო საფუძველი, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ავალდებულებდა შეემუშავებინა სპეციალური კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, რომლის მეშვეობითაც მოახდენდა ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ინტეგრირებული კონტროლის მექანიზმის გამოყენების პროცესის რაციონალიზაციას.[441]

3.3. ქართული სამართალი

188 ინტეგრირებული კონტროლის ნიშნები ქართულ კანონმდებლობაში რამდენიმე მიმართულებით იკვეთება. პირველ რიგში გარემოს დაცვის ჩარჩო კანონი[442] განმარტავს „გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული კონტროლის სისტემას“.[443] გარდა ამისა, ინტეგრირებული კონტროლის შესაძლებლობა გამომდინარეობს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტიტუტიდან, რამეთუ მისი მიზანია მთლიან გარემოზე ზემოქმედების შესწავლა.[444] თუმცა ცხადია, რომ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება ინტეგრირებული კონტროლის მხოლოდ ერთი (პროცედურულ-ინფორმაციული) მხარეა და საბოლოო გადაწყვეტილებაზეც შუალედური აქტის - ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის მეშვეობით ზემოქმედებს. ამიტომ, ინტეგრირებული კონტროლის ნამდვილი როლი სწორედ ამ შუალედური აქტის მიმართ უნდა იკვეთებოდეს და გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს სამართლებრივად სავალდებულო წინაპირობებით უნდა ზღუდავდეს.

189 საქართველოში დღეს მოქმედ კანონმდებლობაში ინტეგრირებული კონტროლის განხორციელებისათვის სხვა რაიმე ქმედითი მექანიზმი არ არსებობს. ამის მიზეზად შეიძლება მივიჩნიოთ ის გარემოება, რომ ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის სრული მოცულობით იმპლემენტაცია ჩვენს რეალობაში გამოიწვევს

---

[438] იხ. იმისიების დაცვის კანონის 1-ლი პარაგრაფის მე-2 აბზაცი, მე-3 პარაგრაფის მე-6 აბზაცი, მე-5 პარაგრაფის 1-ლი აბზაცი, მე-7 პარაგრაფის 1-ლი აბძაცის მე-2 წინადადება და 48-ე პარაგრაფი.

[439] Di Fabio, Integratives Umweltrecht, NVwZ, 1998, S. 334.

[440] იხ. ველის ნომერი 184-186.

[441] იმისიების დაცვის კანონის მე-7 და 48-ე პარაგრაფები ითვალისწინებს ასეთი კონკრეტიზაციის შესაძლებლობას (მაგ., 2002 წლის ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის 5.1.3. პუნქტში ჩადებული ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპების დაცვის ვალდებულება).

[442] იხ. მე-4 მუხლის „მ“ პუნქტი.

[443] აჰდკ-ის ძველი რედაქცია ითვალისწინებდა გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული კონტროლის სისტემის შესახებ სპეციალური კანონის შემუშავებას (მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტი), თუმცა 2013 წლის ცვლილებებით ეს ჩანაწერიც გაქრა კანონიდან.

[444] გზნკ-ის მე-3 მუხლის „დ“ პუნქტი.

ისეთი ფუნდამენტური და არსებითი სახის ცვლილებებს,[445] რისი მზაობაც, საქართველოში შექმნილი სოციალურ-ეკონომიკური პირობების, ასევე, ცოდნის დეფიციტის გამო, როგორც ჩანს, ჯერჯერობით არ არსებობს.

§14. ნებართვის გაცემის ცალკეული წინაპირობები

1. გერმანული სამართალი

1.1. ნებართვის გაცემის ძირითადი წინაპირობები როგორც დინამიზირებული ვალდებულებები

1.1.1. ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემა

იმისიების დაცვის შესახებ გერმანიის კანონის მე-6 პარაგრაფი ამომწურავად ადგენს საქმიანობის დასაშვებობის მატერიალურ წინაპირობებს, რომლის შესაბამისად, ნებართა გაიცემა, თუ (ა) განმცხადებელი აკმაყოფილებს ყველა ძირითად სანებართვო ვალდებულებას[446] და (ბ) საქმიანობა შეესაბამება სხვა სფეროს საჯარო-სამართლებრივ ნორმებს და სამუშაო ადგილის გარემოსდაცვით ინტერესებს.[447] 190

ამ წინაპირობებში ცენტრალური ადგილი ძირითად სანებართვო ვალდებულებებს უკავია. ის არის სანებართვო აკრძალვის სისტემა, რომელშიც აკუმულირებულია ამ სფეროში მოქმედი სხვადასხვა საკანონმდებლო მოთხოვნები. გერმანული სამართალი აყალიბებს ასეთი ვალდებულებების შემდეგ სტრუქტურას: 191

- დაცვის ვალდებულება,[448]
- წინდახედულობის ვალდებულება,[449]
- ნარჩენების მართვის ვალდებულება,[450]
- ენერგოეფექტურობის ვალდებულება,[451]
- შემდეგი ზრუნვის ვალდებულება,[452] რომელიც მოიცავს ამ ოთხივე ვალდებულებას და მოქმედებს საქმიანობის შეწყვეტის შემდეგ ეტაპზე.

---

[445] სამართლებრივ სისტემებზე ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის გავლენის შესახებ იხ. Schmidt-Preuß, Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, S. 252 ff.
[446] § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG.
[447] § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG.
[448] § 5 Abs 1 Nr. 1 BImSchG. შეად. Art 3 Abs. 1 buchst. „b“ und „e“ 2008/1EU.
[449] § 5 Abs 1 Nr. 2 BImSchG. შეად. Art 3 Abs. 1 buchst. „a“ 2008/1EU.
[450] § 5 Abs.1 Nr. 3 BImSchG. შეად. Art 3 Abs. 1 buchst. „c“ 2008/1EU.
[451] § 5 Abs.1 Nr. 4 BImSchG. შეად. Art 3 Abs. 1 buchst. „d“ 2008/1EU.
[452] § 5 Abs. 3 BImSchG. შეად. Art 3 Abs. 1 buchst. „f“ 2008/1EU.

192 ეს ვალდებულებები განსაზღვრავს როგორც საქმიანობის დაწყების, ისე მისი ფუნქციონირების სამართლებრივ რეჟიმს.[453] ის წარმოდგენილია ცალსახა, კონდიციური (თუ-მაშინ) მსჯელობის სახით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ინვესტორის მიერ მათი დაკმაყოფილების შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გასცეს ნებართვა.[454] მაშასადამე, იმისიების დაცვის გერმანული სამართალი ემყარება პრევენციული აკრძალვის სტრუქტურას. ამავე დროს, ოპტიმირების მიზნით, გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს რჩება ინტერპრეტაციის საშუალება ცალკეული სანებართვო ვალდებულების შეფასებისას ისე, რომ შენარჩუნდეს გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტი როგორც ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის, ისე ეკოცენტრული გარემოს დაცვის თვალსაზრისით.[455]

1.1.2. ძირითადი ვალდებულებების დინამიური ბუნება

193 ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების დინამიური ბუნება მისი მუდმივი აქტუალიზაციის შესაძლებლობას გულისხმობს. მისი მოქმედება არ იზღუდება მხოლოდ საწარმოს განთავსების პერიოდით, არამედ დინამიზირებულად მოქმედებს მისი ფუნქციონირების ეტაპზეც და გარემოსდაცვითი სტანდარტების ცვლილებების პარალელურად ხდება მისი განახლება. მისი მიზანია საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკისა და გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების შესახებ პროგრესული ცოდნის უწყვეტი იმპლემენტაცია, რითაც ის ქმნის დაცვის სისტემის მუდმივი სრულყოფის შესაძლებლობას.[456] მისი მნიშვნელობა განსაკუთრებით გრძელვადიანი ნებართვის შემთხვევაში იკვეთება, როცა ტექნოლოგიური პროგრესი ქმნის მიმდინარე საქმიანობის ახალ მოთხოვნებთან შესაბამისობის პრობლემას.

194 სანებართვო ვალდებულებების დინამიური ბუნება უზრუნველყოფს გარემოს დაცვის თაობაზე არსებული ცვალებადი საბუნებისმეტყველო ცოდნის პერმანენტულ იმპლემენტაციას. ვინაიდან დაცვისა და წინდახედულობის ვალდებულება უწყვეტად უკავშირდება დაბინძურების წყაროს, ამდენად მისი შინაარსის განახლება, რომელშიც შესაბამის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებია აკუმულირებული, ზემოქმედებას იწვევს როგორც პირველადი სანებართვო გადაწყვეტილების, ისე უკვე დამტკიცებული სანებართვო პირობების ახლებურად ფორმირებაზე. აქვე ზოგადად უნდა აღინიშნოს, რომ ძირითადი ვალდებულებების აქტუალიზაცია არ ხდება

[453] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 5, Rn. 1.
[454] Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 1257; Calliess, Integrierte Vorhabengenehmigung, ZUR, 2008, S. 346.
[455] Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 2.
[456] იხ. Breuer, Anlagengenehmigung, FS Feldhaus, 1999, S. 57; Wickel, Die Auswirkungen, DÖV, 1997, S. 679.

დაუსაბუთებლად, არამედ ის უნდა ეფუძნებოდეს თანაზომიერების პრინციპისა[457] და ტექნიკური რეგლამენტების[458] საფუძველზე მიღებულ კონკრეტულ გადაწყვეტილებას.

1.1.3. ძირითადი ვალდებულებების უშუალო მოქმედების ბუნება

გაბატონებული მოსაზრების თანახმად, ძირითად ვალდებულებებს აქვს პირდაპირი მოქმედების ბუნება.[459] ამ საკითხზე აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს მხოლოდ პირდაპირი მოქმედების ფორმებთან დაკავშირებით. ვინაიდან ძირითადი ვალდებულებების უშუალო მოქმედების ბუნება ქმნის ინვესტორის სამოღვაწეო სამართლებრივი რეჟიმის მუდმივი გადახედვისა და, აქედან გამომდინარე, სამართლებრივი უსაფრთხოების პრობლებას,[460] ამდენად სამართლის დოგმატიკაში ძირითადი ვალდებულებების უშუალო მოქმედების ბუნება განმარტებულია როგორც აბსტრაქტული ნორმატიული მოცემულობა, რომელიც არ ქმნის ე.წ. „self-executing"-ის მსგავს მდგომარეობას,[461] როცა უშუალო მოქმედების ბუნება ტექნიკური ნორმების ცვლილებას ავტომატურად სავალდებულო ძალას ანიჭებს. ბუნებრივია, რომ ავტომატური სავალდებულობის აღიარება სამართლებრივ წესრიგს თავდაყირა დააყენებდა და მივიღებდით ისეთ მდგომარეობას, როცა, მაგალითად, ტექნიკის მიღწევების შედეგად დამკვიდრებული ახალი ნორმები ნებადართულ საქმიანობას ავტომატურად კანონსაწინააღმდეგო სივრცეში გადაიტანდა. **195**

საპოლიციო სამართლის მაგალითზე ამ მოდელის ანალიზი შესაძლებელია მართლწესრიგის ცნების ჭრილში.[462] საპოლიციო სამართალში მართლწესრიგის დაცვა წარმოდგენილია ვირტუალური მნიშვნელობით. ის არ მოიცავს რაიმე სამართლებრივ შინაარს მანამ, სანამ არ მოხდება მისი კონკრეტიზაცია საპოლიციო აქტის მეშვეობით. იმისიების სამართალშიც კონკრეტიზაციის აქტი მხოლოდ შესაბამის ფაქტობრივ წანამძღვრებს უნდა ემყარებოდეს, რომლის გარეშეც დაუშვებელია მომწესრიგებელი ღონისძიებების გატარება.[463] **196**

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონკრეტიზაციის მოთხოვნა მოქმედებს მხოლოდ ე.წ. ემისიების (წინდახედულობის ვალდებულების) რეგულირებისას. რაც შეეხება ე.წ **197**

---

[457] Sendler, Rechtssicherheit bei Investitionen, URP, 1990, S. 42; Sach, Genehmigung als Schutzschild, 1994, S. 90; Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 5.

[458] იხ. §§ 7, 48 BImSchG; დაწვრ. იხ. Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 6 ff.

[459] მაგ. იხ. Feldhaus, Bestandsschutz, WiVerw, 1986, S. 71; Breuer, Anlagengenehmigung, FS Feldhaus, 1999, S. 57; Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 5, Rn. 1.

[460] Dietlein, in: BimSchG (Komm.), 2011, § 5, Rn. 8.

[461] Sendler, Rechtssicherheit bei Investitionen, URP, 1990, S. 42; Sach, Genehmigung als Schutzschild, 1994, S. 90; Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 5.

[462] მაგ. იხ. Petersen, Schutz und Vorsorge, 1993, S. 31.

[463] Dietlein, in: BImSchG (Komm.), 2011, § 5, Rn. 9.

იმისიების (დაცვის ვალდებულების) სფეროს, ამ შემთხვევაში ახალი მოთხოვნების იმპლემენტაცია ემყარება „neminem laede“-ს[464] კერძო-სამართლებრივ პრინციპს, რომელიც პირდაპირ მიუთითებს საქმიანობის განმახორციელებელს, რომ მან მაკონტროლებელი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული მითითების გარეშე დაიცვას მესამე პირთა კანონიერი ინტერესები.[465]

1.1.4. ძირითადი ვალდებულებები როგორც მოგვიანებითი მოწესრიგების შესაძლებლობა

198 დინამიზირებული სანებართვო ვალდებულებების ცხოვრებაში გატარების უზრუნველსაყოფად, გერმანიის იმისიების დაცვის კანონის მე-17 პარაგრაფი ადგენს მოწესრიგების შესაძლებლობას ნებართვის გაცემის შემდეგი პერიოდისათვის.[466] ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მოგვიანებითი მოწესრიგება (nachträgliche Anordnung) შესაძლებელია, თუ:[467]

- ცალკეული საქმიანობისათვის დადგენილი სანებართვო პირობები შეუსაბამოა აქტუალიზირებულ ძირითად ვალდებულებებთან (მაგ., წინდახედულობის ან დაცვის ვალდებულების ახალ მოთხოვნებთან);
- საქმანობის თაობაზე ნებართვის გაცემის ან შეტყობინების შეთანხმების შემდეგ აქტუალიზირებული სანებართვო ვალდებულებების საფუძველზე დადგენილია, რომ საზოგადოება ან/და მეზობელი საკმარისად არ იქნება დაცული გარემოზე მავნე ზემოქმედებისაგან;
- მოგვიანებითი მოწესრიგების განხორციელება შესაძლებელია როგორც სამართლებრივი, ისე ფაქტობრივი თვალსაზრისით და მოწესრიგების შემდეგ საწარმო განაგრძობს ფუნქციონირებას;
- შემდგომი მოწესრიგება თანაზომიერია და გათვალისწინებულია საწარმოდან მომდინარე ემისიების სახეობა, მოცულობა და სახიფათობა, ასევე, მისი ხანგრძლივობა და ტექნიკური მახასიათებლები.

199 თუ ეს წინაპირობები არსებობს, მაშინ მოქმედებს იურიდიული ფიქცია, რომ არ მომხდარა სანებართვო აქტის ნაწილობრივი გაუქმება[468] და მის მიმართ კანონიერი ნდობისა და ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის საფუძველი არ იარსებებს. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან ამ ნორმის შესაბამისობა გამომდინარეობს იქიდან, რომ ამ შემთხვევაში ნებართვის მაძიებლისათვის

[464] neminem laede (ლათ.) – არავის არ უნდა მიადგეს ზიანი.
[465] Dietlein, in: BImSchG (Komm.), 2011, § 5, Rn. 9 ff.
[466] § 17 Abs. 1. S 1 BImSchG.
[467] იქვე, Rn. 9 ff.
[468] ცვლილება როგორც აქტის ნაწილობრივი გაუქმების ფორმა იხ. Maurer, AllgVerwR, 2006, § 11, Rn. 13.

სანებართვო ვალდებულებების დინამიზირებისა და მისი ახალ გარემოებებთან შესაბამისობაში მოყვანის შესაძლებლობის თაობაზე თავიდანვე იყო ცნობილი.[469]

თუ არ არსებობს მოგვიანებითი მოწესრიგების ზემოთ ჩამოთვლილი წინაპირობები, მაშინ მოწესრიგება ჩაითვლება სანებართვო აქტის გაუქმებად და მის მიმართ იმოქმედებს იმისიების დაცვის კანონის 21-ე პარაგრაფის მოთხოვნები, რომელიც ნებართვის მფლობელს აძლევს ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის საფუძველს,[470] რაც არ განსხვავდება კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის ინტიტუტისაგან. ამავე დროს, სათანადო საფუძვლების არარსებობით განხორციელებული მოგვიანებითი მოწესრიგება თავიდანვე უკანონოდ უნდა ჩაითვალოს, ვინაიდან ასეთ შემთხვევაში ორგანო ვალდებულია პირდაპირ აქტის გაუქმების ფორმას მიმართოს.[471] 200

მოგვიანებითი მოწესრიგების საფუძვლების არსებობა ადმინისტრაციულ ორგანოს უდგენს მოქმედების ორ განსხვავებულ ვალდებულებას: წინდახედულობის ვალდებულების შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში.[472] დაცვის ვალდებულების შემთხვევაში კი, როცა საქმიანობიდან მომდინარეობს კონკრეტული საფრთხე, ორგანოს დისკრეცია რედუცირებულია ნულამდე და ის ვალდებულია მიიღოს მომწესრიგებელი აქტი.[473] ორივე შემთხვევაში, როგორც უკვე აღინიშნა, დაცული უნდა იქნეს თანაზომიერების პრინციპი,[474] რომელიც იმისიების დაცვის კანონში სტრუქტურირებულია ნორმატიული მოთხოვნის სახით.[475] ამ უფლების განხორციელების მიზნებისათვის მაკონტროლებელი ორგანო უფლებამოსილია შეაჩეროს საქმიანობა იმ დრომდე, სანამ არ მოხდება სანებართვო პირობების ახალ მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანა.[476] 201

1.2. დაცვის ვალდებულება

1.2.1. ე.წ. იმისიების კონტროლის პრინციპი

გერმანული სამართლის დოგმატიკაში იმისიების კონტროლის პრინციპი გულისხმობს ადამიანის საცხოვრებელი გარემოს (იგივე ანთროპოცენტრული გაგებით გარემოს) დაცვას უშუალო მავნე დაბინძურებისაგან. მასში მოიაზრება 202

[469] Sach, Genehmiegung als Schutzschild? 1994, S. 56.
[470] § 17 Abs.4 BImSchG.
[471] § 21 BImSchG.
[472] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 17, Rn. 58 f.
[473] იქვე, Rn. 60 f.
[474] დაწვრ. იხ. იქვე, Rn. 38 ff.
[475] § 17 Abs. 2 S. 1 BImSchG.
[476] § 20 BImSchG.

ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვეული მავნე ნივთიერება, რომელსაც აქვს ლოკალური (სამეზობლო) ზემოქმედება.

203 როგორც უკვე აღინიშნა, დაცვის ვალდებულება არის კონტროლის კლასუკური მოდელის რეცეფცია,[477] რომელიც დღესაც საპოლიციო-სამართლებრივი საფრთხის კონცეფციას ემყარება. მისი მიზანია ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოში ცხოვრების უზრუნველყოფა.[478] ახალი საკანონმდებლო განსაზღვრების სიახლე მხოლოდ „გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების“ ელემენტის დამატებაში გამოიხატა, რასაც საკანონმდებლო ტრადიციები იმისიების დაცვის კანონის მიღებამდე არ იცნობდა[479] და რაც აფართოვებს ამ ვალდებულების შინაარსს.

204 ამდენად, დაცვის ვლდებულება ნებართვის გაცემის წინაპირობაა,[480] რომლის შესაბამისად ნებართვასავალდებულო საქმიანობა ისე უნდა იქნეს დაწყებული და განხორციელებული, რომ „გარემოზე სახიფათო ზემოქმედება, ასევე საფრთხეები, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა და მნიშვნელოვანი დატვირთვა როგორც საზოგადოების, ისე მეზობლის მიმართ არ იყოს გამოწვეული“.[481] მართალია ამ ფორმულირებაში დაცვის ვალდებულება უახლოვდება წინდახედულობის შინაარს, თუმცა დაცვის ვალდებულების 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 ჰქონდეს მხოლოდ ლოკალური ზემოქმედება.[482]

1.2.2. დაცვის ვალდებულებით დაცული სიკეთეები

205 დაცვის ვალდებულების ობიექტია „ადამიანი, ცხოველთა და მცენარეთა სამყარო, მიწა, წყალი, ატმოსფერული ჰაერი, კულტურული მემკვიდრეობა და სხვა სანივთო სიკეთეები“.[483]

206 ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვა, მისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, იმისიების სამართალში დაცვის აბსოლუტურ ვალდებულებას მიეკუთვნება და მასთან მიმართებაში

---

[477] იხ. ველის ნომერი 145-147.
[478] § 5 Abs. 1 S. 1 BImSchG.
[479] 1869 წლის პრუსიის სამეწარმეო საქმიანობის კანონის მე-16 პარაგრაფში ეს ელემენტი არ ყოფილა გათვალისწინებული, იხ. Martens, Immissionsschutzrecht und Polizeirecht, DVBl, 1981, S. 599.
[480] იხ. ველის ნომერი 193.
[481] Martens, Immissionsschutzrecht und Polizeirecht, DVBl, 1981, S. 598.
[482] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 143.
[483] § 1 Abs. 1 i.V.m § 3 Abs. 2 BImSchG.

ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეცია არა აქვს, ხოლო ინტერესთა შეწონასწორების პროცესში მას ერთმნიშვნელოვანი უპირატესობა აქვს სხვა ინტერესებთან მიმართებაში.[484] ფიზიკური ხელშეუხებლობის ძირითადი უფლება, თავის მხრივ, გარემოს დანარჩენი სიკეთეების დაცვის ფარგლებსაც განსაზღვრავს, ვინაიდან ეს სიკეთეები არაპირდაპირი საფრთხეა გარემოს ცალკეული კომპონენტებით მოსარგებლეთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის.

ამავე დროს, იმისიების სამართალი უარს ამბობს წმინდა ანთროპოცენტრული მიდგომებისაგან, როცა საქმე ეხება ცხოველთა და მცენარეთა სამყაროს დაცვის ვალდებულებას (გარემოს ვიტალური დაცვის თვალსაზრისით).[485] ამ მხრივ ახალი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მიდგომები ფლორას და ფაუნას განიხილავს როგორც დაცვის ავტონომიურ ობიექტებს, რისი უზრუნველყოფაც დამოკიდებული არ არის ადამიანის ფიზიკური ხელშეუხებლობისათვის პოტენციური საფრთხის შექმნისაგან.[486] 207

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რამდენადაც იმისიების დაცვის კანონი პირდაპირ მიუთითებს „საზოგადოებისა და მეზობლის“ დაცვაზე,[487] ამდენად დაცვის ვალდებულება გულისხმობს შეუზღუდავ სასარჩელო უფლებამოსილებას. თუ საზოგადოების ცნებაში მეზობელიც მოაზრებულია,[488] 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.[489] დაზიანების საფრთხის არსებობა აუცილებელია საზოგადოების მიმართ სასარჩელო უფლებამოსილების განხორციელების შემთხვევაშიც. 208

1.2.3. ზემოქმედების (საფრთხის) სახეები

გერმანულ სამართალში დაცვის ვალდებულება მოიცავს საფრთხის ორ განსხვავებულ სახეს, რომელიც ეფუძნება დაბინძურების წყაროს ხარისხობრივ დიფერენციაციას.[490] ამ თვალსაზრისით ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს: 209

---

[484] Reich, Gefahr-Risiko-Restrisiko, 1989, S. 33.

[485] იხ. იქვე, გვ. 41 f.

[486] იხ. Art. 20a GG.

[487] Schmitt-Kötters, in: BimSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 38; Dietlein, in: BimSchG (Komm.), 2011, § 5, Rn. 84.

[488] დაწვრ. იხ. Dietlein, in: BimSchG (Komm.), 2011, § 5, Rn. 85 ff.

[489] დაწვრ. იხ. Schlemminger/Fuder, Der Verzicht, NVwZ, 2004, 130; Dietlein, in: BimSchG (Komm.), 2011, § 5, Rn. 87 ff.

[490] დაწვრ. იხ. Koepfer, Stand der Technik, 2001, S. 26 ff.; Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 147 ff.

- არაფიზიკური (აბსტრაქტული) ზემოქმედების პოტენციალი და
- ფიზიკური (კონკრეტული) ზემოქმედების პოტენციალი.

210 იმისიების კონტროლის პირველი ალტერნატივის - არაფიზიკური ზემოქმედების პოტენციალის - მიზანია გარემოზე ისეთი სახიფათო ზემოქმედების რეგულირება, რომელიც ქმნის „ჰაერის დაბინძურების, ხმაურის, ვიბრაციის, სინათლის, სითბოს, გამოსხივების ან სხვა მსგავსი ნეგატიური შედეგების გამოწვევის საფრთხეს".[491] ზემოქმედების ეს ცალკეული სახეობა მისი თავისებურებიდან, მოცულობიდან და ხანგრძლივობიდან გამომდინარე, ქმნის მეზობლის ან საზოგადოების დატვირთვის მაღალ ალბათობას.[492] საფრთხე შეიძლება იყოს მომეტებული, ან ის შეიძლება მომდინარეობდეს ისეთი ნორმალური საწარმოო პროცესიდან, რომელიც ფორმალურად შეესაბამება ტექნიკური უსაფრთხოების მოთხოვნებს.[493] თუმცა ორივე შემთხვევაში გატარებული უნდა იქნეს დაცვის უმაღლესი ზომები.

211 იმისიების სამართალში აბსტრაქტული საფრთხის ცნება საფუძვლად უდევს როგორც გენერალური ზღვრულად დასაშვები ნორმების დადგენას, ისე ცალკეულ სანებართვო გადაწყვეტილებას.[494] აქ გარემოს დაცვის გენერალური ნორმები ამარტივებს ადმინისტრაციული ორგანოს მუშაობის პროცესს ცალკეულ შემთხვევაში.[495] თუმცა სანებართვო გადაწყვეტილების მიღებისას საწარმოს ტექნიკური აღჭურვილობისა და ადგილმდებარეობის მახასიათებლების გათვალისწინებით მაკონტროლებელი ორგანო ვალდებულია გააკეთოს პროგნოზები, თუ რამდენად იქნება პროექტში აღწერილი საქმიანობის პირობებში გარემოსდაცვითი სტანდარტები უზრუნველყოფილი, რითაც ორგანოს აქვს ლავირების შესაძლებლობა. სხვა მხრივ, მას უფლება აქვს, რომ მოსალოდნელი გაფრქვევის დასაშვებ ზღვართან მიახლოვების (მაგრამ არა გადაჭარბების) შემთხვევაშიც, პრიორიტეტულობის პრინციპის საფუძველზე, უარი თქვას საქმიანობის დასაშვებობაზე, თუ მისი განხორციელება საფრთხეს უქმნის ადამიანის ჯანმრთელობას.

212 იმისიების კონტროლის მეორე ალტერნატივა - ფიზიკური ზემოქმედების პოტენციალი - გულისხმობს ისეთი საფრთხეების რეგულირებას, „რომელიც იწვევს მნიშვნელოვან უარყოფით ზემოქმედებას და მნიშვნელოვან დატვირთვას".[496] პირველი ალტერნატივისაგან განსხვავებით, ის გულისხმობს ნებართვასავალდებულო საქმიანობის ტექნიკური მახასიათებლებიდან მომდინარე ფიზიკური ზემოქმედების პოტენციალს (აფეთქებას, ხანძარს,

---

[491] § 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BImSchG i.V.m § 3 Abs. 3 BImSchG; შეად. Art. 3 Abs. 1 Buchst. „b" 2008/1/EG.
[492] § 3 Abs. 1 BImSchG.
[493] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 5, Rn. 12.
[494] იქვე, Rn. 16.
[495] Koepfer, Stand der Technik, 2001, S. 31.
[496] § 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2. BImSchG; შეად. Art. 3 Abs. 1 Buchst. „b" 2008/1/EG.

ასხლეტვას და ა. შ.).[497] შესაბამისად, მისი შინაარსი არ განისაზღვრება გაფრქვევის ზოგადი ცნებით, არამედ, გულისხმობს ისეთ ზემოქმედებას, რომელიც ფიზიკურ საფრთხეს უქმნის დაცულ სიკეთეებს[498] და კონკრეტიზირებულია ტექნიკური უსაფრთხოების ნორმებში.[499]

ტექნიკური უსაფრთხოების ნორმების დადგენისას უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო ხელმძღვანელობს საფრთხის საპოლიციო-სამართლებრივი ცნებით,[500] რომელიც გულისხმობს გარემოებებს ან მოვლენათა შეუფერხებელ მსვლელობას, რომელიც ქმნის ობიექტურ და საფუძვლიან ვარაუდს იმისა, რომ ზიანი მიადგება სამართლებრივად დაცულ სიკეთეს.[501] ამავე დროს, გადაწყვეტილება ზღვრული ნორმების დადგენის თაობაზე უნდა ემყარებოდეს პროპორციულობის პრინციპს, რომლის შესაბამისად, რაც უფრო დიდია მოსალოდნელი ზიანის მნიშვნელობა (მაგ., ადამიანის ჯანმრთელობა), მით უფრო ნაკლებია მოთხოვნა ვარაუდის მაღალ ხარისხზე, ან პირიქით, რაც უფრო დიდია უარყოფითი ზემოქმედების გამოწვევის ვარაუდი, მით უფრო ნაკლებია მოთხოვნა ზიანის მაღალ მნიშვნელობაზე. 213

1.3. წინდახედულობის ვალდებულება

1.3.1. ე.წ. ემისიების კონტროლის პრინციპი

ემისიების კონტროლის პრინციპის რეალიზება ხდება წინდახედულობის ვალდებულების ფარგლებში, რომელიც ზღუდავს დამაბინძურებელ ზემოქმედებას იმის მიუხედავად, ახდენს თუ არა ის ზეგავლენას ადამიანის საცხოვრებელ გარემოზე. იმისიების გერმანულ სამართალში ამ პრინციპის კიდევ უფრო გაფართოებას ხელი შეუწყო IPPC დირექტივის ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაში იმპლემენტაციის პროცესმა,[502] განსაკუთრებით ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციისა[503] და სანებართვო წინაპირობებში ენერგოეფექტურობის ელემენტების შემოტანის თვალსაზრისით.[504] 214

იმისიების დაცვის კანონის შესაბამისად, ნებართვის გაცემისა და საწარმოს ფუნქციონირების პროცესში გატარებული უნდა იქნეს „წინდახედულობა 215

[497] Koepfer, Stand der Technik, 2001, S. 26.
[498] Dietlein, in: BimSchG (Komm.), 2011, § 5, Rn. 124.
[499] Schmitt-Kötters, in: BImSchG, (Komm.), 2007, § 5, Rn. 67a ff.; იხ. Zwölfte Verordnung vom 26.04.2000 zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung - 12. BImSchV).
[500] Breuer, Anlagensicherheit, NVwZ, 1990, S. 213.
[501] Drews u.a., Gefahrenabwehr, 1986. S. 220; Breuer, Anlagensicherheite, NVwZ, 1990, S. 213.
[502] იხ. ველის ნომერი 188-191.
[503] Dietlein, in: BimSchG (Komm), 2011, § 5, Rn. 8 und 131.
[504] Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 150 ff.

გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების, სხვა საფრთხეების, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენისა და მნიშვნელოვანი დატვირთვის წინააღმდეგ, განსაკუთრებით ტექნიკის უახლეს მიღწევებთან შესაბამისი ღონისძიებების გზით".[505] დაცვის ვალდებულებისაგან განსხვავებით, ის ორიენტირებულია არა ისეთი ზემოქმედების შემცირებისაკენ, რომელიც გულისხმობს კონკრეტული სივრცობრივი დიმენსიას, არამედ ორიენტირებულია ეკოცენტრული წონასწორობის შენარჩუნებისაკენ (მაგ., კლიმატის დაცვა). წინდახედულობის ფარგლებში საქმიანობის დასაშვებობის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების მთავარი კრიტერიუმია რისკების ცნება, რომელიც აფართოვებს ინვესტორის ძირითად უფლებებში ჩარევის ფარგლებს,[506] ვინაიდან, როგორც უკვე ითქვა,[507] რისკების ცნება არ მოითხოვს რაიმე დადასტურებულ ცოდნას უარყოფითი ზემოქმედების თაობაზე, არამედ ამის თაობაზე ეჭვიც საკმარისი საფუძველია ჩარევისთვის. ამავე დროს, ჩარევის რაციონალიზაცია ემყარება საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკას, რითაც ის პრინციპულად განსხვავდება დაცვის ვალდებულებისაგან. ქვემოთ შესაძლებლელი იქნება ამ საკითხის დეტალური განხილვა.[508]

1.3.2. წინდახედულობის ვალდებულების სამართლებრივი შედეგები

216 წინდახედულობის ვალდებულების სამართლებრივი შედეგები არსებითად განსხვავდება დაცვის ვალდებულების სამართლებრივი შედეგებისაგან.[509] ვინაიდან წინდახედულობის მიზანია გარემოზე მავნე ზემოქმედების აღმოფხვრა საფრთხეების დადგომამდე,[510] ამდენად უნდა დადგინდეს ამ ვალდებულების მოქმედების ფარგლები. ამ თვალსაზრისით, დაცვის ვალდებულება, საქმიანობის დასაშვებობასთან დაკავშირებით მისაღებ გადაწყვეტილებაზე ნეგატიური ვოტუმით ზეგავლენის მოხდენის გამო, აწესებს უმოქმედობის მოვალეობას (Unterlassungspflicht).[511] ამის საპირისპიროდ, წინდახედულობის ვალდებულება ინვესტორის მიმართ ადგენს მხოლოდ შემარბილებელი ღონისძიებების გატარების მოთხოვნას, რითაც ის მიუთითებს მოქმედების ვალდებულებაზე (Handlungspflicht).[512] ეს უკანასკნელი მხოლოდ იმ შემთხვევაში ხდება ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველი, თუ განმცხადებელი უარს ამბობს

[505] § 5 Abs. 1 S. 2 BImSchG

[506] იხ. Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 9-10.

[507] იხ. ველის ნომერი 158-160.

[508] იხ. ველის ნომერი 250-259.

[509] დაწვრ. იხ. Dietlein, in: BimSchG (Komm.), 2011, § 5, Rn. 143 f.

[510] სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, წინდახედულობა არის „აწმყოში თავის შეკავების გზით თადარიგის დაჭერა მომავლისათვის", იხ. Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip, NVwZ, 1986, S. 162.

[511] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 419.

[512] იქვე, Rn. 419.

წინდახედულობის მანდატით განსაზღვრული ღონისძიებების შესრულებაზე.[513] ამავე დროს, უნდა არსებობდეს ამ ღონისძიების შესრულების ფაქტობრივი შესაძლებლობა საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის თვალსაზრისით.[514]

1.4. ენერგოეფექტურობისა და ნარჩენების მართვის ვალდებულება როგორც წინდახედულობის ვალდებულების გაფართოება

1.4.1. ნარჩენების მართვის ვალდებულება

ნებართვის აღების ვალდებულებას დაქვემდებარებული საქმიანობები არის სახიფათო ნარჩენების დიდი ოდენობით წარმოშობის წყარო,[515] რომლის განთავსება, სეპარაციის პრინციპის გათვალისწინებით, საყოფაცხოვრებო ნარჩენებთან ერთად დაუშვებელია.[516] სწორედ ამ საფრთხეების თავიდან აცილებას ემსახურება ნარჩენების მართვის ვალდებულება, რომლის მიხედვით, „ნარჩენები უნდა იქნას აცილებული, თუ მათი აცილება შეუძლებელია, მაშინ გამოყენებული, ხოლო თუ მისი გამოყენების შეუძლებელია, მაშინ განთავსებული“.[517] 217

ნარჩენების მართვის ვალდებულება მოიცავს სამ ძირითად ქვევალდებულებას: 218

- ნარჩენების თავიდან აცილების ვალდებულება (მაგ., საწვავის სახეობის ან ტექნოლოგიური პროცესების შეცვლის მეშვეობით[518]). ასეთი ღონისძიება არ იქნება მოთხოვნილი, თუ ის ტექნიკურად შეუძლებელია ან ფინანსური თვალსაზრისით არაგონივრულია;[519]
- ნარჩენების გამოყენების ვალდებულება როგორც საწარმოს შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ (მაგ., ჰაერის გამწმენდი ფილტრების შედეგად დაგროვებული ნარჩენების ცემენტის წარმოებაში გამოყენება);[520]
- ნარჩენების განთავსების ვალდებულება, რომელიც არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ წინა ღონისძიებების გამოყენება ტექნიკურად ან სამართლებრივად (მაგ., თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე) შეუძლებელი ან დაუშვებელია.[521]

---

[513] იხ. OVGE vom 08.02.1990, NuR, 1991, S. 286.

[514] საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის შესახებ დაწვრ. იხ. ველის ნომერი 250.

[515] მაგ., 1987 წელს გერმანიაში ინდუსტრიული ნარჩენების წილმა შეადგინა 41 მილიონი ტონა, რომლის დაახლოებით მეოთხედი ნარჩენების სრულიად ახალ სახეობას წარმოადგენდა, იხ. SRU, Abfallwirtschaft, 1991, Rn. 19.

[516] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 635.

[517] § 5 Abs.1 Nr. 3 S. 1 BImSchG.

[518] Rebentisch, Immissionsschutzrechtliche Grundpflichte, 2001, S. 426.

[519] § 5 Abs.1 Nr. 3 S. 2 und 3 BImSchG.

[520] Rebentisch, Immissionsschutzrechtliche Grundpflichte, 2001, S. 427.

[521] იქვე, გვ. 428 ff.

219 სამართლებრივი პოლიტიკის თვალსაზრისით, ნარჩენების მართვის კონცეფცია წარმოადგენს წინდახედულობის ვალდებულების კონკრეტიზაციას.[522] 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[523] ნარჩენების მართვის ვალდებულების ეს ტრიადა დალაგებულია იერარქიული თანმიმდევრობით, სადაც გადაწყვეტილების მიღებისას უპირატესობა ენიჭება ეკოლოგიურად ყველაზე მისაღებ ღონისძიებას.[524]

1.4.2. ენერგოეფექტურობა

220 იმისიების დაცვის კანონი ინვესტორს ავალდებულებს, რომ უზრუნველყოს „ენერგიის ეფექტურად და ხელმომჭირნედ გამოყენება“.[525] გარემოს დაცვის პოლიტიკის თვალსაზრისით, მისი მიზანია მწირი ბუნებრივი რესურსების გაფრთხილება.[526] ენერგიის ცნების ქვეშ მოიაზრება როგორც პირველადი ენერგია (მაგ., ნახშირი, ბუნებრივი გაზი, ნავთობი, ბირთვული ენერგია), ისე მეორადი ენერგია (მაგ., ელექტროენერგია, ცხელი წყალი).[527] ეფექტურობა გულისხმობს ენერგიის ისეთნაირი მოხმარების შეზღუდვას, რომლის აქტივირება პრაქტიკულად არანაირ აუცილებლობას არ წარმოადგენს[528] (მაგ., დამხმარე დანადგარის, ან საერთოდ მთელი საწარმოს გარკვეული პერიოდით ისე შეჩერება, რომ ამით არ მოხდეს წარმადობაუნარიანობის შემცირება[529]).

221 ენერგიის ეფექტურად მოხმარების ვალდებულება მოქმედებს პირდაპირ, კონკრეტიზაციის გარეშე.[530] თუმცა ეს არ უნდა იყოს მოთხოვნილი ნებისმიერ ფასად, არამედ უნდა ემყარებოდეს თანაზომიერების, ტექნიკის მიღწევებისა და გონივრულობის პრინციპებს.[531] ამასთან, IPPC დირექტივაში დამკვიდრებული ფორმულირება, „ენერგია გამოყენებული უნდა იქნეს ეფიციენტურად“,[532] ნიშნავს

[522] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 637.
[523] იხ. Art. 3 Abs. 1 Buchst. „c“ und Erwägung 9. des 2008/1/EG.
[524] Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 714; Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 5, Rn. 80 ff.
[525] § 5 Abs.1 Nr. 4 BImSchG.
[526] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 703; Martini, Integrierte Regelungssätze im Immissionsschutzrecht, 2000, S. 233); Erwägung 1., 15. und 19. des 2008/1/EG.
[527] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 5, Rn. 98.
[528] იქვე, Rn. 99aa.
[529] Dietlein, in: BimSchG (Komm.), 2011, § 5 Rn. 203.
[530] Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 155.
[531] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 5, Rn. 102 f.
[532] Art. 3 Abs. 1 Buchst. „d“ des 2008/1/EG.

ინვესტორის მიერ სხვადასხვა ენერგეტიკულ ფორმებს შორის არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას.[533]

2. ქართული სამართალი

2.1. ძირითადი ვალდებულებების სისტემა

საქართველოს კანონმდებლობაში ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემატიზირებული კატალოგი არ არსებობს. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლი ადგენს ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის ორ ნეგატიურ წინაპირობას, რომლის შესაბამისად, ნებართვა არ გაიცემა, თუ ა) დარღვეულია გარემოსდაცვით სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნები და ბ) დაგეგმილ საქმიანობაზე არსებობს ეკოლოგიური ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნა.[534] ამიტომ, ქართულ სამართალში დაცვისა და წინდახედულობის ვალდებულების ნიშნების არსებობის საკითხის გარკვევა შესაძლებელია მხოლოდ მოქმედი კანონმდებლობის სისტემური ანალიზის საფუძველზე. 222

რაც შეეხება „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლში მიუთითებულ იმ სავალდებულო დოკუმენტების ნუსხას, რომელიც განმცხადებელმა უნდა წარმოადგინოს ნებართვის მისაღებად (გზშ-ის ანგარიში, მისი საჯარო განხილვის შემაჯამებელი ოქმი, ინფორმაცია საქმიანობის განხორციელების ადგილის შესახებ, ტექნიკური ანგარიში ემისიების მოცულობის შესახებ და სხვ.), ეს დოკუმენტაცია ნებართვის გაცემის მხოლოდ ფორმალური წინაპირობაა და მასში არ ჩანს ის მატერიალური შინაარსი, რითაც ჩვენ შევძლებდით ძირითადი ვალდებულებების საკითხის გარკვევას. 223

ზემოთ აღნიშნულის გამო, ქართულ სამართალში გაურკვეველია ასევე ძირითადი ვალდებულებების დინამიზირების შესაძლებლობა. მართალია, „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, „საქმიანობისას უნდა შესრულდეს ეკოლოგიური უსაფრთხოებისა და მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მოთხოვნები ... და მათი განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური საშუალებები“,[535] თუმცა ეს დათქმა პირდაპირ არ გულისხმობს, რომ ის დადგენილ სანებართვო პირობებსაც მოიცავს. სხვა მხრივ, „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის 39-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული კონკრეტული 224

[533] დაწვრ. იხ. Schäfer, Zur effizienten Verwendung von Energie, FS Feldhaus, 1999, S. 333 ff.
[534] დაწვრ. იხ. ველის ნომერი 95-102.
[535] იხ. გდკ-ის 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

ვალდებულებები მხოლოდ სპეციფიკურ სფეროებს მიოცავს და მას რაიმე კავშირი დინამიზირებული სანებართვო ვალდებულებების მოდელთან არა აქვს.

2.2. დაცვის ვალდებულება

225 დაცვის ვალდებულების დამდგენი ძირითადი ნორმა ჩადებულია საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტში, რომლის თანახმად, „ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში“. ეს მოთხოვნა კონკრეტიზირებულია გარემოს დაცვის სხვადასხვა კანონებში.[536] მაგ., „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, „საქმიანობისას უნდა შესრულდეს ეკოლოგიური უსაფრთხოებისა და მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მოთხოვნები...“.[537]

226 ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების ნორმატიული შინაარსი კონკრეტიზირებულია გარემოს დაცვის ტექნიკურ რეგლამენტებში (იგივე გარემოს დაცვის ნორმებში), რაც ნებართვის გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებიის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საფუძველია. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა, რომელიც იმავდროულად ნებართვის გაცემის საფუძველია, გაიცემა იმ შემთხვევაში, თუ საქმიანობა შეესაბამება ქვეყანაში მოქმედ გარემოსდაცვით ნორმებსა და სტანდარტებს.[538] ცალკეულ სანებართვო გადაწყვეტილებებში გარემოს დაცვის ნორმების ინდივიდუალიზაცია ხდება ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის სახით,[539] რომელიც საქმიანობის დასაშვებობის აუცილებელი წინაპირობაა.[540] სანებართვო განაცხადისათვის დასართავ დოკუმენტაციაში ინფორმაცია საწარმოს ადგილმდებარეობისა და მოსალოდნელი ემისიების შესახებ, სწორედ ამ ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის დადგენის მიზანს ემსახურება,[541] რაც ამ კონკრეტულ არეალში არსებული დაბინძურების, გაფრქვევის წყაროს მოსახლეობასთან, ან სხვა დაცულ სიკეთეებთან სიახლოვისა და სხვა მსგავსი ფაქტორების გათვალისწინებით გამოიანგარიშება.

---

[536] მაგ., იხ. გდკ-ის მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი; გზნკ-ის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი „ა“ ქვეპუნქტი.

[537] 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

[538] მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

[539] რომლის გამოანგარიშების წესი დადგენილია „ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის ნორმების გაანგარიშების ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის N408 დადგენილებით დამტკიცებული წესით.

[540] გდკ-ის 30-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

[541] გზნკ-ის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტები.

ამავე დროს, საქართველოს კანონმდებლობა ნათლად არ განსაზღვრავს გარემოს დაცვის ტექნიკური რეგლამენტების სამართლებრივ ბუნებას.[542] ამ მხრივ, არც სასამართლო პრაქტიკა და არც სამართლებრივი დოგმატიკა არ არის განვითარებული. ამიტომ, გაურკვეველია თუ რამდენად შეიძლება ჰქონდეს დაცვის ვალდებულებას, როგორც კონსტიტუციურ-სამართლებრივი რანგის პრინციპს, ზღვრულად დასაშვებ ნორმებზე უფრო მაღალი იერარქიული დონე, რითაც ის ცალკეულ გადაწყვეტილებაში უსაფრთხოების უფრო დახვეწილ, მოქნილ სტანდარტს უზრუნველყოფდა.[543] 227

2.3. წინდახედულობის ვალდებულება

ქართულ სამართალში წინდახედულობის პრინციპის რეალიზება შესაძლებელია მხოლოდ შეზღუდულად.[544] ვინაიდან ცალკეული სანებართვო გადაწყვეტილებები ემყარება არა საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკას,[545] არამედ ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციის (ტექნიკური რეგლამენტებით დადგენილ) დონეს,[546] ამდენად ქართული სამართალი ფუნდამენტურად განსხვავდება ევროპული და გერმანული სამართლის მიდგომებისაგან. ეს იმას ნიშნავს, რომ დაბინძურების შემამცირებელი ტექნოლოგიების გამოყენების შესახებ ჰიგიენური ნორმები,[547] საბოლოოდ მიმართულია მავნე ნივთიერებათა კონცენტრაციის ზღვრულად დასაშვები ნორმების (ზდკ) შენარჩუნებისაკენ და არა თავად ამ ზღვრის შემცირებისა და ოპტიმირებისაკენ. 228

როგორც გერმანული და ევროპული სამართლის მაგალითზე დავინახეთ, წინდახედულობის პრინციპის რეალური ნორმატიული გაგება, რომელიც საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტეკნიკის განმსაზღვრელ სტანდარტებსა და ნორმებს ეფუძნება, გულისხმობს გაფრქვევის შემცირებას იმ ზღვრამდე, რის შესაძლებლობასაც ეს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა იძლევა. 229

[542] გდკ-ის 29-ე მუხლი.
[543] დაწვრ. იხ. მე-15 პარაგრაფი.
[544] იხ. ველის ნომერი 167-168.
[545] 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“ ქვეპუნქტები).
[546] გდკ-ის 30-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.
[547] აჰდკ-ის 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის ბოლო წინადადება.

230 ქართულ სამართალში გენერალური ნორმირების წესების შესაბამისად, მაგ., თუ ერთი კონკრეტული დამაბინძურებელი ნივთიერებისათვის დასაშვებია გაფრქვევა 1 მთელამდე, ანუ:[548]

$$\frac{C_m}{\text{ზდკ}_m} \leq 1$$

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 ზღვრია. ასეთ შემთხვევაში, საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა შესაძლებლობას იძლევა, რომ დამაბინძურებელ საწარმოში ზდკ (რომელიც წარმოდგენილია 1 მთელით) შემცირდეს მინიმუმამდე (მაგ., 0,4-მდე, 0,3-მდე და ა.შ.).

231 რაც შეეხება ნარჩენების მართვის ვალდებულებას, ამ მხრივ, ადრე მოქმედი რეგულაციები მხოლოდ ზოგად დათქმებს შეიცავდა. კერძოდ, „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, სამეურნეო ობიექტის მიმართ უზრუნველყოფილი უნდა ყოფილიყო „საშიში ნარჩენების უტილიზაციის, გაუვნებელყოფის დანადგარების, გამწმენდი ნაგებობების...“ გამართული მუშაობა.[549] ნარჩენების მართვის კოდექსმა კი (2014 წ.) ამ მიმართულებით ახალი მოთხოვნები დააწესა. შემოღებულ იქნა ნარჩენების მართვის იერარქია, რომლის შერჩევა ეკოლოგიური სარგებლიანობის, საუკეთესო ხელმისაწვდომო ტექნიკისა და ეკონომიკური მიზანშეწონილობის კრიტერიუმებს ემყარება.[550] ამრიგად, კოდექსის სწორად გამოყენების შემთხვევაში ამ მიმართულებით უკვე შესაძლებელი გახდა შესაბამისი სტანდარტების დანერგვა.

232 ენერგოეფექტურობასთან დაკავშირებით კანონმდებლობა დღესაც მხოლოდ ზოგადი მოთხოვნების დადგენით შემოიფარგლება. საქართველოს გარემოს დაცვის კანონის თანახმად, საქმიანობის ობიექტის მიმართ უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს „...გარემოს დაცვის, ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენების, გარემოს აღდგენის ღონისძიებების“ გატარება.[551] პრაქტიკაში შესაძლებელი ხდება ამ მოთხოვნების დადგენა სანებართვო პირობების სახით. ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბების და სამართლებრივი უსაფრთხოების

---

[548] იხ. „ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის ნორმების გაანგარიშების ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის N408 დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

[549] გდკ-ის მე-40 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

[550] ნმკ-ის მე-4 მუხლის 1-ლი და მე-2 ნაწილები.

[551] გდკ-ის 39-ე მუხლის 1-ლი ქვეპუნქტი.

უზრუნველყოფის მიზნებისათვის აუცილებელია ამ ვალდებულების სპეციალური მოწესრიგება.

2.4. მოგვიანებითი მოწესრიგების შესაძლებლობა კანონიერი ნდობის გარეშე

გარემოზე ზემოქმედების ნებართვით დადგენილი სანებართვო პირობების აქტუალიზაცია, რომელიც განპირობებული იქნება ძირითადი ვალდებულებების დინამიზირებით, ქართულ სამართალში განხილული უნდა იქნეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში ცვლილების შეტანის ჭრილში,[552] რომელიც სამართლის დოგმატიკაში დაკვალიფიცირებულია აქტის ნაწილობრივ გაუქმებად[553] და მის მიმართ მოქმედებს იგივე წესები, რაც დადგენილია კანონიერი ინდივიდუაური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადებისათვის.[554] **233**

ამავე დროს, ქართული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა გვთავაზობს სანებართვო პირობების აქტუალიზაციის თავისებურ, გერმანული სამართლისაგან განსხვავებულ შესაძლებლობას. კერძოდ, „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ნებართვის მიღების შემთხვევაში ნებართვის მფლობელი ვალდებულია „საქმიანობის განხორციელების დაწყების შემდეგ შეასრულოს გარემოზე ზემოქმედების შემამცირებელი ის ღონისძიებები, რომელსაც აუცილებლად მიიჩნევს ნებართვის გამცემი ორგანო“.[555] ამ საფუძვლის გამოყენებით, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მოქმედ საწარმოს შეუცვალოს სანებართვო პირობა და ნებართვის მფლობელს დაავალოს, რომ მან საწარმოო პროცესი (რომელიც განთავსების ეტაპზე კანონიერი იყო) შესაბამისობაში მოიყვანოს ახალ წესებთან.[556] **234**

მოგვიანებითი მოწესრიგების მიმართ კანონიერი ნდობის საკითხის გარკვევასთან დაკავშირებით, უპირველესად, უნდა დადგინდეს ასეთი ღონისძიების გამოყენების წინაპირობები. ვინაიდან ქართულ სამართალში არ არსებობს ამ ინსტიტუტის მომწესრიგებელი კონკრეტული რეგულაციები, ამდენად ცალკეულ შემთხვევაში **235**

---

[552] სზაკ-ის 63-ე მუხლი.

[553] Maurer, AllgVerwR, 2006, § 11, Rn. 13.

[554] სზაკ-ის 62-ე მუხლი.

[555] თუ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე ნებართვას გასცემს მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანო, მაშინ ეკოლოგიური ექსპერტიზის ახალი დასკვნა სანებართვო აქტის ნაწილი გახდება მისი ნებართვის მფლობელისათვის ოფიციალურ გაცნობის მომენტიდან.

[556] მაგ., თუ SO_2 გაფრქვევისათვის დადგენილია ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაცია 0,4-ის ფარგლებში და ამის ამის საფუძველზე კონკრეტულ საწარმოს დაუდგინდა ინდივიდუალური ზდგ 0,8-ის ოდენობით და საქმიანობის დაწყების შემდეგ შეიცვალა კოეფიციენტი ისე, რომ ახალი გამოანგარიშების მიხედვით ზდგ აღემატება 1 მთელს, მაშინ სახეზე გვაქვს გადამეტება და შესაძლებელია მოხდეს სანებართვო პირობების ახლებური მოწესრიგება.

ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ამ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ლეგიტიმური საფუძვლების დასადგენად საჭიროა შესაბამისი სამართლებრივი დოგმატიკის განვითარება. ამ თვალსაზრისით, მოგვიანებითი მოწესრიგება შეიძლება დასაშვები იყოს, თუ:[557]

- ცალკეული საქმიანობისათვის დადგენილი სანებართვო პირობები შეუსაბამოა აქტუალიზირებულ დაცვის ვალდებულებასთან;
- ახალი დაცვის ვალდებულების საფუძველზე დადგენილია, რომ მოქმედი სანებართვო პირობების მეშვეობით საზოგადოება ან/და მეზობელი არ იქნება დაცული გარემოზე მავნე ზემოქმედებისაგან;
- მოგვიანებითი მოწესრიგების განხორციელება შესაძლებელია როგორც სამართლებრივი, ისე ფაქტობრივი თვალსაზრისით და მოწესრიგების შემდეგ საწარმო განაგრძობს ფუნქციონირებას;
- შემდგომი მოწესრიგება თანაზომიერია და გათვალისწინებულია საწარმოდან მომდინარე ემისიების სახეობა, მოცულობა და სახიფათობა, ასევე, მისი ხანგრძლივობა და ტექნიკური მახასიათებლები.

236 რაც შეეხება წინდახედულობის ვალდებულებას, ქართულ სამართალში ამ ვალდებულების საფუძველზე მოგვიანებითი მოწესრიგების შესაძლებლობა არ იარსებებს.[558] ამის თქმის საფუძველს ქმნის ის გარემოება, რომ, როგორც უკვე გაირკვა, ქართულ სამართალში წინადეხედულების ვალდებულება არათუ ნებართვის გაცემის შემდეგ, არამედ ნებართვის გაცემის ეტაპზეც არ მოქმედებს მისი ნამდვილი მნიშვნელობით.[559]

237 სხვა შემთხვევაში, სანებართვო აქტში შეტანილი ცვლილებები, რომელიც ემყარება ზემოთ აღნიშნულ წინაპირობებს,[560] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 61-ე მუხლის შესაბამისად, არ ქმნის კანონიერი ნდობის საფუძველს. ამ მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად (სზაკ-ის 62-ე და 63-ე მუხლებთან ერთად), ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნაწილობრივ ძალადაკარგულად გამოცხადება, რომელიც „პირდაპირ არის მითითებული კანონში“,[561] არ ქმნის ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის საფუძველს.[562] ამ შემთხვევაში მნიშვნელობა არა აქვს იმ გარემოებას, რომ აქტის ნაწილობრივ ძალადაკარგულად გამოცხადება მოიცავს სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „დ“ და „ე“ ქვეპუნქტების ნიშნებსაც.

---

[557] შეად. ველის ნომერი 200.

[558] განსხვავებული მოწესრიგება გერმანულ სამართალში შეად. ველის ნომერი 199.

[559] იხ. ველის ნომერი 228-232.

[560] იხ. ველის ნომერი 235.

[561] ამ შემთხვევაში იგულისხმება გზნკ-ის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

[562] სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-4 ნაწილი. ასევე იხ. ტურავა/წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2010, გვ. 78.

მოგვიანებითი მოწესრიგება, თავის მხრივ, არის ახალი სანებართვო პირობის დადგენა, რომლის შეუსრულებლობა იწვევს შესაბამის სამართლებრივ შედეგებს. სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად,[563] ამ ახალი სანებართვო პირობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გააუქმოს სანებართვო აქტი ისე, რომ იმავე მუხლის მე-4 ნაწილის შესაბამისად, ნებართვის მფლობელს კანონიერი ნდობის საფუძველი არ ექნება. თუმცა ამ შემთხვევაში, დაცული უნდა იქნეს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 34-ე მუხლის მე-12 პუნქტის მოთხოვნა ნებართვის არაპროპორციულად გაუქმების დაუშვებლობის თაობაზე, რომლის შესაბამისად, ნებართვის გამცემ ორგანოს აქვს ვალდებულება სანებართვო პირობების დამრღვევს დაუდგინოს გონივრული ვადა დამატებითი სანებართვო პირობების შესრულებისათვის. 238

სხვა შემთხვევაში, თუ სანებართვო აქტის გაუქმება გამოიწვია ახალი ნორმატიული აქტის გამოცემამ[564] ან სამეცნიერო-ტექნიკურმა პროგრესმა,[565] მაშინ მხარეს უფლება აქვს მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება აქტისადმი კანონიერი ნდობის გამო.[566] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვასთან დაკავშირებით სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი შესაძლებელია ბოროტად იქნეს გამოყენებული და ხელოვნურად გაუქმდეს კანონიერი ნდობის საფუძველი, ამიტომ ნებართვის გამცემმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ უნდა მოახდინოს ისეთი პირობების დადგენა, რომლის შესრულება სამართლებრივი ან ფაქტობრივი თვალსაზრისით შეუძლებელი იქნება. ასეთ შემთხვევაში ორგანო ვალდებულია პირდაპირ გააუქმოს სანებართვო აქტი, რა დროსაც კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი ჩვეულებრივ იმოქმედებს. 239

§15. ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების კონკრეტიზაციისა და რაციონალიზაციის საშუალებები

1. ზღვრული ნორმების სახეები და მნიშვნელობა

გარემოს დაცვის პოლიტიკისა და გარემოს დაცვის სამართლის მიზნებისა და ამოცანების მიღწევა ზღვრული ნორმების (die Grenzwerte) გარეშე შეუძლებელი იქნებოდა.[567] ზღვრული ნორმები მულტიპოლარულ ურთიერთობებში 240

[563] შეად. ლნკ-ის 34-ე მუხლის მე-7 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.
[564] სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი.
[565] სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტი.
[566] სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.
[567] Winter, Grenzwerte, 1986, S. 1 ff.; Di Fabio, Risikoentscheidung im Rechtstaat, 1994, S. 148 ff.

კონკრეტულად განსაზღვრავს მხარეთა უფლებებისა და მოვალეობების ნორმატიულ შინაარსს.[568] რამდენადაც გარემოს დაბინძურების ზღვრის რეგლამენტირება ხორციელდება ინტერესთა ურთიერთშეჯერების საფუძველზე, ამ რეგლამენტირების მიზანია არა იმისიების ნულამდე რედუცირება (რაც სამეწარმეო საქმიანობის შესაძლებლობასაც ნულამდე შეზღუდავდა), არამედ ისეთი ზღვრის დადგენა, რომლის გადაჭარბება დასაბუთებული ვარაუდის საფუძელზე სახიფათო იქნება ადამიანის ჯანმრთელობისათვის.[569] აქვე აღსანიშნავია, რომ საფრთხის განსაზღვრის მასშტაბია არა სპეციალური ადამიანის ჯანმრთელობა (მაგ., ასთმით ან ალერგიით დაავადება), არამედ საშუალო სტატისტიკის ადამიანის ჯანმრთელობა.[570]

241 ლიტერატურაში ერთმანეთისაგან განასხვავებენ[571] შიდაორგანიზაციულ (ტექნიკურ ინსტრუქციებს[572]) და გარე მოქმედების გარემოსდაცვით ნორმებს.[573] გარე მოქმედების ნორმები ქმნის გადაწყვეტილების მიღების ნორმატიულ საფუძველს და მისი დაცვა სავალდებულოა ყველასთვის. ამის საპირისპიროდ, შიდა ინსტრუქციები მიმართულია მხოლოდ გადაწყვეტილების მიმღები ადმინისტრაციული ორგანოსაკენ. მისი მიზანია დისკრეციული უფლებამოსილების კონკრეტიზაცია და ერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრება. ამავე დროს, ტექნიკური ინსტრუქციები არაპირდაპირ ნებართვის ნაძიებლისა და მესამე პირთა ინტერესებსაც მოიცავს, რომლის მოცულობა დამოკიდებულია იმ მოსალოდნელ სამართლებრივ შედეგებზე, რაც შეიძლება ამ ტექნიკური ინსტრუქციების გამოყენებას ახლდეს თან.[574]

242 არსებობს ასევე საორიენტაციო ნორმები (die Richtwerte), რომელსაც მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს და არ ადგენს გაფრქვევების მაქსიმალურ მაჩვენებელს.[575] ამ კატეგორიას შეიძლება მივაკუთვნოთ გარემოსდაცვითი სტანდარტები. ერთმანეთისაგან განასხვავებენ კერძო ინსტიტუტებისა[576] და ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ შემუშავებულ სტანდარტებს.[577] კერძო ინსტიტუტების მიერ შემუშავებული სტანდარტების მნიშვნელობა ვლინდება

---

[568] Spannowsky, Die Grenzwertkonzeption, NVwZ, 1995, S. 845.

[569] Winter, Grenzwerte, 1986, S. 129 ff.; Breuer, Anlagensicherheit, NVwZ, 1990, S. 219; Petersen, Schutz und Vorsorge, 1993, S. 198 ff; Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, 1985, S. 336; Spanovsky, Die Grenzwertkonzeption, NVwZ, 1995, S. 851.

[570] Winter, Grenzwerte, 1986, S. 130 ff.

[571] Vogt-Beheim, Flexibilisierung von Umweltstandards, 2004, S. 25 f.

[572] TA Luft 2002, TA Lärm 1998.

[573] 2., 13., 17., 22., 30., 31., BImSchV.

[574] Vogt-Beheim, Flexibilisierung von Umweltstandards, 2004, S. 27 ff.

[575] Vogt-Beheim, Flexibilisierung von Umweltstandards, 2004, S. 31.

[576] ასეთია მაგ., DIN (Deutsches Institut für Normung), VDI (Verein deutscher Ingenieure) და CEN (Comité Euroéen de Normalisation).

[577] Vogt-Beheim, Flexibilisierung von Umweltstandards, 2004, S. 22.

საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის (BAT[578]) განმარტებისას. ის პასუხს იძლევა იმაზე, თუ რა სახის ტექნოლოგიითა შესაძლებელი დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელება ისე, რომ დაცული იქნეს წინდახედულობის ვალდებულება. ამ შესაძლებლობის საფუძველზე ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურად ადგენს უკვე სავალდებულოდ შესასრულებელ ზღვრულად დასაშვები ნორმებს.[579]

2. დაცვის ვალდებულების კონკრეტიზაცია ზღვრული ნორმების მეშვეობით

2.1. გერმანული სამართალი

2.1.1. წინდახედულობისა და დაცვის ნორმებიის გამიჯვნა

გერმანული სამართალი ერთმანეთისაგან განასხვავებს იმისიებისა და ემისიების ზღვრულ ნორმებს. ემისიების ზღვრული ნორმა გაფრქვევას ზღუდავს მილში, რის გამოც მას წინდახედულობის ნორმას უწოდებენ. იმისიების ზღვრული ნორმა კი ადგენს დაბინძურების დასაშვებ მაჩვენებელს ატმოსფერულ ჰაერში, რის გამოც მას დაცვის ნორმას უწოდებენ. **243**

2.1.2. დაცვის გენერალური ნორმის ტრანსფორმაცია ინდივიდუალურ ნორმებში

ცალკეულ შემთხვევაში დაცვის გენერალური ნორმების კიდევ უფრო კონკრეტიზაცია ხდება ინდივიდუალურ ზღვრულად დასაშვებ ნორმებში. ვინაიდან ასეთი კონკრეტიზაციის მატერიალური მასშტაბი არის დაცვის ვალდებულება, გენერალური ზღვრული ნორმები ღიაა გადამოწმებისათვის ცალკეული სანებართვო გადაწყვეტილების დროს (§§ 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. **244**

2.1.3. ზღვრული ნორმების სავალდებულობის საკითხი (ე.წ. ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორია)

როგორც უკვე აღინიშნა, ზღვრული ნორმები ღიაა გადამოწმებისათვის.[580] მისი მიზანია საჯარო მმართველობის რაციონალიზაცია და უნიფიკაცია.[581] სხვა მხრივ, **245**

[578] ინგლ. Best available technology.
[579] იხ. Winter, Grenzwerte, 1986, S. 2 f.
[580] იხ. ველის ნომერი 244.
[581] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 107.

ის არ ზღუდავს სასამართლოს ან ნორმის სხვა ადრესატებს ეჭვქვეშ დააყენონ ამ ნორმებში ჩადებული უსაფრთხოების კონცეფცია,[582] რაც გზას უხსნის ე.წ. „ანტიციპაციურ საექსპერტო დასკვნების“ პრაქტიკაში დანერგვას.[583] 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 შესაძლებელია, ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნის შესაბამისად, ცალკეულ შემთხვევაში უფრო მკაცრი გახდეს.

246 ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო პასუხისმგებელია გენერალური ნორმით ნებადართული ზღვრის ფარგლებში დაბინძურების დაშვება/აკრძალვის თაობაზე მიღებულ ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებაზე.[584] მართალია შედარებით ახალ გადაწყვეტილებებში სასამართლო საუბრობს ზღვრულ ნორმებზე როგორც დაცვის ვალდებულების ავთენტურ კონკრეტიზაციაზე,[585] თუმცა ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები ამ საკითხს ჯერჯერობით ღიად ტოვებს,[586] სამართლებრივ ურთიერთობაში ანტიციპაციური დასკვნების შესაძლებლობა კვლავინდებურად არსებობს.

2.2. ევროპული სამართალი

247 დაცვის ვალდებულების კონკრეტიზაციისას ევროპული სამართალიც გარემოს ხარისხობრივ შენარჩუნებაზეა ორიენტირებული. ევროპულ სამართალში ხარისხობრივი ნორმები ემყარება დამაბინძურებელი ნივთიერების გაფრქვევის სავარაუდო ფინალურ შედეგებს. ამის მიხედვით, რამდენადაც ხარისხობრივი ნორმების დაცვა სავალდებულოა, წინდახედულობის ზღვრული ნორმების გადამეტება დასაშვებია მხოლოდ ხარისხობრივი ნორმების შენარჩუნების ფარგლებში.[587] ხოლო თუ გარემოს ხარისხობრივი ნორმები მოითხოვს უფრო მკაცრ ღონისძიებებს, ვიდრე ეს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ფარგლებში არის შესაძლებელი, მაშინ ნებართვაში დადგენილი უნდა იქნეს ყველა აუცილებელი ღონისძიების გატარების ვალდებულება.[588]

---

[582] იხ. BVerfGE 78, 214 ff. (1988 წ.).

[583] იხ. BVervGE 55, 250, 256 ff. (1978 წ.). ამ გადაწყვეტილების ფარგლებში მოხდა აღნიშნული თეორიის ჩამოყალიბება.

[584] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 107.

[585] იხ. BVerwGE, NVwZ, 2000, S. 440 ff.

[586] მაგ., იხ. BVerfGE 80, 257, 265.

[587] Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1997, S. 108.

[588] Art. 10 des 2008/1/EG.

2.3. ქართული სამართალი

საქართველოში ტექნიკური რეგლამენტებისა[589] და სტანდარტების[590] შემუშავების ზოგად წესს ადგენს პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი (2012 წ.). კოდექსი,[591] მართალია, ტექნიკური რეგლამენტების შემუშავებისას მიუთითებს ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოს საფრთხის პროპორციული ტექნიკური რეგლამენტების შემუშავების ვალდებულებაზე,[592] თუმცა იმავე ნაწილში პრიორიტეტად ასახელებს ბაზრის ინტერესებს და აცხადებს, რომ „ტექნიკური რეგლამენტი ხელს უნდა უწყობდეს ღია საბაზრო ეკონომიკას და თავისუფალ ვაჭრობას.“ უფრო მეტიც, თუ რამდენიმე ტექნიკური რეგლამენტი განსხვავებულად არეგულირებს საწარმოო პროცესს, მაშინ საკმარისია რომელიმე მათგანის გამოყენება,[593] თუნდაც ის უსაფრთხოების უფრო ნაკლებ გარანტიებს ქმნიდეს. შესაბამისად, ქართული სამართლის ეს მიდგომა თავიდანვე ზღუდავს ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თაობაზე დოგმატური ცოდნის პრაქტიკაში დანერგვის შესაძლებლობას. **248**

რაც შეეხება საკუთრივ გარემოს დაცვის ნორმირების სპეციალურ წესს, ის წესრიგდება „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლის მიხედვით, დაბინძურების წყაროსათვის შესაძლებელია დადგინდეს როგორც გენერალური (ზდკ),[594] ისე ინდივიდუალური სახის გარემოსდაცვითი ნორმები (ზდგ).[595] გენერალურ ზღვრულ ნორმებს გარემოს დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით ადგენს ჯანდაცვის მინისტრი. მისი მიზანია ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შენარჩუნება ატმოსფერულ ჰაერში, წყალსა და ნიადაგში მავნე ნივთიერებათა გაფრქვევის, ასევე, ხმაურის, ვიბრაციის და სხვა მსგავსი გამოვლინებათა შეზღუდვის გზით.[596] გენერალური ნორმებისაგან განსხვავებით, ინდივიდუალური ნორმები დგინდება დაბინძურების ცალკეული წყაროსათვის მათი თავისებურებებისა და ადგილმდებარეობის ფონური მაჩვენებლების გათვალისწინებით. **249**

---

[589] პუთმკ-ის V თავი.

[590] პუთმკ-ის VI თავი.

[591] იხ. პუთმკ-ის 55-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

[592] შეად. პუთმკ-ის 56-ე მუხლის მე-2 და მე-4 ნაწილები.

[593] პუთმკ-ის 56-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

[594] გდკ-ის 29-ე მუხლი.

[595] გდკ-ის 30-ე მუხლი.

[596] ასეთი ხარისხობრივი ნორმები არის საქართველოს ჯანდაცვის მინისტრის 2001 წლის N297-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.

3. წინდახედულობის ვალდებულების კონკრეტიზაცია

3.1. საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა როგორც ემისიების შეზღუდვის საშუალება

3.1.1. ევროპული სამართალი

250 რამდენადაც წინდახედულობის ვალდებულება გულისხმობს არა საქმიანობის აკრძალვას, არამედ მხოლოდ მის შეზღუდვას,[597] ამდენად ევროპულ სამართალში მისი განხორციელება მხოლოდ საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკას (BAT) ეფუძნება,[598] რომლის განსაზღვრა, თავის მხრივ, ტექნიკის საყოველთაოდ აღიარებული შესაძლებლობების შესაბამისად ხდება.[599] ამ თვალსაზრისით, საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკური შესაძლებლობები განაპირობებს ემისიების[600] ისეთ ზღვრულ ნორმირებას,[601] რომლის განხორციელება ტექნოლოგიურად შესაძლებელია და რომელიც სანებართვო გადაწყვეტილების მნიშვნელოვანი მატერიალური მასშტაბია.[602]

251 IPPC 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 უარყოფითი ზეგავლენის აცილება, ხოლო თუ ასეთი რამ შეუძლებელია, მაშინ მისი შემცირება“. დირექტივა განმარტავს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ცალკეულ ელემენტებს:

- ტექნიკა - „ტექნოლოგიური პროცესის ან/და შენობა-დანადგარების დაპროექტება, მშენებლობა, მოვლა, ექსპლუატაცია და საწარმოს ლიკვიდაციის აპრობირებული მეთოდები“.[603] 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

---

[597] იხ. ველის ნომერი 218.

[598] Buchholz, Integrative Grenzwerte im Umweltrecht, 2001, S. 138. ასევე იხ. IPPC დირექტივის მე-9 მუხლის მე-4 პუნქტის 1-ლი წინადადება.

[599] Winter, Grenzwerte, 1986, S. 138.

[600] გერმანული სამართლისაგან განსხვავებით, IPPC დირექტივა (იხ. მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტი) ერთმანეთისაგან არ ასხვავებს ემისიებისა და იმისიების ნორმებს.

[601] Art. 9 Abs. 8 2008/1/EG.

[602] Art. 8 2008/1/EG.

[603] Art. 2 Nr. 12 Buchst. „a“ 2008/1/EG.

თვალსაზრისით. ამ მიზნით, IPPC დირექტივის მეოთხე დანართში საუბარია ნარჩენების მცირე რაოდენობის გამომწვევი ტექნოლოგიების გამოყენებაზე, ნაკლებად საშიში ნივთიერებების მოხმარებაზე, პროგრესული ტექნოლოგიური და სამეცნიერო ცოდნის გათვალისწინებაზე და სხვ.;

- ხელმისაწვდომი - კონკრეტულ ინდუსტრიულ სექტორში ტექნიკის გამოყენების ეკონომიკური და ტექნოლოგიური შესაძლებლობა.[604] მისი შინაარსი ემყარება დანახარჯი-სარგებლობის ანალიზს და ითვალისწინებს თავისუფალ ბაზარში კონკურენტული გარემოს შექმნის პირობებს. ამავე დროს, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული რისკების ხარისხი, თუ რა პოტენციური ზემოქმედება აქვს ემისიებს გარემოზე. გათვალისწინებული უნდა იქნეს ასევე ინვესტიციის მოცულობა, ვინაიდან პატარა საწარმოებისათვის დაუშვებელია ისეთი მოთხოვნების დაწესება, რომელიც მისთვის გამოიწვევს დიდ ფინანსურ დანახარჯებს;[605]
- საუკეთესო ტექნიკა - ტექნიკა, რომელიც „ქმნის გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლესი დონის მიღწევის შესაძლებლობას“.[606]

საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ინდივიდუალიზაცია ხდება „კონკრეტული საწარმოს ტექნიკური მახასიათებლების, გეოგრაფიული მდებარეობისა და გერემო პირობების“[607] გათვალისწინებით. ამ თვალსაზრისით, შესაძლებელი ხდება სპეციალური პარამეტრების შემუშავება კონკრეტული საწარმოსათვის.[608] ასეთ შემთხვევაში ცალკეული სანებართვო გადაწყვეტილება საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკასთან ერთად ასევე უნდა ემყარებოდეს თანაზომიერების პრინციპს ისე,[609] რომ გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტები იყოს შენარჩუნებული.[610] **252**

3.1.2. გერმანული სამართალი

გერმანულ სამართალში წინდახედულობის ვალდებულების განხორციელება ემყარება ტექნიკის მდგომარეობას (Stand der Technik), რითაც მას სრული მსგავსება აქვს ევროპულ სამართალთან.[611] **253**

---

[604] Art. 2 Nr. 12 Buchst. „b“ 2008/1/EG.

[605] Lübbe-Wolff, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ, 1998, S. 782.

[606] Art. 2 Nr. 12 Buchst. „c“ 2008/1/EG.

[607] Art. 9 Abs. 4 S. 2 2008/1/EG; დაწვრ. იხ. Lübbe-Wolff, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ, 1998, S. 782.

[608] Art. 9 Abs. 4 S. 2 Alt. 2 2008/1/EG; Dolde, IVU-Richtlinie, NVwZ, 1997, S. 315.

[609] Lübbe-Wolff, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ, 1998, S. 781.

[610] Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1997, S. 109.

[611] Feldhaus, Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik, NVwZ, 2001, S. 1.

254 ლეგალური დეფინიციის მიხედვით, ტექნიკის მდგომარეობა არის „ტექნოლოგიური პროცესების, 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“.[612] ემისიების ზღვრული ნორმების დადგენისას ტექნიკის მდგომარეობის გათვალისწინების ვალდებულება იძლევა პასუხს კითხვაზე, თუ რამდენად არსებობს გაფრქვევის შეზღუდვის ფაქტობრივი შესაძლებლობა.[613] ამავე დროს, ღონისძიება მიმართული უნდა იყოს წინდახედულობის ვალდებულების დაცვისაკენ, რომელშიც არ იგულისხმება იმისიების (ანუ ლოკალური საფრთხეების) აცილების მიზნით გატარებული ღონისძიებები (მაგ., საკვამური მილის დაგრძელება).[614]

255 საინჟინრო მეცნიერების თვალსაზრისით, ტექნიკის მდგომარეობა ნიშნავს აპრობირებულ მეთოდოლოგიებს, რომელიც ემყარება საბუნებისმეტყველო ცოდნისა და ხანგრძლივ ემპირიულ გამოცდილებას. ამ თვალსაზრისით, მაგ., ნახშირორჟანგის გეოლოგიური შენახვის ახალი ტექნოლოგია, სწორედ გამოუცდელობის გამო, ჯერჯერობით ტექნიკის განვითარების მაღალ დონედ არ ითვლება.[615] აქ საუბარია ე.წ. CCS (Carbon Capture Storage) ტექნოლოგიაზე, რომელშიც იგულისხმება მაღალი დაბინძურების საწარმოებში CO_2 ნარჩენების დალექვა,[616] მათი საწარმოდან გატანა და უვადოდ განთავსება.[617] მართალია, წინასწარი მონაცემებით ამ ტექნოლოგიის დანერგვით მოსალოდნელია მილიარდობით ტონა CO_2-ის ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევის 50%-მდე შემცირება,[618] 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 აპრობირებული არ არის.

---

[612] § 3 Abs. 6 S. 1 BImSchG.

[613] Feldhaus, Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik, NVwZ, 2001, S. 5 ff.

[614] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 5, Rn. 53.

[615] Peine/Knopp/Radcke, CCS, 2011, S. 29 ff., 148. ევროკავშირში ეს საკითხი მოწესრიგებულია 2009/31EG ნახშირორჟანგის გეოლოგიური შენახვის შესახებ დირექტივით, რომელიც 2011 წლიდან იმპლემენტირებულია გერმანულ საკანონმდებლო სისტემაშიც.

[616] Feldhaus, Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik, NVwZ, 2001, S. 4 ff.

[617] დაწვრ. იხ. იქვე, გვ. 6 ff.

[618] Wolf, CCS, ZUR, 2009, S. 571 ff.

სამართლებრივი თვალსაზრისით, ტექნიკის საუკეთესო შესაძლებლობების დანერგვა უნდა იყოს პრაქტიკულად შესაფერისი, რაც იმას გულისხმობს, რომ მის გარეშე დაცვის მაღალი სტანდარტების მიღწევა ვერ იქნება შესაძლებელი[619] და რომ ის ფინანსურად პროპორციულია იმ შედეგებთან, რომელიც მოსალოდნელია ამ ტექნიკის დანერგვით.[620] IPPC დირექტივაში გამოყენებული ტერმინი „საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგია“ სწორედ იმ გარემოებას უსვამდა ხაზს, რომ ხელმისაწვდომობა ნიშნავს არა მარტო ტექნიკურ შესაძლებლობას, არამედ ფინანსურ თანაზომიერებასაც (მიზანშეწონილობასაც).[621] **256**

ტექნიკის შესაძლებლობების დანერგვა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმაზეც, თუ რა ვითარებაში მიიღება სანებართვო გადაწყვეტილება. შესაძლებელია ორი ასეთი შემთხვევის გამოყოფა: **257**

- პირველ შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს გენერალური გარემოსდაცვითი ნორმების პირობებში (მაგ., მისთვის გარკვეულია საწვავის ხარისხი, ფილტრის კონკრეტული სახეობა და სხვ.). ასეთ დროს ცალკეული გარემოებების შეფასებას[622] არსებითი მნიშვნელობა არ ექნება[623] და თანაზომიერების ასპექტები თავად გენერალური გარემოსდაცვითი ნორმების შემუშავებისას არის აქტუალური;
- მეორე შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს ე.წ. „ატიპიურ სიტუაციაში“,[624] როდესაც ტექნიკის შესაძლებლობის დანერგვა დასაშვები ხდება მხოლოდ კონკრეტული საფრთხის აცილების მიზნებისათვის, რაც პრაქტიკულად დაცვის ვალდებულების სახესხვაობას წარმოადგენს.[625] წმინდა წინდახედულობის შემთხვევაში კი შემარბილებელი ღონისძიებების დანერგვის დავალდებულება ინტერესთა მაღალი დონის შეჯერებას უნდა ემყარებოდეს.[626]

3.1.3. ქართული სამართალი

ქართულ სამართალში წინდახედულობის ვალდებულების რეალიზებისათვის საჭირო, კანონის საფუძველზე გამყარებული რაიმე სპეციალური ნორმები არ არის დადგენილი. კანონქვემდებარე რეგულაციებში გათვალისწინებულია **258**

---

[619] Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 100 ff.

[620] დაწვრ. იხ. Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 102; Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 3, Rn. 107 ff.

[621] Tausch, Die Bedeutung der BVT-Merkblätter im Umweltrecht, NVwZ, 2002, S. 678.

[622] § 3 Abs. 6 S. 2 BImSchG.

[623] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 5, Rn. 63.

[624] დაწვრ. იხ. Dietlein, in: BimSchG (Komm.), 2011, § 5, Rn. 161.

[625] Rengeling, Die immissionsschutzrechtliche Vorsorge, DVBl, 1982, S. 625.

[626] Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 114.

უნარჩენო ან ნაკლებნარჩენიანი ტექნოლოგიების გამოყენების მოთხოვნა[627] ობიექტის დაპროექტებისა და ექსპლუატაციისათვის.[628] ერთი შეხედვით ამ ნორმების მიზანია წინდახედულობის მიღწევა, თუმცა ვინაიდან ამ შემთხვევაში გაფრქვევის ზღვრის დადგენის მასშტაბი არის არა საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა, არამედ ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციები,[629] ამდენად ის რეალურ ურთიერთობებზე ქმედით ზემოქმედებას ვერ ახდენს.

4. წინდახედულობის ვალდებულების შეზღუდვა ემისიების სერტიფიკატით ვაჭრობის ფარგლებში

4.1. ემისიებით ვაჭრობა როგორც ეკონომიკური რეგულირების ინსტრუმენტი

259 ემისიების სერტიფიკატით ვაჭრობა წინდახედულობის შეზღუდვის შედარებით ახალი ეკონომიკური ინსტრუმენტია,[630] რომლის ეფექტურობა ეფუძნება საბაზრო თვითრეგულირების პრინციპებს.[631] ამ მოდელის უკან დგას ფინანსური სტიმულირების იდეა, რაც სიცოცხლისუნარიანს ხდის ამ ინსტიტუტს.[632] ამ თვალსაზრისით, ემისიებით ვაჭრობის არსი ემყარება ე.წ. „Cap and Trade“ სისტემას, რომლის მიხედვით, განისაზღვრება ემისიების დასაშვები ქვოტა ქვეყნის მასშტაბით (Cap), რის ფარგლებშიც ხდება გაფრქვევის უფლების განაწილება ცალკეულ სუბიექტებზე სერტიფიკატების სახით.[633] ამ შემთხვევაში ბაზრის ძალა მდგომარეობს იმაში, რომ ეფექტურ საწარმოებს, რომლებიც

---

[627] იხ. „გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ჯანდაცვის მინისტრის 2001 წლის N297-ე ბრძანების მე-6 დანართის IV მუხლის 1-ლი პუნქტი.

[628] დაწვრ. იხ. იქვე, მე-6 დანართი.

[629] იხ. ველის ნომერი 228-230.

[630] პირველად დაინერგა აშშ-ის სუფთა ჰაერის კანონში (Clean Air Act) 1990 წელს შეტანილი ცვლილების შედეგად, იხ. Wasmeier, Marktfähige Emissionslizenzen, NuR, 1992, S. 219 ff.; გარემოს დაცვის სამართალში ეკონომიზირების შესახებ იხ. Wustlich, Ökonomisierung im Umweltrecht, ZUR, 2009, S. 515 ff.

[631] 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 დადგენილ ემისიის ქვოტის 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“.

[632] Rostock, Treibhausgasemissionshandelssysteme, 2010, S. 12 ff.

[633] სერტიფიკატი არ არის მიბმული კონკრეტულ საწარმოზე, არამედ მობილურობით ხასიათდება და შესაძლებელია გადაეცეს სხვა მეწარმეს როგორც ქვეყნის შიგნის, ისე მის ფარგლებს გარეთ.

ახორციელებენ გარემოსდაცვით ღონისძიებებს და (ე.წ. „Benchmarking“-ის კრიტერიუმით) ზოგავენ მათთვის მინიჭებულ ქვოტას, შეუძლიათ გაფრქვევის დარჩენილი უფლება გაყიდონ (Trade) არაეფექტურ საწარმოებზე, რომლებიც (ე.წ.„Grandfathering“-ის კრიტერიუმით) ამეტებენ თავიანთ ქვოტას.[634]

ბაზარზე სერტიფიკატის ფასს განსაზღვრავს „საქონლის“ (ქვოტის) დეფიციტი. ამ მხრივ, ემისიების განაწილების ორსაფეხურიან სისტემებში (მაგ., გერმანია) მოქმედებს შემდეგი მოდელი: დგინდება ალოკაციური გეგმა, რითაც განისაზღვრება როგორც ემისიების მოცულობა ცალკეული სექტორების მიხედვით,[635] ისე რეზერვების მოცულობა ახალი საწარმოებისათვის, რაც ინდივიდუალურად ნაწილდება სერტიფიკატების მეშვეობით.[636] კონკრეტული სამოქმედო პერიოდისათვის დადგენილი ქვოტა უნდა შეესაბამებოდეს შესაბამისი ქვეყნისათვის კიოტოს პროტოკოლით „ისტორიულად დადგენილი ემისიების“ საშუალო მოცულობას. მართალია საქმიანობის სუბიექტებზე სერტიფიკატით მინიჭებული ქვოტების გადამეტება შესაძლებელია სხვა ეფექტური საწარმოდან ქვოტის შეძენის შემთხვევაში, თუმცა ისტორიული ქვოტა რჩება ხელუხლები. 260

4.2. იმისიებით ვაჭრობის პრინციპი ევროპულ და გერმანულ სამართალში როგორც წინდახედულობის შეზღუდვის მექანიზმი

ევროპულ სამართალში იმისიებით ვაჭრობის საკითხს აწესრიგებს სათბური აირის ემისიების სერტიფიკატით ვაჭრობის შესახებ 2003/87/EG დირექტივა. ამ დირექტივის რეგულირების ფარგლებში მოქცეულ დამაბინძურებელ საქმიანობებზე (რაც მოიცავს მხოლოდ CO_2 ტიპის გაფრქვევებს) IPPC დირექტივის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტი აცხადებს პრივილეგირებას წინდახედულობის ნაწილში. პრივილეგირება გულისხმობს იმას, რომ დაბინძურების წყარო ორიენტირებულია არა საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნოლოგიაზე, არამედ იმისიების სერტიფიკატით დადგენილი გაფრქვევის ქვოტაზე. 261

გერმანიაში ემისიებით ვაჭრობის სფეროს მომწესრიგებელი კანონმდებლობა 2004 წლიდან მოქმედებს.[637] 2011 წელს შემუშავებული ახალი კანონის შედეგად მოხდა მისი ახლებურად განსაზღვრა და მოწესრიგების სფეროს გაფართოება.[638] ის 262

---

[634] Rostock, Treibhausgasemissionshandelssysteme, 2010, S. 12.

[635] გერმანიაში მოქმედებს ქვოტების უსასყიდლოდ განაწილების მოდელი. მიჩნეულია, რომ ის უფრო ქმედითს ხდის ამ სისტემას. არსებობს ასევე სხვა მოდელი, რომლის შესაბამისად სახელმწიფო ქვოტებს ყიდის აუქციონის წესით. ამ მოდელთან დაკავშირებით მიუთითებენ ბაზარზე მსხვილი მოთამაშეების მიერ მონოპოლიური რეჟიმის დამყარების შესაძლებლობაზე.

[636] Rostock, Treibhausgasemissionshandelssysteme, 2010, S. 26.

[637] Gesetz von 08.07.2004 über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG)

[638] Gesetz von 21.07.2011 über TEHG.

ცდილობს ემისიების შეზღუდვას საწარმოს ტექნიკური თვითსრულყოფისა და თვითოპტიმირების გზით[639] ისე, რომ არ ჩაერიოს მის საქმიანობაში გარედან.[640] ამიტომ მისი მიზანია იმისიების ზღვრულად დასაშვები ნორმების (რომელიც დადგენილია CO_2, CH_4 და სხვ. ნივთიერებებზე) დაცვა მხოლოდ ბაზრის ძალის გამოყენებით, თვითრეგულირების საფუძველზე.

§16. მესამე ნაწილის შეჯამება

263 ნაშრომის ამ ნაწილში, იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, გაანალიზებულია გარემოს დაცვის თვალსაზრისით რელევანტური საქმიანობების დასაშვებობის (ნებართვის გაცემის) მატერიალურ-სამართლებრივი წინაპირობები.

264 ამ ჭრილში, უპირველესად, განხილულია სანებართვო კონტროლის საკანონმდებლო მოწესრიგების ტრადიციები (მეათე პარაგრაფი), რომელიც ჯერ კიდევ 1800-იანი წლების საფრანგეთში ჩამოყალიბდა და ამის შემდეგ ბევრ ევროპულ სახელმწიფოში გავრცელდა. თავის მხრივ, ამ ქვეყნებში სანებართვო კანონმდებლობის განვითარების ტენდენციებმა აჩვენა სანებართვო კონტროლის ინსტიტუტის ფუნქციების შეუცვლელობა, რომელიც მან ინდუსტრიულ საზოგადოებაში შეიძინა. სწორედ მისი მეშვეობით გახდა შესაძლებელი სხვადასხვა მულტიპოლარული ინტერესების ერთმანეთთან შეჯერების საჯარო-სამართლებრივი მოწესრიგება.

265 ამავე დროს, გაანალიზებულია სანებართვო სამართლის ტრადიციული (საპოლიციო-სამართლებრივი) მიდგომების დეფიციტი, რისი უმთავრესი მიზეზი იყო იმდროინდელი ინდუსტრიული წარმოების ზღვარდაუდებელი შესაძლებლობები (მეთერთმეტე პარაგრაფი). ამ ჭრილში ნაშრომში გამოკვეთილია სანებართვო სამართლის განვითარების კონტურები, რაც მე-20 საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული საფუძვლად დაედო გარემოს დაცვის სფეროში ფუნდამენტური სახის ცვლილებებს, რამაც ძირითადად ორი ფაზა განვლო.

266 პირველი ფაზა იყო სანებართვო სამართლის ტრანსფორმაცია წინდახედულობითი კონტროლის ფილოსოფიაში.[641] გარემოს დაცვის სამართალში წინდახედულობის პრინციპის შემოტანამ შესაძლებელი გახადა, რომ რისკების საზოგადოება მოქცეულიყო შესაფერისი სამართლებრივი მოწესრიგების სივრცეში. გერმანულ და ევროპულ სამართლის მაგალითზე

---

[639] Dietlein, in: BimSchG (Komm.), 2011, § 5, Rn. 154a ff.

[640] კრიტიკა იხ. Winter, Das Klima ist keine Ware, ZUR, 2009, S. 289 ff.

[641] იხ. მეთორმეტე პარაგრაფი.

წინდახედულობის პრინციპის მიმართ პოლიტიკური და ნორმატიული მნიშვნელობების გამოკვეთა, ნაშრომში იძლევა იმის დასკვნის გაკეთების საშუალებას, რომ ქართულ სამართალში ამ პრინციპის იმპლემენტაცია მხოლოდ მის პოლიტიკურ მნიშვნელობას გულისხმობს.

მეორე ფაზა გულისხმობს სანებართვო სამართლის ტრანსფორმაციას ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციაში[642]. ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია აფართოებს წინდახედულობის პრინციპს და ორიენტირებულია გარემოს ცალკეული კომპონენტების დაცვის ისეთი სისტემის შექმნისაკენ, სადაც გარემოს ერთი კომპონენტის დაცვის ღონისძიება კოჰერენტული იქნება გარემოს სხვა კომპონენტის დაცვის მიზნებთან. გარემოს დაცვის მაღალი სტანდარტების გარდა, ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია ქმნის ინვესტიციის სტაბილიზაციის გარანტიასაც. ამის თქმის საფუძველს ქმნის ის გარემოება, რომ ამ კონცეფციის ფარგლებში გარემოზე ზემოქმედების ყველა ასპექტის წინასწარვე გათვალისწინება, მომავალში ზღუდავს სანებართვო აქტის ცვლილებისა და დინამიზირების შესაძლებლობას. სხვა მხრივ, გრძელვადიან პერსპექტივაში, ის ინვესტორს აძლევს საშუალებას, რომ ახალი ტექნოლოგების დანერგვით მინიმუმამდე შეამციროს საწარმოს ხარჯვითი ნაწილი (ენერგიის დაზოგვის, ნაკლები ნედლეულის მოხმარების და ა.შ. გზით). ნაშრომში, ევროპული სამართლის მაგალითზე, გაანალიზებულია ინტეგრირებული კონტროლის სტრუქტურული ელემენტები - მატერიალური, ტექნოლოგიური და ფორმალური ინტეგრაციის სახით. ამავე დროს, შედარებითი ანალიზის საფუძველზე, შესაძლებელია დასკვნის გაკეთება, რომ ქართულ სამართალში ძირითადად მხოლოდ ფორმალური ინტეგრაციის ნიშნები არსებობს, რაც ე.წ. „ერთი სარკმლის პრინციპის“ მოქმედებაში გამოიხატება. ინტეგრირებული კონტროლის სხვა ელემენტებთან დაკავშირებით კი ქართული სამართალი საფუძვლიან რეფორმას საჭიროებს, რაც შესაძლებელია სრულად დაეფუძნოს ევროპული სამართლის მიდგომებს. **267**

ამის შემდეგ ნაშრომში განხილულია ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სტრუქტურა, რომელიც ნათლად აჩვენებს გერმანიის მოქმედი კანონმდებლობის განვითარების დონეს (მეთოთხმეტე პარაგრაფი). ვფიქრობ, ამ მხრივ, გერმანული სამართალი არის იმის ილუსტრაცია, რასაც ნებისმიერი ინდუსტრიული სახელმწიფოს გარემოს დაცვის სამართლის პოლიტიკა უნდა ემყარებოდეს. **268**

პირველ რიგში, თემატიზებულია ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების დინამიზირების საკითხი. დინამიზირება გვთავაზობს კონტროლის მოდელს, რომელიც სრულად ესადაგება გარემოს დაცვის მუდმივად ცვალებად ხასიათს. მისი ცენტრალური ინსტიტუტია მოგვიანებითი მოწესრიგება, რომელიც **269**

[642] იხ. მეცამეტე პარაგრაფი.

ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებას აძლევს საქმიანობის განმახორციელებელს ნებართვის გაცემის შემდეგ დაავალოს გარემოს დაბინძურების შემცირება იმ ფარგლებში, რასაც ითხოვს ახალი ტექნიკური ნორმები და ტექნოლოგიები. მართალია, ქართული სამართალი არ იცნობს დინმიზირებული ვალდებულებების ინსტიტუტს, თუმცა მოქმედი კანონმდებლობის სისტემური ანალიზის საფუძველზე, ნაშრომში გამოკვეთილია გარდამავალ პერიოდში ამ ინსტიტუტის ანალოგიის ამოქმედების შეზღუდული შესაძლებლობა. გრძელვადიან პერსპექტივაში კი ქართული კანონმდებლობა ამ მხრივ ფუნდამენტურ რეფორმას საჭიროებს, რისთვისაც გერმანული სამართლის მიდგომები (§17 BImSchG), ვფიქრობ, სრულიად მისაღებია.

270 მეორე მხრივ, დეტალურადაა გაანალიზებული ცალკეული ძირითადი (დაცვის, წინდახედულობის, ენერგოეფექტურობის და ნარჩენების მართვის) ვალდებულების სტრუქტურული ელემენტები. ამ საკითხებთან დაკავშირებით, ევროპულ და გერმანულ სამართალთან შედარებითი ანალიზი გვაძლევს იმის თქმის საფუძველს, რომ ქართულ სამართალში მოქმედებს მხოლოდ დაცვის ვალდებულება. რაც შეეხება წინდახედულობის ვალდებულებას (რომელიც გერმანულ სამართალში ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპის გავლენით, კიდევ უფრო გაფართოვდა ენერგოეფექტურობისა და ნარჩენების მართვის ვალდებულებებში), მას ქართულ სამართალში სანებართვო კონტროლის მატერიალური მასშტაბის მნიშვნელობა არა აქვს. საქმე ისაა, რომ სანებართვო გადაწყვეტილების მიღებისას ორიენტაცია კეთდება არა საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკაზე, არამედ გარემოს დაცვის ხარისხობრივ ნორმებზე, რომელიც გულისხმობს არა წინდახედულობის, არამედ დაცვის ვალდებულების რეალიზიბას.

271 ნაშრომში ერთ-ერთი ცენტრალური ადგილი უჭირავს ასევე ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების კონკრეტიზაციისა და რაციონალიზაციის საკითხებს (მეთხუთმეტე პარაგრაფი). პირველ რიგში საუბარია კონკრეტიზაციაზე, რომელიც მიიღწევა ზღვრულად დასაშვები ნორმების შემუშავების გზით და რომლის გარეშე ზემოთ აღნიშნულ ძირითად ვალდებულებათა შესრულება არ ხდება, ან მოხდება იმ ხარისხით, რა ხარისხის სტანდარტებსაც ადგენს ეს ზღრულად დასაშვები ნორმები. ამის გათვალისწინებით, გერმანული სამართალი გვთავაზობს გარემოს დაცვის ნორმირების მოქნილ და მაღალ სტანტარტებზე ორიენტირებულ მოდელს. გერმანულ სამართალში განსაზღვრულია გენერალური ზღვრულად დასაშვები ნორმების როგორც დაცვის, ისე წინდახედულობის ვალდებულებისათვის. მათი ინტეგრაცია ცალკეულ გადაწყვეტილებაში ემყარება ე.წ. ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების კონცეფციას, რაც შესაძლებელს ხდის გენერალური ნორმების კიდევ უფრო დახვეწას ცალკეული სანებართვო გადაწყვეტილების მეშვეობით. რაც შეეხება ქართულ სამართლს, მისი კრიტიკა და რეფორმის

პერსპექტივები იმ არგუმენტებს ემყარება, რომ ქართული სამართალი არ იცნობს არც წინდახედულობის ნორმებს და არც ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების კონცეფციის გამოყენების შესაძლებლობას.

ნაწილი 4. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის წარმოება-სამართლებრივი ასპექტები იმისიების დაცვის სამართალში

§17. სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა და ძირითადი სახეები

1. სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა

იმისიების დაცვის სამართალში სანებართვო წარმოება არის გენერალური 272
მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმების საფუძველზე ინდივიდუალური

გადაწყვეტილების მიღების პროცედურული ორგანიზების საშუალება.[643] ამიტომ, გარემოს დაცვის სამართალში ადმინისტრაციული წარმოების სახე უნდა იყოს კონკრეტულ ეკოლოგიურ საფრთხესთან მაქსიმალურად მისადაგებული[644] და ქმნიდეს ფაქტობრივი გარემოებების სრულფასოვანი გამოკვლევის შესაძლებლობას. გარემოს დაცვის სფეროში სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა განსაკუთრებით დიდია იმიტომ, რომ ამ სფეროში საჯარო ძალაუფლება, ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებისა და ლავირების დიდი შესაძლებლობის გამო, მომეტებულია.

273 ასეთ ქაოსურ სამართლებრივ სივრცეში სანებართვო წარმოება, უპირველესად, ემსახურება ფაქტობრივი გარემოებების სრულყოფილ გამოკვლევას. როგორც ცნობილია, სამართლებრივ სახელმწიფოში ნორმის მართებულად გამოყენების ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობა არის ფაქტობრივი გარემოებების ყოველმხრივი გამორკვევა.[645] ამ მიზნით, ადმინისტრაციული ორგანო ეყრდნობა სხვადასხვა ინფორმაციებს (განცხადებაზე თანდართულ დოკუმენტებს, დაინტერესებული მხარისაგან მიღებულ შენიშვნებსა და მოსაზრებებს და სხვ.), რაც ხელს უწყობს სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების პროცესს.[646]

274 გარდა ამისა, სანებართვო წარმოების მეშვეობით ხდება მულტიპოლარული კოლიზიური ინტერესების ერთმანეთთან შეჯერება.[647] ამ თვალსაზრისით, სანებართვო წარმოება მოწოდებულია იპოვოს ოქროს შუალედი როგორც ეკონომიკური აქტივობის წახალისებისათვის, ისე ძირითადი უფლებების სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების შესრულებისათვის.[648] საქმე ისაა, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება მესამე პირთა უფლებების შინაარსობრივ ელემენტებს უნდა ემყარებოდეს.[649] ამ პრინციპით გამოცემული აქტი კი ძირითადი უფლებების დაცვის გარდა, ამაღლებს ინვესტორის სამართლებრივი უსაფრთხოების გარანტიებს.

275 ისეთ შემთხვევაში, როცა გენერალური მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმა ზუსტად განსაზღვრავს სანებართვო გადაწყვეტილების წინაპირობებს, სანებართვო წარმოებას მხოლოდ ფორმალური მოწესრიგების მნიშვნელობა ენიჭება. ამიტომ მისი სახის შერჩევაც შესაბამისად უნდა მოხდეს. ასეთ დროს,

---

643 შეად. Schmidt-Aßmann, Der Verfahrensgedanke, in: Lerche u.a. (Hrsg.), 1984, S. 12.

644 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.

645 იხ. Stelkens/Bonk, VwVfG (Komm.), 2008, § 24, Rn. 1 ff.

646 დაწვრ. იხ. Schmidt-Aßmann/Ladenburger, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, 2003, Bd. I, § 18, Rn. 7.

647 Häfner, Verantwortungsteilung im Genehmigungsrecht, 2010, S. 63.

648 Würtenberger, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 1996, S.44.

649 Schmidt-Aßmann, Der Verfahrensgedanke, in: Lerche u.a. (Hrsg.), 1984, S. 25.

მაგ., საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების შემოღების მიზანშეწონილობისთვის ნაკლები ლეგიტიმური მიზანი იარსებებს.

2. სანებართვო წარმოების ძირითადი სახეები

2.1. გერმანული სამართალი

გერმანიის გარემოს დაცვის სამართალი იცნობს სანებართვო წარმოების სამ სახეს: 276

- მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება,
- საჯარო (ფორმალური) ადმინისტრაციული წარმოება,
- გეგმარებითი ადმინისტრაციული წარმოება.

შესაძლებელია ცალკეული მათგანის ზოგადი დახასიათება.

მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებაში[650] ძირითადი პროცედურული მოთხოვნები, როგორიცაა გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, საზოგადოების მონაწილეობა და სხვა, არ გამოიყენება. ამიტომ ის დგინდება მხოლოდ ნაკლებად სახიფათო საქმიანობების მიმართ. 277

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება გულისხმობს მაღალ პროცედურულ ლეგიტიმაციას.[651] ვინაიდან მასში ჩართულია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურაც, ამდენად ამ ლეგიტიმაციის ხარისხი უფრო დიდია.[652] ამ შემთხვევაში, განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტაციის ნუსხა განისაზღვრება სკოპინგის მეშვეობით, ხდება დაინტერესებული მხარეებისა და საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა და სხვა. ამიტომ, მისი დადგენა ხდება ისეთი ტიპის საქმიანობების მიმართ, რომელმაც შესაძლებელია ძირეულად შეცვლოს ადამიანის ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლები.[653] 278

გეგმარებითი ადმინისტრაციული წარმოება დგინდება ე.წ. კაუზალურ გეგმებისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების მიმართ (მაგ., მაგისტრალური გზების, აეროპორტების, ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობისა და სხვა მსგავსი სახის საქმიანობების მიმართ). მისი მიზანია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება დაეფუძნოს ალტერნატივათა შეფასებას. გერმანულ სამართალში გეგმარებითი წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების დამოუკიდებელი სახეა და ის წესრიგდება ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ 279

---

[650] § 19 BImSchG.

[651] პროცედურული ლეგიტიმაციის შესახებ იხ. Luhman, Legitimation durch Verfahren, 1997, S. 116.

[652] Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 248.

[653] Obermayer, VwVfG (Komm.), 1999, § 63, Rn. 10.

კანონით.[654] სპეციალური მოთხოვნები კი ინტერესთა შეჯერების კრიტერიუმების სახით მოცემულია სექტორალურ კანონმდებლობაში.[655]

2.2. ქართული სამართალი

280 გარემოსდაცვით ნებართვებთან და ლიცენზიებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოება, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, უნდა მიმდინარეობდეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით,[656] თუ კანონით ადმინისტრაციული წარმოების სხვა სახე არ არის დადგენილი.[657] სწორედ ეს უკანასკნელი გამონაკლისია დადგენილი საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობით, ვინაიდან სანებართვო წარმოების სახედ ის პრაქტიკულად მხოლოდ მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებას განსაზღვრავს. თუმცა, ამ მხრივ, განსხვავებული მოსაზრება აქვს გამოთქმული თბილისის სააპელაციო სასამართლოს. მისი მოსაზრებით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობა და მისი საჯარო განხილვა უნდა განიმარტოს როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება-გამოცემის წარმოებაში საქვეყნოობის უზრუნველყოფა.[658] ამ არგუმენტით, სასამართლომ უარყო ორჰუსის კონვენციის მეექვსე მუხლის არსებითი დარღვევის ფაქტი,[659] რომელიც ეხება საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას გარკვეული კატეგორიის საქმიანობებთან დაკავშირებით.

281 სასამართლოს ეს მოსაზრება არ არის დასაბუთებული შემდეგ გარემოებათა გამო: პირველი რიგში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის საჯარო განხილვის ორგანიზებას ახდენს მიკერძობული პირი (ინვესტორი), რომელიც, როგორც წესი, ადმინისტრაციული წარმოების წარმართვის პროცესს უნდა ჩამოშორდეს.[660] მეორე მხრივ, ამ ე.წ. პრივატიზირებული საჯარო წარმოებაში საზოგადოების მონაწილეობა ხდება მხოლოდ არასამართლებრივი აქტის (საჯარო განხილვის შემაჯამებელი ოქმის) მომზადების სტადიაზე. ადმინისტრაციული წარმოების ძირითად სტადიებზე (ანუ ეკოლოგიური ექსპერტიზისა და ნებართვის გაცემის სტადიებზე) საზოგადოების მონაწილეობა გათვალისწინებული არ არის.

---

[654] §§ 72-78 VwVfG.

[655] ატომის, წყლის, ნარჩენების, გზების, აეროპორტების და ა.შ. სფეროში მოქმედი მშენებლობის კანონმდებლობა, იხ. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 190 ff.

[656] სზაკ-ის 115-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

[657] სზაკ-ის 115-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

[658] სსგ 3ბ/917-12 (9.12.2012).

[659] იქვე.

[660] სზაკ-ის 92-ე მუხლი.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ინსტიტუტის მიმართ სახიფათო შეფასებას აკეთებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც. 2007 წელს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სარჩელით მიმართა ერთ-ერთმა გარმოსდაცვითმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის გარკვეული მუხლების[661] საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მოთხოვნით. მოსარჩელის მოსაზრებით, გარემოსდაცვითი ლიცენზიების მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით გაცემა ლახავს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტით გარანტირებულ უფლებას. სასამართლომ განჩინებით საქმე არ მიიღო არსებით განხილვაში იმ მოტივით, რომ მოსარჩელე არ წარმოადგენდა დაინტერესებულ მხარეს, ვინაიდან არ იკვეთებოდა ძირითადი უფლებების დარღვევის შესაძლებლობა. სასამართლოს განმარტებით, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების პირობებში „არსებობს იმის პრეზუმცია, რომ ადმინისტრაციული ორგანო შეასრულებს კანონმდებლობის მოთხოვნებს და საკონსტიტუციო სასამართლო ამ შემთხვევაში საფუძვლიანად ვერ მიიჩნევს ნებისმიერ სხვა ვარაუდს“.[662] **282**

ერთ-ერთ მსგავს საკითხთან დაკავშირებით ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილება[663] განსხვავებული განმარტების გაკეთების შესაძლებლობას იძლევა. ამ საქმეში დავა ეხებოდა სლოვაკეთის გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, რომელიც სატყეო ტერიტორიაში შესაძლებელს ხდიდა გამოყენებულიყო ისეთი ქიმიური ნივთიერებ, რომელიც ცხოველთა სამყაროს საფრთხეს უქმნიდა. ამის თაობაზე ინფორმირებული იქნა შესაბამისი უფლებადაცვითი ორგანიზაცია. თუმცა ადმინისტრაციულ წარმოებაში მას მონაწილეობის მიღების საშუალება არ მიეცა. ასოციაციამ სასამართლოში გაასაჩივრა როგორც ადმინისტრაციულ წარმოებაში მათი მონაწილეობის მიღების უფლების შეზღუდვა, ასევე ის ძირითადი აქტი, რომლის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის შესაძლებლობა მას არ მიეცა. 2011 წელს საქმის განხილვისას სლოვაკეთის უზენაესმა სასამართლოს რამდენიმე კითხვით მიმართა ევროპის სასამართლოს. ერთ-ერთი კითხვის შესაბამისად, ევროპის სასამართლოს პასუხი უნდა გაეცა კითხვაზე, თუ რამდენად იძლეოდა ორჰუსის კონვენციის მე-9 მუხლის მე-3 პარაგრაფი იმის შესაძლებლობას, რომ გარემოსდაცვით ორგანიზაციას მის მიმართ დარღვეული პარტიციპაციის უფლების დარღვევის გამო ძირითადი გადაწყვეტილებაც გაესაჩივრებინა. ამასთან დაკავშირებით, ევროპის სასამართლომ მკაფიო პასუხი არ გასცა,[664] თუმცა ცხადად მიანიშნა, რომ **283**

[661] კერძოდ საუბარი იყო ამ ლნკ-ის მე-20 და 26-ე მუხლების პირველ პუნქტებზე.
[662] სს განჩინება 2/1/410 (2007 წ.)
[663] EuGH, Rs. C-240/09, იხ. ZUR, 2011, S. 317 ff.
[664] EuGH, Rs. C-240/09, Rn. 53, იხ. ZUR, 2011, S. 320.

ორგანიზაციის მიმართ პროცედურული უფლებების დარღვევა გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის მოთხოვნის თაობაზე სასარჩელო უფლებამოსილების უფლებასაც გულისხმობს,[665] რითაც მან ხაზი გაუსვა ადმინისტრაციულ წარმოებაში პირთა მონაწილეობის მატერიალურ-სამართლებრივ მნიშვნელობას კანონიერი გადაწყვეტილების მიღების თვალსაზრისით.

§18. სანებართვო წარმოების სტრუქტურა

1. გერმანული სამართალი

284 გერმანიის გარემოს დაცვის სამართალში ნებართის გაცემსათან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოება ძირითადად მოწესრიგებულია იმისიების დაცვის კანონით.[666] არსებობს ასევე მთავრობის დადგენილება,[667] რომელიც დეტალურად აწესრიგებს ნებართვის, ნაწილობრივი ნებართვის, წინასწარი გადაწყვეტილების, საქმიანობის წინმსწრებად დაწყების და მოგვიანებითი მოწესრიგების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.[668]

1.1. მარტივი და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გავრცელების ფარგლები

285 იმისიების დაცვის სამართალი ადგენს როგორც საჯარო, ისე მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესებს. იმ საქმიანობის ჩამონათვალი, რომელიც ექვემდებარება საჯარო ან მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებას, განისაზღვრება მთავრობის დადგენილებით.[669] მასში მოცემულია სახიფათო და ნაკლებად სახიფათო საქმიანობების დიფერენცირებული კატალოგი. პირველი კატეგორიის საქმიანობებზე[670] ვრცელდება საჯარო წარმოებისათვის დადგენილი წესები,[671] ხოლო მეორე ნუსხაში ჩამოთვლილი ნაკლებად მნიშვნელოვანი საქმიანობების მიმართ[672] გამოიყენება მარტივი სანებართვო წარმოების წესები.[673] უმნიშვნელო საფრთხის შემცველი საქმიანობების მიმართ კი მოქმედებს ჩვეულებრივი საზედამხედველო კონტროლი.[674]

---

[665] EuGH, Rs. C-240/09, Rn. 51-52, იხ. ZUR, 2011, S. 320.
[666] §§ 10, 19 BImSchG.
[667] 9. BImSchV.
[668] § 1 der 9. BImSchV.
[669] 9. BImSchV.
[670] მაგ., დღე-ღამეში 20 ტონა და მეტი მინის წარმადობის ქარხნის განთავსება და ფუნქციონირება (2.8.1. des Anh. 1. BImSchG).
[671] იხ. § 10 BImSchG.
[672] მაგ., 100 კილოგრამიდან 20 ტონამდე მინის წარმადობის ქარხნის განთავსება და ფუნქციონირება (2.8.2. des Anh. 1 BImSchG).
[673] იხ. § 9 BImSchG.
[674] §§ 22-25 BImSchG.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება ვრცელდება საქმიანობაში არსებითი ხასიათის ცვლილებების შეტანის შემთხვევაშიც.[675] რაც შეეხება ნაკლებად მნიშვნელოვან ცვლილებებს, მის მიმართ მოქმედებს მხოლოდ ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებისათვის დადგენილი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესები.[676] 286

1.2. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების სტრუქტურული ელემენტები

1.2.1. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების მიზანი

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უზრუნველყოფს როგორც მეზობლისა და სხვა დაინტერესებული პირების, ისე საზოგადოების კვალიფიციურ მონაწილეობას. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, რამდენადაც წარმოება-სამართლებრივ ნორმებს ხშირად მატერიალური ნორმების მნიშვნელობა გააჩნია, ძირითადი უფლებებისათვის გარკვეულ საფრთხის შემცველი საქმიანობების მიმართ დადგენილი უნდა იქნეს ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახე.[677] სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, გარემოს დაცვის სფეროში სამართალში ადმინისტრაციული წარმოება უზრუნველყოფს მატერიალური სანებართვო წინაპირობების სრულფასოვან შემოწმებას. იმისიების დაცვის გერმანული სამართალი სწორედ ამ პრინციპს ემყარება. 287

1.2.2. წინასაკონსულტაციო ეტაპი

საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში სანებართვო განცხადების წარდგენას წინ უსწრებს ნებართვის მაძიებლის ოფიციალური შეხვედრები უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან. ის ემყარება ე.წ. ინსტიტუციონალიზებული მრგვალი მაგიდის მოდელს, რომლის მიზანია ნებართვის მაძიებლისთვის სანებართვო პროცედურებთან დაკავშირებით ყველა სახის ინფორმაციის მიწოდება.[678] ეს უკანასკნელი კი საშუალებას მისცემს განმცხადებელს გააკეთოს სრულყოფილი სანებართვო განაცხადი, რაც, ერთი მხრივ, ზოგავს ინვესტორის ფინანსებს, ხოლო, მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული წარმოების ეკონომიურობას. 288

---

[675] Dietlein, in: Landmann/Rohmer, BImSchG (Komm.), 2011, § 10, Rn. 19.

[676] ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების გავრცელების ფარგლების შესახებ იხ. ველის ნომერი 108-113.

[677] იხ. Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 10, Rn. 1.

[678] § 10 Abs. 1 S.1. BImSchG; Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 132.

289 იმისიების დაცვის სამართალი გამოყოფს სავალდებულო და არასავალდებულო წინასწარი კონსულტაციების შემთხვევებს. პირველ შემთხვევაში, წინასწარი კონსულტაცია არ არის სავალდებულო და ის მხოლოდ დაინტერესებული მხარის მოთხოვნის შემთხვევაში იმართება.[679] მოთხოვნის შემთხვევაში ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განმცხადებელს გაუწიოს ინფორმაციული ხასიათის დახმარება, რომელიც დაკავშირებულია სანებართვო წარმოების ვადებთან, წარმოსადგენი დოკუმენტების ნუსხასთან და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით.[680] საქმიანობის თავისებურებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობაც, რათა წინასწარ განისაზღვროს სანებართვო გადაწყვეტილებისათვის ყველა მნიშვნელოვანი გარემოება.[681] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსულტაციების გამართვა ემსახურება სანებართვო წარმოების დაჩქარების პროცესს და არა განცხადების თაობაზე რაიმე პოზიტიური გადაწყვეტილების მიღების მიზნებს.[682]

290 თუ საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში ინტეგრირებულია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა, მაშინ წინასწარი კონსულტაციის გავლა ნებართვის მაძიებლის მხრიდან სავალდებულოა.[683] ის გულისხმობს ყველა საჭირო მონაცემების წარმოდგენას, რომელიც საჭიროა სკოპინგის პროცედურის ჩასატარებლად და წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხის განსასაზღვრად.[684] საკონსულტაციო ეტაპზე შესაძლებელია სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების, ექსპერტების და გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების მონაწილეობა.[685]

1.2.3. განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტები

291 სანებართვო განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტების ნუსხა ერთ-ერთი არსებითი ელემენტია საქმიანობის დასაშვებობის სრულყოფილი შემოწმებისათვის. სწორედ წარმოდგენილი დოკუმენტები იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ დადგინდეს, თუ რამდენად შეესაბამება დაგეგმილი საქმიანობა გარემოსდაცვით მოთხოვნებს.

292 ეფექტური კონტროლის მიზნებისათვის, იმისიების დაცვის კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის წარმოსადგენი დოკუმენტების ამომწურავი ჩამონათვალი. დადგენილია ასეთი დოკუმენტების მხოლოდ მინიმალური (სავალდებულო) ნუსხა, ხოლო დამატებითი დოკუმენტების წარმოდგენის

---

[679] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 10, Rn. 20.
[680] §§ 2 Abs. 2 und 2a BImSchG; დაწვრ. იხ. Voßkuhle, Das Kooperationsprinzip im Immissionsschutzrecht, ZUR, 2001, S. 23 ff.
[681] დაწვრ. იხ. Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 144, 148, 150 ff.
[682] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 10, Rn. 20.
[683] § 2a der 9. BImSchV; იხ. Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 153 ff.
[684] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 10, Rn. 22.
[685] იქვე, § 10, Rn. 23.

საჭიროება განისაზღვრება დაგეგმილი საქმიანობის თავისებურების შესაბამისად, რაც ხელს უნდა უწყობდეს ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სრულყოფილად შემოწმებას.[686]

293 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.).[687] ამ მონაცემების შესაბამისად დგინდება, თუ რომელ კატეგორიას მიეკუთვნება დაგეგმილი საქმიანობა, რითაც განისაზღვრება კიდეც ადმინისტრაციული წარმოების სახეც.[688]

294 საქმიანობის დასაშვებობის თაობაზე სწორი გადაწყვეტილების მიღებისათვის ერთ-ერთი არსებითი მნიშვნელობის მქონე ინფორმაცია არის მონაცემები დაცვის ღონისძიებების შესახებ.[689] ამ თვალსაზრისით, თანდართული დოკუმენტები უნდა მოიცავდეს განსახორციელებელი ღონისძიებების დეტალურ დახასიათებას. მასში ასახული უნდა იქნეს 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.

295 თანდართული დოკუმენტის წარმოდგენილი უნდა იქნეს ასევე ნარჩენების მართვის გეგმა, რომელიც წინდახედულობისა და დაცვის ვალდებულებასთან ერთად იმისიების სამართლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სანებართვო წინაპირობაა[690] (ასეთი დოკუმენტი შეიძლება იყოს მაგ., წყალჩაშვების გეგმა[691]). ნარჩენების მართვის გეგმები განსაკუთრებით უნდა მოიცავდეს ნარჩენების თავიდან აცილებისა და გადამუშავების მეთოდებს. საჭიროების შემთხვევაში, დასაბუთებული უნდა იყოს ნარჩენების თავიდან აცილების ფაქტობრივი შეუძლებლობის ან ეკონომიკური თვალსაზრისით ასეთი აცილების მიზანშეუწონლობის საკითხები.[692]

---

[686] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 168.
[687] § 4a, Abs. 1, Nr. 1 der 9. BImSchV.
[688] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 173.
[689] § 4b der 9. BImSchV.
[690] § 5, Abs. 1, Nr. 3 und § 6 BImSchG.
[691] Pütz/Buchholz/Runte, Anzeige- und Genehmigungsverfahren, 2003, S. 278.
[692] § 4c der 9. BImSchV.

296 იმისიების სამართლის მნიშვნელოვანი მოთხოვნაა ენერგოეფექტურობის შესახებ მონაცემების წარმოდგენა, რომელიც უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას ეფიცინტური და ხელმომჭირნე ენერგომოხმარების თაობაზე.[693] მართალია, კანონმდებელი დეტალურად არ განსაზღვრავს ენერგოეფექტურობის შინაარსს, თუმცა მიუთითებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მისი კონკრეტიზაციის შესაძლებლობაზე.[694] ყოველ შემთხვევაში, სავალდებულოა, რომ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში ნათლად იყოს მითითებული ინფორმაცია გამოსაყენებელი ენერგიის სახეობისა და რაოდენობის შესახებ.[695]

297 სანებართვო წარმოებაში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინტეგრირების შემთხვევაში, წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხა განსხვავებულია. საქმიანობის მოცულობიდან გამომდინარე, დამატებით შესაძლებელია მოთხოვნილი იქნეს 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.[696] საკუთრივ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის შინაარსთან (სტრუქტურასთან) დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს კანონი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ.[697] სხვა შემთხვევაში, როცა სავალდებულო არ არის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა, წარმოდგენილი უნდა იყოს მინიმალური სახის დოკუმენტაცია.[698]

1.2.4. კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია

298 რამდენადაც საჯარო წარმოება გულისხმობს საზოგადოების ფართო ჩართულობას, ამ პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის გარანტია.[699] ერთი შეხედვით, ეს გარანტია უპირისპირდება საზოგადოების ინტერესს მიიღოს სათანადო ინფორმაცია დაგეგმილი საქმიანობის თაობაზე.[700] მეორე მხრივ, სახელმწიფოს აკისრია კომერციული საიდუმლოების დაცვის პოზიტიური ვალდებულება.[701] ლიტერატურაში არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა იმის თაობაზე, თუ რომელი ძირითადი უფლება მოიცავს ასეთი ვალდებულებას. ზოგიერთი ავტორი ამ გარანტიას მოიაზრებს პიროვნების დაცვისა და

[693] § 4d der 9. BImSchV.
[694] § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a BImSchG.
[695] დაწვრ. იხ. Pütz/Buchholz/Runte, Anzeige- und Genehmigungsverfahren, 2003, S. 279.
[696] § 4e der 9. BImSchV.
[697] დაწვრ. იხ. Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 207 ff.
[698] § 4 Abs. 2 der 9. BImSchV.
[699] § 10 Abs. 2 BImSchG.
[700] შეად. Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 241.
[701] Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, S. 53.

ინფორმაციული თვითგანსაზღვრის უფლების სფეროში.[702] გაბატონებული მოსაზრების თანახმად კი ის საკუთრების უფლების დაცულ სფეროში მოიაზრება, ვინაიდან კომერციული საიდუმლოების დაცვა ძირითადად ქონებრივი ტიპის ურთიერთობებს გულისხმობს.[703]

ვინაიდან კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია ძირითადი უფლებების დაცულ სფეროს მიეკუთვნება, იმისიების დაცვის კანონი ქმნის ასეთი ტიპის ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის შესაფერის პროცედურულ წესებს. პირველ რიგში, სანებართვო განმცხადებაში ნებართვის მაძიებლის მხირდან უნდა მიეთითოს საიდუმლო დოკუმენტაციის ნაწილზე, რაც ცალკე წარედგინება ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს.[704] საიდუმლოდ აღიარებაზე განაცხადის გაკეთება გამოხატავს მხოლოდ განმცხადებლის პოზიციას, საბოლოო გადაწყვეტილებას კი ამ საკითხთან დაკავშირებით იღებს ადმინისტრაციული ორგანო.[705] გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსმენილი უნდა იყოს განმცხადებლის დამატებითი მოსაზრებები.[706] სათანადო დასაბუთების შემთხვევაში, მიიღება გადაწყვეტილება ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევის თაობაზე, რაც ქვეყნდება საჯაროდ.[707] **299**

კომერციული საიდუმლოების განსაზღვრის კონკრეტული კრიტერიუმები კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული. პოზიტიური გაგებით, კომერციულ საიდუმლოებაში მოიაზრება ისეთი მონაცემები, რომელიც დაკავშირებულია სამეწარმეო საქმიანობასთან, ცნობილია მხოლოდ შეზღუდული პირთა წრისათვის, განმცხადებლის მიერ მიჩნეულია ასეთად და მისი საიდუმლოდ მიჩნევა განპირობებულია მეწარმის ეკონომიკური ინტერესებით.[708] **300**

ნეგატიური გაგებით, ინფორმაცია კომერციულ საიდუმლოდ არ მიიჩნევა შემდეგი ორი გარემოების არსებობისას. კერძოდ, თუ: **301**

- ინფორმაციამ დაკარგა სადუმლოდ აღიარების კრიტერიუმები. ასეთი შეიძლება იყოს ისეთი ინფორმაცია, რომლის დაცვა ფართო გავრცელებისაგან შეუძლებელია, ან ის უკვე ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის.[709] საიდუმლოდ არ შეიძლება ასევე ჩაითვალოს

[702] Breuer, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht, NVwZ, 1986, S. 172.
[703] Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, S. 60; Breuer, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht, NVwZ, 1986, S. 174.
[704] § 10 Abs. 2 S. 1 BImSchG.
[705] Pütz/Buchholz/Runte, Anzeige- und Genehmigungsverfahren, 2003, S. 156 ff.
[706] § 10 Abs. 3 S. 2 der 9. BImSchV.
[707] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 253.
[708] Breuer, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht, NVwZ, 1986, S. 172; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, BImSchG (Komm.), 2011, § 10 Rn. 60.
[709] Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, S. 69 ff.; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, BImSchG (Komm.), 2011, § 10, Rn. 61.

ინფორმაცია, რომელიც გაშვებულია საპატენტო წარმოებაში და მასზე არსებობს ხელმისაწვდომობა, ან მის შესახებ ინფორმაცია გამოქვეყნებულია რომელიმე სამეცნიერო ჟურნალში;[710]

– ინფორმაცია თავისი ბუნებით არ შეიძლება დაექვემდებაროს დაცვას. ასეთი შეიძლება იყოს სახელმძღვანელო ინსტრუქციები (მაგ., ბიოციდ-პესტიციდებით სარგებლობასთან დაკავშირებით), ნივთიერების ფიზიო-ქიმიური მახასიათებლები, გაუვნებელყოფის პროცედურები, უბედური შემთხვევის დროს გამოსაყენებელი უსაფრთხოების ღონისძიებები და სხვ.[711] საიდუმლო ინფორმაციად არ შეიძლება ჩაითვალოს ასევე ინფორმაცია, რომელიც შეიცავს ატმოსფერული ჰაერის, წყლის ან ნიადაგზე ზემოქმედების განმსაზღვრელ მონაცემებს.[712] საიდუმლოდ არ ჩაითვლება იმისიების შესახებ არსებული ნებისმიერი ინფორმაცია, თუნდაც ის ატარებდეს ეკონომიკურად დასაშვებ შინაარსს.[713]

302 ინფორმაციის მიჩნევა კომერციულ საიდუმლოებად ჯერ კიდევ არ ნიშნავს მის დახურვას საჯარო ხელმისაწვდომობისათვის. ამ შემთხვევაში ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია მოახდინოს სამართლებრივი სიკეთეების ერთმანეთთან შეჯერება და ერთმანეთს შეუპირისპიროს კომერციული საიდუმლოების გაუმჟღავნებლობის ინტერესი და საზოგადოების მაღალი ინტერესი ასეთი ინფორმაციის მიღებაზე.[714] ამის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ნოვატორული დაცვის ღონისძიებები, რომელსაც იყენებს საწარმო უბედური შემთხვევის თავიდან აცილების მიზნით, რაც პირდაპირ კავშირშია ჯანმრთელობის დაცვის საკითხთან.

1.2.5. ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნება და დოკუმენტაციის გაცნობა

303 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.[715]

---

[710] Roßnagel/Bizer, Geheimnis- und Datenschutz, GewArch, 1992, S. 124 ff.

[711] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 257.

[712] იქვე.

[713] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 10, Rn. 35.

[714] § 10 Abs. 2 S. 2 BImSchG; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, BImSchG (Komm.), 2011, § 10, Rn. 62.

[715] § 10 Abs. 4 BImSchG.

საკუთრივ ინფორმაციის გავრცელების არეალი დამოკიდებულია დაბინძურების მასშტაბზე.[716] დიდი გაფრქვევის შემთხვევაში ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განცხადება სანებართვო წარმოების დაწყების შესახებ დაანონსოს რამდენიმე რეგიონალურ ბეჭდურ ორგანოში. ხოლო თუ საწარმოს განთავსების ადგილის მიხედვით ტერიტორიულ ერთეულში ვრცელდება რამდენიმე ბეჭდური ორგანო, მაშინ განცხადება უნდა გამოქვეყნდეს ყველა გამოცემაში.[717] ამავე დროს, გამოქვეყნების ფორმა ისე უნდა იყოს შერჩეული, რომ დაგეგმილი საქმიანობის თაობაზე ინფორმირების მიზანი შეძლებისდაგვარად ოპტიმალურად იქნეს მიღწეული. ამდენად, ეს მოთხოვნა შესრულებულად არ ჩაითვლება, თუ განცხადება განთავსებულია მაგ., რთულად წასაკითხი შრიფტით, ან უჩვეულო რუბრიკაში.[718] განცხადება უნდა იყოს გასაგები და შინაარსობრივად საკმარისი ინფორმაციის შემცველი, თუ რა ტიპისა და მოცულობის საქმიანობაზეა საუბარი.[719] უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ასევე ნებისმიერი ცვლილების შესახებ ხელახალი ინფორმირება, განსაკუთრებით საფეხუროვანი სანებართვო წარმოების შემთხვევაში.[720] თუ საქმიანობა დაგეგმილია მეზობელი სახელმწიფოს საზღვარზე, მაშინ შესაბამისი ინფორმირება უნდა გაკეთდეს ამ სახელმწიფოსათვის (მაგ., მეზობელი სახელმწიფოს უახლესი მუნიციპალიტეტის ბეჭდურ ორგანოში).[721] 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.[722] **304**

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.[723] **305**

რამდენადაც თანამედროვე ტექნიკური მიღწევები და ტექნოლოგიური პროცესები არასაბუნებისმეტყველო პროფესიის ადამიანისათვის უმეტეს შემთხვევაში გაუგებარია, გერმანული სამართალი ითვალისწინებს დოკუმენტაციის გაცნობის **306**

---

[716] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 274.

[717] Dietlein, in: Landmann/Rohmer, BImSchG (Komm.), 2011, § 10, Rn. 73.

[718] Haismann-Grasel, Bürgerbeteiligung an gebundenen Verwaltungsentscheidungen, 1985, S. 42 f.

[719] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 277.

[720] იქვე, Rn. 281 ff.

[721] იქვე, Rn. 281 ff.

[722] Dietlein, in: Landmann/Rohmer, BimSchG (Komm.), 2011, § 10 Rn. 85.

[723] § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG; § 9 Abs. 2 der 9. BImSchV; აღსანიშნავია, რომ თავდაპირველად ეს ვადა შეადგენდა ორ კვირას, ხოლო მოგვიანებით გაიზარდა ორ თვემდე. 1990 წელს ის კვლავ შემცირდა და დღემდე მოქმედებს ერთთვიანი ვადა, იხ. Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 305.

პროცესში მოქალაქეებისათვის ექსპერტ-სპეციალისტების დახმარების უზრუნველყოფას.[724] კანონით გარანტირებულია აუცილებელი ჩანაწერების გაკეთებისა და მნიშვნელოვნად მიჩნეული დოკუმენტების უფასოდ გადაღების უფლება.[725]

307 გაცნობის ადგილი, როგორც წესი, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს შენობაა, თუმცა „საჭიროების შემთხვევა შერჩეული უნდა იქნეს შესაბამისი ადგილი დაგეგმილი საქმიანობის ტერიტორიის მახლობლად“,[726] რომლის მიზანია დროის დაზოგვა და შორ მანძილზე მოქალაქეთა გადაადგილებით მოსალოდნელი დისკომფორტის თავიდან აცილება.[727]

1.2.6. შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა

308 დოკუმენტების გაცნობის ვადის გასვლიდან ორი კვირის ვადაში შესაძლებელია დაგეგმილი საქმიანობის მიმართ შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა,[728] რომლის მეშვეობით ყველას ეძლევა შესაძლებლობა ზეგავლენა მოახდინიოს საბოლოო გადაწყვეტილების ფორმირებაზე.

309 შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოუდგენლობის შემთხვევაში პირი კარგავს წარმოება-სამართლებრივ და საპროცესო-სამართლებრივ უფლებებს. პირველ რიგში, პირი მონაწილეობას ვერ მიიღებს სანებართვო წარმოების შემდეგ (ანუ მოსაზრებების განხილვის) ეტაპზე.[729] ის კარგავს ასევე საქმის სასამართლოში გასაჩივრების უფლებას.[730] გამონაკლისი წესი მოქმედებს იმ შემთხვევაში, როცა დაინტერესებული პირი სარგებლობს განსაკუთრებული კერძო-სამართლებრივი სტატუსით.[731] თუმცა ეს უკანასკნელი გულისხმობს არა სანებართვო წარმოებაში ჩართვის, არამედ მხოლოდ სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილებას.[732] განსაკუთრებული კერძო-სამართლებრივი სტატუსი გამომდინარეობს კონკრეტული სამოქალაქო სამართლებრივი უფლებიდან[733] (მაგ., სამეზობლო ნორმებიდან, ქირავნობის ან იჯარის ხელშეკრულებიდან, უზუფრუქტის ან

---

[724] იხ. Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 296.
[725] დაწვრ. იხ. იქვე, Rn. 311 ff.
[726] § 10 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV.
[727] Sellner, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 1988, Rn.139.
[728] § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG.
[729] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 336, 381.
[730] იქვე, Rn. 381.
[731] § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG.
[732] § 15 Abs. 6 S. 2 der 9. BImSchV.
[733] გარემოს დაცვის სამართალში არსებობს ასევე კერძო სამართლის მიმართულება, იხ. ჭანტურია, უძრავი ნივთების საკუთრება, 2001, გვ. 220-222.

სერვიტუტის უფლებიდან და სხვ.) და არა საჯარო სამეზობლო სამართლებრივი საფუძვლებიდან.[734]

310 წარმოდგენილი მოსაზრებები შინაარსობრივად უნდა ეხებოდეს დაგეგმილ საქმიანობას. მისი საგანი შეიძლება იყოს შერჩეული ტერიტორია, საწარმო-დანადგარის 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.[735] შენიშვნისა და მოსაზრების დასაშებობის თვალსაზრისით, კანონის მოითხოვს დადგინდეს, თუ რამდენად ღირებულია განმცხადებლის მონაწილეობა სანებართვო წარმოებაში.[736] ამასთან დაკავშირებით შიშველი პროტესტი დაგეგმილი საქმიანობის წინააღმდეგ, გერმანული სასამართლო პრაქტიკის თანახმად, არ უნდა იქნეს განხილვისთვის დაშვებული.[737] როგორც აღინიშნა, შინაარსობრივად ღირებული პროტესტისათვის არ არის აუცილებელი, რომ ის უშუალოდ განმცხადებელს ეხებოდეს, არამედ ის შეიძლება მიმართული იყოს საყოველთაო ინტერესების დაცვისაკენ.[738]

1.3. გზშ-ის პროცედურის ინტეგრაცია საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში

1.3.1. გზშ-ის გენეზისი, მისი მნიშვნელობა და გავრცელების ფარგლები

1.3.1.1. გზშ-ის ინსტიტუტის გენეზისი

311 გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტიტუტის („enviromental impact statement“) ჩანასახი ჯერ კიდევ 1970 წელს გაჩნდა აშშ-ის გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში.[739] მოგვიანებით მან ფართო გავრცელება ჰპოვა ევროპულ

[734] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 336, 404.
[735] Czajka, in: Feldhaus, BImSchR (Komm), 1981, § 10, Rn. 55.
[736] § 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG.
[737] დაწვრ. იხ. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, BImSchG (Komm.), 2011, § 10, Rn. 133.
[738] მაგ. იხ. იქვე, Rn. 124.
[739] აშშ-ის 1970 წლის „National Environmental Policy Act“-ის 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“. თანამედროვე ინგლისურ ენაში ის ფამკვიდრებულია როგორც „environmental impact assessment“ - EIA.

სამართალში, რომელიც აისახა კიდევაც ევროკავშირის შესაბამის დირექტივაში (1985 წ.).[740] გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტიტუტის განვითარება გერმანიაშიც ამერიკულ სამართალს უკავშირდება. სწორედ მისი გავლენით მოხდა პირველი სახელმძღვანელო პრინციპების ჩამოყალიბება (1975 წ.). მოგვიანებით კი, უკვე ევროპული სამართლის გავლენით,[741] გერმანიაში მოხდა მისი მოწესრიგება სპეციალური კანონის საფუძველზე (1990 წ.).[742]

312 საქართველოში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტიტუტის განვითარება 90-იანი წლების შუა პერიოდიდან დაიწყო, რაც გარკვეული თავისებურებით ხასიათდებოდა. საქმე ის იყო, რომ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა ქართულ სამართალში თავიდანვე არ იყო გამიჯნული ეკოლოგიური ექსპერტიზისა და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის პროცედურებისაგან.

1.3.1.2. გზშ-ის პროცედურის მნიშვნელობა

313 გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა ქმნის გარემოს შესახებ ყველა რელევანტური ინფორმაციის მოპოვების შესაძლებლობას.[743] მისი შედეგია ინტერდისციპლინური შინაარსის დოკუმენტის (გზშ-ის ანგარიშის) მომზადება, რომელშიც ასახული იქნება სრულყოფილი ინფორმაცია გარემოს ცალკეულ კომპონენტებსა და სიკეთეებზე, ასევე, სოციალურ და ეკონომიკურ გარემოზე ის მავნე ზემოქმედება, რაც მოსალოდნელი იქნება დაგეგმილი. აღსანიშნავია, რომ ლიტერატურაში გზშ ხშირად დახასიათებულია როგორც რომანტიული ევფენიზმი, ვინაიდან ინდუსტრიული საქმიანობის გარემოსთან თავსებადობა, რაც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მიზანია, სინამდვილეში უტოპიურია.[744] თუმცა ამის ამბიცია არც უნდა არსებობდეს, რადგან ასეთი მიდგომა გამოიწვევდა ინდუსტრიული საქმიანობის ან ინფრასტრუქტურული პროექტების სრულ აკრძალვას. სინამდვილეში გზშ უფრო რეალისტურ მიზნებს ემსახურება, კერძოდ, მისი მეშვეობით ხდება გარემოსდაცვითი ინფორმაციის შეგროვება და ეკოლოგიური ინტერესების გამოკვეთა/რანჟირება, რათა საქმიანობის დასაშვებობის პროცესში უზრუნველყოფილი იქნეს ინტერესთა შეჯერება და სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღება.[745]

---

[740] Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ახალი რედაქცია ამოქმედდა 2011 წელს).

[741] Koch /Siebel-Huffmann, Das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP, NVwZ, 2001. S. 1081 ff.

[742] Gesetz von 12.02.1990 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

[743] Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 340.

[744] იხ. Vallendar, Die UVP-Novelle zur 9. BImSchV, UPR, 1992, S. 214.

[745] იქვე, S. 214.

პროცედურული თვალსაზრისით, გზშ ემსახურება საზოგადოების ინფორმირებას და ადმინისტრაციულ წარმოებაში მის სრულფასოვან ჩართვას. ამავე დროს, ის არ არის დამოუკიდებელი სამართლებრივი ინსტიტუტი,[746] არამედ ინტეგრირებულია ერთიან სანებართვო წარმოებაში.[747] თუმცა მას საბოლოო სანებართვო გადაწყვეტილებაზე არსებითი სახის ზემოქმედების მოხდენა შეუძლია, ის ადმინისტრაციულ ორგანოს აიძულებს ან გაითვალისწინოს გზშ-ის პროცესში გამოკვეთილი ინტერესები, ან დაასაბუთოს ამ ინტერესების უარყოფის საფუძვლიანობა. **314**

ეკონომიურობის თვალსაზრისით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა არის ძვირი და დროში გაწელილი მექანიზმი.[748] თუმცა თუ გავითვალისწინებთ მის მნიშვნელობას მოსალოდნელი საფრთხეების შემცირების თვალსაზრისით, მაშინ ეს გარემოება მისი უარყოფის არგუმენტად არ უნდა იქნეს დასახელებული. ერთადერთი მთავარი მოთხოვნა, რაც ამ შემთხვევაში არსებობს, არის ფინანსური თანაზომიერება. ამასთან დაკავშირებით, ევროპული კომისიის რეკომენდაციით, დიდი პროექტების შემთხვევაში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურისთვის გასაწევი ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს საქმიანობის მთლიანი ღირებულების 1%-ს.[749] **315**

1.3.1.3. გზშ-ის გავრცელების ფარგლები (ე.წ. სკრინინგის პროცედურა)

სკრინინგი არის გარკვეული საქმიანობების მიმართ გზშ-ის პროცედურის ჩატარების საჭიროების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების, გარემოს დაცვასა და ეკონომიკური საქმიანობის ლიბერალიზაციას შორის ოქროს შუალედის პოვნის საშუალება. ამ თვალსაზრისით, გერმანულ სამართალში (ევროპული სამართლის მსგავსად) გზშ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობები იყოფა სავალდებულო და არასავალდებულო კატალოგებად. არასავალდებულო კატალოგში მოცემული საქმიანობების მიმართ სწორედ სკოპინგის მეშვეობით ხდება ცალკეული შემთხვევის შეფასება, რის შემდეგაც გადაწყვეტილება მიიღება ინდივიდუალური საჭიროებების შესაბამისად. შესაძლებელია ამ რეგულაციების დახასიათება ევროპული და გერმანული სამართლის მიხედვით. **316**

[746] § 2 Abs. 1 UVPG.
[747] Peters, Umveltverwaltungsrecht, 1996, S. 15 ff.
[748] იხ. KOM 93/575.
[749] იქვე.

317 ევროკავშირის დირექტივა[750] მოიცავს გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული ეკონომიკური ტიპის საჯარო და კერძო საქმიანობებს[751] ისე, რომ მათ შორის რაიმე პრინციპულ განსხვავებას არ აკეთებს.[752] გზშ-ის ჩატარების თვალსაზრისით, ეს საქმიანობები იყოფა ორ კატალოგად: დირექტივის პირველ დანართში მოცემული საქმიანობების მიმართ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარება ყოველთვის აუცილებელია.[753] დირექტივის მეორე დანართში მოცემული საქმიანობების მიმართ კი გზშ-ის ჩატარების ან ჩატარებაზე უარის თქმის საკითხი ე.წ. სკოპინგის ინსტრუმენტის მეშვეობით წყდება.[754]

318 იმავე თვალსაზრისით, გერმანულ სამართალში გზშ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობები დიფერენცირებულია შემდეგნაირად: საქმიანობების ენუმერაციული (ამომწურავი) ჩამონათვალი მოცემულია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ კანონის დანართში.[755] დანართი იყოფა ორ სვეტად. აქედან პირველი სვეტი აღინიშნება „X“-ით, რომელშიც ჩამოთვლილი საქმიანობები სავალდებულოდ ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას.[756] მეორე სვეტი, თავის მხრივ, მოიცავს ორი ქვეჯგუფის საქმიანობას: პირველი ქვეჯგუფი აღინიშნება „A“-თი, რაც ნიშნავს სკრინინგის ზოგადი წესის გამოყენებას.[757] მეორე ქვეჯგუფის საქმიანობები აღინიშნება „S“-ით, რაც გულისხმობს წინასწარი შეფასების ჩატარებას სპეციალური წესის შესაბამისად, რომელიც დადგენილია დაგეგმილი საქმიანობის ტერიტორიული ადგილმდებარეობის მაღალი ეკოლოგიური მნიშვნელობიდან გამომდინარე.[758]

1.3.1.4. გზშ-ის მასშტაბი (ე.წ. სკოპინგის პროცედურა)

319 სკოპინგის პროცედურა გულისხმობს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის შინაარსის, შემადგენლობის განსაზღვრას ცალკეული საჭიროების შესაბამისად. ევროპული (ისევე როგორც გერმანული) სამართალი იცნობს ასეთი შემადგენლობის სავალდებულო, ანუ მინიმალურ და დამატებით სტრუქტურას. ამ მხრივ, ევროკავშირის დირექტივა[759] ადგენს ყველა იმ აუცილებელ მონაცემთა ნუსხას, რომელიც სავალდებულოა გარემოზე ზემოქმდების შეფასების

[750] 85/337/EWG.
[751] საქმიანობების ჩამონათვალი იხ. Anhang I und II des 85/337/EWG.
[752] Art. 1 Abs. 1 85/337/EWG.
[753] გზშ–ზე დაქვემდებარებული საქმიანობების სრული ნუსხა ევროპული სამართლის მიხედვით იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010 წ. გვ. 76-84.
[754] სკრინინგის ჩატარების მატერიალური კრიტერიუმების შესახებ დაწვრ. იხ. იქვე, გვ. 61-63.
[755] Anhang 1 UVPG.
[756] § 3 UVPG.
[757] § 3c Satz 1 UVPG.
[758] იქვე.
[759] 85/337/EWG.

განხორციელებისათვის.[760] ეს არის წარმოსადგენი დოკუმენტაციის საერთო ნუსხა (მაგ., პროექტის აღწერა, მოსალოდნელი ზემოქმედების დახასიათება, ალტერნატიული და შემარბილებელი ღონისძიებების შესახებ ინფორმაცია, არატექნიკური რეზიუმე და სხვ.[761]), რაც გზშ-ას დაქვემდებარებულ ყველა საქმიანობას ერთნაირად მოეთხოვება. ამავე დროს, დირექტივა ადგენს მონაცემთა დამატებით ნუსხას, რომლის მიმართაც ტარდება სკოპინგის პროცედურა. მისი მეშვეობით კონკრეტული საქმიანობისათვის დგინდება დამატებითი ვალდებულება.[762] ამ უკანასკნელის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით ერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრებისა და დისკრეციის შეზღუდვის მიზნით დირექტივა ადგენს კრიტერიუმებს, რომელსაც ეფუძნება ცალკეული გადაწყვეტილება.[763]

სკოპინგის პროცედურის ეფექტურად განხორციელების მიზნით გერმანული სამართალი ადგენს ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის ვალდებულებას.[764] ამ პროცედურის მეშვეობით ხდება გზშ-ის ანგარიშის შინაარსის დადგენა (დოკუმენტაციის ნუსხა, გზშ-ის ზუსტი საგანი, კვლევის მეთოდები და სხვა[765]).[766] ევროპული სამართლის გავლენით, გერმანული სამართალი სკოპინგის პროცედურას უქვემდებარებს დოკუმენტაციის მხოლოდ იმ ნუსხას, რომელიც მოცემულია დამატებითი დოკუმენტაციის სახით, მინიმალური სიით მოთხოვნილი მონაცემები წარმოდგენა კი, როგორც უკვე აღინიშნა, ყველა შემთხვევაში სავალდებულოა.[767] 320

1.3.2. გზშ-ის შედეგების ინტეგრაცია სანებართვო წარმოებაში

„გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“[768] გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონის (1990 წ.) თანახმად, სანებართვო გადაწყვეტილების მიღება მოიცავს ადმინისტრაციული წარმოების სამ საფეხურს:[769] 321

- გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის რეზიუმირება (შეჯამება),
- გარემოზე მოსალოდნელი შედეგების შეფასება,

[760] Art. 5 Abs. 1 85/337/EWG.
[761] Anhang IV 85/337/EWG.
[762] Art. 5 Abs. 2 85/337/EWG.
[763] იქვე.
[764] § 5 UVPG; დაწვრ. იხ. ველის ნომერი 288-290.
[765] Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 351.
[766] სკოპინგის პროცედურა დეტალურად წესრიგდება მთავრობის დადგენილებით (Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 18.09.2012 zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPVwV).
[767] § 6 Abs. 3-4 UVPG; დაწვრ. იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 351.
[768] Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG (12.02.1990).
[769] §§ 11 und 12 UVPG.

– შეფასების შედეგების გათვალისწინება სანებართვო წარმოებაში.

გერმანულ სამართალში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინტეგრაცია მომიჯნავე სფეროს კანონმდებლობით დადგენილ ადმინისტრაციულ წარმოებებში ეფუძნება ამ კანონმდებლობებში წარმოდგენილი საქმიანობების ურთიერთგადაკვეთის პრინციპს.

შესაძლებელია საკუთრივ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ცალკეული საფეხურის ზოგადი დახასიათება.

322 პირველ საფეხურზე ხდება დაგეგმილი საქმიანობისაგან მოსალოდნელი ზემოქმედების სისტემატიზირებული აღწერა (Risikoabschätzung).[770] მისი მიზანია გზშ-ის პროცედურის შემდეგი ორი საფეხურისათვის (შეფასებისა და გათვალისწინებისათვის) სამართლებრივი და ფაქტობრივი ბაზისის შექმნა.[771] მასში აისახება ყველა რელევანტური მონაცემები (დაგეგმილი ღონისძიებები, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა, ტექნოლოგიური ციკლი, საზოგადოებისა და ტრანსსასაზღვრო მონაწილეობის შედეგები და სხვ.[772]). მართალია ეს მონაცემები გარკვეულ ზეგავლენას ახდენს სანებართვო გადაწყვეტილების დასაბუთების ნაწილზე,[773] მაგრამ ვინაიდან რეზიუმირება არ არის არც ნებართვის გაცემის რაიმე აუცილებელ წინაპირობა და არც შუალედური ადმინისტრაციული აქტი, ამდენად ის მართლმსაჯულებით კონტროლს არ ექვემდებარება.[774]

323 მეორე საფეხურზე ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ახდენს პირველ საფეხურზე გამოკვეთილი ასპექტების შეფასებას (Risikobewertung). მისი მიზანია გზშ-ის შედეგების გათვალისწინების უზრუნველყოფა სანებართვო წარმოების ეტაპზე.[775] ამ თვალსაზრისით, ის არის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის დამამთავრებელ ეტაპი.[776] პირველი საფეხურისაგან განსხვავებით, მისი მიზანია ზემოქმედების მოსალოდნელი შედეგების შეფასება როგორც სამართლებრივი,[777] ისე არასამართლებრივი კრიტერიუმების (მაგ., მეცნიერების ან ტექნიკის მიღწევების, საექსპერტო შეფასებების და ა.შ.) შესაბამისად.[778] შეფასება მოიცავს გარე ფაქტორების გათვალისწინებასაც, რომელშიც იგულისხმება სექტორალური (მაგ., მშენებლობის, საზოგადოებრივი

[770] § 11 UVPG.
[771] Beckmann, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG (Komm.), 1012, § 1,1 Rn. 1.
[772] § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 1-5, Abs. 4 S.1 UVPG. იხ. Beckmann, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG (Komm.), 1012, § 11, Rn. 10.
[773] Beckmann, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG (Komm.), 1012, § 11, Rn. 18.
[774] იქვე, § 11, Rn. 29.
[775] იქვე, § 12, Rn. 18.
[776] Wulfhorst, in: Landmann/Rohmer, UVPG (Komm.), § 12, Rn. 36.
[777] იქვე, § 12, Rn. 22 ff.
[778] იქვე, § 12, Rn. 30 ff.

ჯანდაცვის და ა.შ.) კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების, ასევე, გარე ინტერესების ერთობლიობა (მაგ., საზოგადოებრივი ტრანსპორტის გაუმჯობესება, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა ან შენარჩუნება და სხვ.).[779]

მესამე საფეხურზე წყდება გზშ-ის პროცედურის ფარგლებში მიღებული შედეგების (მკაფიოდ გამოკვეთილი ეკოლოგიური ინტერესების) დაძლევის საკითხი.[780] ეს იმას ნიშნავს, რომ სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში ეკოლოგიურ სტანდარტებს არ ენიჭება აბსტრაქტული უპირატესობა,[781] არამედ გადაწყვეტილება მიიღება ინტერესთა შეჯერებისა და თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე.[782] თუმცა ამ შემთხვევაში დაცული უნდა იქნეს „გარემოს ნამდვილი წინდახედულობის შესახებ“ კანონში ჩადებული აუცილებელი მექანიზმები.[783] **324**

1.3.3. გზშ-ის პროცედურის ორგანიზებაზე პასუხისმგებელი პირი

ქართული სამართლისაგან განსხვავებით, გერმანული სამართლის მიხედვით, არა მხოლოდ სანებართვო წარმოების,[784] არამედ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ეტაპზეც, სახელმწიფო თავად არის ვალდებული უზრუნველყოს საზოგადოების მონაწილეობა,[785] ხოლო შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენის შემთხვევაში, თვითონვე დაასაბუთოს საქმიანობის დასაშვებობის მიზანშეწონილობის საკითხი.[786] ამ თვალსაზრისით, გერმანულ სამართალში ინვესტორის ვალდებულება მხოლოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის შემუშავებას გულისხმობს, რომელსაც ენიჭება მხოლოდ „Non liquet“[787] სიტუაციების გამორკვევის მნიშვნელობა. **325**

1.3.4. საზოგადოებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა

გერმანული სამართალში ერთ-ერთი ცენტრალური ადგილი უჭირავს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურაში საზოგადოებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობის საკითხს, რომლის **326**

---

[779] იქვე, § 12, Rn. 43.
[780] იქვე, § 12, Rn. 66.
[781] იქვე, § 12, Rn. 8; Rn. 67 ff.
[782] იქვე, § 12, Rn. 67.
[783] § 12 UVPG.
[784] § 10 BImSchG. დაწვრ. იხ. Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 1 ff.; Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 10, Rn. 1 ff.
[785] § 9 Abs. 1. Alt. 1 des Gesetzes von 12.02.1990 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).
[786] § 9 Abs. 2 UVPG. შეად. ორჰუსის კონვენციის მე-6 მუხლი (საქართველო შეურთდა 2000 წ.).
[787] „Non liquet“-ის შესახებ იხ. Berg, Beweismaß und Beweislast, 1995, S. 74 ff.

უზრუნველყოფა ხდება როგორც ეროვნულ, ისე ტრანსსასაზღვრო დონეზე.[788]

327 პირველ რიგში სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებს ეძლევათ შესაძლებლობა წარმოადგინოს მოსაზრებები მისი კომპეტენციის ფარგლებში.[789] ასეთი ორგანოების წრე მხოლოდ კონკრეტული შემთხვევის შესაბამისად განისაზღვრება. ეს შეიძლება იყოს სოფლის მეურნეობის, ტყის, წყლის, ატმოსფერული ჰაერის და ა.შ. დაცვის სამსახურები.[790] ლიტერატურაში ტერმინი - „კომპეტენციის ფარგლები“ განიმარტება როგორც საჯარო-სამართლებრივი ამოცანის განხორციელება, როცა მნიშვნელობა არა აქვს განმახორციელებლის ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ფორმას.[791]

328 გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესში საზოგადოების აქტიური ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით დადგენილია ისეთი სამართლებრივი მექანიზმები, როგორიცაა ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნება, დოკუმენტების გაცნობა, შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა, შენიშვნებისა და მოსაზრებების განხილვა, ადრესატისათვის დასაბუთებული პასუხის გაცემა და სხვ.[792]

329 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 მათი მოქალაქეებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების ინფორმირების მიზნით, დროის იმ პარალელურ მონაკვეთში, რა დროსაც ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახდა ადგილობრივი მოქალაქეებისათვის.[793]

---

[788] §§ 7-9b UVPG.
[789] § 7 UVPG.
[790] Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 353.
[791] Erbguth/Schink, UVPG, 1996, § 7, Rn. 3.
[792] § 9 UVPG.
[793] § 9b UVPG; შეად. Art. 7 85/337/EWG; ასევე იხ: ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010 წ. გვ. 71.

2. ქართული სამართალი

2.1. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება - მტკიცების ტვირთი თუ „Non liquet“ სიტუაციების გამორკვევა?

ქართულ სამართალში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა არის გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების (ანუ სანებართვო წარმოების) წინარე ეტაპი. მისი ჩატარების გარეშე ადმინისტრაციული წარმოება არ იწყება. 330

საქართველოში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა პირველად გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ კანონში გაჩნდა (1996 წ.), რომელიც ითვალისწინებდა ამ სფეროში ევროპული სამართლის ოც წლიან გამოცდილებას.[794] ძველი კანონის მიხედვით, გზშ-ს ჰქონდა წმინდა ადმინისტრაციული წარმოების მნიშვნელობა. სანებართვო სამართლის დერეგულირების შემდეგ, მართალია, გაცილებით ნაკლებ საქმიანობებზე, მაგრამ ეს ინსტრუმენტი კვლავაც შენარჩუნებულია. 331

ძველ მიდგომებთან შედარებით ახალი მიდგომების განსხვავება იმაში გამოიხატება, რომ საკანონმდებლო რეგულაციები, რომელიც 2007 წლიდან მოქმედებს, ადგენს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის საჯარო განხილვის ვალდებულებას უკვე ე.წ. პრივატიზირებული საჯარო წარმოების ფარგლებში. ამ მოდელში საქმიანობის განმახორციელებელს დაკისრებული აქვს არა მხოლოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადების ვალდებულება, რაც „Non liquet“ სიტუაციების გამორკვევის ფუნქციის გამო, მის ინტერესებშიც იქნებოდა, არამედ საქმიანობის განმახორციელებელს დაკისრებული აქვს ასევე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ორგანიზების ვალდებულება.[795] ეს მიდგომა კი ამძიმებს ნებართვის მაძიებლის მტკიცების ტვირთს, რითაც იზრდება ინვესტორის ანგარიშვალდებულების მოცულობა. 332

[794] გოგიტიძე და სხვ., გზშ-ის პროცედურა, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 1999, მეოთხე კვარტალი, გვ. 25.

[795] იხ. გზნკ-ის მე-6, მე-7 და მე-10 მუხლები. 1996 წლის გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ ძველი კანონიც ითვალისწინებდა საჯარო განხილვების ორგანიზების ვალდებულებას, რასაც სახელმწიფო ახორციელებდა, დაწვრ. იხ. გოგიტიძე და სხვ., გზშ-ის პროცედურა, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 1999, მეოთხე კვარტალი, გვ. 35.

2.2. ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა როგორც ნეგატიური ვოტუმი

2.2.1. ეკოლოგიური ექსპერტიზის გენეზისის მოკლე მიმოხილვა

333 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,[796] რომლის მიზანს წარმოადგენდა ასეთ პროექტებში „ბუნებრივი გარემოს დაცვის მოთხოვნების“ უზრუნველყოფა.[797] თავიდან ის გაბნეული იყო სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებში.[798] მისი სისტემატიზირებული და კომპლექსური მოწესრიგება კი პირველად მხოლოდ 1984 წელს გაჩნდა ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ღონისძიებების დათვალიერების, შეთანხმებისა და ექსპერტიზის შესახებ სსრკ-ის სახელმწიფო კომიტეტის ინსტრუქციაში,[799] რომელიც საერთო იყო მოკავშირე რესპუბლიკებისთვისაც. მოგვიანებით, „გარემოს დაცვის შესახებ“ რუსეთის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონში (1991 წ.) მოხდა მისი დახვეწა, სადაც სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა აღიარებული იქნა ეკონომიკური გადაწყვეტილების აუცილებელ მანდატად.[800] უფრო მოგვიანებით კი ის ცალკე კანონით მოწესრიგდა.[801]

334 რამდენადაც ამ სფეროში დამოუკიდებელი საქართველოს კანონშემოქმედება რუსულ საკანონმდებლო გამოცდილებასაც ემყარებოდა,[802] მოხდა ამ კონცეფციის ძირითადი პრინციპების ასახვა ქართულ სამართალშიც, რაც გამოიხატა იმაში, რომ 1996 წელს მიღებულ იქნა „სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ საქართველოს კანონი.[803] ვინაიდან საქართველოს კანონმდებლობა ამ სფეროში ამერიკული სამართლის გამოცდილებასაც ემყარებოდა, გაჩნდა ასევე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურაც. მართალია, მოქმედ კანონმდებლობაში გზშ-ისა და ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცედურა

---

[796] იხ. Петрова (ред.), Прававая охрана природы, 1980, ст. 87.

[797] მაგ., იხ. „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, გვ. 15.

[798] დაწვრ. იხ. Петрова (ред.), Прававая охрана природы, 1980, ст. 87-89.

[799] 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.

[800] Закон РСФСР «Об охране окружаюшей среды» от 19.12.1991 № 2060-1 (V Раздел).

[801] Закон РФ от 23.11.1995 №174-фз «Об экологической экспертизе».

[802] წიკლაური, გარემოს დაცვის რეგულირება, 1996 წ. გვ. 1-14.

[803] ეს კანონი გაუქმდა „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ 2007 წლის კანონით.

გარკვეულ განსხვავებებს გულისხმობს, თუმცა უდავოა, რომ უმეტესად ისინი ხელოვნურად არის ერთმანეთისგან გამიჯნული და მათი სრულყოფა სრულიად შესაძლებელია ერთიან ინსტიტუტის ფარგლებში.

2.2.2. ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა როგორც ნეგატიური ვოტუმი და მისი უარყოფითი შედეგები

რამდენადაც ეკოლოგიური ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნა გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველია,[804] სანებართვო წარმოების სტადიაზე მისი დაძლევის სამართლებრივი საშუალებაც არ არსებობს. ამდენად ქართულ სამართალში ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას აქვს ნეგატიური ვოტუმის ფუნქცია. 335

პრაქტიკული თვალსაზრისით, ეს მოდელი იწვევს რამდენიმე წინააღმდეგობრივ სიტუაციას. პირველ რიგში, ამ კონცეფციაში ეკოლოგიური ასპექტების სრულყოფილად გამოკვეთა შეუძლებელია, რისი ძირითადი მიზეზი არის ექსპერტთა საბჭოს დასკვნის ავტომატური ასახვა სანებართვო გადაწყვეტილებაში. ამ მომენტის გათვალისწინებით, ეკოლოგიური ექსპერტიზის საბჭო მსჯელობს სანებართვო ინსტიტუციის[805] პერსპექტივიდან და სწორედ ეკოლოგიური ექსპერტიზის ნეგატიური ვოტუმის გამო თავს არიდებს დაგეგმილ საქმიანობაში რეალური გარემოსდაცვითი ინტერესების გამოკვეთას. ამით იქმნება ისეთი სურათი, სადაც სანებართვო წარმოების ადგილი აბსოლუტურად გაუფერულებულია, და პირიქით, სადაც სანებართვო ინსტიტუციის რეალურ ადგილს პრაქტიკულად საექსპერტო კომისია იკავებს. ამის გამო, ეკოლოგიური ექსპერტიზა ვერ ასრულებს წმინდა „გარემოსდაცვითი ხასითის ღონისძიების“ ფუნქციას.[806] მისი მეშვეობით ვერ ხერხდება კანონით ამ ინსტიტუტისთვის განსაზღვრული მიზნის მიღწევა - გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოხდეს ეკოლოგიური მომენტების გამოკვეთა[807] და მოხდეს იმის გარკვევა, თუ რის ფასად მიიღება ეს გადაწყვეტილება. 336

§19. მეოთხე ნაწილის შეჯამება

ნაშრომის ამ ნაწილში, პირველ რიგში, გაანალიზებულია საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის წარმოება-სამართლებრივი ასპექტების მნიშვნელობა (მეჩვიდმეტე პარაგრაფი). მისი მიზანია ცალკეული დაგეგმილი საქმიანობის 337

[804] გზნკ-ის მე–13 მუხლის „ბ“ პუნქტი და ეეკ-ის 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი.

[805] აღსანიშნავია, რომ დღეს მოქმედი კანონმდებლობით სწორედ ნებართვების სამსახურის ფარგლებში იქმნება საექსპერტო კომისია.

[806] როგორც ეს მითითებულია ეეკ-ის 1-ლი მუხლის 1-ლ პუნქტში.

[807] ეეკ-ის 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი.

გარშემო ყველა მნიშვნელოვანი გარემოების კონცენტრაცია და მატერიალური საკანონმდებლო მოთხოვნების აღსრულება. ამავე დროს, ის გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს უდგენს მკაცრ ორგანიზაციულ ჩარჩოებს, რომლის ფარგლებშიც ხდება სხვადასხვა კოლიზიური ინტერესების წარმოდგენა, შეფასება და საბოლოო გადაწყვეტილებაში ინტეგრაცია. ამ თვალსაზრისით, ის დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის რეალიზების კონკრეტული საშუალებაა, რომელიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ხელს უწყობს საზოგადოებრივი ნების მაქსიმალურად წარმოდგენას.

338 სწორედ ამ თვალსაზრისით, გაკრიტიკებულია ქართული სამართალის მიდგომა, რომელიც უარყოფს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების კლასიკურ მოდელს. ამ შემთხვევაში ქართული სამართალი ამოდის დერეგულირებისა და სახელმწიფოებრივი პასუხისმგებლობის სფეროების მაქსიმალური შემცირების იდეიდან. რაც შეეხება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის საჯარო განხილვის პროცედურას, რომელიც საქმიანობის განმახორციელებლის ორგანიზებით ტარდება, ნაშრომში არ არის მიჩნეული საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ექვივალენტურ კონფიგურაციად. სწორედ ამ თვალსაზრისით, გაკრიტიკებულია ქართული სასამართლოს მიდგომები, რომლის მიხედვითაც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ე.წ. პრივატიზირებულ პროცედურას საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების მნიშვნელობა აქვს მინიჭებული. ამ მიდგომის უარყოფის ძირითად არგუმენტად ნაშრომში მითითებულია იმ გარემოებაზე, რომ გზშ-ის პროცედურა მიმართული არ არის რაიმე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების ან გამოცემისაკენ. ამავე დროს, რამდენადაც მთელ ამ პროცესს მართავს მიკერძოებული მხარე (ანუ ნებართვის მაძიებელი), ის კარგავს ლეგიტიმაციისა და აქცეპტაბელურობის ხარისხსაც. ამავე დროს, არ გვაქვს ადმინისტრაციული წარმოების კიდევ ერთი მთავარი ელემენტი - ადმინისტრაციული ორგანო.[808] ამრიგად, ეს პროცედურა არის გზშ-ის ანგარიშის მომზადების სპეციალური წესი და არა ადმინისტრაციული წარმოება.

339 ამის შემდეგ, ნაშრომში გაანალიზებულია სანებართვო წარმოების სტრუქტურული ელემენტები (მეთვრამეტე პარაგრაფი). ამ მხრივ, გერმანულ სამართალთან შედარებითი ანალიზი ქმნის რამდენიმე დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას: ა) პირველ რიგში, ქართული სამართალი არ იცნობს წინასაკონსულტაციო ეტაპის (ე.წ. ინსტიტუციონალიზებული მრგვალი მაგიდის) ცნებას. მართალია, ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და ნებართვის მაძიებელს შორის არსებობს დიალოგისა და კომუნიკაციის შესაძლებლობა, თუმცა მას მხოლოდ არაფორმალური ხასიათი აქვს და კომპლექსურ ურთიერთობებში ხელს არ უწყობს სიცხადის წინმსწრებად

[808] როგორც ორგანიზაციული, ისე ფუნქციური გაგებით.

შეტანას, რაც მომავალში უზრუნველყოფდა პროცესის ეკონომიურობასა და დებიუროკრატიზაციას; ბ) ქართული კანონმდებლობა არ იცნობს ასევე დაგეგმილი საქმიანობის შემოწმების ე.წ. სკოპინგის მეთოდოლოგიას, რაც იმას ნიშნავს, რომ დადგენილია წარმოსადგენი დოკუმენტაციის მხოლოდ ამომწურავი ნუსხა. ამდენად არ გვაქვს საქმიანობის დასაშვებობის შემოწმების ლავირებადი მექანიზმები, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა ცალკეულ შემთხვევასთან მაქსიმალურად მისადაგებული გადაწყვეტილების მიღებას; გ) გაურკვეველია ასევე ეკოლოგიური ექსპერტიზის როლი. საქმე ისაა, რომ ქართულ სამართალში ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას აქვს აბსოლუტური ნეგატიური ვოტუმის ხასიათი, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ დასკვნაზეა დამოკიდებული ნებართვის გაცემის სამომავლო პერსპექტივები. ამიტომ, ამ ნორმატიულ კონფიგურაციაში პრაქტიკულად შეუძლებელი ხდება ეკოლოგიური ასპექტების გამოკვეთა. რამდენადაც ეს დასკვნა არ ექვემდებარება გადამოწმებას და სანებართვო გადაწყვეტილების ფინალური ბედიც მასზეა დამოკიდებული, ამდენად საექსპერტო კომისია მსჯელობს არა დამოუკიდებელი შემფასებლის, არამედ ნებართვის გამცემი ინსტიტუციის პოზიციიდან. ამიტომ, ერთი მხრივ, გაუგებარია ამ რგოლის გამიჯვნის საკითხი სანებართვო წარმოებისაგან, ხოლო, მეორე მხრივ, დაკნინებულია თავად გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის როლი.

ნაწილი 5. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები

§20. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელების არჩევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კრიტერიუმები

ამ პარაგრაფში გაანალიზებული იქნება საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის 340
ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების არჩევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები, რომელიც ეხმიანება ნაშრომის პირველ ნაწილში გაკეთებულ დასკვნებს და ავსებს მათ.

1. ძირითადი უფლებები

1.1. BVerfGE შესაწირის კანონზე

341 გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ჯერ კიდევ 1966 წელს მიღებული იქნა გადაწყვეტილება იმასთან დაკავშირებით,[809] თუ რამდენად იყო დასაშვები შესაბამისი ძირითადი უფლებების სფეროში რეპრესიული აკრძალვის დაწესება (ნებართვის აღების ვალდებულების დადგენა).

342 აღნიშნული გადაწყვეტილება ეხებოდა შესაწირის კანონს,[810] რომელიც აწესრიგებდა საქველმოქმედო და სხვა მსგავსი მიზნებისათვის ფულადი სახსრების ან სხვადასხვა ნივთების შეგროვების ან უფასო მომსახურების გაწევასთან დაკავშირებულ საკითხებს. 1942 წლის საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე[811] ამგვარ საქმიანობაზე დაწესდა ნებართვის აღების ვალდებულება, რომლის გაცემის თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებდა ფართო დისკრეციული უფლებამოსილების (ანუ რეპრესიული აკრძალვის) ფარგლებში.[812]

343 გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა ამ საკანონმდებლო ცვლილების კონსტიტუციურობის საკითხზე და განმარტა, რომ „ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფა დაუშვებელია აღმასრულებელი ხელისუფლების შეუბოჭავი უფლებამოსილების ფარგლებში“.[813] შესაბამისად, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებით მოსალოდნელია ძირითადი უფლებების შეზღუდვა,[814] მაშინ აუცილებელია ეს შეზღუდვა მოხდეს ზუსტად განსაზღვრული სანებართვო წინაპირობების (ანუ პრევენციული აკრძალვის) ფარგლებში.[815] ამით, ზოგადად, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ ძირითადი უფლებების სფეროში რეპრესიული აკრძალვის დასაშვებობა ცალსახად დაუშვებელად ცნო.

---

[809] BVerfGE 20, 150 ff. (1966 წ.)

[810] Das Sammlungsgesetz vom 5.11.1934 (RGBI. I, S. 1086).

[811] RGBI. I, S. 654.

[812] Curtius, Entwicklungstendenzen, 2005, S. 114.

[813] BVerfGE 20, 150, 157.

[814] ამ კონკრეტულ შემთხვევაში იგულისხმებოდა საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლების უფლება (Art. 2 Abs. 1 GG).

[815] BVerfGE 20, 150, 152 ff.

1.2. BVerfGE ატომის კანონზე

შესაწირის კანონის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განვითარებული მიდგომები[816] მოგვიანებით რადიკალურად შეიცვალა ე.წ. „კალკარის“ გადაწყვეტილებაში.[817] **344**

საკონსტიტუციო სასამართლომ საპარლამენტო დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების ჭრილში იმსჯელა ატომის კანონის მე-7 მუხლის[818] კონსტიტუციურობის საკითხზე, რომელიც ფართო დისკრეციას აძლევდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას სანებართვო გადაწყვეტილების მიღებისას. სასამართლომ განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილა ბირთვული ენერგიის, როგორც ახალი და გამოუცდელი ტექნოლოგიის გამოყენებით მოსალოდნელ რისკებზე და მიუთითა უსაფრთხოების დაცვის ამოცანაზე, რომელიც ამ პირობებში აქვს კანონმდებელს.[819] **345**

სასამართლოს განმარტებით, პირველ რიგში, შეუძლებელია, რომ მეცნიერების განვითარების კვალდაკვალ განხორციელდეს მუდმივი საკანონმდებლო ცვლილებები საპარლამენტო პროცედურების დაცვით, რათა დადგინდეს ბირთვული ენერგიის უსაფრთხო გამოყენებისათვის შესაფერისი მოთხოვნები.[820] ასეთი ცვლილებით სანაცვლოდ, სასამართლო მიიჩნევს, რომ ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს თავად უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, საექსპერტო ჯგუფებთან თანამშრომლობის საფუძველზე, შეიმუშავოს ყოველ კონკრეტულ გარემოებასთან მისადაგებული მოთხოვნები.[821] **346**

გარდა ამისა, სასამართლოს მოსაზრებით, მეცნიერებისა და ტექნიკის მიღწევების[822] სახით განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების შემოღებით, კანონმდებელი ცდილობს სხვათა უფლებების დინამიურ დაცვას.[823] სწორედ **347**

---

[816] იხ. ველის ნომერი 343.

[817] BVerfGE 49, 89 ff. (1978 w.), ქართულად იხ. შვაბე, გერმანიის ფსს გადაწყვეტილებები, 2011, გვ. 327-330.

[818] გერმანიის ატომის კანონის მე-7 მუხლი ადგენს სანებართვო დათქმას ბირთვული ობიექტის მშენებლობისათვის, იხ. § 7 Abs. 2 AtG.

[819] BVerfGE 49, 89, 134 f.

[820] BVerfGE 49, 89, 135.

[821] BVerfGE 49, 89, 135.

[822] გერმანიის ატომის სამართალში სანებართვო გადაწყვეტილების ძირითად წინაპირობად განსაზღვრულია „აუცილებელი წინდახედულობა ზიანის წინააღმდეგ მეცნიერებისა და ტექნიკის მიღწევების ფარგლებში“ (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG), რომელიც 1976 წლის საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე დამკვიდრდა (დაწვრ. იხ. Marburger, Atomrechtliche Schadensvorsorge, 1983, S. 12 ff.).

[823] BVerfGE 49, 89, 137.

აღნიშნულის გათვალისწინებით ატომის კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოებს ანიჭებს საფრთხის აცილების საუკეთესო შესაძლებლობას.[824] კანონმდებლის მიერ ამომწურავი წესების შემუშავების მცდელობამ კი შეიძლება მხოლოდ ხელი შეუშალოს ეფექტიან კონტროლს.[825] ამდენად სასამართლომ ბირთვული ენერგიის დაცვის სფეროში ნებართვის მაძიებლის სამართლებრივი პოზიციების შესუსტება ლეგიტიმურად მიიჩნია, რითაც, როგორც უკვე აღინიშნა, მან შეცვალა შესაწირის კანონზე მიღებული გადაწყვეტილებით დამკვიდრებული მიდგომები.

1.3. BVerfGE წყლის კანონზე

348 სანებართვო ვალდებულების უფრო ფართო კონტექსტში გააზრება მოხდა ე.წ. „ნასაუსკიზუნგ“-ის[826] გადაწყვეტილებაში.[827] სასამართლოს აზრით, წყლის კანონში არსებული რეგულაციები, რომელიც ერთმანეთისაგან მიჯნავს გრუნტის წყლის საკუთრებას მიწის ნაკვეთის საკუთრებისაგან, შეესაბამებოდა ძირითადი კანონის მოთხოვნას საკუთრების სოციალურ ვალდებულებასთან დაკავშირებით.[828]

349 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 სფეციფიკით უნდა ახსნილიყო.[829] ამ მხრივ, სანებართვო კონტროლის მიზანია განსაკუთრებული ბუნებრივი რესურსების სახელმწიფოებრივი კონტროლის შესაძლებლობის შექმნა,[830] როგორც საფრთხის კონტროლის, ისე მწირი ბუნებრივი რესურსების გეგმაზომიერი განაწილების (ალოკაციის) თვალსაზრისით.[831]

---

[824] BVerfGE 49, 89, 139: „საჯარო მმართველობა, საკანონმდებლო ან სასამართლო ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ფლობს საქმიანობის უმჯობეს ფორმას, რომლის ფარგლებშიც ახდენს რისკების ცნების ოპტიმალურ კონკრეტიზაციას“.

[825] BVerfGE 49, 89, 143.

[826] Naßauskiesung.

[827] BVerfGE 58, 300 ff. (1981 წ.), ქართულად იხ. შვაბე, გერმანიის ფსს გადაწყვეტილებები, 2011, გვ. 262-274.

[828] იხ. შვაბე, გერმანიის ფსს გადაწყვეტილებები, 2011, გვ. 271-272.

[829] BVerfGE 58, 300, 347.

[830] BVerfGE 58, 300, 347: „გრუნტის წყლები საზოგადოებრივი კეთილდღეობისა და განსაკუთრებით საზოგადო წყალმომარაგების თვალსაზრისით შეუფასებელია“.

[831] იხ. Curtius, Entwicklungstendenzen, 2005, S. 119.

1.4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება მანიფესტაციების კანონზე

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების არჩევის კონსტიტუციურობის საკითხთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიღებული აქვს რამდენიმე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება. 350

პირველი გადაწყვეტილება ეხებოდა „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონს. გადაწყვეტილებაში სასამართლო, პირველ რიგში, განსაზღვრავს სანებართვო კონტროლის არსს: „თავად ფორმულირება - გაფრთხილების არმიღება – გაფრთხილების (შეტყობინების[832]) ინსტიტუტს ნებართვას უთანაბრებს“.[833] სასამართლო მსჯელობს ძირითად უფლებაში ასეთი სანებართვო კონტროლის მეშვეობით ჩარევის დასაშვებ ზღვარზე და მიუთითებს, რომ ასეთი ჩარევის გამართლება მხოლოდ ძირითადი უფლებების შინაარსს უნდა ეფუძნებოდეს. აღნიშნულ საქმესთან დაკავშირებით სასამართლო განმარტავს, რომ ამ შემთხვევაში კონსტიტუცია იძლევა მხოლოდ შიშველი ინფორმირების (შეტყობინების) შესაძლებლობას. სასამართლოს მოსაზრებით, „გაფრთხილება ზოგადად გულისხმობს ხელისუფლების ინფორმირებას შეკრების ჩატარების მიზნით, რომ ამ უკანასკნელმა უზრუნველყოს ამ უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობა, ანუ ეს ცალმხრივი ქმედებაა, რომელიც არც ერთ შემთხვევაში არ მოიცავს ხელისუფლებისაგან პასუხის ლოდინის ვალდებულებას“.[834] ამით სასამართლომ ხაზი გაუსვა საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის შესაფერისი მოდელური კონფიგურაციის არჩევისას ძირითადი უფლებებით დადგენილი საზღვრების გათვალისწინების მნიშვნელობას. 351

სასამართლოს ეს პოზიცია შენარჩუნებული იყო 2008 წლის გადაწყვეტილებაშიც, სადაც მან ცალსახად განმარტა, რომ საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლების სფეროში ჩარევა სანებართვო კონტროლის მეშვეობით მოითხოვს განსაკუთრებულ ლეგიტიმაციას.[835] 352

[832] კ.ჟ.

[833] სსსგ N2/2/180–183 (2002 წ.), ნაწ. 7.

[834] სსსგ N2/2/180–183 (2002 წ.), ნაწ. 7.

[835] სსსგ N2/3/406/408 (2008 წ.), ნაწ. 2, აბზ. 11. ამ გადაწყვეტილებაში სასამართლომ არაკონსტიტუციურად სცნო ადმინისტრაციული ორგანოს სპეციალური თანხმობის ვალდებულება, რომელიც კანონით დადგენილი იყოს საქართველოს მოქალაქის უცხო ქვეყნის მოქალაქესთან ქორწინებისათვის.

2. თანაზომიერების პრინციპი

2.1. კოლიდირებული სამართლებრივი სიკეთეების ერთმანეთთან შეჯერება

353 საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის შესაფერისი მოდელების არჩევა გულისხმობს კოლიდირებული სამართლებრივი სიკეთეების შეჯერებას კონსტიტუციურ ღირებულებათა ერთიან სისტემაში. როგორც ცნობილია, ასეთი შეჯერების არათუ შესაძლებლობა, არამედ აუცილებლობა თავიდანვე არის გათვალისწინებული კონსტიტუციაში, რომელიც რეალურად ჯერ არანაირ გადაწყვეტილებას არ იღებს, არამედ გვთავაზობს მხოლოდ ამოსავალ პრინციპებს, რათა ცალკეულ შემთხვევაში შეიქმნას სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.[836]

354 რამდენადაც რეგულირება/დე-რეგულირება/რე-რეგულირების პოლიტიკის მუდმივი ზეგავლენის გამო სანებართვო კონტროლის არსიც მუდმივ ცვლილებებს განიცდის,[837] სწორი საკანონმდებლო სტრატეგიის განსაზღვრა მხოლოდ ასეთი კოლიდირებული სიკეთეების შეპირისპირებით ხდება შესაძლებელი. გარემოს დაცვის სფეროში მისი მიზანია როგორც ეკოლოგიური დიქტატურის, ისე რადიკალური ლიბერალიზმის გამოვლინების უკიდურესი ფორმების დაძლევა.[838]

355 ამ კოლიდირებული სიკეთეების შეწონასწორების ძირითადი მექანიზმი არის თანაზომიერების პრინციპი.[839] ის განსაზღვრავს სამართლებრივი და გარემოსდაცვითი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელ ზღვარს და ადგენს ცალკეულ შემთხვევასთან მისადაგებული რეგულირების მოდელს.[840] ამ თვალსაზრისით, თანაზომიერების პრინციპი არის შეფასების დინამიური საზომი, სადაც თავად შეფასების შინაარსი იმ კონკრეტულ ფაქტზეა დამოკიდებული, რომლის მიმართაც ის გამოიყენება.[841] შეფასების ფარგლები მოიცავს როგორც არაპროპორციული ჩარევის,[842] ისე ართანაზომიერი დაცვის აკრძალვის[843] ასპექტებს. გარემოს დაცვის სამართალში ორივე მათგანს აკონკრეტებს ე.წ. რისკზე დაფუძნებული უსაფრთხოების კონცეფცია.[844]

---

[836] Hesse, Grundzüge der Verfassungsrechts, 1995, Rn. 317.

[837] Wahl, Das deutsches Genehmigungsrecht, 2001, S. 243; Curtius, Entwicklungstendenzen, 2005, S. 139 ff.; 149 ff.

[838] Wahl/Herms/Sach, Genehmigung zwischen Bestandschutz und Flexibilität, 1995, S. 221 ff.

[839] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 566 ff.

[840] იქვე.

[841] იზორია, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა და თანაზომიერების პრინციპი, წიგნში: კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში, 2002, გვ. 50.

[842] გერმ. Das Übermaßverbot.

[843] გერმ. Das Untermaßverbot.

[844] „Risk-Based Approach“. ამ შემთხვევაში აქცენტის გაკეთება რისკების ცნებაზე ამარტივებს კანონშემოქმედებით საქმიანობას. საქმე ისაა, რომ რისკი არ გულისხმობს ცალსახად

2.2. არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვა

356 არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვა თანაზომიერების პრინციპის ერთი ასპექტია.[845] ის მატერიალური გაგებით სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნების სტრუქტურულ ელემენტში მოიაზრება და ძირითად უფლებებში ჩარევის შემოწმების უნივერსალური იურიდიული მეთოდია.[846] სამართლის დოგმატიკა იცნობს თანაზომიერების სამსაფეხურიან სისტემას.[847] როგორც წესი, შერჩეული ღონისძიების დასაშვებობა და შესაფერისობა უმეტესად არ არის პრობლემური.[848] ამიტომ, ჩარევის გამართლების თვალსაზრისით, ყველაზე მნიშვნელოვანია პროპორციულობის შემოწმების ეტაპი. რამდენადაც მიზნისა და საშუალების რელატივირება ცალკეულ შემთხვევაში ცვალებადი და დინამიური ხასიათისაა,[849] ამდენად ის ორიენტირებულია მხოლოდ სამართლებრივი სიკეთეების შეწონასწორებაზე (თანაზომიერება ფართო გაგებით).[850] გარდა ამისა, პროპორციულობის დადგენის სტადიას თანაზომიერების პრინციპის პირველი ორი საფეხურის მაკონკრეტებელი ფუნქციაც აქვს (თანაზომიერება ვიწრო გაგებით).[851] ეს უკანასკნელი ქმნის ირაციონალური დეციზიონიზმის[852]

დადასტურებულ ცოდნას საფრთხის პოტენციალის შესახებ. რისკების კონცეფციის კავშირი თანაზომიერებასთან კი იკვეთება იმაში, რომ რისკების სამართალი არ არის მოწოდებული სრულად აკრძალოს ეს სახიფათო საქმიანობები, არამედ მისი მიზანია შეიმუშავოს მათი შეზღუდვის მხოლოდ რაციონალური კრიტერიუმები (შეად. Appel, Grenzen des Risikorechts, in: ders., Öffentliches Recht im offenen Staat 2011, S. 463 ff.).

[845] Lübbe-Wolff, Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, S. 29 ff.

[846] Jakobs, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, 1985, S. 27 ff.; შეად. BVerfGE 19, 342, 348: „გფრ-ში თანაზომიერების პრინციპი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი რანგისაა. ის გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან და თვით ძირითადი უფლებების არსიდან, რომელიც, როგორც მოქალაქის თავისუფლების საყოველთაო უფლების გარანტია, სახელმწიფო ხელისუფლების მიმართ, შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ იმდენად, რამდენად ეს აუცილებელია საზოგადოებრივი ინტერესების დასაცავად“.

[847] Jakobs, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, 1985, S. 59 ff.; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 570 f.; ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში იხ. ტურავა/წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2010, გვ. 26-27.; იზორია, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა და თანაზომიერების პრინციპი, წიგნში: კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში, 2002, გვ. 43-52.

[848] თუმცა არის გამონაკლისი შემთხვევებიც. მაგ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობა (ნებართვა) ცნო არაკონსტიტუციურად იმ მოტივით რომ „სადავო ნორმიდან არ ირკვეოდა, თუ დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელ რა ლეგიტიმურ მიზანს ემსახურებოდა სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს თანხმობა“ (იხ. სსსგ N2/3/406/408, 2008 წ.).

[849] შეად. Jakobs, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, 1985, S. 17 ff.

[850] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 573.

[851] იქვე, გვ. 571.

[852] დეციზიონიზმი (ლათ. Dezision – გადაწყვეტილება) პოლიტიკური და სამართლებრივი თეორიაა, რომლის მიხედვითაც გადაწყვეტილების მიღებისას მთავარია არა გადაწყვეტილების დასაბუთება და მისი შინაარსი, არამედ გადაწყვეტილების მიმღები პირი და თავად გადაწყვეტილების per se, მისი თვითნებური ხასიათი და არა რაიმე ეთიკური ან რაციონალური საფუძვლები.

საპირისპირო კონსრუქციას, სადაც გადაწყვეტილების პროცესი ემყარება წმინდა გონივრულ და ნორმატიულ ელემენტებს.[853]

357 ერთი შეხედვით, ქართულ სანებართვო სამართალში, დერეგულირების გამო, ჩარევის გამართლების პრობლემა არ დგას. თუმცა ამ მხრივ რამდენიმე გარემოება დამაფიქრებელია: პირველ რიგში, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობა ერთგვაროვანი სანებართვო პირობების ფარგლებში აქცევს პრინციპულად განსხვავებული საფრთხის შემცველ საქმიანობებს[854] (მაგ., ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობას და მცირე მასშტაბის ცემენტის საწარმოს მშენებლობას[855]), რაც ქმნის არაპროპორციული ჩარევის ნიშნებს. გარდა ამისა, საქმიანობაში ნებისმიერი სახის ცვლილების შეტანა ექვემდებარება ახალი ნებართვის აღების ვალდებულებას. ვინაიდან, საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს არაარსებითი ცვლილების ცნებას, რომელზეც დადგენილი იქნებოდა კონტროლის შესაფერისი მოდელური კონფიგურაცია (ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება), ამდენად ეს საკითხიც მოიცავს არაპროპორციული ჩარევის ნიშნებს. შესაბამისად, ძირითად უფლებებში არაპროპორციული ჩარევა, დერეგულირების პროცესების მიუხედავად, ქართული სამართის ერთ-ერთი პრობლემად ჩამოყალიბდა.

2.3. არაპროპორციული დაცვის აკრძალვა

358 არაპროპორციული დაცვის აკრძალვა ძირითადი უფლებების სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების გამოვლინებაა, რომელიც, არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვის მსგავსად, ემყარება შემოწმების სამსაფეხურიან სქემას:[856] ამ სქემის მიხედვით, უპირველესად, პასუხი გაეცემა კითხვას, არის თუ არა წარმოდგენილი კონსტიტუციით გარანტირებული ძირითადი უფლება, რომელიც შეიძლება დაირღვეს საქმიანობის დასაშვებობის შემთხვევაში?

- თუ კი, მაშინ არის თუ არა დაცვის საკანონმდებლო კონცეფცია შესაფერისი იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს სამართლებრივი სიკეთე (პირველი საფეხური)?
- თუ კი, მაშინ მოხდა თუ არა დაცვის შესაფერისი ღონისძიების შერჩევა (მეორე საფეხური)?

---

[853] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 571.

[854] იხ. ველის ნომერი 101-102.

[855] ევროპული და გერმანული გარემოს დაცვის სამართალი ახდენს საქმიანობების კატეგორიზაციას მნიშვნელოვან და ნაკლებად მნიშვნელოვან საქმიანობებად, რომლისთვისაც დადგენილია სანებართვო ვალდებულებებისა და ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო (შესაფერისი) სახეები.

[856] იხ. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 574 f.

– თუ კი, მაშინ არის თუ არა დაცვის ღონისძიება დაშვებული საქმიანობისაგან მოსალოდნელი საფრთხისა და რისკის პროპორციული (მესამე საფეხური)?

ბოლო საფეხურზე დგინდება როგორც საჯარო-სამართლებრივი დაცვის მიღმა დარჩენილი რისკებისა და საფრთხეების სოციალური აქცეპტაბელურობის, ისე ამ რისკებისა და საფრთხეების კერძო-სამართლებრივი დაცვის ფარგლებში მოქცევის საკმარისობის საკითხი.

სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების დადგენა ორ ასპექტს მოიცავს:[857] პირველ რიგში, სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება ამოდის ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოს დაცვის პოზიციიდან,[858] რასაც **პროფ. გერდ ვინტერი** ეკოლოგიური თანაზომიერების პრინციპს უწოდებს.[859] ეს უკანასკნელი უპირისპირდება საზოგადოებრივი თანაზომიერების პრინციპს,[860] ვინაიდან გადაწყვეტილების მიღებისას ის ემყარება არა საკუთრების გარანტიის, ან სამეწარმეო თავისუფლების ასპექტებს, არამედ კონსტიტუციურ-სამართლებრივად აღიარებულ ეკოლოგიურ მოთხოვნებს (მაგ., საკუთრების სოციალური ვალდებულების, რესურსების ეკონომიის, ნეგატიური ზემოქმედებისგან ტაბუირებული ზონირების და ა.შ. პრინციპებს).[861] მეორე მხრივ, დაცვის ვალდებულება ამოდის საკუთრივ ინვესტორის სამართლებრივი უსაფრთხოების ინტერესებიდან, რაც, თავის მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს ეფუძნება. ამ შემთხვევაში ინვესტორის მიმართ სანებართვო კონტროლის დადებითი ეფექტი გამოიხატება იმაში, რომ კომპლექსურ ურთიერთობებში ინვესტორს, რომელსაც არ ექნებოდა სანებართვო აქტისადმი კანონიერი ნდობა[862] და რეტროსპექტიულ სახელმწიფოებრივ ზედამხედველობას დაექვემდებარებოდა,[863] გაუჩნდებოდა სამართლებრივი სტაბილიზაციის პრობლემა. სწორედ ამ პრობლემებს ეჯახება ქართული სანებართვო სამართალი იმ საქმიანობების მიმართ, რომელზეც სახელმწიფომ დერეგულირების პოლიტიკა გაავრცელა.[864] ამავე დროს, სანებართვო კონტროლი იძლევა საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის ყოველმხრივი

359

[857] იქვე, გვ. 575.
[858] იქვე, გვ. 576 f.
[859] დაწვრ. იხ. Winter, Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR, 2013, S. 387 ff.
[860] Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 66 ff.
[861] იქვე, გვ. 80 ff.
[862] კანონიერი ნდობის მნიშვნელობა აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ იხ. ტურავა, კანონიერი ნდობის პრინციპი, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, N2-3, 2007, გვ. 218.
[863] ნებართვის როგორც დაცვისა და სტაბილიზაციის გარანტია იხ. Sach, Genehmiegung als Schutzschild? 1994, S. 44 ff.
[864] დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, სტრატეგიული ასპექტები, იხ. სამართლის ჟურნალი, N2, 2012, გვ. 116-118.

შემოწმების შესაძლებლობას,[865] რაც განაპირობებს სანებართვო აქტის როგორც საჯარო, ისე კერძო-სამართლებრივ ლეგიტიმაციას.

§21. იმისიების დასაშვებობის მატერიალური მასშტაბების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები

360 ძირითადი სანებართვო ვალდებულებები, რომელიც საქმიანობის დასაშვებობის შინაარსს განსაზღვრავს (მეამე ნაწილი), კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლებითაც არის შებოჭილი. მართალია, კონსტიტუცია ამ მხრივ რაიმე კონკრეტულ მოწესრიგებას არ გულისხმობს, თუმცა მიუთითებს გარანტირებულ კერძო და საჯარო ინტერესებზე, რომელიც სანებართვო გადაწყვეტილების ფორმირებაზე არსებით გავლენას ახდენს.[866] ამ თვალსაზრისით, კონსტიტუციური მოთხოვნები განსაზღვრავს როგორც ნორმატიული სამართალშემოქმედების, ისე ინდივიდუალური სანებართვო გადაწყვეტილების შინაარსს.[867]

1. ძირითადი უფლებები როგორც იმისიების დასაშვებობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძველი

1.1. ძირითადი უფლებები როგორც სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება

361 თანამედროვე კონსტიტუციური სამართლის მიდგომების თანახმად,[868] ძირითადი უფლებები არა მხოლოდ კრძალავს სახელმწიფოს მიერ არამართლზომიერ ჩარევას,[869] არამედ ასევე მიუთითებს ამ უფლების სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულებაზე იმ შემთხვევაშიც, როცა კერძო პირების მხრიდან ადგილი აქვს რაიმე ჩარევას.[870] ამავე დროს, კერძო პირების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომელიც ლახავს სხვა პირთა უფლებებს, შეერაცხება სახელმწიფოს, თუ ეს საქმიანობა მის მიერ იქნა დაშვებული.[871] ამდენად ძირითადი უფლებები ქმნის კონსტიტუციური სიკეთეების ხელშეუხებლობის გარანტიას ნებისმიერ დონეზე.[872] ის არის ობიექტური შინაარსის ღირებულებათა სისტემა და „როგორც ფუნდამენტური კონსტიტუციური გადაწყვეტილება, მოიცავს

---

[865] Sach, Genehmiegung als Schutzschild? 1994, S. 51 ff.
[866] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 125.
[867] იხ. Dreier, GG (Komm), Bd. I, 2004, Vorb. Rn. 96.
[868] BVerfGE 39, 1, 41 f.; დაწვრ. იხ. Hermes, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 187 ff.
[869] გერმ. Abwehrrecht.
[870] გერ. Staatliche Schutzpflicht.
[871] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 307.
[872] იქვე.

უფლებათა მთლიან დიმენსიას და მიმართულების მაჩვენებელია საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებისათვის“.[873]

ამ თვალსაზრისით, ხელისუფლების სამივე შტო, **გეორგ ელინეკისეული** პოზიტიური სტატუსის[874] ნორმატიული კონსტრუქციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს ძირითადი უფლებებით დაფუძნებული ღირებულებების დაცვას.[875] ამ ღირებულებების ცნება **რობერტ ალექსის** გადააქვს პრინციპების კატეგორიაში. მისი აზრით, ძირითადი უფლებების სფერო იყოფა წესებად და პრინციპებად.[876] წესებს შორის კოლიზიის შემთხვევაში გამოიყენება „lex posterior derogat legi priori“-ის,[877] ხოლო პრინციპებს შორის კოლიზიის შემთხვევაში - ოპტიმირების კონსტრუქცია.[878] ეს უკანასკნელი ხორციელდება სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების (პოზიტიური სტატუსის) დოგმატური სტრუქტურის ფარგლებში და ღიაა კოლიდირებული ინტერესების ანალიტიკური შეფასებისა და ერთმანეთთან შეჯერებისათვის, რაც იმ ფაქტობრივ გარემოებებს უნდა ემყარებოდეს, რომელიც არსებობს კონკრეტულ სიტუაციაში.[879] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დაცვის ვალდებულების კონსტრუქცია მოქმედებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ჩარევის დაკვალიფიცირება ძირითადი უფლების ნეგატიური სტატუსის ფარგლებში შეუძლებელია.[880] **362**

1.2. სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების ნეგატიური სტატუსის (status negativus) კონსტრუქცია გარემოს დაცვის სამართალში

გარემოს დაცვის სამართალში სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების ნეგატიური სტატუსი გულისხმობს ჩარევის კლასიკურ კონფიგურაციას. ამ კონფიგურაციის მიხედვით, ძირითადი უფლებების სახელმწიფოსაგან დაცვის აქტივირება ხდება მაშინ, როცა სახელმწიფო უშუალოდ ერევა ძირითადი უფლებების დაცულ სფეროში.[881] **363**

ეკოლოგიური სახელმწიფოს პრინციპისათვის, რომელიც გულისხმობს გლობალურ პასუხისმგებლობას თანამედროვე ტექნიკით გამოწვეული საფრთხისათვის, ნეგატიური სტატუსის კლასიკური კონსტრუქცია **364**

---

[873] BVerfGE 39, 1, 41 f.

[874] ლათ. status positivus.

[875] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 308.

[876] Alexy, Theorie der Grundrechte, 1985, S. 71 ff,; 104 ff.; 125 ff.

[877] ქართ. „სპეციალური ნორმა ზოგად ნორმასთან მიმართებით სარგებლობს უპირატესობით“.

[878] Alexy, Theorie der Grundrechte, 1985, S. 75.

[879] Hesse, Grundzüge der Verfassungsrechts, 1995, S. 100 ff.; Dreier, GG (Komm.), Bd. I, 2004, Vorb. Rn. 79.

[880] Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 147 f.

[881] იხ. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 309. აღმასრულებელი ხელისუფლების პოზიტიური ვალდებულება მით უფრო იზრდება, რაც უფრო მეტი კონკრეტიზაციის უფლებამოსილება აქვს მას მინიჭებული, იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 105 f.

არასაკმარისია. ამ შემთხვევაში პირდაპირი (ფაქტობრივი) ჩარევის კრიტერიუმი უკვე აღარ წარმოადგენს საკმარის ნიშანს.[882] ამიტომ, თანამედროვე სამართლებრივ მიდგომებს სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება[883] გადააქვს ნეგატიური სტატუსის[884] კონსტრუქციაში.[885] ამით შესაძლებელი ხდება სახელმწიფოსათვის ისეთი ფაქტობრივი ზემოქმედების შერაცხვა, რომელიც გამომდინარეობს სახელმწიფოს აღმჭურველი ან წამახალისებელი ნორმათშემოქმედებიდან.[886] ამ თვალსაზრისით, რაც „აკრძალული არ არის... ის არამარტო ნებადართულია, არამედ იმავდროულად გარკვეული თმენის ვალდებულებასაც უწესებს იმ პირებს, რომლებიც ასეთი დასაშვებობით გამოწვეულ უარყოფით ზემოქმედებას განიცდიან“.[887] აქ სახელმწიფოს მიერ საქმიანობის დასაშვებობა განიხილება ძირითადი უფლების, როგორც სახელმწიფოსაგან დამცავის უფლების (ანუ ნეგატიური სტატუსის) კონტექსტში.[888]

365 ზღვრულად დასაშვები ნორმების მაგალითზე, **ჯოზეფ იზენსე** განიხილავს სახელმწიფოებრივი ჩარევის კონსტრუქციას. მისი აზრით, როცა სახელმწიფო X მავნე ნივთიერებისათვის ზღვრულად დასაშვებ ნორმად აწესებს 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.[889] ამ თვალსაზრისით, კერძო პირების მხრიდან იმისიების ფაქტობრივი გამოწვევა სახელმწიფოს შეერაცხება იმდენად, რამდენადაც მის მიერ განხორციელებული ნორმათშემოქმედების აქტი (ზღვრულად დასაშვები ნორმების დადგენა) შეიძლება არღვევდეს სხვათა ძირითად უფლებებს.[890] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ძირითადი უფლების სახელმწიფოსაგან დამცავი ფუნქციის

---

[882] Lorenz, Recht auf Leben und körperliche Unversehrheit, in: HdStR, 2000, § 128, Rn. 24; Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 145 f.

[883] ლათ. status positivus.

[884] ლათ. status negativus.

[885] პირველად დაასაბუთეს **იორგენ შვაბემ** და **დიტრიხ მურსვიკმა,** იხ. Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1997, S. 213 ff.; Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, 1985, S. 61 ff.; 88 ff.; 102 ff.

[886] Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1997, S. 213 ff.; Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, 1985, S. 61 ff.; 88 ff.; 102 ff.

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

[888] Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, 1985, S. 112 ff.

[889] Isensee, Das Grunrecht als Abwehrrecht und als Staatliche Schutzpflicht, in: 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, 2007, S. 42.

[890] Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 58.

(ნეგატიური სტატუსის) მოქმედება მთავრდება მაშინ, როცა ის ვერ უზრუნველყოფს ძირითადი უფლებების რეალიზაციას. ასეთ შემთხვევაში იწყება სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების (ანუ პოზიტიური სტატუსის) მოქმედება.[891]

2. გარემოს დაცვა როგორც ძირითადი უფლება?

საქართველოს კონსტიტუცია იცნობს გარემოს დაცვის სპეციალურ უფლებას. 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში“. მართალია ე.წ. ძველი თაობის კონსტიტუციები (მაგ., გერმანია) გარემოს დაცვის ძირითად უფლებასთან დაკავშირებით რაიმე სპეციალურ ჩანაწერს არ ითვალისწინებდა, თუმცა მასში ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლება თავიდანვე სიცოცხლისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებებში მოიაზრებოდა.[892] სინამდვილეში საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლშიც გარემოს დაცვის უფლების დაცული სფერო შეზღუდულია მხოლოდ ანთროპოცენტრული შინაარსით (ანუ ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლებით), რაც პრაქტიკულად მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტით გამყარებული სიცოცხლისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების კონკრეტიზაციაა.[893] **366**

ამასთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გაკეთებული განმარტებები სწორედ იმ გარემოებაზე მიანიშნებს, რომ ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლება წმინდა ანთროპოცენტრული შინაარსისაა. 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“.[894] რაც შეეხება გლობალური (ეკოცენტრული) გაგებით გარემოს დაცვას, ის არ მიეკუთვნება ძირითადი უფლების დაცულ სფეროს, არამედ სახელმწიფოს ობიექტური ვალდებულებაა მომავალი თაობების წინაშე.[895] **367**

---

[891] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 312.

[892] Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 129 ff.

[893] შეად. სსსგ N2/1/524 (II, 2); წმინდა გარემოსდაცვითი უფლებების გამოყენების უგულვებელყოფის მიზეზები იხ. გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 81.

[894] სსსგ N2/1/524 (II, 2).

[895] იქვე, II, 3.

368 ამავე დროს, ძირითადი უფლებების დოგმატიკა, ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების (ანუ ფიზიკური ხელშეუხებლობის) უფლების გარდა, გარემოს დაცვის ძირითადი უფლების დიმენსიაში პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სამართალი)[896] და საკუთრების უფლებას (გერმანული სამართალი) მოიაზრებს.[897]

წმინდა გარემოს დაცვის უფლება კი არსებითად მხოლოდ პროცესუალურ (გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის[898]) უფლებას გულისხმობს, რასაც ცალსახად ადასტურებს გარემოს დაცვის საერთაშორისო სამართალიც.[899]

3. ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლება

3.1. დაცული სფერო

3.1.1. შედეგი როგორც დაცული სფეროს განსაზღვრის კრიტერიუმი

369 ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლება მოაზრებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-15, მე-17[900] მუხლებსა და 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტში.

370 ძირითადი უფლების დოგმატიკა ფიზიკურ ხელშეუხებლობას განმარტავს როგორც ადამიანის სხეულის მთლიანობას.[901] დაცულ სფეროს წარმოადგენს სხეულის ფიზიკური ექზისტენციის ან მისი სუბსტანციის დაცვა[902] ძალისმიერ-საგნობრივი აქტისაგან.[903] გარემოს დაცვის სფეროს თავისებურების გამო, პრობლემატურია თუ რას ნიშნავს ძალისმიერ-საგნობრივი ზემოქმედება. საქმე ისაა, რომ იმისიების დეფინიციაში მოიაზრება ისეთი უარყოფითი ზემოქმედება, რომელიც გამოიხატება „არააწონვად“ ან „უხილავ“ (ნაწილაკურ, ტალღოვან და

---

[896] გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 85-90.

[897] Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 235 ff.

[898] მაგ., იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

[899] ჰანდლი, ადამიანის უფლებები და გარემოს დაცვა, 1995, გვ. 356-384.

[900] კუბლაშვილი, სიცოცხლის უფლება საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 198.

[901] იხ. Hermann, Schutz vor Fluglärm, 1994, S. 118.

[902] Hermann, Schutz vor Fluglärm, 1994, S. 117; Lorenz, Recht auf Leben und körperliche Unversehrheit, in: HdStR, 2000, § 128, Rn. 16.

[903] ძალისმიერი აქტი გულისხმობს ისეთი ქმედებასაც, რომელიც შესაძლებელია დაკავშირებული არ იყოს რაიმე ტკივილთან ან სხვა პათოლოგიურ შედეგებთან (მაგ., წვერისა და ვარცხნილობის იძულებითი შეცვლა), იხ. BVerfGE 47, 239, 250; Lorenz, Recht auf Leben und körperliche Unversehrheit, in: HdStR, 2000, § 128, Rn. 17.

ა.შ.[904]) გამოვლინებაში,[905] რამაც შესაძლოა ეჭვქვეშ დააყენოს დაბინძურების კავშირის შესაძლებლობა ადამიანის ფიზიკურ ხელშეუხებლობასთან.

ძალისმიერ-საგნობრივი ზემოქმედების საკითხთან დაკავშირებით გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო ანვითარებს შედეგზე ორიენტირებული კვალიფიკაციის თეორიას. სასამართლომ იმსჯელა ელექტრომაგნიტურ ველების სავარაუდო ზემოქმედებაზე და განმარტა, რომ იმისია (ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურება) შესაძლებელია ფიზიკური ხელშეუხებლობის დარღვევად დაკვალიფიცირდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დადასტურდება ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შექმნა „ნერვული სისტემის აშლილობის... სიმშვიდის დარღვევის, თავბრუსხვევების, თავის ტკივილების“ და სხვა მსგავსი გამოვლინების სახით.[906] ძირითადი უფლებების დოგმატიკაში საკუთრივ ჯანმრთელობის ცნებაში მოიაზრება ადამიანის ორგანიზმში ანატომიური, ბიოქიმიური ან ფსიქიური პროცესების დაურღვევლობა.[907] **371**

3.1.2. საშუალო სტატისტიკური ადამიანი როგორც დაცული სფეროს განსაზღვრის კრიტერიუმი?

ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების დაცული სფეროს განსაზღვრისას მხოლოდ შედეგი (ჯანმრთელობის გაუარესება) არ არის საკმარისი. აუცილებელია იმ ქვედა ზღვრის დადგენაც, რომელიც მოგვცემდა დაცული სფეროს როგორც ასეთის განსაზღვრის შესაძლებლობას. **372**

ამ ზღვრის დადგენისათვის უნდა გაირკვეს ადამიანის საშუალო და სპეციფიკური ჯანმრთელობის საკითხი. საშუალო ჯანმრთელობის ცნება გერმანიის საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებებში გაჩნდა[908] და ის გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაშიც გაბატონებულ შეხედულებად დამკვიდრდა.[909] მისი მიზანია ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა რაციონალური ზღვრული ნორმების **373**

---

[904] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 3, Rn. 8.

[905] Koch, in: GK-BImSchG, 2010, § 3, Rn. 24.

[906] BVerfGE, NWJ, 1997, S. 2509; ძალისმიერი აქტი გულისხმობს ისეთი ქმედებასაც, რომელიც შესაძლებელია დაკავშირებული არ იყოს რაიმე ტკივილთან ან სხვა პათოლოგიურ შედეგებთან (მაგ., წვერისა და ვარცხნილობის იძულებითი შეცვლა), იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 134.

[907] BVerfGE, NWJ, 1997, S. 2509; ძირითადი უფლებების დოგმატიკა უმთავრესად ემყარება ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის (WHO) მიერ შემოთავაზებული ჯანმრთელობის ნეგატიური 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, 2007, S. 130 f.; 136 f.

[908] მაგ., იხ. BVerwGE 68, 62, 67; BVerwGE 88, 210, 216; BVerwGE 101, 157, 162; BVerwGE 109, 314, 324. სამოქალაქო-სამართლებრივი თმენის ვალდებულების პრობლემასთან დაკავშირებით შეად. BGHZ 111, 63, 65.

[909] Jarass, BImSchG (Komm.), 2010, § 3, Rn. 51, 53; Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 59; Sellner, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 1988, S. 28.

მეშვეობით. იმისიების დაცვის სამართალში ეს პრინციპი განსაზღვრავს დაცვის ვალდებულების გავრცელების გონივრულ საზღვრებს. 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.).[910]

374 მართალია ეს თეორია ემყარება ინვესტიციების ხელშეწყობის იდეას, თუმცა მასში პრობლემატურია იმისიების დასაშვებობისას ინდივიდუალური ინტერესების იგნორირება.[911] ის უარყოფს ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების მატარებელ სუბიექტთა წრეს. საქმე ისაა, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში „ადამიანის“, ხოლო გერმანიის ძირითად კანონში „ყველას“ ცნებაში მოიაზრება ყველანაირი ჯანმრთელობის მქონე პირი.[912] ამავე დროს, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ამის გამო უარყოფილი უნდა იქნეს ინვესტორების ინტერესები. სრულიად შესაძლებელია, რომ ყველგან აღმოჩნდება ისეთი ადამიანი, რომლისთვისაც საშუალო სტატისტიკის ადამიანისათვის აბსოლუტურად მისაღები ზღვრულად დასაშვები კონცენრტაციას უარყოფითი ზემოქმედება ექნება. ამის გამო, საქმიანობის აკრძალვა დაუპირისპირდებოდა სამეწარმეო თავისუფლებისა და სოციალური სახელმწიფოს მოთხოვნებს.[913]

375 სწორედ ზემოთ აღნიშნული პრობლემის დაძლევას ემსახურება სივრცით-ტერიტორიული დიმენსიის თეორია, რომლის მიხედვით, სპეციალური ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, საწარმოების განთავსებისას სწორად უნდა განისაზღვროს სივრცითი დიმენსია საფრთხის წყაროს დისლოკაციის თვალსაზრისით.[914] ამ უკანასკნელის მნიშვნელობა ტიპიურ 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 სახლიდან 12 მეტრის დაშორებით უნებართვო საამქროს ფუნქციონირება არ იქნა აღკვეთილი ადგილობრივი მთავრობის მიერ.[915]

---

[910] Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007, § 5, Rn. 59; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 700.

[911] Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 141.

[912] გაბატონებული თეორიის საწინააღმდეგო მოსაზრებები იხ. Wulfhorst, Der Schutz „überdurschnittlich empfindlichen“ Rechtsgüter, 1994, S. 100 ff; Böhm, Der Normmensch, 1996, S. 103 ff.

[913] Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 143.

[914] Schultze-Fielitz, Der Raum als Determinante, in: FS Würzburger Juristenfakultät, 2002, S. 714 ff.

[915] იხ. გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 85-87.

სივრცით-ტერიტორიული კონცეფციის გარდა, შეიძლება ასევე ვიფიქროთ ისეთ მოდელზე, სადაც გაჩნდება გარემოს დაცვის გენერალური ნორმებისა და სტანდარტების ინდივიდუალიზაციის შესაძლებლობა (მაგ., ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების მეშვეობით[916] ან თავად ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით), რომელიც შექმნის ცალკეულ შემთხვევაზე მორგებული გადაწყვეტილების მიღების ნორმატიულ საფუძველს. 376

3.2. ჩარევა დაცულ სფეროში

3.2.1. ნეგატიური ვალდებულების დარღვევა

ნეგატიური ვალდებულების დარღვევად ითვლება არა მხოლოდ სახელმწიფოს ქმედების შედეგად (მაგ., სახელმწიფო საწარმოს მიერ[917]) გამოწვეული იმისიები, არამედ ასევე კერძო საქმიანობის შედეგად წარმოქმნილი იმისიები, თუ ის სახელმწიფოს მიერ არის დაშვებული ასეთად.[918] ერთი შეხედვით, სახელმწიფოს მიერ სპეციალური თმენის ვალდებულების დადგენის მიჩნევა ძირითად უფლებაში ჩარევად ეჭვს იწვევს. თუმცა თუ უარვყოფთ იმ თეზას, რომ სახელმწიფოს ამგვარი ქმედება არის მხოლოდ თავისუფლების შეზღუდვა და არა დაცულ სფეროში ჩარევა,[919] მაშინ საპირისპირო შედეგს მივიღებთ. სწორედ ამაზე მიუთითებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, როცა ის აცხადებს, რომ „კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიზანია ადამიანის ზემოქმედებისაგან მაქსიმალურად თავისუფალი გარემოს შენარჩუნება. შესაბამისად, სახელმწიფო ვალდებულია, არ მისცეს მესამე პირებს გარემოზე განუზომელი ზემოქმედების მოხდენის შესაძლებლობა.“[920] 377

3.2.2. პოზიტიური ვალდებულების დარღვევა

როგორც ზემოთ დავინახეთ, სახელმწიფოს მიერ როგორც ფაქტობრივი იმისიების გამოწვევა,[921] ისე ნებადამრთავი ნორმათშემოქმედებითი საქმიანობა,[922] ააქტივირებს ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების ნეგატიურ სტატუსს. 378

[916] იხ. ველის ნომერი 245-246, 248, 272.
[917] Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 146.
[918] იხ. ველის ნომერი 364-365.
[919] Sachs, VerfR II (Grundrechte), 2000, Bd. 2, Rn. 100.
[920] სსსგ N2/1/524 (II, 7).
[921] იგულისხმება ისეთი საწარმო, რომლის 100% წილის მფლობელი არის სახელმწიფო, იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 123 ff.
[922] იქვე, გვ. 147.

379 სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების აქტივირება ხდება იმ შემთხვევაში, როცა ფაქტობრივი ზემოქმედება ცდება სახელმწიფოებრივი ნებართვის ფარგლებს, ან წარმოადგენს სხვადასხვა ტიპის, მაგ., ინდივუდუალურად არაშერაცხვადი ხასიათის დაბინძურებას.[923] ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების შეუსრულებლობა შესაძლებელია გამოიხატოს როგორც აბსოლუტურ უმოქმედებაში, ისე არასაკმარისი დაცვის კონცეფციის შექმნაში.

3.2.3. პოზიტიური და ნეგატიური ვალდებულების წარმოშობა

380 შესაძლებელია გამოვყოთ პოზიტიური და ნეგატიური ვალდებულების წარმოშობის ორი ძირითადი საფუძველი:

- მნიშვნელოვანი ზღვარი და
- უსაფრთხოების სამწვეროვანი კონცეფცია.

381 პირველ საფუძველთან დაკავშირებით უნდა გაირკვეს თუ რამდენად არის აუცილებელი „მნიშვნელოვანი ზღვარი“ ჩარევის კვალიფიკაციისთვის. ბუნებრივია, რომ ყველა სახის ზემოქმედება არ შეიძლება ჩაითვალოს დაცულ სფეროში ჩარევად.[924] ამასთან დაკავშირებით, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე *Tauria v. France* განმარტა, რომ საფრანგეთის სახელმწიფოს მიერ ბირთვული ცდების განახლების „შესაძლო შედეგები“ და „რადიოაქტიური გაჟონვის საშიშროება“ არ არის საკმარისი არგუმენტი იმის დასადგენად, რომ აღნიშნული საქმიანობა საფრთხეს უქმნის მოსარჩელის სიცოცხლის ხელშეუხებლობას.[925] თუმცა უნდა გავითვალისწინოთ ისეთი სიტუაციები, როცა უმნიშვნელო, მაგრამ სისტემატურმა ჩარევამ შესაძლებელია ისეთ ინტენსივობას მიაღწიოს, რომ მან გადააჭარბოს ე.წ. მცირე ზღვარს (Bagatellgrenzen).[926] ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანი ზღვრის საკითხი შეიძლება წარმოადგენდეს არა დაცულ სფეროში ჩარევის, არამედ ჩარევის დასაშვებობის გამართლების პრობლემას.[927]

382 ქმედების ძირითად უფლებებში ჩარევად მიჩნევის მეორე საფუძველი დაკავშირებულია გარემოს დაბინძურების თაობაზე არსებული ცოდნის

---

[923] იქვე, გვ. 107 ff.

[924] შეად. BVerwGE 46, 1, 7 (ჯარში თმის ტარება); BverfGE 17, 108, 114 (თავის ტვინის ელექტროგამოსხივების გაზომვა); BVerfGE 17, 108, 114 f. (თვითმფრინავის ხმაური).

[925] იხ. გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 84.

[926] Böhm, Der Normmensch, 1996, S. 106 f.

[927] Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 304.

საკითხთან. ამ მხრივ, როგორც იურიდიული დოგმატიკა, ისე მართლმსაჯულება ეყრდნობა უსაფრთხოების სამწეროვან კონცეფციას:[928]

- საფრთხე,
- რისკი,
- ნარჩენი რისკი.

ამ კონცეფციის მიხედვით, საფრთხისა და რისკების არსებობის ფაქტი ქმნის საქმიანობის შეზღუდვის საფუძველს, ანუ მესამე პირთა პოზიტიური დაცვის ვალდებულებას. ნარჩენი რისკების შემთხვევაში კი ასეთი ვალდებულება არ წარმოიშობა, რამდენადაც ის სოციალურად ადეკვატურ კატეგორიად არის მიჩნეული.[929]

პრობლემას ქმნის საკუთრივ საფრთხის კატეგორიზაციის შესახებ საბუნებისმეტყველო ცოდნის დეფიციტი. როგორც წესი, იმისიების დასაშვებობის კონცეფცია გულისხმობს ისეთი ზღვრული ნორმების დაწესებას, რომლის ქვემოთ განხორციელებული გაფრქვევა ადამიანის ჯანმრთელობისათვის საფრთხეს არ ქმნის.[930] ცოდნის დეფიციტის შემთხვევაში კი ზღვრული ნორმების დადგენა ემყარება პროპორციულობის პრინციპს. ამ თვალსაზრისით, როცა ზემოქმედება მოსალოდნელია მაღალი დაცული სიკეთის მიმართ (ადამიანის სიცოცხლე და ჯანრთელობა), მაშინ ცოდნის დეფიციტი წყდება ამ სამართლებრივი სიკეთის სასარგებლოდ.[931] ცოდნის ნამდვილი დეფიციტის შემთხვევა, როცა მოსალოდნელი საფრთხის ცნება მხოლოდ ჰიპოთეზურ მსჯელობას ემყარება, არ არის სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების წარმოშობის საფუძველი.[932] **383**

3.3. ჩარევის გამართლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძველი

3.3.1. ჩარევის გამართლება ჩვეულებრივი კანონის საფუძველზე

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, სიცოცხლე ადამიანის ხელშეუვალი უფლებაა და მას იცავს კანონი (მე-15 მუხლი[933]), რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ სფეროში ნებისმიერი ჩარევა უნდა ხორციელდებოდეს კანონის საფუძველზე. **384**

[928] BVerfGE 49, 89, 141 ff.; Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge, 1995, S. 88 f.; Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, 1985, S. 80 ff.
[929] BVerfGE 49, 89, 141 f.
[930] Winter, Einführung, in: Ders. Grenzwerte, 1986, S. 10 f.
[931] შეად. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, 2011, § 5, Rn. 61. Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 158.
[932] Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 152.
[933] გერმანიის ძირითადი კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადების თანახმად, „ამ უფლებაში ჩარევა შესაძლებელია მხოლოდ კანონის საფუძველზე“.

ვინაიდან გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიზანია გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების თავიდან აცილება, მაშინ მისი მეშვეობით ჩარევას ადგილი არ უნდა ჰქონდეს. თუმცა თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ გარემოზე უარყოფითი ზეგავლენის აცილების ვალდებულება იურიდიულ ლიტერატურაში განმარტებულია როგორც საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მასშტაბი,[934] მაშინ ჩარევის მომენტი სწორედ ამ მასშტაბის საკმარისობის საკითხში ავლენს თავის თავს (მაგ., გარემოსდაცვითი ნორმების გენერალიზაცია,[935] სპეციალური ჯანრთელობის შემთხვევაში ამ ნორმების ინდივიდუალიზაციის გაუფერულება[936] და სხვ.).

3.3.2. ჩარევის გამართლება საზოგადოებრივი ინტერესების კრიტერიუმით

385 საზოგადოებრივი ინტერესი განსაზღვრავს ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების დაცულ სფეროში ჩარევის ლეგიტიმურ მიზანს (მაგ., ენერგომომარაგება, ეკონომიკური ზრდა, დასაქმება და სხვ.), რაც უნდა ემყარებოდეს 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 დაცვის კონცეფცია პროპორციული დასახულ მიზანთან.[937]

386 ამ თვალსაზრისით, გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიზანია არა მხოლოდ ნეგატიური ზემოქმედების თავიდან აცილება, არამედ ასევე იმისიების დასაშვებობასთან დაკავშირებული კოლიდირებული ინტერესების დაძლევა და იმისიების დასაშვები ზღვრის განსაზღვრა, რაც საზოგადოებრივი კეთილდღეობის კონცეფციას უნდა ემყარებოდეს.[938] აქვე აღსანიშნავია, რომ სანებართვო კონტროლის სისტემაში საზოგადოებრივი ინტერესების ცნების შემოტანა აფუძნებს რეპრესიული აკრძალვის მოდელურ კონფიგურაციას, ამიტომ უნდა მოხდეს ამ მომენტის გათვალისწინება დაცვის კონცეფციის შექმნისას.[939]

---

[934] იგულისხმება **ჰანს იარასის, ალექსანდრ როსნაგელის, მიხაელ კოტულას** და სხვათა ნაშრომები, იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 162.

[935] Hansmann, Zur Problematik der Festsetzung von Immissionsgrenzwerten, in: FS Sendler, 1991, S. 295 f.

[936] Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 164.

[937] 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 (იხ. Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, 1985, S, 140 f.).

[938] შეად. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 169.

[939] შეად. იქვე. გვ 171.

3.3.3. ჩარევის გამართლების ტრიპოლარული ასპექტები

ჩარევის გამართლების ტრიპოლარული ასპექტები გულისხმობს ფიზიკური ხელშეუხებლობის 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 შესაძლებელია გარემოზე გარკვეული ზემოქმედების შესაძლებლობას უშვებდეს, აპრიორი არ უნდა იქნეს მიჩნეული კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ.[940] ამ ჭრილში სასამართლო მიუთითებს ადრინდელ გადაწყვეტილებაზე, 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“.[941] ამავე დროს, კონსტიტუციურ ღირებულებათა სისტემაში სიცოცხლის უფლება უზენაესი სამართლებრივი კატეგორიაა,[942] ამიტომ მისი შეჯერება ტრიპოლარულ კონტექსტში დასაშვებია მხოლოდ იმ პირობით, თუ გარანტირებული იქნება, რომ ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებაში უხეში (სახიფათო, ფატალური) ჩარევა არ იქნება მოსალოდნელი.[943] **387**

პირველი კოლიდირებული უფლება არის თავისუფალი მეწარმეობის უფლება.[944] ის საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლების[945] ერთ-ერთი ცენტრალური ელემენტია. იმისიების დაცვის თვალსაზრისით, მეწარმეობის თავისუფალი განხორციელების შესაძლებლობა უკავშირდება იმას, თუ რა რეგულაციებს ადგენს ამ სფეროს კანონმდებლობა. შესაბამისად, რაც უფრო ნაკლებრეპრესიული ზღვრულად დასაშვები ნორმები იქნება დადგენილი საქმიანობის სუბიექტისათვის, მით უფრო მეტი შესაძლებლობა იქმნება მეწარმეობის თავისუფალი განხორციელებისათვის. ტრიპოლარული კონტექსტის მნიშვნელობა კი გამოიხატება იმაში, რომ რაც უფრო მეტია საქმიანობის თავისუფლების ფარგლები, მით უფრო მეტია სპეციალური თმენის **388**

---

940 სსსგ N2/1/524 (II, 7).

941 სსსგ N1/1/477.

942 მართალია, ავტორთა გარკვეული ნაწილი ყველაზე უმნიშვნელოვანეს უფლებად მიიჩნევს ადამიანის ღირსებას, თუმცა ღირსება წარმოუდგენელია სიცოცხლის უფლების გარეშე, ის „ყველა დანარჩენი ძირითადი უფლების სასიცოცხლო წინაპირობაა“, იხ. კუბლაშვილი, სიცოცხლის უფლება საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, იხ. კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 188.

943 შეად. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 181 f.

944 იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი და გერმანიის ძირითადი კანონის მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტის 1-ლი წინადადება.

945 საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 მუხლის თანახმად „ყველას აქვს საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება“, შეად. გერმანიის ძირითადი კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

ვალდებულების დიმენსია (შესაბამისად ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებაში ჩარევაც). თუმცა ტრიპოლარული კონტექსტი იძლევა სწორედ ამ ძირითადი უფლებების ერთმანეთთან შეჯერებისა და სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

389 მეორე კოლიდირებული უფლება არის საკუთრების უფლება. სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლების უფლებისაგან ის იმით განსხვავდება, რომ თუ მეწარმეობის თავისუფლება იცავს საკუთრების (ქონების) დაგროვების პროცესს, საკუთრების უფლება უზრუნველყოფს უკვე დაგროვებული ქონების გარანტიას.[946] სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლების მსგავსად, იმისიების რეპრესიული ნორმების დადგენამ შესაძლებელია გამოიწვიოს საკუთრების უფლებით სარგებლობის შეზღუდვა (მაგ., ახალი სანებართვო ვალდებულებების გამო ინვესტორმა ძველი დანადგარი უნდა ჩაანაცვლოს ახლით). კონსტიტუციური სამართლის თვალსაზრისით, საკუთრების უფლების (როგორც ინსტიტუტის გარანტიის) შეზღუდვა შესაძლებელია სოციალური ვალდებულების კონტექსტში.[947] ასეთ შემთხვევაში შეზღუდვა უნდა დაემყაროს, ერთი მხრივ, საერთო კეთილდღეობის ინტერესისა (საკუთრების სოციალური ფუნქციის) და, მეორე მხრივ, საკუთრების როგორც ინსტიტუტის გარანტიის პროპორციულ ურთიერთმიმართებას.[948] ყოველ შემთხვევაში „საკუთრების შეზღუდვამ საკუთრება არ უნდა მოსპოს. საკუთრების სუბსტანცია უნდა შენარჩუნდეს, რათა შესაძლებელი იყოს მისი შინაარსის რეალიზაცია“.[949] ამავე დროს, შეზღუდვა შეიძლება შეეხოს მხოლოდ ისეთი საკუთრების, რომელიც ექვემდებარება საზოგადოებრივ ინტერესებს.[950]

---

[946] იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 91.

[947] გერმანიის ძირითადი კანონის მე-14 მუხლის მე-2 ნაწილი პირდაპირ აცხადებს, რომ „საკუთრება ავალდებულებს. მისი სარგებლობა უნდა ემსახურებოდეს საყოველთაო კეთილდღეობას“. ევროპული კონვენციის 1-ლ ოქმში საუბარია საკუთრების უფლებით „მშვიდობიანად სარგებლობაზე“. პროფ. **ბესარიონ ზოიძის** თქმით, „ბევრი მოსარჩელისათვის „ჩემი საკუთრება“ აბსოლუტურად თავისუფალია საზოგადო - „ჩვენი ინტერესებისაგან“. თითქოს სახელმწიფოს ამოცანა მარტო იმაში იყოს, კერძო პირების საკუთრება რაც შეიძლება სრულად „განბანოს“ სოციალური ფუნქციისაგან“, იხ. ზოიძე, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, 2007, გვ. 42.

[948] ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ამასთან დაკავშირებით განმარტავს, რომ „...ნებისმიერი ჩარევა საკუთრების უფლებით სარგებლობაში უნდა პასუხობდეს თანაზომიერების პრინციპს. ...სათანადო და სამართლიანი ბალანსი უნდა იქნეს მიღწეული საზოგადოების ზოგად და პიროვნების ფუნდამენტური უფლებების დაცვის მოთხოვნებს შორის... ასეთი ბალანსი ვერ მიიღწევა, თუ შესაბამის ფიზიკურ პირზე არ არის დაკისრებული ინდივიდუალური ტვირთი“, იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, რჩეული გადაწყვეტილებები, ტ. 1, 2001, გვ. 361.

[949] ზოიძე, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, 2007, გვ. 105.

[950] იქვე.

4. საკუთრების გარანტია

ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების გარდა, გარემოს დამცავი უფლება არის ასევე საკუთრების უფლება.[951] მასში[952] იგულისხმება საკუთრების როგორც ინსტიტუტის გარანტია, ისე საკუთრების როგორც პიროვნების უფლების გარანტია.[953] ამ უკანასკნელს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო განმარტავს პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების (მე-8 მუხლი) ჭრილში.[954] **390**

4.1. დაცული სფერო

საკუთრების უფლების ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია სარგებლობის უფლება.[955] იმისიების სამართლის კონტექსტში სარგებლობაში განსაკუთრებით იგულისხმება საკუთრების საცხოვრებელი მიზნებისათვის გამოყენება. თავის მხრივ, ეს ელემენტი გულისხმობს როგორც საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლების,[956] ისე პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებას.[957] **391**

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“.[958] საკუთრივ დანიშნულებისამებრ სარგებლობას სასამართლო განმარტავს როგორც „დღე-ღამის განმავლობაში შეუზღუდავი კომუნიკაციის საშუალებას, ხოლო ღამის საათებში დაურღვეველი **392**

---

[951] იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 237.

[952] იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი. შეად. გერმანიის ძირითადი კანონის მე-14 მუხლი.

[953] იხ. იზორია, წიგნში: იზორია/კორკელია/კუბლაშვილი/ხუბუა, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, 2005, გვ. 146. საკუთრების გარანტიის გენეზისის შესახებ დაწვრ. იხ. ჭანტურია, უძრავი ნივთების საკუთრება, 2001, გვ. 111-143.

[954] ბითაძე, ეკოლოგიური უფლებების დაცვა, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 14-19; გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 85-90.

[955] Hermann, Schutz vor Fluglärm, 1994, S. 152.

[956] შეად. BverfGE 79, 292, 304; 88, 366, 377.

[957] იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამათლოს გადაწყვეტილება საქმეზე *López Ostra v. Spain* იხ. გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 85-87.

[958] BVerwGE 51, 15, 33.

და მშვიდი ძილის შესაძლებლობას, რომელშიც არ მოიაზრება მხოლოდ დახურული ფანჯრებისა და კარების შედეგად შექმნილი მდგომარეობა“.[959]

393 საკუთრებით სარგებლობის უფლების რეალიზაციის საკითხი ყველაზე მეტად დაკავშირებულია სამშენებლო დაგეგმვის სამართალთან. ამ უკანასკნელის მიზანია უძრავი ქონების სარგებლობის დასაშვები და დაუშვებელი რეჟიმების განსაზღვა.[960] ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებელია სამშენებლო სამართლის გეგმარებითი კონცეფციისა და სანებართვო კონტროლის მეშვეობით.[961] 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. ამიტომ, სარგებლობის უფლების შეზღუდვის საკითხი კონკრეტული სიტუაციის, მისი საგნობრივი ბუნების შესაბამისად დგინდება.

394 საკუთრების საგნობრივი გარანტია გულისხმობს უშუალოდ საკუთრების, როგორც ნივთობრივი სუბსტანციის დაცვას და უზრუნველყოფას (მაგ., შენობა-ნაგებობების, მცენარეების, ნათესების და ა.შ.). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკუთრების პერსონალური გარანტიისაგან განსხვავებით, საგნობრივი გარანტიის შემთხვევაში, სენსიტიური ნივთები საკუთრების უფლების დაცვის სფეროში არ მოიაზრება. თუმცა ეს უკანასკნელი დაცვის ღირსი გახდება იმ შემთხვევაში, თუ მას აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა[962] (მაგ., კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლები, ავარიული საცხოვრებელი შენობა-ნაგებობები და სხვ.).

4.2. ჩარევა

395 საკუთრების უფლების დაცულ სფეროში ჩარევა, პირველ რიგში, გულისხმობს ისეთ იმისიებს, რომელიც ახდენს ამ ძირითადი უფლების, როგორც სახელმწიფოსაგან დამცავი უფლების აქტივირებას.[963] როგორც წესი, ასეთი

[959] იქვე.
[960] Gaentzsch, Berliner Kommentar-BauGB, 2006, § 1, Rn. 7.
[961] იქვე, Rn. 7.
[962] შეად. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 252 f.
[963] იქვე, გვ. 257.

ზემოქმედება არ არის განზრახული,[964] არამედ ის სხვადასხვა მიზნებისაკენ მიმართული სახელმწიფოებრივი საქმიანობის თანმდევი შედეგია.

ჩარევა შეიძლება იყოს არაპირდაპირიც. ამასთან დაკავშირებით საინტერესოა **396**
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 დაშვებული იქნა აღნიშნული იმისია.[965] არანებადართული იმისიების შემთხვევაში კი ხდება სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების (ანუ ნეგატიური სტატუსის) აქტივირება.[966]

ჩარევის საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია გაუმართლებლობის **397**
ასპექტის გამოკვეთა. ამასთან დაკავშირებით უნდა გამოიყოს ორი ძირითადი მომენტი. საკუთრების პერსონალური გარანტიის შემთხვევაში ჩარევის კვალიფიკაცია ემყარება ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების დაცული სფეროსთვის დამახასიათებელ ელემენტებს.[967] საკუთრების საგნობრივი გარანტიის შემთხვევაში კი ჩარევის კვალიფიკაცია გამომდინარეობს საკუთრების ნივთობრივი სუბსტანციიდან.[968] სხვა მხრივ, ჩარევა შეიძლება გამოიხატოს სოციალური და საცხოვრებელი გარემოს გაუარესებაში[969] (მაგ., კომუნიკაციის შეზღუდვა ადამიანებს შორის, ძილის დარღვევა და სხვ.) ან საკუთრების ღირებულების შემცირებაში[970] (მაგ., გასაყიდი ან გასაქირავებელი ფასის დავარდნაში).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ერთნაირი ხარისხის იმისია შესაძლებელია **398**
სხვადასხვანაირად დარეგულირდეს. ამ მხრივ, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული მიწათსარგებლობის და გარემოს დაცვის რეჟიმები. მაგ., გერმანიის კანონმდებლობის თანახმად, თუ საავადმყოფოებთან სიახლოვეში ტრანსპორტით გამოწვეული ხმაური არ უნდა აღემატებოდეს 47 დეციბალს, ჩვეულებრივ საცხოვრებელ ტერიტორიაზე ხმაური დასაშვებია 49 დეციბალამდე.[971]

---

[964] გამონაკლისია სახანძრო მანქანის სირენები, იხ. BVerwGE 79, 254 ff.
[965] BVerfGE 72, 66, 76 ff.
[966] შეად. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 259.
[967] იხ. ველის ნომერი 369 და შემდეგი.
[968] იხ. ველის ნომერი 391 და შემდეგი.
[969] დაწვრ. იხ. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007, S. 264 f.
[970] დაწვრ. იხ. იქვე, გვ. 265 f.
[971] იხ. §2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des 16. BImSchV. შეად. §2 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 des 18. BImSchV (სპორტული დარბაზებისა და მოედნების შემთხვევაში).

4.3. ჩარევის გამართლება

399 როგორც აღინიშნა, საკუთრების უფლების დაცულ სფეროში ჩარევად ითვლება ისეთი ტიპის ზემოქმედება, რომელიც ზღუდავს საკუთრების როგორც საგნობრივ, ისე პერსონალურ გარანტიას.[972] თუმცა არსებობს ისეთი სახის ზემოქმედება, რომელიც საზოგადოებრივი ინტერესების, ან სხვა მხარდაჭერილ ინტერესთა მაღალი მნიშვნელობის გამო ექვემდებარება გამართლებას. ამასთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე - *Powell and Rayner v. the United Kingdom* - არ დაადგინა პირადი და ოჯახური პატივისცემის უფლების (მე-8 მუხლის) დარღვევა.[973] საქმე ეხებოდა ჰისროუს აეროპორტიდან მომდინარე ხმაურს, რომელსაც აპროტესდებდნენ განმცხადებლები. სასამართლომ, მართალია, დაადგინა თვითმფრინავების ხმაურის ზემოქმედებით ადამიანის უფლებათა კონვენციის მე-8 მუხლის 1-ლი პუნქტის (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების) დარღვევის შესაძლებლობა, მაგრამ ვერ დაადგინა მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის დარღვევა, რომელიც ითვალისწინებს უფლების შეზღუდვას. შესაბამისად ჩარევის შესაძლებლობაც 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 ზომის გასამართლებლად.

---

[972] 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, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 85-88.

[973] დაწვრ. იხ. იქვე, გვ. 88; შდრ. ასევე იდენტური საქმე - *Hatton and Others v. the United Kingdom* - იქვე, გვ. 88-89.

§22. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირებისა და პრივატიზების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები

1. ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირებისა და პრივატიზების დასაშვებობის განსაზღვრის კრიტერიუმები

ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირება[974] და პრივატიზება[975] თანამედროვე სამართლებრივი სისტემის შეუქცევად ტენდენციად ჩამოყალიბდა. მასში, ერთი მხრივ, მოიაზრება ადმინისტრაციული წარმოების ვადების შემცირება და საზოგადოების მონაწილეობაზე უარის თქმა, ხოლო, მეორე მხრივ, ის გულისხმობს ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების უფლებამოსილების დელეგირებას კერძო პირებზე. **400**

იურიდიულ ლიტერატურაში ამ საკითხის თაობაზე არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა. დერეგულირების საწინააღმდეგო ერთ-ერთი არგუმენტია ის, რომ სანებართვო წარმოების შესუსტებით უფერულდება მატერიალური კანონმდებლობის განხორციელების შესაძლებლობა.[976] მეორე მხრივ, სანებართვო წარმოების გარეშე არ ხდება მულტიპოლარული ინტერესების სრულპასოვანი შეჯერება, რის გამოც ინვესტორს შეიძლება რეტროსპექტიულად დაეკისროს ასეთი ინტერესების გათვალისწინების ვალდებულება.[977] **401**

კონსტიტუციური სამართლის დოგმატიკაში გამოკვეთილია ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირებისა და პრივატიზაციის დასაშვებობის შემდეგი სამი ძირითადი ასპექტი: ა) ძირითადი უფლებები; ბ) სახელმწიფოს კლასიკური ამოცანები და გ) ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპები. **402**

2. ძირითადი უფლებები

ადმინისტრაციული წარმოების შესაფერისი სახის შერჩევის კონსტიტუციური კრიტერიუმი არის რელევანტური ძირითადი უფლებები,[978] რომელიც მოიცავს როგორც ნეგატიურ, ისე პოზიტიურ ვალდებულებას. **403**

სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების წარმოება-სამართლებრივი შინაარსი გულისხმობს იმას, თუ რა მოცულობით ფლობს სახელმწიფო მატერიალური სტანდარტების შესრულების კოორდინაციისა და კონტროლის **404**

---

[974] იხ. Curtius, Entwicklungstendenzen, 2005, S. 128 ff.

[975] იხ. Häfner, Verantwortungsteilung im Genehmigungsrecht, 2010, S. 21 ff.

[976] Führ, Eigene-Verantwortung oder Öko-Staat, 1996, S. 249; Groß, Die Privatisierung, 2000, S. 52.

[977] Curtius, Entwicklungstendenzen, 2005, S. 129.

[978] Hesse, Grundzüge der Verfassungsrechts, 1995, Rn. 350.

უფლებამოსილებას.[979] ამიტომ რაც უფრო შესაფერისია ადმინისტრაციული წარმოების სახე, მითუფრო შესაძლებელია ძირითადი უფლებების რეალიზაცია.[980] ამავე ჭრილში ირკვევა ასევე,თუ რამდენად არის შესაძლებელი რაიმე საკითხის საერთოდ ადმინისტრაციული წარმოების გარეშე დატოვება და მისი კერძო-სამართლებრივი დაცვის ქვეშ მოქცევა.[981]

3. სახელმწიფოს ამოცანები

405 სახელმწიფოს ამოცანების ცნების ქვეშ მოიაზრება იმ საქმიანობათა ერთობლიობა, რომელსაც სახელმწიფო საკუთარი სახელით ახორციელებს.[982] სამართლის ლიტერატურაში პრობლემურია იმის დადგენა, თუ რომელი სფერო მიეკუთვნება სახელმწიფოს მონოპოლიურ ამოცანას. ასეთი სახელმწიფოებრივი ამოცანების ზუსტი იდენტიფიკაცია და მისი ამომწურავი კატალოგის შექმნა პრაქტიკულად შეუძლებელია. ამიტომ, ეს საკითხი თანამედროვე ლიბერალური და სოციალური სახელმწიფოს პირობებში მხოლოდ ინდივიდუალურ განსჯას ექვემდებარება. ფორმალური გაგებით, საქმიანობა სახელმწიფო ამოცანაა, თუ:

- ის სახელმწიფოს გადაწყვეტილებით მიჩნეულია ასეთად[983] ან
- ის პირდაპირ კონსტიტუციიდან გამომდინარეობს.[984]

406 მატერიალური თვალსაზრისით, სახელმწიფო ამოცანის იდენტიფიცირების საკითხი ძირითადად საზოგადოებრივი ინტერესის შინაარსობრივ ელემენტებს უნდა ემყარებოდეს. ამ თვალსაზრისით, გარემოს დაცვა სახელმწიფოს კლასიკური ამოცანად ჩამოყალიბდა. იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, სანებართვო წარმოებას აქვს გარემოს დაცვისა და დაგეგმილი საქმიანობით მოსალოდნელი საფრთხეების თავიდან აცილების ფუნქცია. ეს ფუნქციები დაკავშირებულია საჯარო ინტერესებთან. პირველ რიგში, გარემოს დაცვა თანამედროვე კონსტიტუციების მიხედვით განსაზღვრულია როგორც სახელმწიფოს უშუალო მიზანი.[985] რაც შეეხება უსაფრთხოებას, ის ასევე სახელმწიფოს კლასიკურ ამოცანას მიეკუთვნება,[986] ვინაიდან ინდუსტრიალ საზოგადოებაში სწორედ სახელმწიფოა პასუხისმგებელი ტექნიკის გამოყენებით

---

[979] Häfner, Verantwortungsteilung im Genehmigungsrecht, 2010, S. 446.
[980] Klein, Die grundrechtliche Schutzpflicht, DVBl, 1994, S. 491.
[981] Köck, Risikovorsorge als Staatsaufgabe, AöR, 1996, S. 21.
[982] Gusy, Rechtsguterschutz als Staatsaufgabe, DÖV, 1996, S. 582.
[983] Scholz, Privatisierung im Baurecht, 1997, S. 31.
[984] Stern, Das Staatsrecht, 1984, S. 83.
[985] იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლი და გერმანიის ძირითადი კანონის 20ა მუხლი, ასევე იხ. Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge, 1995, S. 19 ff.
[986] Di Fabio, Risikoentscheidung im Rechtstaat, 1994, S. 35 ff.

გამოწვეული საფრთხის კონტროლზე.[987] შესაბამისად, ამ საკითხების გადაწყვეტასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოებაც სახელმწიფოს ხელში უნდა იყოს კონცენტრირებული, ხოლო მისი პრივატიზირება/დელეგირება, როგორც ეს ქართულ სამართალში მოხდა, საფუძვლიან კითხვებს ბადებს.

4. კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები

ადმინისტრაციული წარმოების სახე და შინაარსი უნდა შეესაბამებოდეს დემოკრატიული სახელმწიფოს, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპებს.[988] **407**

დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი მატერიალურ მოთხოვნებს ადგენს სანებართვო წარმოების მიმართ. დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის ერთ-ერთი მოთხოვნაა სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების დემოკრატიული ლეგიტიმაცია, რაც იმას ნიშნავს, რომ პოლიტიკურად პასუხისმგებლიანი ხელისუფლების ორგანოები შებოჭილია ხალხის მიერ და ემორჩილება უმრავლესობის გადაწყვეტილებას.[989] გარემოს დაცვის სამართალში გადაწყვეტილების პროცესუალური ლეგიტიმაციის საკითხი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია. ამ სფეროში პროცესუალურ ნორმებს ეკისრება არა დამხმარე, არამედ უფლების მარეალიზირებელი მნიშვნელობა. ამავე დროს, გარემოს დაცვის სამართლის სპეციფიკა საპარლამენტო დემოკრატიის ძირითად მოთხოვნას, რომ ყველა არსებითი საკითხი დარეგულირდეს კანონის მიერ, ხშირ შემთხვევაში უტოპიად აქცევს. იმავდროულად, აღმასრულებელი ხელისუფლება, სწორედ რეგულირების ასეთი დეფიციტის გამო, ფლობს გადაწყვეტილების მიღების ფართო კომპეტენციას, რაც, თავის მხრივ, ამაღლებს მის მიმართ პროცედურული ასპექტების მნიშვნელობას.[990] რამდენადაც სანებართვო წარმოების ნორმების დადგენა ხდება საპარლამენტო კანონის მიერ, ამდენად მის მეშვეობით ხდება ზემოთ აღნიშნული ლეგიტიმაციის დეფიციტის აღმოფხვრა.[991] ამ მხრივ, ლიტერატურაში გამოყოფენ გადაწყვეტილების ინსტიტუციურ, ფუნქციონალურ, საგნობრივ და პერსონალურ ლეგიტიმაციას.[992] **408**

ადმინისტრაციული წარმოების მიმართ სპეციალურ მოთხოვნებს ადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიც. ამ ჭრილში, განსაკუთრებით აღსანიშნავია მოთხოვნა შესაფერისი ორგანიზაციული მოწყობისა და წარმოება- **409**

---

[987] Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, 1985, S. 101; Köck, Risikovorsorge als Staatsaufgabe, AöR, 1996, S. 13 ff.

[988] ძირითადი პრინციპები იხ. კუბლაშვილი, ძირითადი უფლებები, 2003, გვ. 6-12.

[989] Britz, Die Mitwirkung Privater, VerwArch, 2000, S. 422.

[990] Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 10, Rn. 50 ff.

[991] Eversberg, Der Zeitfaktor, 1999, S. 28.

[992] Häfner, Verantwortungsteilung im Genehmigungsrecht, 2010, S. 486 ff.

სამართლებრივი მოწესრიგების შესახებ.[993] სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მოითხოვს მმართველობის ისეთ რაციონალურ ორგანიზებას, რომ მოქალაქეებისათვის ნათელი იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობისა და მისი უფლებამოსილების ის ფარგლები, რაც განსაზღვრავს მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის შინაარსს.[994] ამავე დროს, ადმინისტრაციული წარმოების ინტენსივობა უნდა ემყარებოდეს თანაზომიერების პრინციპს,[995] რათა დაძლეული იქნეს მოჭარბებული და დაუმთავრებელი პროცედურები.[996]

410 დაბოლოს, სანებართვო წარმოება უნდა შეესაბამებოდეს ასევე სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის მოთხოვნას იმის შესახებ, რომ საზოგადოებრივი წესრიგი მაქსიმალურად იქნეს უზრუნველყოფილი. ეს უკანასკნელი გამოიხატება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობაში, რომ მან შექმნას ადამიანისათვის ღირსეული პირობები და შეინარჩუნოს ბუნებრივი საცხოვრებელი გარემო.[997]

§23. მეხუთე ნაწილის შეჯამება

411 ამ ნაწილში მოცემული პარაგრაფები ეხება ნაშრომში გამოკვეთილი ცალკეული პრობლემატიკის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ასპექტებს. კერძოდ:

- საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელების არჩევას,
- იმისიების დასაშვებობის მატერიალური მასშტაბებს და
- საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირებისა და პრივატიზების დასაშვებ საზღვრებს.

412 პირველ რიგში, გაანალიზებულია საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელების არჩევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ასპექტები (მეოცე პარაგრაფი). ამ ჭრილში გაკეთებულია დასკვნები, რომ სანებართვო კონტროლის მნიშვნელობა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საქმეში, არ უნდა იყოს სანებართვო კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების ბრმად მიღების საფუძველი, არამედ ის ძირითადი უფლებების დაცვისა და თანაზომიერების პრინციპებს უნდა ემყარებოდეს.

413 ქართულ სანებართვო სამართალში თანაზომიერების პრინციპის მნიშვნელობასა და აქტუალობას განსაზღვრავს ის გარემოება, რომ ამ სფეროში

---

[993] Schulze-Fielits in: Dreier, Grundgesetz, Bd. I, 2004, § 20 (Rechtsstaat), Rn. 199 ff.
[994] იქვე, Rn. 205.
[995] Eversberg, Der Zeitfaktor, 1999, S. 19.
[996] დაწვრ. იხ. Häfner, Verantwortungsteilung im Genehmigungsrecht, 2010, S. 498 ff.
[997] Schoch, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, DVBl, 1994, S. 970.

არსებობს როგორც არაპროპორციული ჩარევის (მაგ., განსხვავებული საფრთხის შემცველი საქმიანობების მიმართ ერთნაირი სანებართვო ვალდებულებების დაწესება), ისე არაპროპორციული დაცვის დეფიციტი (მაგ., სანებართვო კონტროლის დერეგულირება და ამით გამოწვეული ინვესტიციების სტაბილიზაციის შესუსტება).

თანაზომიერების პრინციპის რეალურ ცხოვრებაში გატარება კონსტიტუციურ საზღვრებთან ერთად, მოსაწესრიგებელი ურთიერთობის საგნობრივ ბუნებაზეც (Natur der Sache) არის დამოკიდებული. ნებისმიერი საგნის ბუნებას აქვს თავისი ნორმატიული შინაარსი. მისი მოქმედ სამართალში გადატანა კი დინამიურ პროცესს გულისხმობს, სადაც უმნიშვნელოვანესი ადგილი უჭირავს სამართლებრივი ნორმების პრაქტიკაში მოქმედების მუდმივ ანალიზსს და სრულყოფას. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება ამ ნაწილში ქართული სამართლის უცხოურ სამართლებრივ სისტემებთან და გამოცდილებასთან შედარება. **414**

საკმაოდ ვრცელი ანალიზი ეთმობა იმისიების დასაშვებობის მატერიალური მასშტაბების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ საფუძვლებს (ოცდამეერთე პარაგრაფი). ამ მხრივ, როგორც სამართლის დოგმატიკა, ისე სასამართლო გადაწყვეტილებები ცხადყოფს, რომ იმისიების დასაშვებობის დინამიური მატერიალური მასშტაბი არის ძირითადი უფლებები. ნებართვის გაცემის ჩვეულებრივ საკანონმდებლო წინაპირობებთან შედარებით, ძირითად უფლებებს აქვს ორგვარი მნიშვნელობა: ერთი მხრივ, ის ზეგავლენას ახდენს ცალკეულ სანებართვო გადაწყვეტილებაზე, მეორე მხრივ, ის ჩვეულებრივი კანონის საფუძველზე დადგენილი სანებართვო წინაპირობების კონსტიტუციურობის შემოწმების საფუძველია. **415**

გარემოს დაცვის თავისებურების გათვალისწინებით, ნაშრომში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია ძირითადი უფლებების პოზიტიურ სტატუსზე, ასევე, მისი ნეგატიური სტატუსის კონფიგურაციაზე. ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფოს აღმჭურველი აქტით დაშვებული დაბინძურება (იმისია), რომელიც მესამე პირებს უდგენს სპეციალური თმენის ვალდებულებას, სახელმწიფოს შეერაცხება როგორც ფიზიკური ხელშეუხებლობის ან საკუთრების უფლებაში პირდაპირი ჩარევა. ასეთი კონსტრუქციის დასაბუთება, ბუნებრივია, პრაქტიკული თვალსაზრისით უფრო გაამარტივებს ძირითადი უფლებების დაცვას. **416**

ნაშრომში დასკვნები კეთდება ასევე სპეციალური კანმრთელობის მქონე ადამიანის უფლებების ეფექტური დაცვის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. ამ მიმართულებით, პრობლემის გადაჭრის გზად დასახულია სივრცით-ტერიტორიული კონცეფცია და გარემოს დაცვის ინდივიდუალური (ანუ ცალკეულ შემთხვევასთან შესაფერისი) ნორმირების შესაძლებლობის შექმნას, **417**

რომელიც სრულ შესაბამისობაში იქნება კონსტიტუციური მოთხოვნების დინამიურ ხასიათთან.

418 დაბოლოს, ამ ნაწილში გაანალიზებულია საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირების და პრივატიზების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები (ოცდამეორე პარაგრაფი). ამ მხრივ ძირითად უფლებები, სახელმწიფოს ამოცანები და ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპები განხილულია როგორც დერეგულირება/პრივატიზირების შემზღუდავი კრიტერიუმები. ამის საფუძველზე კი კეთდება დასკვნა, რომ გარემოს დაცვის ქართულ სამართალში გამოკვეთილი ადმინისტრაციული წარმოების მომწესრიგებელი ნორმები, რომელიც არ ითვალისწინებს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების კლასიკურ სტრუქტურულ ელემენტებს, არ შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს.

დასკვნა

1. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების რეფორმა

ქართულ სამართალში დამკვიდრებული საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციები ფუნდამენტური სახის რეფორმას საჭიროებს, რომელიც განპირობებულია ქვემოთ გამოკვეთილი რამდენიმე გარემოებით. 419

პირველ რიგში, უნდა მოხდეს სანებართვო კონტროლისადმი დაქვემდებარებულ საქმიანობათა ნუსხის გაფართოება. 2005 წლიდან, სანებართვო სამართლის სფეროში საქართველოში განხორციელებული დერეგულირების პოლიტიკის გამო, მოხდა ასეთი საქმიანობების ნუსხის მნიშვნელოვანი შემცირება.[998] თუ ჩვენ სერიოზულად შევხედავთ საქართველოს სახელმწიფოს მიერ გამოვლენილ ნებას, რომ ქართული კანონმდებლობა მიუახლოვდეს ევროპული სამართლის სტანდარტებს, მაშინ გარდაუვალი იქნება სანებართვო ვალდებულებათა კატალოგის საფუძვლიანი გადახედვა, ბუნებრივია, მისი გაფართოების თვალსაზრისით.[999] მართალია, ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულება ამ სფეროში მოქმედი დირექტივებისა და რეგულაციების იმპლემენტაციისთვის სამწლიან ვადას ადგენს, თუმცა, ვფიქრობ, რაც უფრო ადრე დაიწყება ამისთვის მზადება, მით უფრო წარმატებით განხორციელდება ამ მიმართულებით რეფორმა. ეს უკანასკნელი არ გულისხმობს მხოლოდ საკანონმდებლო პაკეტის მომზადებას, არამედ ამ საკითხებზე უნდა გაიმართოს დისკუსიები სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფებთან, ასევე, დაიგეგმოს მისი დანერგვისთვის საჭირო ღონისძიებები. 420

ევროპულ სამართალთან ჰარმონიზაციის გარდა, სანებართვო ვალდებულებათა კატალოგის გაფართოება პირდაპირ კავშირშია როგორც ინვესტიციების 421

[998] იხ. ველის ნომერი 48 და შემდეგი.

[999] იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, გვ. 76-84.

უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ისე დაცვის გარანტიის შექმნასთან. პირველ რიგში, ასეთი დასკვნის გაკეთების საშუალებას გვაძლევს სანებართვო კონტროლის სტაბილიზაციის ფუნქცია,[1000] რომელიც უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, ნებართვის მაძიებელსა და სახელმწიფოს შორის წინასწარი კომუნიკაციის შესაძლებლობას, ხოლო, მეორე მხრივ, სანებართბო აქტისადმი კანონიერი ნდობის მეშვეობით საკუთრების უფლების გარანტიას.[1001] მეორე მხრივ, კონტროლის ფუნქცია[1002] სახელმწიფოს შეეძლება აუცილებელი ბიუროკრატიის[1003] ფარგლებში უზრუნველყოს გარემოს დაცვის ძირითადი უფლებების ეფექტურად დაცვას.[1004]

422 სანბართვო ვალდებულებათა კატალოგის გაფართოება რეფორმის მხოლოდ ერთი მხარეა. ამის პარალელურად უნდა მოხდეს სანებართვო ვალდებულებათა კატალოგის დიფერენცირება საფრთხის ხარისხის შესაბამისად და მათ მიმართ უნდა დადგინდეს ამ საფრთხესთან შესაფერისი კონტროლის მოდელური კონფიგურაცია.

423 ამ მხრივ, პირველ რიგში, გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა უნდა მოექცეს პრევენციული აკრძალვის მოდელური კონფიგურაციის ფარგლებში, რაც გულისხმობს სანებართვო ნორმის სტრუქტურული ელემენტების ისეთნაირ ფორმულირებას, რომელიც შქმნის ნებართვის მიღების პროგნოზირების საფუძველს. საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის რეპრესიული წინაპირობების გამო (რომელიც იმავდროულად სანებართვო გადაწყვეტილების წინაპირობაცაა), ნებართვის მიღების პერსპექტივები რთულად კალკულირებადია.[1005] თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ასეთი აკრძალვის ფარგლებში მოქცეულია საშუალო საფრთხის შემცველი საქმიანობებიც,[1006] მაშინ უდავო გახდება ამ მიმართულებით საქართველოს კანონმდებლობის რეფორმის აუცილებლობა. მითუმეტეს, ის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრობლემებსაც ეჯახება და ქმნის რელევანტურ ძირითად უფლებებში არაპროპორციული ჩარევის ნათლად გამოკვეთილ ნიშნებს.[1007]

424 რაც შეეხება მომეტებული საფრთხის შემცველ საქმიანობებს, ის უნდა მოექცეს რეპრესიული აკრძალვის ფარლებში, თუმცა ის მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს

[1000] იხ. ველის ნომერი 62 და შემდეგი.

[1001] იხ. ველის ნომერი 50-53; შეად. ყალიჩავა, სტრატეგიული ასპექტები, იხ. სამართლის ჟურნალი, N2, 2012, გვ. 116-118.

[1002] იხ. ველის ნომერი 58 და შემდეგი.

[1003] იხ. იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, 2008, გვ. 64-71.

[1004] იხ. ველის ნომერი 364 და შემდეგი.

[1005] იხ. ველის ნომერი 95 და შემდეგი.

[1006] იხ. ველის ნომერი 102.

[1007] იხ. ველის ნომერი 356 და შემდეგი.

პრევენციული აკრძალვის რეგულირების სფეროდან. ამ მხრივ, ცალკეულ სფეროებთან დაკავშირებით (მაგ., გზებისა და აეროპორტების მშენებლობა) აუცილებელი იქნება ცალკეული საკანონმდებლო აქტების შექმნა, სადაც მოხდება სანებართვო ნორმის სტრუქტურული ელემენტების რეპრესიულად ჩამოყალიბება. იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით, ის ასევე შესაძლებელს გახდის ამ ცალკეულ სფეროებში საჯარო და გეგმარებითი ადმინისტრაციული წარმოების გაძლიერებას.

425 ქართულ სანებართვო სამართალში ნაკლები საფრთხის შემცველ საქმიანობებზე აქტიურად უნდა მოხდეს ასევე ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების გამოყენება. ვინაიდან იმისიების დაცვის სფეროში ჩვენ ვსაუბრობთ პრევენციული აკრძალვის შემოღებაზე,[1008] რაც ლოგიკურად ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშების მახინჯი ფორმის გაუქმებას გამოიწვევს, ვფიქრობ, ქართულ სამართალში ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას, გერმანული სამართლის მსგავსად, მხოლოდ სანებართვო კონტროლის შემავსები ფუნქცია უნდა ჰქონდეს.[1009] ამის აუცილებლობა იმ გარემოებითაც არის გამყარებული, რომ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა საქმიანობის ნებისმიერ ცვლილებას ჩვეულებრივ ახალი ნებართვის აღების ვალდებულებას უქვემდებარებს.[1010]

426 უმნიშვნელო საფრთხის შემცველი საქმიანობების მიმართ კი უნდა გავრცელდეს მიმდინარე საზედამხედველო კონტროლი, რომელიც საქმიანობის დასაშვებობის საკითხს მხოლოდ რეტროსპექტიულად (პოსტ ფაქტუმ) ადგენს. მისი მასშტაბისა და თავისებურების გამო, ის არ ქმნის არც ინვესტიციების სტაბილიზაციის და არც დაცვისა და კონტროლის საფრთხეს. თუმცა ქართულ სამართალში უნდა მოხდეს ამ ინსტიტუტის როლის ნათლად გარკვევა. პირველ რიგში უნდა შეიქმნას ლეგალური დეფინიცია, რომელიც მოგვცემს უმნიშვნელო საფრთხის იდენტიფიცირების შესაძლებლობას. ამავე დროს, უნდა შეიქმნას ძირითადი მოთხოვნები, რომლის შესრულების ვალდებულება იარსებებს ასეთი საქმიანობის განხორციელებისას, ასევე უნდა დადგინდეს ასეთი ვალდებულებების ცხოვრებაში გატარების საჯარო-სამართლებრივი მექანიზმები.

2. სანებართვო კონტროლის მატერიალური წინაპირობების რეფორმა

427 სანებართვო კონტროლის მატერიალური მასშტაბები ქართული სანებართვო სამართლის რეფორმის ერთ-ერთი ცენტრალური საკითხია. სანებართვო კონტროლის კონცეფციის ტრანსფორმაციული ცვლილებები, რომელიც

[1008] იხ. ველის ნომერი 424.
[1009] იხ. ველის ნომერი 42, 105 და შემდეგი; შეად. ველის ნომერი 122.
[1010] იხ. ველის ნომერი 122.

ნაშრომში დეტალურადაა განხილული,[1011] გვაძლევს იმის მტკიცების საფუძველს, რომ ქართული სანებართვო სამართალი ძირითადად ემყარება კონტროლის კლასიკურ - საპოლიციო-სამართლებრივ მიდგომებს. ამიტომ, ქართულ სამართალში არსებობს წინდახედულობითი და ინტეგრირებული კონტროლის თანამედროვე კონცეფციის იმპლემენტაციის მნიშვნელოვანი დეფიციტი.[1012] შესაბამისად, ამ მიმართულებით საქართველოში გასატარებელია ფუნდამენტური სახის რეფორმა.

428 პირველ რიგში, ნათლად უნდა ჩამოყალიბდეს ნებართვის გაცემის წინაპირობები. ამ მხრივ, ამ წინაპირობებს არ უნდა ჰქონდეს მხოლოდ ანთროპოცენტრული გაგებით გარემოს დაცვის მიზანი, არამედ მისი მეშვეობით შესაძლებელი უნდა იყოს ეკოცენტრული გაგებით გარემოს დაცვა (წინდახედულობის პრინციპის დანერგვის გზით[1013]) და გარემოს სხვა კომპონენტების ეფექტური დაცვა (ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპის დანერგვის გზით[1014]). ამავე დროს, რაც მთავარია, ამ წინაპირობებს უნდა ჰქონდეს დინამიზირებული ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების ხასიათი, რაც ნიშნავს იმას, რომ ის იმოქმედებს უშუალოდ მოქმედი სამართლის სახით როგორც ნებართვის გაცემის, ისე ნებადართული საქმიანობის ფუნქციონირების დროს. ამ უკანასკნელის პარალელურად, გერმანული სამართლის მსგავსად, უნდა შეიქმნას მოგვიანებითი მოწესრიგების სრულყოფილი მექანიზმი,[1015] ვიდრე ამას საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა გვთავაზობს.[1016]

429 მართალია, ერთი შეხედვით, დინამიზირებული ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების მოდელი და მოგვიანებითი მოწესრიგების შესაძლებლობა ქმნის სამეწარმეო თავისუფლებისა და საკუთრების ძირითად უფლებაში უხეში ჩარევის საფრთხეს, თუმცა წინდახედულობისა და ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპების დანერგვის გზით გარემოზე ზემოქმედება თავიდანვე იმდენად რედუცირდება, რომ ხანგრძლივ პერსპექტივაში მოგვიანებითი მოწესრიგების მექანიზმის გამოყენების საჭიროება პრაქტიკულად არ იარსებებს. გარდა ამისა, უნდა შეიქმნას მექანიზმი, რომლის შესაბამისად, თუ მოგვიანებითი მოწესრიგება ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით შეუძლებელი იქნება,[1017] მაშინ ამოქმედდეს ზიანის ანაზღაურების მექანიზმი.[1018]

[1011] იხ. ველის ნომერი 134 და შემდეგი; 145 და შემდეგი; 169 და შემდეგი.
[1012] იხ. ველის ნომერი 167 და შემდეგი; 190 და შემდეგი.
[1013] იხ. ველის ნომერი 216 და შემდეგი.
[1014] იხ. ველის ნომერი 175 და შემდეგი.
[1015] იხ. ველის ნომერი 199 და შემდეგი.
[1016] იხ. ველის ნომერი 233 და შემდეგი.
[1017] იხ. ველის ნომერი 199.
[1018] იხ. ველის ნომერი 202.

ამავე დროს, ნებართვის გაცემის წინაპირობების გაძლიერების აუცილებლობის დასაბუთებისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს გარემოს დაცვის თვალსაზრისით რელევანტური ძირითადი უფლებების სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება.[1019] სწორედ ამ ძირითადი უფლებების ეფექტური დაცვის შესაძლებლობას უნდა ქმნიდეს სანებართვო კონტროლის შესაფერისი მექანიზმები. ამ მხრივ, ვფიქრობ, ევროპული და გერმანული სამართლის მიდგომები, რომელიც დეტალურადაა გაანალიზებული ნაშომში,[1020] საქართველოს კანონმდებლობისათვის სრულიად მისაღებია. 430

სანებართვო კონტროლის გაძლიერების მიზნით ასევე უნდა შეიქმნას ძირითადი სანებართვო ვალდებულებათა კონკრეტიზაციის თანამედროვე მოდელი. ამ შესაძლებლობის გარეშე, ძირითადი სანებართვო ვალდებულება კონკრეტული შინაარსის არმქონე ნორმატიულ მოთხოვნად დარჩება. ამ მიმართულებით, პირველ რიგში, უნდა შეიქმნას საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის მოქნილი მექანიზმი,[1021] რომლის მიხედვითაც შესაძლებლი გახდება დაბინძურების რედუცირება იმაზე ნაკლებ ზღვრამდე (წინდახედულობითი კონტროლი), ვიდრე ეს დაშვებულია დაცვის ვალდებულებით. 431

საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის გარდა, საქართველოს კანონმდებლობაში დაცვის ვალდებულებისათვის, გერმანული სამართლის მსგავსად, უნდა შეიქმნას მიდგომა, რომელიც ცალკეულ შემთხვევაში შექმნის ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების გამოყენების შესაძლებლობას,[1022] რათა დაძლეული იქნეს გარემოს დაცვის გენერალური ნორმირებისას გაუთვალისწინებელი ხარვეზები. 432

3. სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების რეფორმა

გარემოს დაცვის თვალსაზრისით რელევანტური საქმიანობების დასაშვებობის ეფექტური კონტროლი და ამ მიზნით დაწესებული მატერიალური მასშტაბების რეალური აღსრულება მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული იმაზე, თუ ადმინისტრაციული წარმოების რომელ სახეს ირჩევს კანონმდებელი. ქართული სამართალი ამ მხრივაც ფუნდამენტური სახის რეფორმას საჭიროებს. 433

პირველ რიგში, ჩვენ უარი უნდა ვთქვათ იმის მტკიცებაზე, რომ ქართულ სამართალში დამკვიდრებული გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პრივატიზირებული პროცედურა,[1023] წარმოადგენს საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებას. სწორედ ამ თვალსაზრისით არის ნაშრომში გაკრიტიკებული 434

[1019] იხ. ველის ნომერი 369 და შემდეგი; 390 და შემდეგი.
[1020] იხ. ველის ნომერი 192 და შემდეგი.
[1021] იხ. ველის ნომერი 250 და შემდეგი.
[1022] იხ. ველის ნომერი 245 და შემდეგი.
[1023] იხ. ველის ნომერი 330 და შემდეგი.

ქართული სასამართლოს მიდგომები, სადაც, გარკვეულ არგუმენტებზე დაყრდნობის საფუძველზე, უარყოფილია სასამართლოს მიერ წამოყენებული თეზა.[1024] სწორედ ამ მომენტის და ასევე იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციითა და ორჰუსის კონვენციით გარანტირებულია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში უნდა შეიქმნას ამ გარანტიის უზრუნველმყოფელი ეფექტური მექანიზმები. ამ თვალსაზრისით, საკმარისი იქნება 2007 წლამდე მოქმედი რეგულაციების აღდგენაც, რომელიც ასეთ შესაძებლობას ითვალისწინებდა.

435 ინვესტიციების უსაფრთხოებისა და სტაბილიზაციის მიზნით, მნიშვნელოვანია მოხდეს კომუნიკაციების არაოფიციალური ფორმების ინსტიტუციონალიზაცია. ამის აუცილებლობა იმ რეალობასაც ემყარება, რომ გარემოს დაცვის სამართალი მეტწილად არის ტექნიკური სამართალი, რომლის მიერ დაწესებული რთული მოთხოვნების გარკვევაში სახელმწიფო აქტიურად უნდა უწყობდეს ხელს ნებართვის მაძიებლებს. თავის მხრივ, ეს საკითხი დაკავშირებულია სანებართვო ვალდებულებათა კატალოგის გაფართოებასთან, რაზეც ზემოთ უკვე დეტალურად იყო საუბარი.[1025]

436 ქართული სანებართვო სამართლის რეფორმის ერთ-ერი ცენტრალური პუნქტია ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის გაუქმება და მისი მოდიფიცირებული ფორმით ინტეგრაცია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურაში. ამის თქმის საფუძველს გვაძლევს არა ის გარემოება, რომ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა საბჭოური წარმონაქმნია,[1026] არამედ ის, რომ ის, მისი ნეგატიური ვოტუმის მნიშვნელობის გამო,[1027] ქართულ სამართალში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურას თავის რეალურ ფუნქციას უკარგავს. ამიტომ, უნდა შეიქმნას ისეთი მოდელი, როცა საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე ყველა ეკოლოგიური ასპექტის წარმოჩენის შესაძლებლობა გაჩნდება. სანებართვო გადაწყვეტილების მიღებისას კი შესაძლებელი უნდა იყოს ამ ასპექტების დაძლევა, თუ სხვა (ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული მემკვიდრეობის და ა.შ.) ინტერესები ეკოლოგიურზე უფრო ღირებული აღმოჩნდება. ვინაიდან ეკოლოგიური ექსპერტიზის საბჭო, მისი მიერ გაცემული დასკვნის ნეგატიური ვოტუმის გამო, სანებართვო გადაწყვეტილების მიმღები ინსტიტუციის პოზიციიდან მსჯელობს, დღეს მოქმედი კანონმდებლობით ასეთი რამ პრაქტიკულად განუხორციელებელია. ამ მხრივ, ვფიქრობ, საქართველოს კანონმდებლობის სრულყოფილი რეფორმა შესაძლებელი იქნება ევროპული და

[1024] იხ. ველის ნომერი 279 და შემდეგი.
[1025] იხ. ველის ნომერი 421-422.
[1026] იხ. ველის ნომერი 333 და შემდეგი.
[1027] იხ. ველის ნომერი 335 და შემდეგი.

გერმანული სამართლის იმ გამოცდილების გათვალისწინებით, რომელიც დეტალურადაა გაანალიზებული ნაშრომის ძირითად ნაწილში.[1028]

საქართველოს კანონმდებლობაში უნდა მოხდეს ასევე სანებართვო წარმოების დიფერენცირება საქმიანობების სახიფათობის ხარისხის შესაბამისად. ამ თვალსაზრისით, ჩვენ უნდა გვქონდეს ნებართვის აღებას დაქვემდებარებული საქმიანობების ისეთი კატალოგი, რომლის მიმართ დადგენილი იქნება ჩვეულებრივი სანებართვო წარმოება და ისეთი კატალოგი, რომლის მიმართ დადგენილ სანებართვო წარმოებაში დამატებით მოხდება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა. ამავე დროს, ეს უკანასკნელი კატალოგი ასევე უნდა დაიყოს, ერთი მხრივ, ისეთ ნუსხად, რომლისთვის ყოველთვის სავალდებულო იქნება გზშ-ის პროცედურის ჩატარება და, მეორე მხრივ, ისეთ ნუსხად, რომლისთვის გზშ-ის პროცედურის ჩატარება-არჩატარების საკითხი გადაწყდება ე.წ. სკოპინგის პროცედურის ჩატარების მეშვეობით. 437

ამავე დროს, სანებართვო წარმოებასთან დაკავშირებული რეგულაციების გაძლიერების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოთხოვნები.[1029] 438

4. საკანონმდებლო სისტემის რეფორმა

ამრიგად ცხადად გამოიკვეთა, რომ იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლთან დაკავშირებული რეგულაციები იმდენად ფუნდამენტური სახის ცვლილებას საჭიროებს, რომ ამის განხორციელება ჩვეულებრივი საკანომდებლო ცვლილებათა პაკეტით შეუძლებელი იქნება. ამიტომ, ვფიქრობ, ამ მიმართულებით უნდა მოხდეს საქართველოს რამდენიმე საკანონმდებლო აქტის გაუქმება და განხორციელდეს მისი სისტემური სახის რეფორმა. 439

საკანონმდებლო სისტემის რეფორმა შესაძლებელი იქნება გარემოს დაცვის კანონმდებლობის ყოვლისმომცველი კოდიფიკაციის, ან სატელიტური მოდელის გზით. ამ მიდგომების დადებით მხარეებზე გარკვეული მოსაზრებები უკვე გამოითქვა ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში.[1030] ამ შემთხვევაში, ვფიქრობ, რომ ამ ნაშრომის ფარგლებში გამოკვეთილი რეფორმის განხორციელება შესაძლებელი იქნება ორივე ფორმატში. თუ სატელიტური მოდელი მოიცავს მხოლოდ გარემოს დაცვის ზოგადი ნაწილისთვის რელევანტურ ინსტიტუტებს (გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, ნებართვის აღების ვალდებულებას დაქვემდებარებულ საქმიანობათა ნუსხა, ინტეგრირებული სანებართვო 440

[1028] იხ. ველის ნომერი 316 და შემდეგი.
[1029] იხ. ველის ნომერი 400 და შემდეგი.
[1030] იხ. ყალიჩავა, სტრატეგიული ასპექტები, იხ. სამართლის ჟურნალი, N2, 2012, გვ. 109-111.

კონტროლის სისტემა, სანებართვო წარმოება, გარემოს დაცვის ნორმირება და სხვა), ყოვლისმომცველი კოდიფიკაცია, ამ ზოგადი ნაწილის გარდა, მოიცავს ასევე გარემოს დაცვის კერძო ნაწილებსაც (ატმოსფერული ჰაერის დაცვის, წყლის, ნარჩენების მართვის და ა.შ. კანონმდებლობის სახით). მართალია, ეს უკანასკნელი უფრო მიმზიდველია, თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში გამოკვეთილი რეფორმის განხორციელება სატელიტური მოდელის ფარგლებშიც შესაძლებელი იქნება. მითუმეტეს ამის გამოცდილება ბევრ განვითარებულ ქვეყანაში (მაგ., შვეიცარია, პოლონეთი) უკვე არსებობს და იქ ის წარმატებით მუშაობს.[1031]

აბრევიატურათა განმარტება

ა.შ.	ასე შემდეგ
აჰდკ	ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კანონი
გდკ	გარემოს დაცვის კანონი

[1031] იხ. იქვე, გვ. 110.

გერმ.	გერმანულად
გვ.	გვერდი
გზნკ	გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის კანონი
გზშ	გარემოზე ზემოქმედების შეფასება
ეეკ	ეკოლოგიური ექსპერტიზის კანონი
ინგ.	ინგლისურად
იხ.	იხილეთ
ლათ.	ლათინურად
ლნკ	ლიცენზიებისა და ნებართვების კანონი
მაგ.,	მაგალითად
ნმკ	ნარჩენების მართვის კოდექსი
პუთმკ	პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი
ჟურნ.	ჟურნალი
სათ.	სათაური
სზაკ	საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
სსგ	სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება
სსსგ	საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება
სუსგ	საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება
შეად.	შეადარეთ
ციტ.	ციტირებულია
წ.	წელი
Abs.	Absatz აბზაცი
AllgVerR	Das allgemeines Verwaltungsrecht ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლი
AtG	Das Atomgesetz ატომის კანონი
BAT	Best available technology საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგია
BauGB	Das Baugesetzbuch მშენებლობის კოდექსი
Bd.	Band ტომი
BesVerR	Das besonderes Verwaltungsrecht განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართალი
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen ფედერალური უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები სამოქალაქო საქმეებზე
BimSchG	Das Bundesimmissionsschutzgesetz იმისიების დაცვის ფედერალური კანონი

BMW	Das Bundesministerium für Wirtschaft ფედერალური ეკონომიკის სამინისტრო
BVerfGE	Die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები
BVerwGE	Die Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილებები
BVT	Das beste verfügbare Technik საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა
CEN	Comité Euroéen de Normalisation სტანდარტიზაციის ევროპული კომიტეტი
Ders.	Derselbe მისივე
DIN	Das deutsches Institut für Normung გერმანიის სტანდარტიზაციის ინსტიტუტი
DÖV	Die öffentliche Verwaltung საჯარო ადმინისტრაცია
DV	Die Verwaltung ადმინისტრაცია
DVBl	Das deutsches Verwalltungsblatt გერმანიის ადმინისტრაციის ფურცლები
EG	Die Europäische Gemeinschaft ევროპული გაერთიანება
EGV	Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ევროპული გაერთიანების დაფუძნების ხელშეკრულება
EuGH	Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილებები
EWG	Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება
f.	Folgende შემდეგი
ff.	Fortfolgend შემდეგი გაგრძელებები
FS	Die Festschrift საიუბილეო კრებული
GenTG	Das Gentechnikgesetz გენტექნიკის (გენეტიკურად მოდიფიცირებული ორგანიზმების) კანონი
GenTSV	Die Gentechniksicherheitsverordnung გენტექნიკის უსაფრთხოების დადგენილება
GewArch	Das Gewerbearchiv მეწარმეთა არქივი

GfU	Die Gesellschaft für Umweltrecht გარემოს დაცვის სამართლის საზოგადოება
GG	Das Grundgesetz ძირითადი კანონი
GK	Das Gemeinschaftskommentar ავტორთა კოლექტივის კომენტარი
HandwO	Die Handwerksordnung ხელოსანთა კანონი
HdStR	Das Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სახელმწიფო სამართლის სახელმძღვანელო
HdUR	Das Handbuch Des Umweltrecht გარემოს დაცვის სამართლის სახელმძღვანელო
HEUDUR	Das Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht ევროპული და გერმანული გარემოს დაცვის სამართლის სახელმძღვანელო
Hrsg.	Herausgeber გამომცემელი
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენცია და კონტროლი
IVU	Die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენცია და კონტროლი
JUS	Die Juristische Schulung იურიდიული სწავლება
JZ	Die Juristenzeitung იურისტთა გაზეთი
KJ	Die Kritische Justiz კრიტიკული იუსტიცია
Komm.	Das Kommentar კომენტარი
KritV	Das Kritische Vierteljahresschrift კრიტიკული კვარტალური წერილები
NJW	Neue Juristische Wochenschrift ახალი იურიდიული ყოველკვირეული ჟურნალი
NuR	Das Natur und Recht ბუნება და სამართალი
NVwZ	Das Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht ახალი ადმინისტრაციული ჟურნალი
OULR	Osaka University Law Review ოსაკას უნივერსიტეტის სამართლის მიმოხილვა

P.	Page გვერდი
PrGwO	Preußische Gewerbeordnung პრუსიის მეწარმეთა კანონი
RL	Die Richtlinie რეგულაცია
Rn.	Das Randnummer ველის ნომერი
S.	Seite გვერდი
s.g.	so genannte ეგრეთ წოდებული
SRU	Das Sachverständigerrat für Umweltfragen გარემოს დაცვის ექსპერტთა საბჭო
TA	Die Technische Anleitung ტექნიკური რეგლამენტი
UN	United Nation გაერო
UVPG	Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung კანონი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ
VDI	Das Verein deutscher Ingenieure გერმანელ ინჟინერთა გაერთიანება
VerfR	Das Verfassungsrecht კონსტიტუციური სამართალი
VerwArch	Das Verwaltungsarchiv ადმინისტრაციული არქივი
VwVfG	Das Verwaltungsverfahrensgesetz ადმინისტრაციული წარმოების კანონი
ZfU	Die Zeitschrift für Umweltpolitik გარემოს დაცვის პოლიტიკის ჟურნალი
ZRP	Die Zeitschrift für rechtspolitik სამართლის პოლიტიკის ჟურნალი
ZUR	Die Zeitschrift für umweltrecht გარემოს დაცვი სამართლის ჟურნალი

გამოყენებული ლიტერატურის სია

1. სახელმძღვანელოები, კომენტარები, კრებულები და მონოგრაფიები (ქართულ, გერმანულ, ინგლისურ და რუსულ ენებზე):

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, რჩეული გადაწყვეტილებები, ტ. 1, თბ., 2001;

ადეიშვილი ზურაბ, ვარდიაშვილი ქეთევან, იზორია ლევან, კალანდაძე ნინო, კოპალეიშვილი მაია, სხირტლაძე ნუგზარ, ტურავა პაატა, ქიტოშვილი დიმიტრი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ. 2005 (ციტ. ავტორთა კოლექტივი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2005);

ერემოვი გრიგოლ, საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, თბ. 1984;

ვინტერი გერდ/ტურავა პაატა/ყალიჩავა კობა, საქართველოს გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება: ნებართვების სისტემა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, ზიანის პრევენცია და ანაზღაურება, გარემოს დაგეგმვა და ეკო-აუდიტი, თბილისი, 2010 (ციტ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, ანალიზი და შეფასება, 2010);

ზოიძე ბესარიონ, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა კონტროლი საქართველოში, თბილისი, 2007;

იზორია ლევან, თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2008 (ციტ. იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, 2008);

კუბლაშვილი კონსტანტინე, სიცოცხლის უფლება საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: კონსტანტინე კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა

ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, თბილისი, 2006 (ციტ. კუბლაშვილი, სიცოცხლის უფლება საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006);

კუბლაშვილი კონსტანტინე, ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2003;

ლაბარტყავა აკაკი, ეკოლოგიური სამართალი, თბილისი, 2003;

ლორია ვალერიან, საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2000;

ტურავა პაატა/წკეპლაძე ნათია, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010.;

ურუშაძე თენგიზ/ლორია ვალერი, ეკოლოგიური სამართალი, თბ. 2003;

შვაბე იურგენ, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები, თბილისი, 2011;

წიკლაური ნინო (საქართველოს პარლამენტის კვლევითი სამსახური), გარემოს დაცვის რეგულირება, 1996;

ჭანტურია ლადო, უძრავი ნივთების საკუთრება: შედარებითი სამართლებრივი კვლევა (გერმანული სამართლის მაგალითზე), მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2001;

ხადური ნოდარ, ეკონომიკური სისტემა საქართველოში, წიგნში: ვუახლოვდებით ევროპას? ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში, თბილისი, 2010, (ციტ. ხადური, ეკონომიკური სისტემა საქართველოში, 2010);

ჯიშკარიანი ბაჩანა, ევროპული სისხლის სამართალი, თბილისი, 2013;

ჰანდლი გიუნტერ, ადამიანის უფლებები და გარემოს დაცვა, წიგნში: ეიდე/კრაუზე/როსას (რედ.), ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები, 1995, გვ. 356-384;

Alexy Robert, Theorie der Grundrechte, Baden-Baden,1985;

Alexy Robert, Theorie der Grundrechte, Frankfurt a. M. 2. Auf. 1994;

Appel Ivo, Grenzen des Risikorechts, in: Appel/Hermes/Schönberger, Öffentliches Recht im offenen Staat, Berlin, 2011 (ციტ. Appel, Grenzen des Risikorechts, in: ders., Öffentliches Recht im offenen Staat 2011);

Appel Ivo, Staatliche Zukunft- und Entwicklungsvorsorge: Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, Tübingen, 2005. (zit. Appel, Staatliche Zukunftsvorsorge, 2005);

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 (zit. Bayersmann, Gibt es naturwissenschaftliche Grundlagen für Grenzwerte bei Stoffkombinationen? in: Winter, Grenzwerte, 1986);

Beck Ulrich, Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M. 1986 (zit. Beck, Risikogesellschaft, 1986);

Beckmann Martin, in: Hoppe Werner (Hrsg.), Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfung (Kommentar), Köln u.a. 2012, §§ 11 und 12 (zit. Beckmann, in: Hoppe, UVPG (Komm. 2012);

Berg Thomas, Beweismaß und Beweislast im öffentlichen Umweltrecht: Instrumente eines verantwortungsvollen Umgangs mit technologiebediengten Risiken, Baden-Baden, 1995 (zit. Berg, Beweismaß und Beweislast, 1995);

Bock Bettina, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, Berlin, 1989;

Böhm Monika, Der Normmensch: Materielle und Prozedurale Aspekte des Schutzes der Menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen, Thübingen, 1996 (zit. Böhm, Der Normmensch, 1996);

Böhm Monika, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 2010, § 4 (zit. Böhm, in: Koch, GK-BImSchG, § 4);

Bohne Eberhard, Der informale Rechtsstaat: Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug und besondere Berücksichtigung des Immissionsschutzes, Berlin, 1981 (zit. Bohne, Der informale Rechtsstaat, 1981);

Breuer Büdiger, Anlagengenehmigung und Grundpflichten, in: Gzajka/Hasmann/Rebentisch (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung: 25 Jahre Bundes-Immissionsschitzgesetz, Festschrift für Gerhard Feldhaus, Heidelberg, 1999 (zit. Breuer, Anlagengenehmigung, in: FS Feldhaus, 1999);

Breuer Rüdiger, Umweltschutzrecht, in: Schmidt-Aßmann/schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. Berlin, 2008 (zit. Breuer, in: Schmidt-Aßmann, BesVerwR, 2008);

Buchholz Georg, Integrative Grenzwerte im Umweltrecht, Berlin, 2001;

Bull Hans Peter, Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg, 6. Aufl. 2000 (zit. Bull, AllgVerwR, 2000);

Bundeswirtschaftsministerium (Hrsg.), Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planung- und Genehmigungsverfahren (sog. Schlichter-Kommission), Bonn, 1994 (zit. BMW (Hrsg.), Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, 1994);

Calliess Christian, EG-Umweltrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. Berlin, 2007 (zit. Calliess, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007);

Calliess Christian, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen, 2001;

Couzinet Daniel, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, Berlin, 2007 (zit. Couzinet, Die Zulässigkeit von Immissionen, 2007);

Curtius Fridrich, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, Berlin, 2005;

Czajka Dieter, in: Feldhaus Gerhard, Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, § 10, Wiesbaden, 2. Aufl. 1981 (zit. Czajka, in: Feldhaus, BImSchR (Komm), 1981, § 10);

Di Fabio Udo, Risikoentscheidung im Rechtstaat: Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung, Tübingen 1994 (zit. Di Fabio, Risikoentscheidung im Rechtstaat, 1994).

Di Fabio Udo, Voraussetzungen und Grenzen des Umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip, in: Kley/Sünner/Willensen, (Hrsg.) Festschrift für Wolfgang Ritter, Köln, 1996 (zit. Di Fabio, Voraussetzungen und Grenzen, in: Kley u.a. (Hrsg.), FS Ritter, 1996);

Dietlein Johannes, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 62. Ergänzungslieferung, 2011, §§ 4, 5, (zit. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, BImschG (Komm.), 2011, § 4 oder 5);

Dreier Horst (Hrsg.), Grundgesetz (Kommentar), Bd. I, Thübingen, 2004 (Dreier, GG (Komm), Bd. I, 2004);

Drews Bill, Wacke Gerhard, Vogel Klaus, Martens Wolfgang, Gefahrenabwehr: Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 9. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München, 1986 (zit. Drews u.a., Gefahrenabwehr, 1986);

Ekardt Felix, Zukunft in Freiheit: Eine Theorie der Gerechtigkeit, der Grundrechte und der politische Steuerungzugleich eine Grundlegung der Nachhaltigkeit, Leipzig, 2004 (zit. Ekard, Zukunft in Freiheit, 2004);

Ekardt, Felix, Steuerungsdefizite im Umweltrecht (Ursachen unter besonderer Berücksichtigung des Naturschutzrechts und Grundrechte), Sinzheim, 2001 (zit. Ekardt, Steuerungsdefizite im Umweltrecht, 2001);

Erichsen Dirk, Staatliche Verwaltung, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, 13. Aufl. 2011 (zit. Erichsen, Staatliche Verwaltung, 2011);

Evers Adalbert/Nowotny Helga, Über den Umgang mit Unsicherheit: Die Entwicklung der Gestaltbarkeit von Geselschaft, Frankfurt a. M. 1986 (zit. Evers/Nowotny, Über den Umgang mit Unsicherheit, 1986);

Eversberg Sandra Stefanie, Der Zeitfaktor im bundesimmissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Thübingen, 1999 (zit. Eversberg, Der Zeitfaktor, 1999);

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 (zit. Feldhaus, Zur Geschichte, 2001);

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 (zit. Feser, Vom End-of-pipe zum integrierten Umweltschutz, in: Ders. u.a., Integrierter Umweltschutz, 1996);

Forsthoff Ernst, Staat der Industriegeselschaft, München, 1971;

Führ Martini, Eigene-Verantwortung oder Öko-Staat: Sicherung der Selbstverantwortung in Unternehmen, in: Roßnagel/Neuser (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, Baden-Baden, 1996 (zit. Führ, Eigene-Verantwortung oder Öko-Staat, 1996);

Führ Martini, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 2010 § 1 (zit. Führ, in: Koch, GK-BImSchG, 2010, § 1);

Gaentzsch Günter, in: Schlichter/Stich (Hrsg), Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, Köln u.a., 2006, § 1 (zit. Gaentzsch, Berliner Kommentar-BauGB, 2006);

Groß Christian, Die Privatisierung ordnungsrechtlicher Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren auf der Grundlage des Öko-Audit-Systems, München, 2000 (zit. Groß, Die Privatisierung, 2000);

Häberle Peter, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Berlin, 2. Auflage, 2006 (zit. Häberle, Öffentliches Interesse, 2006).

Häberle Peter, Zeit und Verfassungskultur, in: Peisl/Mohler (Hrsg.), Die Zeit, Bd. 6, München, 1983 (zit. Häberle, Zeit und Verfassungskultur, 1983);

Häfner Christofer, Verantwortungsteilung im Genehmigungsrecht: Entwicklung und Aspekte der Umsetzung eines Sachverständigenmodells für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, Berlin, 2010 (zit. Häfner, Verantwortungsteilung im Genehmigungsrecht, 2010);

Haismann-Grasel Barbara, Bürgerbeteiligung an gebundenen Verwaltungsentscheidungen: Probleme des Anlagen-Genehmigungsverfahrens nach dem BImSchG aus der Sicht der Drittbetroffenen, Darmstadt, 1985 (zit. Haismann-Grasel, Bürgerbeteiligung an gebundenen Verwaltungsentscheidungen, 1985);

Hansmann Klaus, Öffentliches Immissionschutzrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. Berlin, 2007 (zit. Hansmann, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007);

Hansmann Klaus, Zur Problematik der Festsetzung von Immissionsgrenzwerten, in: Everhard Fraßen/Konrad Redeker/Otto Schlichter/Dieter Wilke (Hrsg.), Bürger-Richter-Staat, Festschrift für Horst Sendler, München, 1991 (zit. Hansmann, Zur Problematik der Festsetzung von Immissionsgrenzwerten, in: FS Sendler, 1991);

Hendler Reibinder, Allgemeines Verwaltungsrecht, Grundstrukturen und Klausurfälle, Boorberg, 3. Aufl., 2001 (zit. Hendler, AllgVerwR, 2001);

Hermann Martin, Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen im Lichte des Verfassungsrechts: Zur Auslegung des § 9 LuftVG, Berlin, 1994 (zit. Hermann, Schutz vor Fluglärm, 1994);

Hermes Georg, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, Heidelberg, 1987 (zit. Hermes, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987);

Hesse Konrad, Grundzüge der Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 1995 (zit. Hesse, Grundzüge der Verfassungsrechts, 1995);

Huber Max G., Umweltkrise, Darmstadt, 1991;

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, § 111 (Isensee, Das Grunrecht als Abwehrrecht und als Staatliche Schutzpflicht, in: HdStR, 2000, § 111);

Jarass Hans D., Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), München, 7. Aufl. 2010 (zit. Jarass, BImSchG (Komm.), 2010);

Kloepfer Michael, Rechtsumbildung durch Umweltschutz, Karlsruhe, 1990 (zit. Kloepfer, Rechtsumbildung, 1990);

Kloepfer Michael, Umweltrecht, 3. Aufl., München, 2004 (zit. Kloepfer, Umweltrecht, 2004);

Kloepfer Michael, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Berlin, 1994;

Koch Hans-Joachim, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, § 3 (zit. Koch, in: GK-BImSchG, 2010);

Köck Wolfgang, Grundzüge des Risikomanagements im Umweltrecht, in: Bora (Hrsg), Rechtliches Risikomanagement, Berlin, 1999 (zit. Köck, Grundzüge des Risikomanagements im Umweltrecht, in: Bora, 1999);

Koepfer Isabell, Stand der Technik und Umweltpualität, Baden-Baden, 2001;

Kotulla Michael, in: Kotulla (Hrsg.), Bundes-Immissionsschutzgesetz: Kommentar und Vorschriftensammlung. Stand: Juni 2011 (Kotulla, in: ders. BImSchG (Komm.), 2011);

Krämer Ludwig, Direkte und Indirekte Verhaltenssteuerung, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht: eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven, Bd. 1, § 15, Köln u.a 2002 (zit. Krämer, Direkte und Indirekte Verhaltenssteuerung, in: HEUDUR, Bd. 1, § 15, 2002);

Lies-Benachib Gudrun, Immissionsschutz im 19. Jarhundert, Berlin, 2002 (zit. Lies-Benachib, Immissionsschutz im 19. Jarhundert, 2002);

Lorenz Dieter, Recht auf Leben und körperliche Unversehrheit, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, Heidelberg, 2000, § 111 (Lorenz, Recht auf Leben und körperliche Unversehrheit, in: HdStR, 2000, § 128);

Lübbe-Wolff Gertrude, Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte: Struktur und Reichweite der Eingriffsdogmatik im Bereich Staatlicher Leistungen, Baden-Baden, 1988 (zit. Lübbe-Wolff, Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988);

Luhman Nikolas, Legitimation durch Verfahren, Frankfurt a.M., 1997;

Malaviya Nina, Verteilungsentscheidung und Verteilungsverfahren: Zur Staatlicher Guterverteilung in Konkurrenzsituationen, Tübingen, 2009 (zit. Malaviya, Verteilungsentscheidung, 2009);

Manssen Gerrit, Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt: verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Grundfragen, Tübingen, 1994 (zit. Manssen, Privatrechtsgestaltung, 1994);

Marburger Peter, Atomrechtliche Schadensvorsorge: Möglichkeiten und Grenzen einer normetiven Konkretisierung, Köln, 1983;

Martens Wolfgang, Immissionsschutzrecht und Polizeirecht, DVBL, 1981, S. 597;

Maurer Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, München, 16. Aufl. 2006 (zit. Maurer, AllgVerwR, 2006);

Mayer Otto, Deutsches Verwaltungsrecht,. 2. Aufl. Berlin, Bd I, 1914 (zit. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 1914);

Meßerschmidt Klaus, Europäisches Umweltrecht, München, 2011;

Moeskes Michael, Immissionsschutzrecht als Rechtsinstrument (Voraussetzungen und Kritik des US-amerikanischen Instrumentalismus in vergleichender Perspektive), Berlin, 1994 (zit. Moeskes, Immissionsschutzrecht als Rechtsinstrument, 1994);

Murswiek Dietrich, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformungen, Berlin, 1985 (zit. Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, 1985);

Obermayer Klaus/Fritz Roland/Allesch Erwin, Kommentar zum Verwaltungsferfahrensgesetz, Neuwied, 1999 (zit. Obermayer, VwVfG (Komm.), 1999,);

Peine Franz-Joseph, Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg, 6. Aufl., 2002 (zit. Peine, AllgVerwR, 2002);

Peine Franz-Joseph/Knopp Lothar/Radcke Andrea, Rechtsfragen der Abscheudung und Speicherung von CO_2 (CCS): Unter Besondere Berücksichtigung der Rechtslage in Brandenburg, Berlin, 2011 (zit. Peine/Knopp/Radcke, CCS, 2011);

Peters Heinz-Joachim, Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG-Kommentar, Baden-Baden, 1996 (zit. Peters, UVPG-Kommentar, 1996);

Petersen Frank, Schutz und Vorsorge. Strukturen der Risikoerkenntnis, Risikozurechnung und Risikosteuerung der Grundpflichten im Bundes-Immissionsschutzgesetz, Berlin, 1993 (zit. Petersen, Schutz und Vorsorge, 1993);

Preusche Burkhard, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt als Regelungsinstrument, Frankfurt/Main, 1980 (zit. Preusche, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, 1980);

Pütz Manfred/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 (zit. Pütz/Buchholz/Runte, Anzeige- und Genehmigungsverfahren, 2003);

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 (zit. Rebentisch, Immissionsschutzrechtliche Grundpflichte, 2001);

Rehbinder Eckard, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente des Umweltschutzes, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. Berlin, 2007 (zit. Rehbinder, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007);

Reich Andreas, Gefahr-Risiko-Restrisiko: Das Vorsorgeprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechts, Düsseldorf, 1989 (zit. Reich, Gefahr-Risiko-Restrisiko, 1989);

Röckinghausen Marc, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, Berlin, 1997;

Rohde Jörg, Das Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen im Gewerbe- und Immisionsschutzrecht von 1810 bis in die Gegenwart, Hamburg, 2000 (zit. Rohde, Das Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen, 2000);

Rosse Helge, Vollzug und Verhandlung: die Modernisierung des Verwaltungsvollzugs, Thübingen, 1999 (zit. Rosse, Vollzug und Verhandlung, 1999);

Roßnagel Alexander, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschitzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §§ 5 und 10 (zit. Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010);

Roßnagel Alexander/Bizer Johann, Geheimnis- und Datenschutz der Gewerbeaufsichtsakten und die Aufgabe der Altlastenerhebung, GewArch, 1992, S. 121 (zit. Roßnagel/Bizer, Geheimnis- und Datenschutz, GewArch, 1992);

Rostock Marc, Treibhausgasemissionshandelssysteme in den USA und Optionen des Linking mit dem EU-Emissionshandel, Norderstadt, 2010 (zit. Rostock, Treibhausgasemissionshandelssysteme, 2010);

Ruffert Matthias, Grundlagen der Begriffsbildung, in: Fehling Michael/Ruffert Matthias (Hrsg.), Regulierungsrecht, Tübingen, 2010, (zit. Ruffert, Grundlagen der Begriffsbildung, 2010);

Sach Karsten, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, Berlin, 1994 (zit. Sach, Genehmigung als Schutzschild, 1994);

Sachs Mixael, Verfassungsrecht II (Grundrechte), Berlin u.a. 2000 (zit. Sachs, VerfR II (Grundrechte), 2000, Bd. 2);

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 (zit. Schäfer, Zur effizienten verwendung von Energie, in: FS Feldhaus, 1999);

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 (zit. Schmidt-Aßmann, Der Verfahrensgedanke, in: Lerche u.a. (Hrsg.), 1984);

Schmidt-Aßmann/Ladenburger, Umweltverfahrensrecht, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrevht: eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven , Köln u.a., Bd. I, 2003, (zit. Schmidt-Aßmann/Ladenburger, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, 2003, Bd. I);

Schmitt-Kötters Thomas, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Kommentar), München, 2007, BImSchG § 5 (zit. Schmitt-Kötters, in: BImSchG (Komm.), 2007);

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 (zit. Schneider, Die Verantwortung des Staates für den sicherer Betrieb, 1991);

Scholz Rupert, Privatisierung im Baurecht: Bauordnungs- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verlagerung staatlicher Bauaufsicht auf private Eigenverantwortung, Berlin, 1997 (Scholz, Privatisierung im Baurecht, 1997);

Schreiber Frank, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz: ein Beitrag zur Lehre vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24 September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Berlin, 2000 (zit. Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung, 2000);

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 (zit. Schultze-Fielitz, Der Raum als Determinante, in: FS Würzburger Juristenfakultät, 2002);

Schwabe Jürgen, Das s.g. repressive Verbot, in: Festschrift für Hans-Ernst Folz, Berlin, 2003 (zit. Schwabe, Das s.g. repressive Verbot, in: FS Folz,, 2003);

Schwabe Jürgen, Probleme der Grundrechtsdogmatik, Hamburg, 1997;

Sellner Dieter, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen: Zulassung - Abwehr - Kontrolle nach dem BImSchG, München, 2. Aufl., 1988 (zit. Sellner, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 1988);

Siegel Thorsten, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, Tübingen, 2009 (zit. Siegel Thorsten, Entscheidungsfindung, 2009);

Sparwasser Reinhard/ Engel Rüdiger/ Voßkuhle Andreas, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl. Heidelberg, 2003 (zit. Sparwasser/Engel/ Voßkuhle, Umweltrecht, 2003);

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen), Abfallwirtschaft, Stutgart, 1991 (zit. SRU, Abfallwirtschaft, 1991);

Staats Cornelia, Die Entstehung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. Märtz 1974, Frankfurt a. M., 2009 (zit. Staats, Die Entstehung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 2009);

Stelkens Paul/Bonk Heinz Joachim, Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 2008, München (zit. Stelkens/Bonk, VwVfG, 2008);

Stern Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, I Band, München, 1984 (zit. Stern, Das Staatsrecht, 1984);

Taeger Jürgen, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Baden-Baden, 1988;

Treutner Erhard, Verhandlungsstaat oder kooperativer Staat? Eine Analyse der Bedeutung von Sunjekten für das Handeln staatlicher Administration unter Berücksichtigung organisationssoziologischer Erkenntnisse, München, 2. Aufl. 1999 (zit. Treutner, Verhandlungsstaat oder kooperativer Staat? 1999);

Trute Hans-Heinrich, Vorsorgestruktur und Luftreinhaltenplanung im Bundesimmissionschutzgesetz, Heidelberg, 1989 (zit. Trute, Vorsorgestruktur, 1989);

Vogt-Beheim Carmen, Flexibilisierung von Umweltstandards, Baden-Baden, 2004;

Voigt Rüdiger, Walkenhaus Ralf (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, 2006 (zit. Voigt/Walkenhaus, Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, 2006);

Wahl Rainer, Appel lvo, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlicher Ausgestaltung in: Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, Bonn, 1995 (zit. Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge, 1995);

Wahl Rainer, Das deutsches Genehmigungs- und Umweltrecht unter Anpassungsdruck, in: Dolbe K.P./GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin, 2001 (zit. Wahl, Das deutsches Genehmigungsrecht, 2001);

Wahl Rainer, Herms Georg, Sach Karsten, Genehmigung zwischen Bestandschutz und Flexibilität, in: Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, Bonn, 1995 (ციტ. Wahl/Herms/Sach, Genehmigung zwischen Bestandschutz und Flexibilität, 1995);

Wahl Reiner, Erlaubnis, in: Kimminich Otto/Freiherr v. Lersen/Strom Peter-Christofh (Hrsg.), Handbuch Des Umweltrechts, Berlin, 1994, Bd. 1 (ციტ. Wahl, Erlaubnis, in: HdUR, 1994);

Winter Gerd, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, Düsseldorf, 1997 (ციტ. Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997);

Winter Gerd, Einführung, in: Ders. (Hrsg.), Grenzwerte: Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt- Arbeits- und Kebensmittelschutzes, Düsseldorf, 1986 (ციტ. Winter, Einführung, in: Ders. Grenzwerte, 1986);

Wolff Hans J., Bachof Otto, Stober Rolf, Verwaltungsrecht, Berlin, Bd. 1, 1999;

Wulfhorst Reinhard, Der Schutz „überdurschnittlich empfindlichen" Rechtsgüter im Polizei- und Umweltrecht, Berlin, 1994 (ციტ. Wulfhorst, Der Schutz „überdurschnittlich empfindlichen" Rechtsgüter, 1994);

Würtenberger Thomas, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, Baden-Baden, 1996;

Zweigert Konrad, Kötz Hein, Einführung in die Rechtsvergleichung (auf dem Gebiete des Privatrechts), 3. Aufl. 1996;

Driesen David M., Adler Robert W., Engel Kirsten H., Enviromental Law: a conceptual and pragmatic approach, Austin, 2011 (ციტ. Driesen/Adler/Engel, Enviromental Law, 2011);
Miers David, The Deregulation und Procedure: An Expanding Role, Public Law, 1999, P. 477 (ციტ. Miers, The Deregulation und Procedure, Public Law, 1999);

Papava Vladimer, Georgian Economy: Mistakes, Threats and Resolutions. in: Crisis in Georgia, 2008: Preconditions, Reality, Perspectives. Tbilisi, 2009 (ციტ. Papava, Georgian Economy, 2009);

Бринчук М.М., Екологическое право, Москва, 1998;

Ерофеев Б. В., Екологическое право Рассии, Москва, 1998;

Петрова В.В., (ред.), Прававая охрана природы, МГУ, 1980.

2. სტატიები (ქართულ, გერმანულ და ინგლისურ ენებზე):

ბითაძე მაია, ეკოლოგიური უფლებების დაცვა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, წიგნში: კონსტანტინე კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, თბილისი, 2006 (ციტ. ბითაძე, ეკოლოგიური უფლებების დაცვა, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006, გვ. 14-19);

გივიაშვილი ირაკლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, წიგნში: კონსტანტინე კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, თბილისი, 2006 (ციტ. გივიაშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, წიგნში: კორკელია (რედ.), სტატიათა კრებული, 2006);

გიორგიშვილი ქეთევან, შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, N1, გვ. 20.

გოგიტიძე ნანა/გვილავა მზია/თურმანიძე ოთარ/იულრიხი რალფ, გზშ-ის პროცედურის განხორციელების მიმოხილვა, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, მეოთხე კვარტალი, 1999, გვ. 25;

ვინტერი გერდ, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, N1, გვ. 73 (ციტ. ვინტერი, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, N1).

იზორია ლევან, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა და თანაზომიერების პრინციპი, წიგნში: კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში, 2002, გვ. 43;

ტურავა პაატა, კანონიერი ნდობის პრინციპი, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, N2-3, 2007, გვ. 218;

ყალიჩავა კობა, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სრულყოფის სტრატეგიული ასპექტები, იხ. სამართლის ჟურნალი, N2, 2012, გვ. 109-119 (ციტ. ყალიჩავა, სტრატეგიული ასპექტები, იხ. სამართლის ჟურნალი, N2, 2012).

ყალიჩავა კობა, ქართული სამართლის მეცნიერების სათავაეებთან (იურიდიული მეთოდოლოგიის პრობლემა), ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, 2007, N1, გვ. 77.

ჭანტურია ლადო, გლობალური ეკოლოგიური პრობლემა და სამართალი, ჟურნ. „სამართალი“, 1991, N4;

Appel Ivvo, Europas Sorge um die Vorsorge – Zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, NVwZ, 2001, S. 395 (ციტ. Appel, Europas Sorge um die Vorsorge, NVwZ, 2001);

Beckmann Martin, Die Integrative immissionsschutzrechtliche Genehmigung, NuR, 2003, S. 715 (ციტ. Beckmann, Die Integrative Genehmigung, NuR, 2003);

Breuer Rüdiger, Europäisierung des Wasserrechts, NuR, 2000, 548;

Breuer Rüdiger, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht, NVwZ, 1986, S. 171;

Breuer Rüdiger, Anlagensicherheit und Störfälle – Vergleichende Risikobewertung im Atom- und Immissionsschutzrecht, NVwZ, 1990, S. 211 (ციტ. Breuer, Anlagensicherheit, NVwZ, 1990, S. 211);

Breuer Rüdiger, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Atomrecht, DVBl, 1978, S. 829 (ციტ. Breuer, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge, DVBl, 1978);

Breuer Rüdiger, Strukturen und Tendenzen des Umweltschutzes, in: Der Staat, 1981, S. 393 (ციტ. Breuer, Strukturen, in: Der Staat, 1981);

Britz Gabriele, Die Mitwirkung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Einrichtungen des öffentlichen Recht, VerwArch, 2000, S. 418 (ციტ. Britz, Die Mitwirkung Privater, VerwArch, 2000);

Bullinger Martin, Investitionsförderung durch nachfragegerechte und kooperative Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, JZ, 1994, S. 1129 (ციტ. Bullinger, Investitionsförderung, JZ, 1994);

Burgi Martin, Die Planfesstellung umweltrelevanter Vorhaben, JZ, 1994, S. 654 (Burgi, Die Planfesstellung, JZ, 1994).

Calliess Christian, Die Umweltkompetenzen der EG, ZUR, 2003, S. 129;

Calliess Christian, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB, ZUR, 2008, 343 (ციტ. Calliess, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz, ZUR, 2008);

Couzinet Daniel, Existiert eine allgemeine Vorsorgepflicht bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach §§ 22 ff. BImSchG?, NuR, 2007, S. 722 (ციტ. Couzinet, Existiert eine allgemeine Vorsorgepflicht, NuR, 2007);

Di Fabio Udo, Gefahr, Vorsorge, Risiko: Die Gefahrenabwehr unter dem Einfluß des Vorsorgeprinzip, Jura, 1996, S. 566 (zit. Di Fabio, Gefahr, Vorsorge, Risiko, 1996)

Di Fabio Udo, Integratives Umweltrecht Bestand, Ziele, Möglichkeiten, NVwZ, 1989, S. 329 (zit. Di Fabio, Integratives Umweltrecht, NVwZ, 1989);

Dolde Klaus-Peter, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) - Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ, 1997, S. 313 (zit. Dolde, IVU-Richtlinie, NVwZ, 1997);

Feldhaus Gerhard, Bestandsschutz immissionsschutzrechtlich genehmigter Anlagen im Wandel, WiVerw 1986, S. 67 (zit. Feldfaus, Bestandsschutz, WiVerw 1986);

Feldhaus Gerhard, Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik, NVwZ, 2001, S. 1;

Feldhaus Gerhard, Der Vorsorgegrundsatz des Bunde-Immissionsschutzgesetzes, DVBl, 1980, S. 131 (zit. Feldhaus, Der Vorsorgegrundsatz, DVBl, 1980);

Feldhaus Gerhard, Konturen eines modernen Umweltrechts, in: DÖV, 1974, S. 614;

Grimm Dieter, Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thema Prävention, KritV, 1986, S. 38 (zit. Grimm, Verfassungsrechtliche Anmerkungen, KritV, 1986).

Gromitsaris Athanasios, Die Lehre von der Genehmigung, in: VerwArchiv, 1997, S. 52 (zit.: Gromitsaris, Die Lehre, in: VerwArchiv, 1997);

Gromitsaris Athanasios, Die Unterscheidung zwischen präventivem und repressivem Verbot, DÖV, 1997, S. 401 (zit. Gromitsaris, Unterscheidung, DÖV, 1997);

Gusy Christoph, Rechtsguterschutz als Staatsaufgabe: Verfassungsfrage der Staatsaufgabe Sicherheit, DÖV, 1996, S. 573 (zit. Gusy, Rechtsguterschutz als Staatsaufgabe, DÖV, 1996);

Hauff Michael von/Solbach Daniel, Perspektiven integrierter Umweltschutztechnologie in der Bundesrepublik Deutschland, ZfU, 1999, 67 (zit. Hauff/Solbach, Perspektiven integrierter Umweltschutztechnologie, ZfU, 1999);

Heinrich Herbert, Anmerkung zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24.2.1976, GewArch. 1976, S. 159 (zit. Heinrich, Anmerkung zum Beschluß, GewArch. 1976);

Hermanns David/Hönig Dietmar, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Bericht über die Tagung der Deutschen Hochschule für Vewaltungswissenschaft Speyer, DVBl, 1998, S. 827 (zit. Hermanns/Hönig, Beschleunigung, DVBl, 1998);

Hoffmann Gert, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren – Eine Darstellung der Untersuchungsergebnisse der Unabhängigen Expertenkomission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, DÖV, 1995, S. 237 (zit. Hoffmann, Investitionsförderung, DÖV, 1995);

Jakobs Michael Christian, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Köln, 1985;

Jankowski Klaus, Eine Einführung in das System der Integrated Pollution Control im englischen Umweltrecht, NuR, 1997, S. 113;

Jarass Hans D., Neue (und alte) Probleme bei der Änderung immissionsschutzrechtlicher, NJW, 1998, S. 1098 (zit. Jarass, Neue (und alte) Probleme, NJW, 1998, S. 1097);

Klein Hans H., Die grundrechtliche Schutzpflicht, DVBl, 1994, S. 491;

Kloepfer Michael/Herbert Kröger, Zur Konkretisierung der immissionsschutzrechtlichen Vorsorgepflicht, NuR, 1990, S. 8 (zit. Kloepfer/Kröger, Zur Konkretisierung, NuR, 1990);

Knopp Lothar/ Piroch Ingmar, Umweltschutz und Wirtschaftskrise – Verschärfung des Spannungsverhältnisses Ökonomie-Ökologie? – ZUR 2009, S. 409 (zit. Knopp/Piroch, Umweltschutz und Wirtschaftskrise, ZUR 2009);

Köck Wolfgang, Risikovorsorge als Staatsaufgabe, AöR, 1996, S. 1;

Krüger Herbert, Rechtsstaatliche Gesetzgebungstechnik, DÖV, 1956, S. 553;

Lübbe-Wolff Gertrude, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ, 1998, S. 777;

Lübbe-Wolff Gertrude, Modernisierung des Umweltordnungsrecht (Vollziebarkeit-Deregulierung-Effizient), Bonn, 1996 (zit. Lübbe-Wolff, Modernisierung, 1996);

Martini Mario, Integrierte Regelungssätze im Immissionsschutzrecht, Köln, 2000;

Mieck Ilja, „Aerem corrumpere non licet“ Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Preußen bis zur Gewerbeordnung 1869, in: Technikgeschichte, Bd. 34, 1967, S. 36 (zit. Mieck, Aerem corrumpere non licet, in: Technikgeschichte, 1969);

Mieck Ilja, Die Anfänge der Umweltschutzgesetzgebung in Frankreich, in: Francia, Bb. 9, 1981, S. 331 (zit. Mieck, Die Anfänge, in: Francia, 1981);

Mieck Ilja, Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Frankreich und Preußen zur Zeit der frühen Industriealisierung, in: Technikgeschichte, Bd. 48, 1981, S. 239 (zit. Mieck, Luftverunreinigung und Immissionsschutz, in: Technikgeschichte, 1981);

Ossenbühl Fritz, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, S. 164 (zit. Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip, NVwZ, 1986);

Rehbinder Eckard, Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung – Ein Instrument integrierten Umweltschutzes? NwVZ, 1995, S. 949 (zit. Rehbinder, Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, NwVZ, 1995);

Rengeling Hans-Werner, Die immissionsschutzrechtliche Vorsorge, DVBl, 1982, S. 622;

Ruffert Matthias, Der transnationale Verwaltungsakt, DV, 2001, S. 453;

Sanden Joachim, Das Vorsorgeprienzip im europäischen und deutschen Umweltrecht – Weiterentwicklung undImpulse für das internationale Recht, in: Osaka University Law Review, 2006, N. 53, S. 243 (zit. Sanden, Das Vorsorgeprienzip, in: OULR, 2006);

Scheidler Alfred, Das Zehnte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes NVwZ, 2011, S. 838 (zit. Scheidler, Das Zehnte Gesetz, NVwZ, 2011);

Schlacke Sabine, Stärkung überindividuellen Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts, ZUR, 2011, S. 312;

Schlemminger Horst/Fuder Amrei, Der Verzicht auf nachbarrechtliche Abwehransprüche im Industrie- und Chemiepark, NVwZ, 2004, S. 129 (zit. Schlemminger/Fuder, Der Verzicht, NVwZ, 2004);

Schlichter Otto, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren – Eine Darstellung der Untersuchungsergebnisse der Unabhängiger Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, DVBl, 1995, S.174 (zit. Schlichter, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, DVBl, 1995)

Schmidt-Preuß Matthias, Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung - Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, S. 252 (zit. Schmidt-Preuß, Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, S. 252 ff.);

Schoch Fridrich, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, DVBl, 1994, S. 962;

Schwabe Jürgen, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JUS, 1973, S. 131 (zit. Schwabe, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JUS, 1973);

Sendler Horst, Rechtssicherheit bei Investitionen und normative Anforderungen des modernen Umweltschitzrechts, URP, 1990, S. 41 (zit. Sendler, Rechtssicherheit bei Investitionen, URP, 1990);

Spannowsky Willy, Die Grenzwertkonzeption im Wandel, NVwZ, 1995, S. 845.

Steiger Heinhard, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, S. 133;

Steinbeiß-Winkelmann Christina, Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, DVBl, 1998, S. 809 (zit. Steinbeiß-Winkelmann, Verfassungsrechtliche, DVBl, 1998);

Tausch Christian, Die Bedeutung der BVT-Merkblätter im Umweltrecht, NVwZ, 2002, S. 676 (zit. Tausch, Die Bedeutung der BVT, NVwZ, 2002);

Thoma Richard, Verweigerung einer Außnahmebewiligung - Entscheidung des III Senats des Preußischen Oberverwaltungsgericht vom 29. Oktober 1925 - III A6. 25, VerwArchiv, 1927, S. 248 (zit. Thoma, Verweigerung einer Außnahmebewiligung, VerwArchiv, 1927);

Trute Hans-Heinrich, Der Luftreinhaltenplan als regionales Vorsorgekonzept, NuR, 1989, S. 370;

Voßkuhle Andrea, „Schlüsselbegriffe" der Verwaltungsrechtsreform – Eine kritische Bestandsaufnahme, VerwArch, 2001, S. 184. (zit. Voßkuhle, „Schlüsselbegriffe" der Verwaltungsrechtsreform, VerwArch, 2001);

Voßkuhle Andrea, Das Kooperationsprinzip im Immissionsschutzrecht, ZUR, 2001, S. 23;

Wahl Rainer, Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung - Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ, 2000, S. 502 (zit. Wahl, Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ, 2000);

Wahl Rainer, Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrolldichte – Auswirkungen auf das Verwaltungs- und das gerichtliche Verfahren, NVwZ, 1991, S. 409 (zit. Wahl, Risikobewertung der Exekutive, NVwZ, 1991);

Wahl Reinerl, Die Zweite Phase des öffentlichen Rechts in Deutschland, Der Staat, 1999, S. 495 (zit. Wahl, Die Zweite Phase, Der Staat, 1999, S. 495);

Wahl Reinerl, Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung, NVwZ, 2000, S. 502 (zit. Wahl, Materiell-integrative Anforderungen, NVwZ, 2000);

Wasmeier Martin, Marktfähige Emissionslizenzen- Das Zertifikatsmodell und seinw Umsetzung in dem USA, NuR, 1992, S. 219 (zit. Wasmeier, Marktfähige Emissionslizenzen, NuR, 1992);

Werner Sascha, Das Vorsorgeprinzip – Grundlagen, Maßstäbe und Begrenzungen, UPR, 2001, S. 335 (zit. Werner, Das Vorsorgeprinzip, UPR, 2001);

Wickel Martin, Die Auswirkungen des neuen § 16 BImSchG auf dem Vollzug der dynamischen Grundpflichten des § 5 Abs. 1 BImSchG, DÖV, 1997, S. 678 (zit. Wickel, Die Auswirkungen, DÖV, 1997);

Winter Gerd, Das Klima ist keine Ware, ZUR, 2009, S. 289;

Winter Gerd, Das Recht der Risikogeselschaft, KJ, 1998, S. 518;

Winter Gerd, Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR, 2013, S. 387

Wolf Reiner, CCS, Anlagengenehmigungsrecht und Emissionshandel, ZUR, 2009, S. 571 (ციტ. Wolf, CCS, ZUR, 2009);

Würtenberger Thomas, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW, 1991, S. 257

Wustlich Guido, Ökonomisierung im Umweltrecht, ZUR, 2009, S. 515;

Zöttl Johannes, Die Mitteilung über die immissionsschutzrechtliche, Genehmigungsbedürftigkeit einer Anlagenänderung - Rechtsnatur, Rechtsfolgen, Rechtsschutz, NVwZ, 1998, S. 234 (ციტ. Zöttl, Die Mitteilung, NVwZ, 1998);

Kalichava Koba, Strategic Aspects of Improving Ecologikal Legislation, Jurnal of Law, N2 2012, P.102 (ციტ. Kalichava, Strategic Aspects, Jurnal of Law, N2 2012);

Purdue Michael, Integrated Pollution Control in the Environmental Protection Act 1990, A Coming of Age of Environmental Law? in: The Modern Law Review, 1994, P. 534 (ციტ. Purdue, Integrated Pollution Control, in.: The Modern Law Review, 1994);

3. სასამართლოს გადაწყვეტილებები (ქართულ და გერმანულ ენაზე):

სსსგ N2/2/180-183 (2002 წ.);
სსსგ N2/3/406/408 (2008 წ.);
სსსგ N2/1/524 (2013 წ.);
სსსგ N1/1/477 (2011 წ.);
სუსგ ბს-535-526(კ-12) (2013 წ.);
სსგ 3ბ/917-12 (2012);
BVerfGE 58, 300;
BVerfGE 49, 89;
BverfGE 79, 292;
BVerfGE 78, 214;
BverfGE 88, 366;
BVerfGE 80, 257;
BVerfGE 20, 150;
BVerfGE 72, 66;
BVerfGE 58, 300;
BVerfGE 19, 342;
BVerfGE 39, 1;
BVerfGE 17, 108;
BVerfGE 47, 239;

BVerfGE, NWJ, 1997, S. 2509;
BGHZ 111, 63;
BVerwGE 68, 62;
BVerwGE 88, 210;
BVerwGE 101, 157;
BVerwGE 109, 314;
BVerwGE 72, 300;
BVerwGE 46, 1;
BVerwGE 51, 15;
BVerwGE 79, 254;
BVerwGE, NVwZ, 1983, S. 32;
BVerwGE, NVwZ, 1984, S. 371;
BVerwGE, NVwZ, 2000, S. 440;
EuGH, Urt. v. 11.09.2002. Rs. T-13/99;
EuGH, Rs. C-157/96, Slg. 1998, I-2211;
EuGH, Rs. C-95/01, Slg. 2004, I-1333;

4. ნორმატიული აქტები (ქართულ და გერმანულ ენაზე):

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია (იხ. matsne.gov.ge);

საქართველოს 1999 წლის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (იხ. matsne.gov.ge);

საქართველოს 1999 წლის კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ (იხ. matsne.gov.ge);

საქართველოს 1996 წლის კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“ (იხ. matsne.gov.ge);

საქართველოს 2007 წლის კანონი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ (იხ. matsne.gov.ge);

საქართველოს 2007 წლის კანონი „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ საქართველოს კანონი“ (იხ. matsne.gov.ge);

საქართველოს 2005 წლის კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ (იხ. matsne.gov.ge);

საქართველოს 2012 წლის პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი (იხ. matsne.gov.ge);

საქართველოს 1981 წლის კანონი „ატმოსფერული ჰაერი დაცვის შესახებ“ (იხ. საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, გვ. 490);

Grundgesetz von 23.05.1949 für die Bundesrepublik Deutschland (GG), (ob. http://www.gesetze-im-internet.de/);

Gesetz von 15.03.1974 zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG), (ob. http://www.gesetze-im-internet.de/);

Gesetz von 23.12.1959 über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz – AtG), (ob. http://www.gesetze-im-internet.de/);

Gesetz von 12.02.1990 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (ob. http://www.gesetze-im-internet.de/);

Verwaltungsverfahrensgesetz von 25.05.1976 (VwVfG) (ob. http://www.gesetze-im-internet.de/);

preußische gewerbeordnung 1845 (GewO);

Richtlinie 2010/75/EU des Eupopäischen Parlaments und des Rates 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ob. http://eur-lex.europa.eu/);

Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ob. http://eur-lex.europa.eu/).