

პაატა ტურავა*

გვანცა ვარაგაშვილი**

ასოციირების შეთანხმება, როგორც ქართული გარემოს დაცვის სამართლის პარმონიზაციის პროცესი

„ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოციირების შესახებ შეთანხმების“ (შემდგომში „ასოციირების შესახებ შეთანხმება“), პარაფირება¹ მოხდა 2013 წლის 28-29 ნოემბერს, „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ვილნიუსის სამიტის ფარგლებში. შეთანხმებას ხელი მოეწერა 2014 წლის 27 ივნისს ბრიუსელში, რომელიც რატიფიცირებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ ამავე წლის 18 ივლისს.

საქართველოს ხელისუფლებამ ასოციირების შეთანხმებით აიღო სხვადასხვა, მათ შორის, გარემოს დაცვისა და კლიმატის ცვლილების მარეგულირებელ დირექტივებთან დაახლოების ვალდებულება.²

ასოციირების შესახებ შეთანხმების რატიფიცირებამ შექმნა სხვადასხვა სფეროში ეროვნული პოლიტიკის შემუშავების გრძელვადიან პერსპექტივა, მათ შორის გარემოს დაცვისა და კლიმატის ცვლილების მიმართულებით. საქართველო-ევროკავშირს შორის ასოციირების შეთანხმებამ წარმოქმნა სოლიდური სამართლებრივი საფუძველი სამომავლო კანონშემოქმედებისა და კანონალსრულების პროცესისთვის.

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ პლანეტა დგას სერიოზული ეკოლოგიური გამოწვევების წინაშე, რომლის მოგვარება და დაძლევა მხოლოდ შესაძლებელია საერთაშორისო თანამშრომლობით და შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნით, რომელიც შეესაბამება ევროკავშირის კანონმდებლობას და იზიარებს ევროპულ საუკეთესო გამოცდილებას. შესაბამისად, 2014 წლიდან, მას შემდეგ რაც ხელი მოეწერა ასოციირების შეთანხმებას, გარემოსდაცვითი სამართალი უახლოვდება ევროპულ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობას, რაც როგორც აღნიშნეთ წარმოადგენს ასოციირების შეთანხმების ვალდებულებას. თუმცა საკანონმდებლო დაახლოების გზაზე, საკანონმდებლო პროგრესის გარდა გამოიკვეთა მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომლის იდენტიფიცირება და დაძლევა წარმოადგენს წარმატებული გარემოსდაცვითი საკანონმდებლო და ეროვნული პოლიტიკის წინაპირობას.

აღნიშნული სტატიის ფარგლებში, განხილული იქნება ასოციირების შეთანხმების ძალაში შესვლის შემდეგ ქართული გარემოს დაცვის სამართლის ტრანსფორმაციის გზა, იდენტიფიცირებული იქნება ის გამოწვევები, რომელიც არსებობს საკანონმდებლო დაახლოების პროცესში გარემოსდაცვითი მიმართულებით და წარმოდგენილი იქნება ავტორთა რეკომენდაციები აღნიშნული გამოწვევების დაძლევის მიზნით.

საკვანძო სიტყვები: ასოციირების შეთანხმება, სამართლებრივი დაახლოება/პარმონიზაცია, ევროპეიზაცია, ქართული გარემოსდაცვითი სამართლის ტრანსფორმაცია.

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი.

** ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი, ასისტენტი.

¹ მოლაპარაკებული ტექსტის დადასტურება მხარეთა დელეგაციების ხელმძღვანელების მიერ, შეთანხმების თითოეულ გვერდზე ინიციალების დასმით.

² „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოციირების შესახებ შეთანხმება“, მუხლი 306, 312.

1. შესავალი

ქართული სამართლის ტრანსფორმაცია, რომელსაც საფუძველი დაუდო საბჭოთა კავშირის დაშლამ და დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს შექმნის პროცესმა, იმთავითვე ევროპეიზაციის მიმართულებით განვითარდა. ამის დადასტურებაა საქართველოს პარლამენტის 1997 წლის დადგენილება „საქართველოს კანონმდებლობის ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის შესახებ“, რომლის თანახმად, ყველა კანონი და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო ევროკავშირის სტანდარტებთან.

თუ კი სამართლის ჰარმონიზაციის ქვეშ მოვიაზრებთ როგორც საკანონმდებლო აქტების შექმნის პროცესს ისე მისი განხორციელების და ინტერპრეტაციის პრაქტიკას³, წინა საუკუნის 90-ანი წლების ამბიციური მიზანი არ იყო შესაბამისობაში რეალობასთან. საქართველოს იმ დროისათვის არ გააჩნდა ევროპული სტანდარტის კანონმდებლობის შექმნისათვის აუცილებელი გამოცდილება და მით უფრო, შეუძლებელი იყო ასეთი კანონების პრაქტიკაში გამოყენება. ახალი ეროვნული სახელმწიფოს შექმნა, არსებული კომუნისტური რეჟიმის გარდაქმნა დემოკრატიულ სისტემად და გეგმიური ეკონომიკის გადასვლა თავისუფალი ბაზრის პრინციპზე იყო ის გაცხადებული მიზანი, რომლის მიღწევის მიმართ იმდროისათვის გაჩნდა გარკვეული სკეპტიციზმი. თუმცა, პოლიტიკური ნების არსებობამ გაუხსნა კარი რადიკალური ცვლილებებისთვის და საერთაშორისო თანამშრომლობის პოზიტიურმა პრაქტიკამ მალევე გააქრო ეჭვი ამის შეუძლებლობაზე, რამაც შესაძლებელი გახადა დასავლური გამოცდილების გაზიარება და გადმოტანა ქართულ სინამდვილეში.⁴

თუ კი ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისათვის სამართლის სისტემების დაახლოება შიდა ბაზრის ფუნქციონირების ერთ-ერთი მექანიზმია, საქართველოსთვის ეს არის თანამედროვე დემოკრატიული, სამართლებრივი, სოციალური და ეკოლოგიური სახელმწიფოს შექმნის შესაძლებლობა. გასული საუკუნის 90-იან წლებში, რეფორმის დიდი ტალღის ქვეშ სამართლის რეფორმა ხშირად სპონტანურ ხასიათს ატარებდა და სამართლებრივი ინსტიტუტების გაუაზრებელი გადმოტანა ხდებოდა. საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში იქმნებოდა თანამედროვე, ევროპული სტანდარტის კანონები, თუმცა განსხვავებული იყო მისი აღსრულების პრაქტიკა. ახალი კანონების მიღებას მოსდევდა მასში ცვლილებების შეტანის დიდი ტალღა, მისი აღსრულების პრაქტიკის პრობლემების გათვალისწინებით. იურიდიულ ლიტერატურაში სამართლის ჰარმონიზაციის ეს ეტაპი იწოდება როგორც „შემთხვევით ევროპეიზაცია“⁵.

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის პროცესს ახალი ძალა შესძინა 2014 წლის 27 ივნისს ბრიუსელში ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ხელმოწერილმა ასოცირების შეთანხმებამ⁶. ეს ეტაპი იწოდება როგორც „ასოცირებული ევროპეიზაცია“.⁷

³ Lohse J.E., Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, 2017, 71.

⁴ Winter G., Kalichava K., Rechtstransfer und Eigendynamik in Transformationsländern: Das Beispiel der Verwaltungsrechtsentwicklung in Georgien, ZaöRV 2019, 273.

⁵ ყალიჩავა კ., გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 32.

⁶ „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“, პარაფირება მოხდა 2013 წლის 28-29 ნოემბერს, „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ვილნიუსის სამიტის ფარგლებში. შეთანხმებას ხელი მოეწერა 2014 წლის 27 ივნისს ბრიუსელში, რომელიც რატიფიცირებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ ამავე წლის 18 ივლისს. საქართველოს ხელისუფლებამ ასოცირების

ასოცირების შეთანხმება იმით კი არ არის მნიშვნელოვანი, რომ მან ქართული სამართლის ევროპეიზაციის პროცესს დაუდო სათავე, არამედ იქიდან გამომდინარე, რომ მან ამ პროცესს ორგანიზებული და სამართლებრივი ხასიათი მისცა.

სამართლის ევროპეიზაცია ევროინტეგრაციის ჩრილში გულისხმობს ეროვნული და სუპრანაციონალური სამართლებრივი სისტემების დაახლოების პროცესს, რაც არ არის ცალმხრივი, არამედ ორმხრივ კავშირებს ემყარება. განსხვავებით ჰორიზონტალური ევროპეიზაციისაგან, სადაც თანამედროვე ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბება ეროვნული და ევროპული სამართლებრივი წესრიგების ურთიერთგავლენით მოხდა, ასოცირების შეთანხმებას არ აქვს ორმხრივი ხასიათი საკანონმდებლო დაახლოების ვალდებულების ჩრილში, არამედ გულისხმობს საქართველოს ცალმხრივ ვალდებულებას⁷. შესაბამისად ჩნდება ლეგიტიმური კითხვა, არის თუ არა მასში ჩადებული ის ელემენტები, რაც შესაძლებელს გახდის პროცესის წარმართვას ქვეყნის ისტორიული, კულტურული, ეკონომიკური და პოლიტიკური კონტექსტის გათვალისწინებით.

სამართლის სისტემების დაახლოების კონტექსტში საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ სამეცნიერო ლიტერატურაში არაერთგვაროვანია მიდგომა სამართლის ნორმის ტრანსპერტან დაკავშირებით. ერთი ავტორის მიერ, მიჩნეულია რომ სამართლის ნორმა, როგორც ავტონომიურად ფუნქციონირებადი ფენომენი, ადვილად ექვემდებარება ტრანსპლანტაციას და არ არის დამოკიდებული სოციალურ კონტექსტზე, ის მარტივად შეითვისება ახალი სხეულის მიერ. ამის საპირისპიროდ, მეორე ავტორი ამტკიცებს, რომ ნორმის ტრანსფერი საერთოდ შეუძლებელია, რამდენადაც ამ დროს იცვლება ტრანსფორმირებული ნორმის შინაარსი, მისი სოციალური დანიშნულება და კულტურის მიერ ნიშანდებული თვითმყოფადობა. ახალ გარემოში ნორმა იწყებს ყოფიერებას სავსებით განსხვავებული სახითა და მნიშვნელობით ან საერთოდ ვერ იწყებს ასეთ ყოფიერებას⁸. წინამდებარე ნაშრომი არ ეფუძნება ამ ურთიერთსაპირისპირო მოსაზრებებს, არამედ დგას იმ მიდგომაზე, რომ სამართლის ნორმა მასპინძელ სამართლებრივ სისტემაში ვერ იქნება იდენტური შედეგების მომცემი, როგორც ეს იყო საკუთარ სახლში. ნორმა ყოველთვის განიცდის ცვლილებებს ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით. სხვა ქვეყნის სამართლის ნორმის ტრანსფორმაცია გულისხმობს უნივერსალურ ღირებულებებზე დაყრდნობით ეროვნულის შექმნას, რომელიც ნაწილობრივ თავსებადია ადგილობრივ კულტურასთან, ნაწილობრივ კი თავად ხდება საფუძველი ახალი კულტურული ღირებულებების ჩამოყალიბების. სამართლის ევროპეიზაციის სხვაგვარი გაგება ასოცირების შეთანხმების მიზნების მიღწევას შეუძლებელს გახდიდა.

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის პროცესის ანალიზისთვის გარემოს დაცვის სამართლის შერჩევა გამოწვეულია იმით, რომ ის არის სფერო სადაც მაღალია სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის საჭიროების და შესაძლებლობის ხარისხი. ნაშრომი ეფუძნება თეზისს, რომ შედარებითსამართლებრივი კვლევა არის გარემოს დაცვის კანონმდებლობის ევროპეიზაციის პროცესის სწორად წარმართვის აუცილებელი ინსტრუმენტი. ამ სფეროში არსებული პრობლემა უკავშირდება იმას, რომ დღემდე ვერ მოხერხდა გარე-

შეთანხმებით აიღო სხვადასხვა, მათ შორის, გარემოს დაცვისა და კლიმატის ცვლილების მარეგულირებელ დირექტივებთან დაახლოების ვალდებულება.

⁷ Kalichava K., *Europäisierung des georgischen Verwaltungsrechts*, DÖV, 2018, 92f.

⁸ ყალიჩავა კ., გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 27.

⁹ Lohse J.E., *Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, 2017, 95, სქოლიო 8-9. აგრეთვე, კ. ყალიჩავა კ., გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 40.

მოს დაცვის სამართლისა და შედარებითი სამართლის დაახლოება და შედარებითი სამართლის მეთოდების და ინსტრუმენტების სრულყოფილი დანერგვა გარემოს დაცვის სამართლის განვითარების პროცესში. ამას აქვს ობიექტური მიზეზები; პირველ რიგში, შედარებითი სამართალი საჭიროებს იმდაგვარად განვითარებას, რომ ნათლად ჩამოყალიბდეს ის ძირითადი ელემენტები, რომელზე დაყრდნობითაც შესაძლებელი იქნება საკითხის სისტემური ანალიზი. მეორე მხრივ, გარემოს დაცვის სამართალი არის კომპლექსური და დინამიკური დარგი, რომლის ცალკეული სფეროები მეტად ტექნიკური ხასიათისაა. დიდ ძალისხმევას და ცოდნას მოითხოვს გარემოს დაცვის დინამიური და კომპლექსური სამართლებრივი პრობლემის დამუშავება შედარებითი სამართლის ასევე რთული და კომპლექსური სქემის გამოყენებით.

2. ტერმინოლოგიური დაზუსტება

წინამდებარე ნაშრომში ქართული სამართლის ევროპეიზაციის ტერმინის ქვეშ მოიაზრება ქართული სამართლის სისტემის რეფორმირების მიზანი, ხოლო ჰარმონიზაცია არის ამ მიზნის მიღწევის ინსტრუმენტი.

ევროპული კავშირის პირველადი სამართლის წყაროებში ტერმინი ჰარმონიზაცია პირველად ჩნდება „ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების შესახებ“ პარიზის ხელშეკრულებაში (1951წ.)¹⁰ „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ“ რომის 1957 წლის ხელშეკრულებამ კი სამართლებრივ სივრცეში დაამკვიდრა ტერმინი დაახლოება (approximation).¹¹ დღესდღეობით ორივე ერთდროულად და პარალელურად გამოიყენება ევროპული კავშირის სამართალში. ხშირად, ჰარმონიზაციას და აპროქსიმაციას იყენებენ სინონიმებად.

ევროკავშირის სამართალში არსებობს ეტაპობრივი დაახლოება (gradual approximation) და დინამიკური დაახლოება (dynamic approximation).

ეტაპობრივ დაახლოებას ასე განმარტავს ასოცირების შესახებ შეთანხმება: „საქართველო განახორციელებს თავისი კანონმდებლობის ეტაპობრივ დაახლოებას ევროკავშირის სამართალთან, როგორც ეს გათვალისწინებულია წინამდებარე შეთანხმების დანართებში წინამდებარე შეთანხმებით განსაზღვრული ვალდებულებების საფუძველზე და ამ დანართების დებულებათა შესაბამისად. ეს დებულება ზიანს არ მიაყენებს ამ შეთანხმების IV კარის (ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები) დაახლოებასთან დაკავშირებულ ნებისმიერ კონკრეტულ პრინციპსა და ვალდებულებას.“¹²

დინამიკურ დაახლოებას განმარტავს შემდეგნაირად: „საქართველოს მიერ ევროკავშირის სამართალთან ეტაპობრივი დაახლოების მიზნების შესაბამისად, ასოცირების საბჭო პერიოდულად გადახედავს და განახლებს წინამდებარე შეთანხმების დანართებს, მათ შორის ევროკავშირის სამართლისა და მხარეთა მიერ მართებულად მიჩნეულ საერთაშორისო დოკუმენტებში განმტკიცებული შესაბამისი სტანდარტების განვითარების ასახვის მიზნით, თითო-

¹⁰ Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>> [30.05.2025].

¹¹ Approximation of Laws. Treaty Establishing the European Economic Community and Related Instruments (EEC treaty), Part three, title I, chapter 3: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997E/TXT>> [30.05.2025].

¹² „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“, მუხლი 417.

ეული მხარის მიერ შესაბამისი შიდასახელმწიფოებრივი პროცედურების დასრულების შემდგომ, საჭიროების შემთხვევაში.¹³

მიუხედავად ტერმინოლოგიური აღრევისა, „პარმონიზაცია“ შესაძლებელია როგორც ზოგადი ცნება იქნას გაგებული, რომელიც ნაციონალური ნორმების თანასწორობას უზრუნველყოფს როგორც მსგავსი ნორმების შექმნით ისე განსხვავებული რეგულაციების გაუქმებით. დაახლოება არის ცალკეული სახელმწიფოების სამართლის ნორმების პარმონიზაციის საშუალება და მოიცავს ეროვნული ნორმების მეორადი სამართლის ინსტრუმენტებით შეცვლის აქტიურ პროცესს¹⁴.

დაახლოება არ გულისხმობს ნორმების „იდენტურობას“, იქიდან გამომდინარე, რომ დაახლოების მიზანი შეიძლება მიღწეულ იქნეს განსხვავებული სამართლებრივი ინსტრუმენტებით. სამართლის დაახლოების შინაარსს ქმნის ის ძირითადი საერთო ნიშნები, რაც შესაძლებელს ხდის დაახლოებას. სამართლის ნორმების კოპირება არ გულისხმობს დაახლოების მიზნის უპირობოდ მიღწევას. მხოლოდ ნორმის ინტერპრეტაცია და მისი საფუძვლების ცოდნა იძლევა შესაძლებლობას დადგინდეს ორი იდენტური ტერმინი სხვადასხვა ენებში საერთო შინაარსის მატარებელია თუ არა. როგორც ნორმების სიტყვასიტყვითი თანხვედრა არა არის გარანტია იმისა, რომ შინაარსობრივი თანხვედრა მიღწეულია, ისე განსხვავებული ფორმულირება არ იძლევა დასკვნის საფუძველს, რომ არ არის მიღწეული დაახლოების მიზანი. სამართლის ნორმების დაახლოებისთვის მთავარია, რომ ეროვნულ კანონმდებლობაში ჩამოყალიბებული ნორმა იძლეოდეს მიზნის შესაბამისი განმარტების შესაძლებლობას და ის პოტენციური შეთანხმებების მიმართ იდენტური გადანაცვლებების შესაძლებლობას იძლეოდეს¹⁵.

შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ევროკავშირთან სამართლებრივი დაახლოება (legal approximation) გულისხმობს არა მხოლოდ ეროვნულ კანონმდებლობაში ევროპული სტანდარტების გადატანას/ასახვას, არამედ მათ აღსრულებასაც და მუდმივ განახლებას ევროკავშირის სამართალში შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად. ეროვნულმა კანონმდებლობამ უნდა დაიცვას დირექტივით განსაზღვრული მინიმალური სტანდარტები. ევროკავშირის ქვეყნები უფლებამოსილი არიან თავად დაადგინონ და დაამკვიდრონ იმაზე მაღალი და ძლიერი სტანდარტი, ვიდრე ამას მოითხოვს დირექტივა. ეს სახელმწიფოებს აძლევს შესაძლებლობას, საკანონმდებლო დაახლოების პროცესში გაითვალისწინონ საკუთარი ეროვნული პრაქტიკა და თავისებურებები, შეიმუშაონ აღსრულებისა თუ პასუხისმგებლობის ინდივიდუალური საშუალებები და მექანიზმები, ევროკავშირის დირექტივების მინიმალური სტანდარტების დაკმაყოფილებით, რაც არის იმის წინაპირობა, რომ ახალი კანონმდებლობა იყოს მეტად ეფექტური და ქმედითი კონკრეტული სახელმწიფოსთვის. ეს მიდგომები უშუალოდაა განერილი სავალდებულოდ შესასრულებელ დირექტივებში.

3. ასოცირების შეთანხმების გარემოსდაცვითი ნაწილი

ევროპის გარემოსდაცვითი პოლიტიკა მოიცავს ოთხ ფუნდამენტურ მიზანს, ესენია: გარემოს დაცვა და მისი ხარისხის გაუმჯობესება, ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა, ბუნებრი-

¹³ იქვე, მუხლი 418.

¹⁴ იხ. Lohse J.E., Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, 2017, 28.

¹⁵ იხ. იქვე, 33.

ვი რესურსების გონივრული და რაციონალური გამოყენება, საერთაშორისო დონეზე ზომების მიღება რეგიონული ან გლობალური გარემოსდაცვითი პრობლემების მოსაგვარებლად და კლიმატის ცვლილების წინააღმდეგ საბრძოლველად.¹⁶ სწორედ ამ მიზნების შესაბამისად, ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული საკანონმდებლო დაახლოების მიზნით მნიშვნელოვანი პროგრესია ქართულ გარემოს დაცვის სამართალში, კერძოდ, გარემოსდაცვითი მმართველობის, ჰაერის ხარისხის, წყლის რესურსების მართვის, ნარჩენების მართვის, ბუნების დაცვის, სამრეწველო დაბინძურებისა და კლიმატის ცვლილებასთან ბრძოლის მიმართულებით. ასოცირების შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული 27 გარემოსდაცვითი დირექტივიდან/რეგულაციიდან, საკანონმდებლო დაახლოება სრულად/მეტწილად უკვე განხორციელებულია 21 სამართლებრივ აქტთან, ხოლო 6 სამართლებრივ აქტთან დაახლოების მიზნით, შემუშავებულია და აქტიური მუშაობა მიმდინარეობს ნორმატიული აქტების პროექტებზე. აღნიშნული ვალდებულებების შესრულება და ეფექტური საკანონმდებლო დაახლოება ხელს უწყობს ქვეყანაში გარემოს ხარისხის შენარჩუნებას, დაცვას, გაუმჯობესებასა და რეაბილიტაციას, ადამიანების ჯანმრთელობის დაცვას, ბუნებრივი რესურსების მდგრად გამოყენებასა და საერთაშორისო დონეზე ძალისხმევის ხელშეწყობას, გარემოს დაცვის რეგიონულ ან გლობალურ პრობლემებთან გასამკლავებლად, მათ შორის გაეროს 2030 წლის მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევას.

გარემოსდაცვითი მმართველობის მიმართულებით, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ისეთი მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტები, როგორიც არის გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი, რომელმაც გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაუქვემდებარა ყველა ის საქმიანობა (მასშტაბისა და კატეგორიის მიხედვით), რომელიც მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ახდენს გარემოს მდგომარეობასა და ადამიანის სიცოცხლეზე ან/და ჯანმრთელობაზე.¹⁷ ამასთან, უფრო მკაფიო და ეფექტიანი გახდა საზოგადოების ჩართულობის მექანიზმი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესის შეძლებისდაგვარად ადრეულ ეტაპზე, რაც უზრუნველყოფს გადაწყვეტილებების მიღებისას ყველა დაინტერესებული პირის მოსაზრებების მაქსიმალურად გათვალისწინებას. ამასთანავე, კოდექსის მიღების შედეგად დაინერგა სრულიად ახალი რეგულაციები, რომლებიც ეფუძნება სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების დირექტივის მოთხოვნებს. სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება გათვალისწინებულია ისეთი დოკუმენტის მომზადების დროს, რომელმაც შესაძლოა ზემოქმედება მოახდინოს გარემოზე და ადამიანის ჯანმრთელობაზე. კოდექსი ასევე ითვალისწინებს, სრულიად ახალი, გარემოზე ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შეფასების პროცედურის შემოღებას, რაც გულისხმობს საქმიანობის ან სტრატეგიული დოკუმენტის განხორციელებით უცხო ქვეყნის გარემოზე ზემოქმედების დროს, აღნიშნული სახელმწიფოს ჩართულობას გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. აღნიშნული პროცედურა ამოქმედდება „ტრანსსასაზღვრო კონტექსტში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ კონვენციისა და მისი „სტრა-

¹⁶ The Treaty on the Functioning of the European Union, Part Three – Union Policies and Internal Actions, Title XX, Environment, art. Article 191.

¹⁷ კანონი მიღებულია „გარკვეული სახელმწიფო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივასთან, „გარკვეული გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ 2001 წლის 27 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2001/42/EC დირექტივასა და 2003 წლის 26 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/35/EC დირექტივასთან საკანონმდებლო დაახლოების მიზნით და შესაბამისობაშია აღნიშნული დირექტივების მოთხოვნებთან.

ტეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ“ ოქმის საქართველოსთვის ძალაში შესვლის-
თანავე.

აღნიშვნას საჭიროებს „გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ“ საქართველოს
კანონი, რომელიც ეფუძნება „დამბინძურებელი იხდის“ პრინციპს¹⁸, რომელიც წარმოადგენს
ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ერთ-ერთ სავალდებულო პრინციპს, წინდახე-
დულობისა და პრევენციის პრინციპებთან ერთად.¹⁹ კანონმა შემოიტანა სრულიად ახალი გა-
რემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის მექანიზმი, რომლის მიხედვით, პირი, რომელიც გარემოს
მნიშვნელოვან ზიანს მიაყენებს, ვალდებულია, კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოსთან შე-
თანხმებული გამოსასწორებელი ღონისძიებების მეშვეობით, საკუთარი ხარჯებით და პასუ-
ხისმგებლობით, უზრუნველყოს დაზიანებული გარემოს პირვანდელ (ზიანის მიყენებამდე არ-
სებულ) მდგომარეობაში აღდგენა.

ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის გაუმჯობესება ერთ-ერთი უმთავრესი პრიორიტეტია
იმისთვის რომ გაუმჯობესდეს მოსახლეობის საცხოვრებელი გარემო პირობები. შესაბამისად,
ასოცირების შესახებ შეთანხმების XXVI დანართი, რასაკვირველია, ითვალისწინებს, მათ შო-
რის, ამ მიმართულებით საკანონმდებლო დაახლოების ვალდებულებას. „ატმოსფერული ჰაე-
რის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2020 წელს განხორციელებული ცვლილებებისა
და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღების შედეგად, ეროვნული კანონმდებლობა
სრულად დაუახლოვდა ევროკავშირის ჩარჩო კანონმდებლობასა და სტანდარტებს ატმოსფე-
რული ჰაერის ხარისხის მართვის სფეროში. სამრეწველო სექტორიდან ჰაერის დაბინძურების
პრევენციისა და შემცირების მიზნით ასევე განხორციელდა საკანონმდებლო ცვლილებები,
რომლის საფუძველზეც მსხვილ სამრეწველო საწარმოებს დაევალით დანერგონ გაფრქვევე-
ბის უწყვეტი ავტომატური თვითმონიტორინგის სისტემა და მიაწოდონ შესაბამისი ინფორმა-
ცია ადმინისტრაციულ ორგანოს.²⁰ აგრეთვე, მნიშვნელოვნად გაიზარდა სანქციები ჰაერდაც-
ვითი კანონმდებლობის დარღვევისთვის. ამასთან, ტრანსპორტის სექტორიდან ჰაერის დაბინ-
ძურების შემცირების მიზნით ქვეყანაში იმპორტირებული ავტომობილებისთვის დადგინდა
ემისიის სტანდარტი (ევრო 5), რომელიც ძალაში შევა ეტაპობრივად 2024 და 2025 წლებში.
2023 წლის 4 სექტემბრიდან დაიწყო ავტომობილების გამონაბოლქვის გზაზე კონტროლი.²¹

საქართველოში წყლის დაცვისა და გამოყენების სფეროს მარეგულირებელი ძირითადი
საკანონმდებლო აქტი 2023 წლამდე იყო „წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც

¹⁸ კანონი შემუშავებულია და შესაბამისობაშია 2004 წლის 21 აპრილის ევროპარლამენტისა და საბჭოს
2004/35/EC დირექტივასთან გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ, რომელიც შეეხება
გარემოსთვის ზიანის მიყენების პრევენციასა და დაზიანებული გარემოს აღდგენას;

¹⁹ The Treaty on the Functioning of the European Union, Part Three -Union Policies and Internal Actions, Title
XX, Environment, Art.101.

²⁰ საქართველოს კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების
შეტანის თაობაზე (საკანონმდებლო მაცნე, N5948-სს, 28/05/2020), <[https://matsne.gov.ge/ka/document/
view/4821836?publication=0](https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821836?publication=0)> [30.05.2025]. საქართველოს კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის
შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საკანონმდებლო მაცნე, N6903-რს,
28/07/2020, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4918031?publication=0>> [30.05.2025].

²¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის – ატმოსფერული ჰაერის მავნე
ნივთიერებებით დამაბინძურებელი სხვადასხვა სახეობის სატრანსპორტო და სხვა მოძრავ-მექანიკური
საშუალებებიდან გაფრქვევის (გამონაბოლქვის) ევროკავშირის კანონმდებლობით გათვალისწინებული
ზღვრულად დასაშვებ ნორმების საქართველოს ტერიტორიაზე სამოქმედოდ შემოღების შესახებ“
დამტკიცების თაობაზე“, N238, 28.06.2023. <[https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5845990?publication
=0](https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5845990?publication=0)> [30.05.2025].

მიღებულია 1997 წელს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ კანონში, მისი მიღების შემდეგ, არაერთი ცვლილება შევიდა, იგი არ ეფუძნება წყლის რესურსების მართვის თანამედროვე სტანდარტებს და შესაბამისად, ვერ უზრუნველყოფს წყლის რესურსების მდგრად მართვას. ამასთან ერთად, წყლის რესურსების მართვის არსებული სამართლებრივი სისტემა არის ფრაგმენტირებული (გაბნეული სხვადასხვა საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში) და არაეფექტური. აღნიშნული არაეფექტური სამართლებრივი სისტემის გამო ქვეყანაში არ ხდება წყლის რესურსების რაციონალური გამოყენება და მდგრადი მართვა. 2023 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „წყლის რესურსების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის საფუძველზეც ჩამოყალიბდება წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის სისტემა, რაც გულისხმობს იმას, რომ შეიქმნება შესაბამისი სამართლებრივი/ინსტიტუციური საფუძვლები და დაინერგება წყლის რესურსების მართვის ახალი სისტემა – მდინარეთა სააუზო მართვა; წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის დაგეგმვა/განხორციელების პროცესში უზრუნველყოფილი იქნება საზოგადოების მონაწილეობა.²²

ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად, ასოცირების შესახებ შეთანხმების ვალდებულებების შესრულების მიზნით, საქართველოში ჩამოყალიბდა ევროპულ მიდგომებზე დაფუძნებული ნარჩენების მართვის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ნარჩენების წარმოქმნის პრევენციას, ხელახალი გამოყენების ზრდასა და ნარჩენების გარემოსთვის უსაფრთხო გზით დამუშავებას. 2014 წელს, ასოცირების შესახებ შეთანხმების შესრულების მიზნით მიღებული პირველი კანონმდებლობა, სწორედ ნარჩენების მართვის კოდექსი იყო. ნარჩენების მართვის კოდექსმა დაამკვიდრა ნარჩენების მართვის იერარქია და ძირითადი პრინციპები.

2023 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „სამრეწველო ემისიების შესახებ“. კანონი მიღების შედეგად, ქვეყანაში დაინერგება ინტეგრირებული სანებართვო სისტემა, რომლის მიზანია სამრეწველო საქმიანობის შედეგად ატმოსფერულ ჰაერში, წყალსა და მიწაში ემისიების პრევენცია, შემცირება და კონტროლი, ასევე ნარჩენების წარმოქმნის პრევენცია. ამასთან, ინტეგრირებული ნებართვის გაცემის ერთ-ერთ მთავარ წინაპირობას წარმოადგენს საქმიანობის განხორციელებისას გამოყენებული ტექნოლოგიის საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკასთან (BAT) შესაბამისობა და საწარმოში არსებული თითოეული დაბინძურების წყაროსთვის ევროპული სტანდარტების შესაბამისი ემისიის ზღვრული მნიშვნელობების დადგენა. ახალი სანებართვო სისტემა გულისხმობს, ასევე, გარემოსდაცვითი რისკების შეფასებაზე დაფუძნებული კონტროლის სისტემის დანერგვას.

2020 წელს პარლამენტმა მიიღო ევროკავშირის სავალდებულო პრინციპების შესაბამისად მომზადებული ტყის კოდექსი. კოდექსის მიზანია საქართველოს ტყის ბიოლოგიური მრავალფეროვნების დაცვა, მისი ეკოლოგიური, სოციალური და ეკონომიკური ფუნქციების გან-

²² აღნიშნული კანონი პროექტი მომზადდა ევროკავშირის 5 სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი დაახლოების ფარგლებში: 2000 წლის 23 ოქტომბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2000/60/EC დირექტივა წყლის პოლიტიკის სფეროში საზოგადოებრივი მოქმედებისათვის ჩარჩოს შემუშავების შესახებ; 2007 წლის 23 ოქტომბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2007/60/EC დირექტივა წყალდიდობის რისკების შეფასებისა და მართვის შესახებ; 1991 წლის 21 მაისის საბჭოს 91/271/EEC დირექტივა ურბანული ჩამდინარე წყლის გაწმენდის შესახებ; 1998 წლის 3 ნოემბრის საბჭოს 98/83/EC დირექტივა ადამიანის მოხმარებისათვის განკუთვნილი წყლის ხარისხის შესახებ და 1991 წლის 12 დეკემბრის საბჭოს 91/676/EEC დირექტივა სასოფლო სამეურნეო საქმიანობაში გამოყენებული ნიტრატებით დაბინძურებისაგან წყლების დაცვის შესახებ.

სახორციელებლად ტყის თვისებებისა და რესურსების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მახასიათებლების შენარჩუნება და გაუმჯობესება. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად კოდექსი განსაზღვრავს ტყის მართვის ძირითად პრინციპებს, რაც საფუძვლად უნდა დაედოს ტყის მდგრად მართვას.

4. შედარებითი გარემოს დაცვის სამართალი

გარემოს დაცვის სამართლის ტრანსნაციონალური ბუნებიდან გამომდინარე შედარებითი კვლევის მეთოდი იკავებს მნიშვნელოვან ადგილს. რამდენადაც გარემოს პრობლემები არ არის ქართული სახელმწიფოს ფარგლებით შეზღუდული, გარემოს დაცვას აქვს არა მარტო ევროპის და საერთაშორისო სამართლის კონტექსტი, არამედ შედარებითსამართლებრივი დატვირთვა. გარემოს დაცვის სამართლის შედარება ემსახურება სხვადასხვა სახელმწიფოების გარემოს დაცვის სისტემების შედარების საფუძველზე საერთო და განმასხვავებელი ფაქტორების და მათი მიზეზების გამოვლენას და ანალიზს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ შედარება არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ კანონის ტექსტების შედარებით, არამედ უნდა გაითვალისწინოს გარემოს ფაქტობრივი მდგომარეობა და არსებული პოლიტიკური, ეკონომიკური, სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ფაქტორები და კანონის აღსრულების სტანდარტები²³.

სამართლებრივი შედარება, პირველ რიგში, გვაძლევს არსებული ნორმების დესკრიფციულ აღწერას. რაც ასევე იძლევა საკუთარი სამართლებრივი ნორმების უკეთ გაგების შესაძლებლობას. მისი მნიშვნელოვანი ფუნქცია ვლინდება იმაში, რომ ეროვნულ კანონმდებლობას უზიარებს იმ გამოცდილებას, რაც დაგროვდა პრობლემის გადაწყვეტის ეფექტურ და არაეფექტურ გზებთან მიმართებით. გარემოსდაცვითი სამართლის შედარება როგორც საერთაშორისო შედარება გვთავაზობს დიდი მოცულობის მასალას უკვე გამოცდილი ინსტრუმენტების გამოსადეგობასთან დაკავშირებით. ის ახდენს კანონმდებლის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ფანტაზიის სტიმულირებას და იმავდროულად მის კონტროლს²⁴.

ასოცირების ფარგლებში სამართლის ნორმების ჰარმონიზაცია არის შედარებითი სამართლის მთავარი ამოცანა. რაც თავის მხრივ ქმნის გარემოს დაცვის სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს. შედარებითი სამართლის გარემოს დაცვის სამართლის ტრანსფორმაციის მიზნებისათვის გამოყენება ითხოვს სისტემური და მეთოდური მიდგომის შემუშავებას. აუცილებელია შედარებითი სამართლის ძირითადი ელემენტების განსაზღვრა, რომელზე დაყრდნობითაც განხორციელდება ქვეყნის კანონშემოქმედების პროცესი. შესაძლებელია იურიდიულ ლიტერატურაში მოცემული შემოთავაზების გაზიარება, რომლის თანახმადაც შედარებითი ანალიზის პროცესი შედგება შემდეგი ელემენტებისაგან²⁵:

ა) მისაღწევი შედეგის გააზრება

შედარებითი სამართლის მეთოდის გამოყენების აუცილებლობას ქმნის კონკრეტული სამართლებრივი პრობლემა. ასეთის არსებობის დადგენა ეფუძნება მისი გამოყენების წი-

²³ Klopfer M., Umweltrecht, CHBECK, 2004, 721.

²⁴ იქვე.

²⁵ Markus T., Zur Rechtsvergleichung im nationalen und internationalen Umweltrecht, ZaöRV, 2020, 649.

ნასწარ ნორმატიულ გააზრებას. პრობლემის ნორმატიული გადაწყვეტის საჭიროება დამოკიდებულია მის მიზანზე. განსხვავებული დატვირთვა აქვს მას მეცნიერების, სწავლების, მართლმსაჯულების და კანონშემოქმედების პროცესში.

ბ) გამოსაკვლევი ფაქტობრივი და სამართლებრივი პრობლემის დაკონკრეტება

გარემოს დაცვის სამართლის შედარებითი ანალიზის მეორე ელემენტია გამოსაკვლევი სამართლებრივი პრობლემის დაზუსტება და დაკონკრეტება. უნდა მოხდეს სადავო საკითხის ფაქტობრივი ან სამართლებრივი პრობლემის ნათლად და სრულყოფილად გამოკვეთა და აღწერა, რომლის შედარებითი მეთოდით დამუშავება უნდა მოხდეს. შესაძლებელია პრობლემის, როგორც არასამართლებრივი, სოციალურ პრობლემად გამოსახვა, ან შესაძლებელია მას ჰქონდეს სამართლებრივი პრობლემის შინაარსი.

გ) შესადარებელი სამართლებრივი ნორმების შერჩევა

ეროვნული გარემოსდაცვითი ნორმის ჩამოყალიბებისას მნიშვნელოვანია შესადარებელი ნორმატიული აქტების სწორად შერჩევა. უნდა გავითვალისწინოთ, რომ გამოვლენილი სამართლებრივი პრობლემა და მისი გადაწყვეტისათვის შერჩეული ნორმა სხვა ქვეყნის სამართლებრივ სისტემებში იდენტური ფორმით არ მოიძებნება, არამედ როგორც მსგავსი შემთხვევა. ასევე გასათვალისწინებელია ცალკეული ქვეყნების პრობლემების კონტექსტის გათვალისწინება, რაც იმას ნიშნავს, რომ შედარების ფარგლებში ხდება არა მხოლოდ განსხვავებული მოწესრიგებების შედარება, რაც მსგავსი პრობლემის გადაწყვეტას ემსახურება, არამედ იმის შემოწმება რამდენად არის მსგავსება გადასაჭრელ პრობლემებს შორის. რამდენადაც გამოიკვეთება სტრუქტურული მსგავსება, შედარებითი კვლევას აქვს აზრი. ხშირად, ამ მხრივ ქართული რეალობისთვის უფრო ხელსაყრელია პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სამართლის ტრანსფორმაციის პროცესის გაცნობა, რამდენადაც რეფორმის ამოსავალი ფაქტობრივი გარემოებები არის იდენტური. ამ ქვეყნების გამოცდილება იძლევა შედარებითი ანალიზისათვის მნიშვნელოვან ინფორმაციას გარემოს დაცვის სამართლის ცალკეული ინსტიტუტების რეალურ ცხოვრებაში ვარგისიანობასთან დაკავშირებით.

დ) შესადარებელი ნორმების აღწერა და ანალიზი

შედარებითი ანალიზის მნიშვნელოვანი ელემენტია შესადარებელი ნორმების და არასამართლებრივი საფუძვლების ღრმა ანალიზი. აქაც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ შესადარებელ სისტემებში ფაქტობრივი გარემოებები და სამართლებრივი პრობლემები ყოველთვის განსხვავებულია. ამდენად არის მნიშვნელოვანი, როგორც ფაქტობრივი გარემოებების აღწერა, ისე სამართლებრივი ნორმების შედარება. თუ კი არასამართლებრივი სიტუაცია საკმარისად ნათლად არის აღწერილი, შესაძლებელია პრობლემის და სამართლებრივი მოწესრიგების ერთმანეთთან სათანადოდ დაკავშირება.

გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ უცხო ქვეყნის კანონმდებლობის ანალიზი ხდება საკუთარი დოგმატური, სოციალ-ეკონომიკური და ენობრივი ცოდნის საფუძველზე. შედარებითი ანალიზის შედეგიანობის თვალსაზრისით აუცილებელია საკუთარი დოგმატური და ენობრივი კონტექსტისგან დამოუკიდებლად და ნეიტრალური პერსპექტივიდან მოხდეს უცხო ქვეყნის კანონმდებლობის ანალიზი. აქვე აუცილებელია ამ ნორმების გამოყენების

პრაქტიკის გაცნობა, ისევე როგორც სოციალური ნორმების და პრობლემის გადაჭრის არა-ფორმალური ინსტრუმენტების გათვალისწინება.

ე) შედარებითსამართლებრივი ანალიზი

შედარებითი სამართლის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ შესადარებელი ნორმები, რომლებიც ეკვივალენტური პრობლემების გადაწყვეტას ემსახურება მათი საერთო და განმასხვავებელი ნიშნებით ერთმანეთს შედარდეს. ანალიზს საფუძვლად უნდა დაედოს საერთო და განმასხვავებელი ნიშნები, რომლებიც ვლინდება:

- სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ, ისტორიულ და ეკოლოგიურ საფუძვლებში;
- სამართლებრივ საფუძვლებში;
- ეკოლოგიური სამართლის სტრუქტურაში, შინაარსში და წყაროებში;
- ინსტიტუციონალურ საფუძვლებში;
- სამართლის გამოყენების და აღსრულების პრაქტიკაში.

შედარებითი ანალიზის პროცესში აუცილებელია არა მხოლოდ სამართლებრივი, არამედ სოციალური და საბუნებისმეტყველო მეცნიერებების ინსტრუმენტების გამოყენება.

ვ) შეფასება

შედარებითი ანალიზის შედეგად მიღებული შედეგები უნდა შეფასდეს სისტემატური და განჭვრეტადი კრიტერიუმების საფუძველზე. შეფასების შედეგად პასუხი უნდა გაეცეს შეკითხვას გამცემი სამართლებრივი სისტემიდან მიმღებ სისტემაში ნორმის გავლენის და ინტეგრაციის შესაძლებლობის შესახებ. მთავარი აქცენტი კეთდება იმაზე, რამდენად შეძლებს ნორმა იგივე შედეგის მიღწევას მიმღებ სახელმწიფოში არსებულ შეცვლილ გარემოში, რაც მას ჰქონდა გამცემში.

შედარებითი ანალიზის ფარგლებში ხდება იდენტური სამართლის ნორმის განსხვავებულ საზოგადოებრივ და სოციალურ კონტექსტში განსხვავებული გავლენაზე დაკვირვება. თავის მხრივ ინტეგრაციის შესაძლებლობა და გავლენა დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, რომელიც იყოფა სამართლებრივ და არასამართლებრივ ფაქტორებად დაიყოს.

სამართლებრივი თვალსაზრისით ნორმის თავსებადობის ხარისხი ვლინდება შემდეგ ფაქტორებთან კავშირში:

- მმართველობის ტრადიცია;
- სამართლებრივი კულტურის პრაქტიკა;
- იერარქიულად ზემდგომი სამართლის ნორმები;
- სახელმწიფო მოწყობის და კომპეტენციათა განაწილების სისტემა;
- სამართლის პრინციპები;
- ადმინისტრაციული წარმოება და სამართალწარმოება;

არასამართლებრივ ფაქტორებს შორის გამოყოფენ:

- სამართლის რეცეფციის მიმართ პოლიტიკური ნებას;
- მიმღებ და გამცემ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობას;
- მიმღებ სახელმწიფოში გარემოს დაცვის პოლიტიკის მიმართ პოლიტიკურ დამოკიდებულებას და ძალაუფლების გადანაწილებას;
- ტრანსფორმაციის პროცესის სტრუქტურას და პროცესს.

5. გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის გამოწვევები

განვითარების ამ ეტაპზე გარემოსდაცვითი სამართლის დიდი ნაწილი დაახლოებულია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ახალი საკანონმდებლო აქტების ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმის დანერგვის გზაზე მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს შემდეგი საკითხები:

ა) ქართული კანონმდებლობის შესაბამისობა ევროკავშირის კანონმდებლობასა და ევროკავშირის ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკასთან

სამართლის ევროპეიზაციის პროცესში გასაზიარებელი საუკეთესო პრაქტიკა ვერ იქნება უნივერსალური ყველა სახელმწიფოს შემთხვევაში. საუკეთესო პრაქტიკის წარმატებულად გამოყენებისათვის ძალიან ბევრი მნიშვნელოვანი ფაქტორია გასათვალისწინებელი. სათანადო ტექნიკები ცალკეულ სიტუაციებზე უნდა იყოს მორგებული, ხოლო პრაქტიკები – კონკრეტულ კონტექსტებზე, მაგალითად, სპეციფიკურ კულტურულ საჭიროებებზე ანდა ცვლილებებზე, რომელთა გატარებაც აუცილებელი იქნება პროცედურის დროს.²⁶ შესაბამისად, კანონმდებლობის აღსრულების პროცესის წარმატებით განხორციელებისათვის და არსებული კანონმდებლობის ხარვეზების იდენტიფიცირებისათვის აუცილებელია საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის და გაიდლაინების შესწავლა და ჩვენს გამოწვევებზე მორგება. ეს პროცესი მხარდაჭერილი უნდა იყოს შედარებითი სამართლის როლის გაძლიერებით, რაც თავის მხრივ საჭიროებს საერთაშორისო სამეცნიერო თანამშრომლობის ფარგლებში ძლიერი შედარებითსამართლებრივი კვლევითი ინსტიტუტების შექმნას, რაც მიუხედავად მნიშვნელოვანი აკადემიური თანამშრომლობისა, განსაკუთრებით, გერმანიის სამეცნიერო დაწესებულებებთან, არ არის სასურველ მდგომარეობაში.

სამართლის ტრანსფორმაციის დროს მნიშვნელოვანია არა მარტო გამცემი სამართლის სისტემის სწორად შერჩევა, არამედ მიმღების მზაობა რეალურად უზრუნველყოს ტრანსფორმირებული სამართლის ასახვას კანონმდებლობაში და პრაქტიკაში. ეს თანამშრომლობა არის მრავალ გარსიანი. აქ გვინდა გამოვყოთ შიდა გარსი, რომელიც მოიცავს თანამშრომლობას ქართველ და უცხოელ კონსულტანტებს შორის. აუცილებელია რეფორმის პროცესში თანამშრომლობის დიალოგური ტიპის²⁷ ჩამოყალიბება, რაც გულისხმობს თანაბარი კვალიფიკაციის მქონე ადგილობრივი ექსპერტების და გარე მრჩეველთა თანამშრომლობას. შიდა რესურსების გაძლიერების გარეშე გარე ექსპერტების როლი, რომლებსაც მინიმალური ცოდნა არ აქვთ მასპინძელი სახელმწიფოს სამართლის სისტემის, კულტურისა და საჭიროების შესახებ და ჩამოაქვთ მზა კანონპროექტები, არის უშედეგო.

ბ) ადამიანური და მატერიალური რესურსისა და შესაბამისი ცოდნის ნაკლებობა

მეორე მნიშვნელოვანი გამოწვევა ეფექტიანი კანონაღსრულების მექანიზმის ჩამოყალიბებისათვის არის საჯარო სექტორში ადამიანური და მატერიალური რესურსისა და შესაბამისი ცოდნის ნაკლებობა. ხშირ შემთხვევაში ახალი კანონმდებლობა როგორც საჯარო, ისე კერ-

²⁶ Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, United Nations Publication, Sales No.: E.15.II.E.7 (Maastricht Recommendations), 13, para. 9.

²⁷ ვინტერი გ., ყალიჩავა კ., სამართლის ტრანსფერი და შინაგანი დინამიკა ტრანსფორმაციულ ქვეყნებში: საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლის მაგალითი, საჯარო სამართლის ჟურნალი, 1/2023, 63.

ძო სექტორისთვის, განსაზღვრავს იმგვარ ვალდებულებებს, რომლის აღსრულება დაკავშირებულია შესაბამისი თეორიის/ტექნიკების ცოდნასთან ან/და მატერიალური რესურსის ქონის საჭიროებასთან, რომელიც არ გაგვაჩნია განვითარების ამ ეტაპზე. შესაბამისად, ეფექტიანი კანონალსრულების პროცესი, მიზანშეწონილია, მოიცავდეს ასევე საჯარო სექტორის და დაინტერესებული კერძო სექტორისათვის შესაბამისი ცოდნითა და მატერიალური რესურსით აღჭურვას.

თანამედროვე საჯარო მმართველობის კულტურის ჩამოყალიბება დიდ ძალისხმევას მოითხოვს, რომლის გარეშეც თანამედროვე ევროპული კანონმდებლობა არ იძლევა იმ შედეგს, რაც მისი ტრანსფორმაციის მიზანში დევს.

გ) ეკონომიკური განვითარების ინტერესები

გარემოსდაცვითი სამართლის პროგრესი და მისი ეფექტიანი აღსრულება მჭიდრო კავშირშია ეკონომიკურ განვითარებასთან. მოკლევადიან პერიოდში მიღებული კანონმდებლობას შეუძლია დააკისროს პოტენციურად მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ხარჯები კერძო სექტორს.

ეკონომიკა არ არის ერთადერთი ფაქტორი რაც გავლენას ახდენს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმის ჩამოყალიბებაზე. ბოლო წლებში სოციალური/საზოგადოებრივი ცნობიერება ძალიან გაიზარდა გარემოსდაცვითი საკითხების მიმართ, შესაბამისად სოციალური ფაქტორი არანაკლებ ზეგავლენას ახდენს გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, გარემოსდაცვითი ასპექტები ეკონომიკური თუ სოციალური განვითარების თითქმის ყველა დარგთან იკვეთება. რხოლო, გარემოსდაცვითი საქმიანობისა და ეკონომიკური ზრდის განონასწორება გამონევევა ყველა ქვეყნის მთავრობისთვის და გამოწკლისი არც საქართველოა. ამ გამონევევების მისაღებად აუცილებელია, ასევე გარემოსდაცვითი საკითხების ინტეგრირება შესაბამის პოლიტიკურ მიმართულებებში და ეროვნულ დოკუმენტებში.

გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის აღსრულების მექანიზმის დანერგვისას, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ გარემოს დაცვა და ეკონომიკური განვითარება უნდა განიხილებოდეს ერთმანეთის შემავსებლად და არა ურთიერთსაწინააღმდეგოდ. ეკონომიკურის განვითარება არ უნდა მოხდეს გარემოს დაცვის უგულებელყოფის ხარჯზე. აუცილებელია, დაცული იყოს წონასწორობა/ბალანსი ქვეყნის განვითარებასა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენებას შორის და რომ საზოგადოების კეთილდღეობა მხოლოდ მაშინ არის უზრუნველყოფილი, როდესაც გარემოსდაცვით და სოციალურ ასპექტებს ისეთივე მნიშვნელობა ენიჭება, როგორიც ეკონომიკურ ზრდას.

დ) გარემოსდაცვითი განათლება

გარემოსდაცვითი განათლება ასევე მნიშვნელოვანია, რათა მიღწეულ იქნეს საზოგადოების სათანადოდ მონაწილეობა გარემოსთან დაკავშირებულ საკითხებში და ხელი შეეწყოს საზოგადოებაში გარემოს მიმართ პასუხისმგებლიანი დამოკიდებულების ჩამოყალიბებას.

გარემოსდაცვითი საკითხების ინტეგრირება სხვა დარგობრივ პოლიტიკასა და ქმედებებში არის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობა ეფექტიანი კანონალსრულების მექანიზმის ჩამოსაყალიბებლად. რაც მოითხოვს ვალდებულებათა აღებას და თავისი წვლილის შეტა-

ნას როგორც ცენტრალურ დონერზე სამინისტროების ისე თვითმმართველობის ორგანოების მხრიდან.

საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების საქმეში ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების და მოქალაქეების თანამშრომლობის მნიშვნელობის დემონსტრირებას ახდენს ბიოსფერული რეზერვატის შექმნის მიზნით შექმნილი კანონპროექტის მიმართ საზოგადოების თავშეკავებითი დამოკიდებულება. ბიოსფერული რეზერვატი არის მოდალური ინსტრუმენტი, რომელიც სათანადო კრიტერიუმების საფუძველზე შერჩეული ტერიტორიის მაგალითზე გვიჩვენებს თუ როგორ მიიღწევა გარემოს დაცვის (ეკოლოგიური) და სარგებლის მიღების (ეკონომიკური) ინტერესების თანაარსებობა. ბიოსფერულმა რეზერვატმა უნდა ჩამოაყალიბოს ადამიანების ქცევის წესების ერთობლიობა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ბიოლოგიური მრავალფეროვნების დაცვა მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით და შექმნას საფუძველი დღევანდელი თაობის სოციალური და ეკონომიკური ინტერესების დასაცავად²⁸. საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში შემუშავებული კონცეფციის მიმართ საზოგადოების და მმართველობის კულტურა არ აღმოჩნდა მომზადებული. ეს ის შემთხვევა როდესაც სამართალმა უნდა შეიძინოს გარდაქმნის, ახალი კულტურული ღირებულების შექმნის ფუნქცია. ეს მიიღწევა, როდესაც სამართლის ტრანსფორმაციას თან ახლავს საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები.

6. დასკვნა

ქართული გარემოს დაცვის სამართალი არის სამართლის ევროპეიზაციის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითი. ასოცირების შეთანხმებამ პროცესს მისცა მას ორგანიზებული ხასიათი და ჩასვა გარკვეულ ჩარჩოში შინაარსობრივი და შედეგის მიღწევის ვადების თვალსაზრისით.

სამართლის ევროპეიზაციისთვის ნოყიერ ნიადაგს ქმნის ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივა. თუმცა სამართლის დაახლოების შედეგები არ არის დამოკიდებული მხოლოდ მიმღები სახელმწიფოს პოლიტიკურ ნებაზე, არამედ მას უნდა ჰქონდეს შესაბამისი მხარდაჭერა ქვეყნის შინაგან (სახელმწიფოებრივ და საზოგადოებრივ) სტრუქტურებში.

სამართლის დაახლოების პროცესი იმით არის საინტერესო, რომ ის ნაწილობრივ სამართლებრივი კულტურების თანხვედრის შედეგია, ხოლო ნაწილობრივ ხდება ქვეყანაში ახალი კულტურის (ღირებულებების) დამკვიდრების საფუძველი.

ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების პროცესში აუცილებელი თანხმობები თანამშრომლობითი მექანიზმების უზრუნველყოფა, რაც ხელს შეუწყობს ადგილობრივი ადამიანური და ინსტიტუციონალური რესურსების შექმნას საჯარო და სამეცნიერო-კვლევით დანერგულებებში, რაც გახდება წარმმართველი ძალა ამ პროცესში.

სამართლებრივი დაახლოება ევროპული სტანდარტის კანონების შექმნასთან ერთად, მათი აღსრულების პროცესსაც მოიცავს. შედარებითი კვლევის მეთოდების კანონშემოქმედების პროცესში გამოყენება შესაძლებელს გახდის კანონის ზემოქმედების შეფასებას მისი პრაქტიკაში აღსრულების განჭვრეტადობის კუთხით.

მიუხედავად იმისა, რომ ასოცირების შეთანხმებას აქვს ცალმხრივი ვალდებულებების დამდგენი ხასიათი და არ გულისხმობს ორმხრივ ჰარმონიზაციის პროცესს, მას შეუძლია გა-

²⁸ Turava P., Establishment of Biosphere Reserve in Georgia, 2017, 3.

მოცდილება შექმნას ევროპის ქვეყნების და ევროკავშირის სამართლის განვითარების მიზნებისთვის. ამ თვალსაზრისით, ასოცირების შეთანხმების საფუძველზე მიმდინარე სამართლის ევროპეიზაციის პროცესი შეიძლება შეფასდეს როგორც სამართლის სისტემების ჰარმონიზაციის პროცესი.

ბიბლიოგრაფია:

1. „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“ 27/06/2014 <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=4>> [30.05.2025].
2. საქართველოს კანონი გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი 890-III <<https://matsne.gov.ge/document/view/3691981?publication=12>> [30.05.2025].
3. საქართველოს კანონი „წყლის რესურსების შესახებ“ 3423-XIმს-Xმპ <<https://matsne.gov.ge/document/view/5846594?publication=0>> [30.05.2025].
4. საქართველოს კანონი „გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ“ 244-IVმს-Xმპ <<https://matsne.gov.ge/document/view/5109151?publication=1>> [30.05.2025].
5. საქართველოს კანონი „სამრეწველო ემისიების შესახებ“ 3381-XIმს-Xმპ <<https://matsne.gov.ge/document/view/5845429?publication=1>> [30.05.2025].
6. საქართველოს კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (საკანონმდებლო მაცნე, N5948-სს, 28/05/2020), <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821836?publication=0>> [30.05.2025].
7. საქართველოს კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (საკანონმდებლო მაცნე, N6903-რს, 28/07/2020, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4918031?publication=0>> [30.05.2025].
8. საქართველოს მთავრობის დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის – ატმოსფერული ჰაერის მავნე ნივთიერებებით დამაბინძურებელი სხვადასხვა სახეობის სატრანსპორტო და სხვა მოძრავ-მექანიკური საშუალებებიდან გაფრქვევის (გამონაბოლქვის) ევროკავშირის კანონმდებლობით გათვალისწინებული ზღვრულად დასაშვები ნორმების საქართველოს ტერიტორიაზე სამოქმედოდ შემოღების შესახებ“ დამტკიცების თაობაზე“, N238, 28.06.2023 <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5845990?publication=0>> [30.05.2025].
9. Treaty establishing the European Coal and Steel Community, <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>> [30.05.2025].
10. Approximation of Laws. Treaty Establishing the European Economic Community and Related Instruments (EEC treaty), Part Three, title I, chapter 3: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997E/TXT>> [30.05.2025].
11. The Treaty on the Functioning of the European Union, Part Three – Union Policies and Internal Actions, Title XX, Environment.
12. 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივა გარკვეული სახელმწიფო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/92/oj>> [30.05.2025];
13. 2001 წლის 27 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2001/42/EC დირექტივა გარკვეული გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/42/oj>> [30.05.2025];
14. 2003 წლის 26 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/35/EC დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოების მონაწილეობას გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული კონკრეტული გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებაში <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/35/oj>> [30.05.2025].

15. 2004 წლის 21 აპრილის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2004/35/EC დირექტივა გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/35/oj>> [30.05.2025].
16. 2000 წლის 23 ოქტომბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2000/60/EC დირექტივა წყლის პოლიტიკის სფეროში საზოგადოებრივი მოქმედებისათვის ჩარჩოს შემუშავების შესახებ <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj>> [30.05.2025].
17. 2007 წლის 23 ოქტომბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2007/60/EC დირექტივა წყალდიდობის რისკების შეფასებისა და მართვის შესახებ <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/60/oj>> [30.05.2025].
18. 1991 წლის 21 მაისის საბჭოს 91/271/EEC დირექტივა ურბანული ჩამდინარე წყლის გაწმენდის შესახებ <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1991/271/oj>> [30.05.2025].
19. 1991 წლის 12 დეკემბრის საბჭოს 91/676/EEC დირექტივა სასოფლო სამეურნეო საქმიანობაში გამოყენებული ნიტრატებით დაბინძურებისაგან წყლების დაცვის შესახებ <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1991/676/oj>> [30.05.2025].
20. ყალიჩავა კ., გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 27, 32, 40.
21. Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, United Nations Publication, Sales No.: E.15.II.E.7 (Maastricht Recommendations), <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364_E_web.pdf> [30.05.2025].
22. Kalichava K., Europäisierung des georgischen Verwaltungsrechts, DÖV, 2018, 92 f.
23. Klopfer M., Umweltrecht, C.H.Beck, 2004, 721.
24. Lohse E. J., Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union, 2017, 28, 33, 71, 95.
25. Markus T., Zur Rechtsvergleichung im nationalen und internationalen Umweltrecht, ZaöRV 2020, 649.
26. Turava P., Establishment of Biosphere Reserve in Georgia, 2017, 3.
27. Winter G., Kalichava K., Rechtstransfer und Eigendynamik in Transformationsländern: Das Beispiel der Verwaltungsrechtsentwicklung in Georgien, ZaöRV 2019, 273.