

კონსტანტინე კორკელია*

ბუნებრივი კატაკლიზმების თავიდან აცილების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პრაქტიკა საქართველოში და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლი (სიცოცხლის უფლება) სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას, გაატაროს ღონისძიებები, რომლებიც მიმართულია ადამიანის სიცოცხლისათვის ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული საფრთხეების თავიდან აცილებისაკენ. ამ ვალდებულების შესასრულებლად სახელმწიფომ უნდა დაადგინოს ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული სიცოცხლის უფლების დარღვევის თავიდან აცილების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და გაატაროს პრაქტიკული ღონისძიებები სიცოცხლის უფლების დასაცავად ბუნებრივი კატაკლიზმების შემთხვევაში.

ნაშრომის მიზანია, გაანალიზდეს საქართველოში ბუნებრივი კატაკლიზმების თავიდან აცილების მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან. ამ მიზნის მისაღწევად ნაშრომში განხილულია ევროპული სასამართლოს საქმეები, რის საფუძველზეც გაანალიზებულია სახელმწიფოს ვალდებულებათა შინაარსი. მოგვიანებით, მიმოხილულია საქართველოში ბუნებრივი კატაკლიზმების მართვის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, რასაც მოსდევს საქართველოს პრაქტიკის ანალიზი. კერძოდ, განხილულია ორი ბოლოდროინდელი მოვლენა – 2015 წლის წყალდიდობას თბილისში და 2023 წლის რაჭის სტიქიას, რომლებსაც განსაკუთრებით დიდი მსხვერპლი მოჰყვა. გაკეთებული ანალიზის საფუძველზე, ნაშრომში გამოთქმულია მოსაზრებები საქართველოში მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და მომავალში ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული სიცოცხლის მოსპობის შემთხვევების თავიდან აცილების შესახებ.

საკვანძო სიტყვები: ბუნებრივი კატაკლიზმები; სიცოცხლის უფლება; ევროპული კონვენცია, წყალდიდობა თბილისში; შოვის სტიქია.

1. შესავალი

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული სიცოცხლის უფლების დაცვის პოზიტიური ვალდებულება ვრცელდება ბუნებრივ კატაკლიზმებზე. გარდა იმისა, რომ სახელმწიფომ უნდა დაადგინოს ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული სიცოცხლის უფლების დარღვევის თავიდან აცილების მარეგულირებელი კანონმდებლობა, რომლის მიზანია ასეთი საფრთხის თავიდან აცილება ან მინიმუმამდე შემცირება, სახელმწიფოს ასევე ეკისრება ვალდებულება, გაატაროს პრევენციული ოპერატიული ღონისძიებები სიცოცხლის უფლების დასაცავად ბუნებრივი კატაკლიზმების შემთხვევაში.

ნაშრომის მიზანია, გაანალიზდეს ბუნებრივი კატაკლიზმების თავიდან აცილების მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან. ამ ანალიზის საფუძველზე გაკეთდება დასკვნები და გამოითქმება რე-

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის პროფესორი; გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის წევრი. ნაშრომში ასახული მოსაზრებები არის ავტორისეული და არ გამოხატავს გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის პოზიციას.

კომენდაციები საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შემდგომი გაუმჯობესების შესახებ.

2. ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ რამდენიმე საქმეზე იმსჯელა ბუნებრივი კატაკლიზმების მიმართ სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების შესახებ. ერთ-ერთი საქმე, რომელშიც სასამართლომ განიხილა ბუნებრივი კატაკლიზმების მიმართ სახელმწიფოს ვალდებულება, იყო ბუდაევა და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ (*Budayeva and Others v. Russia*).¹ ეს საქმე ეხებოდა ხელისუფლების არასათანადო რეაგირებას მენყრის ჩამონოლის საფრთხეზე. მენყრის ჩამონოლა კი რუსეთის ერთ-ერთ რეგიონში ხდებოდა თითქმის ყოველწლიურად, 1937 წლიდან დაწყებული.² მართალია, მენყრის ჩამონოლა ხშირი ბუნებრივი მოვლენა იყო რუსეთის ამ რეგიონში, მაგრამ 2000 წლის ივლისში ქ. ტირნაუში ამ მოვლენას ჰქონდა გამანადგურებელი შედეგი, კერძოდ, მენყრის ჩამონოლამ გამოიწვია მინიმუმ 8 ადამიანის, მათ შორის ერთ-ერთი მოსარჩელის მეუღლის, გარდაცვალება. მან ვერ დააღწია თავი შენობას, რომელიც მენყრის ჩამონოლამ დაანგრია, რამაც გამოიწვია მისი გარდაცვალება. მიუხედავად მენყრის ჩამონოლის სიხშირისა, სახელმწიფოს არ გაუტარებია შესაბამისი ღონისძიებები მისი განმეორების თავიდან აცილების მიზნით. ევროპული სასამართლოს წინაშე მოსარჩელები ამტკიცებდნენ, რომ 2000 წლის ივნისში რუსეთის ხელისუფლებამ ვერ მოახერხა ადგილობრივი მოსახლეობის გაფრთხილება მენყრის ფართომასშტაბიანი და მოსალოდნელი ჩამონოლის შესახებ, რომელმაც გაანადგურა ქ. ტირნაუზი და რომ ხელისუფლებამ არ გაატარა სამაშველო ოპერაცია და არ უზრუნველყო საგანგებო სიტუაციის დროს სათანადო ნაბიჯების გადადგმა.³

ამ საქმეზე ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ სახელმწიფომ ვერ შეასრულა სიცოცხლის დაცვის პოზიტიური ვალდებულება, რადგან არ გაატარა სათანადო ღონისძიებები მენყრის ფართომასშტაბიანი ჩამონოლის საფრთხის წინააღმდეგ, ვერ უზრუნველყო ადგილობრივი მოსახლეობის გაფრთხილება ასეთი საფრთხის შესახებ, არ შეიმუშავა და განახორციელა საევაკუაციო და საგანგებო ღონისძიებების გეგმა. შესაბამისად, ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა კონვენციის მე-2 მუხლის დარღვევა არსებით ნაწილში.⁴

საქმე – კოლიადენკო რუსეთის წინააღმდეგ (*Kolyadenko v. Russia*) – ეხებოდა 2001 წლის 7 აგვისტოს ქ. ვლადივოსტოკში მომხდარ წყალდიდობას.⁵ მოსარჩელები ამტკიცებდნენ, რომ ხელისუფლებას ეკისრებოდა პასუხისმგებლობა დატბორვის გამო, რაც განაპირობა, გაფრთხილების გარეშე, სახელმწიფოს კუთვნილი რეზერვუარიდან წყლის დიდი მასის გაშვებამ ახლომდებარე მდინარეში, მიუხედავად იმ საფრთხისა, რომელიც ასეთ მოქმედებას შეეძლო გამოეწვია ახლომდებარე ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობისათვის. მოსარჩე-

¹ 20 მარტი, 2008 წელი.

² მე-14 პუნქტი.

³ *Kravchenko S., Bonine J. E.*, Interpretation of Human Rights for the Protection of the Environment in the European Court of Human Rights, *Pacific McGeorge Global Business Development Law Journal*, 25, No.1, 2012, 277-280.

⁴ 160-ე პუნქტი. იმავდროულად, ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა მე-2 მუხლის დარღვევა საპროცესო ნაწილში. იხ. 165-ე პუნქტი.

⁵ 28 თებერვალი, 2012 წელი.

ლევები, რომლებიც ძლივს გადაურჩნენ სიკვდილს, აცხადებდნენ, რომ მათი სახლები და საკუთრება დაზიანდა წყალდიდობის შედეგად.

ევროპულმა სასამართლომ შეაფასა, შეასრულა თუ არა მოპასუხე სახელმწიფომ კონვენციის მე-2 მუხლიდან გამომდინარე ვალდებულებები და, საქმის კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით, აღნიშნა, რომ სახელმწიფოს ეკისრება პასუხისმგებლობა შემდეგი მიზეზები გამო: პირველ რიგში, სახელმწიფომ ვერ უზრუნველყო მკაფიო საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ჩარჩოს დადგენა, რომელიც მისცემდა მას შესაძლებლობას, ეფექტიანად შეეფასებინა რეზერვუარის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული საფრთხეები და უზრუნველყო რეზერვუარის სიახლოვეს ქალაქის დაგეგმარების პოლიტიკის განხორციელება, სათანადო ტექნიკური სტანდარტების დაცვით; მეორე, არ არსებობდა თანმიმდევრული საზედამხედველო სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფდა, რომ პასუხისმგებელ პირებს გადაეღათ ნაბიჯები ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის სათანადოდ დასაცავად და, განსაკუთრებით, იმისათვის, რომ მიმდებარე მდინარის არხი ყოფილიყო განმენდილი, რათა გამკლავებოდა რეზერვუარიდან წყლის დიდი მასის გაშვებას, ასევე იმისათვის, რომ ადგილზე ეფუნქციონირა განგაშის (გამაფრთხილებელ) სისტემას და რომ მომხდარიყო ადგილობრივი მოსახლეობის ინფორმირება რეზერვუარის მუშაობასთან დაკავშირებული პოტენციური საფრთხეების შესახებ. და, ბოლოს, ევროპულმა სასამართლომ ხაზი გაუსვა, რომ არ არსებობდა საკმარისი კოორდინაცია და თანამშრომლობა სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის, რათა უზრუნველყოფოდა, რომ მათთვის ცნობილი საფრთხე არ გამხდარიყო იმდენად დიდი, ადამიანთა სიცოცხლისათვის შეექმნა საფრთხე. მეტიც, ევროპული სასამართლოს აზრით, ხელისუფლებამ არაფერი გააკეთა დატბორვის შემდეგაც, რის გამოც რეზერვუარის სიახლოვეს მცხოვრები ადამიანების სიცოცხლისათვის საფრთხე შენარჩუნდა.⁶

საბოლოოდ, ევროპულმა სასამართლომ დაასკვნა, რომ მოპასუხე სახელმწიფომ ვერ შეასრულა სიცოცხლის უფლების დაცვის პოზიტიური ვალდებულება, რის გამოც დაადგინა კონვენციის მე-2 მუხლის დარღვევა არსებით ნაწილში.⁷

საქმე *მურილოს სალდიასი ესპანეთის წინააღმდეგ (Murilos Saldias v. Spain)* ეხებოდა 87 ადამიანის გარდაცვალებას, რაც გამოიწვია ბანაკის გასაშლელი ტერიტორიის დატბორვამ ძლიერი წვიმის შედეგად.⁸ ამ საქმეზე მოსარჩელები ამტკიცებდნენ, რომ სახელმწიფომ ვერ შეასრულა თავისი პოზიტიური ვალდებულება, გაეტარებინა პრევენციული ღონისძიებები მრავალი ადამიანის გარდაცვალების თავიდან ასაცილებლად. ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ პირთა გარდაცვალება დატბორვის შედეგად ექცევა კონვენციის მე-2 მუხლის მოქმედების სფეროში. მიუხედავად ამისა, კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით, სასამართლომ სარჩელი დაუშვებლად ცნო. ეს მოხდა არა იმიტომ, რომ კონვენციის მე-2 მუხლი არ ვრცელდებოდა სახელმწიფოს ვალდებულებაზე ბუნებრივი კატაკლიზმების მიმართ, არამედ იმიტომ, რომ ერთ-ერთმა მოსარჩელემ უკვე მიიღო სამართლიანი დაკმაყოფილება ეროვნულ დონეზე, ხოლო დანარჩენ მოსარჩელებს არ ჰქონდათ ამოწურული სამართლებრივი დაცვის საშუალებები.

⁶ 185-ე პუნქტი.

⁷ 187-ე პუნქტი. ამ საქმეზე ასევე დადგინდა კონვენციის მე-2 მუხლის დარღვევა საპროცესო ნაწილში. იხ. 203-ე პუნქტი.

⁸ გადაწყვეტილება, 28 ნოემბერი, 2006 წელი.

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ასევე განიხილა საქმე ვივიანი და სხვები იტალიის წინააღმდეგ (*Viviani and Others v. Italy*), რომელიც ეხებოდა სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას ვულკან ვეზუვის პოტენციური ამოფრქვევის გამო, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს კატასტროფული შედეგი.⁹ მოსარჩელები, რომლებიც ცხოვრობდნენ ვულკანის მიმდებარე მუნიციპალიტეტებში, ამტკიცებდნენ, რომ, ვინაიდან სახელმწიფომ ვერ დაანერგა შესაფერისი საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ჩარჩო, რომელიც ითვალისწინებს არსებულ საფრთხეებს, მან ვერ უზრუნველყო კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული სიცოცხლის უფლების დაცვა. მოსარჩელები ასევე ამტკიცებდნენ, რომ საფრთხეების შესახებ სათანადო ინფორმაციის არარსებობა არღვევდა კონვენციის მე-8 მუხლიდან გამომდინარე, მათი პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლებას. კერძოდ, მოსარჩელები ამტკიცებდნენ, რომ არ მიღებულია უსაფრთხოების დეტალური გეგმა, რომელიც მიუთითებდა ევაკუაციის მარშრუტებს ინციდენტის შემთხვევაში (ამოფრქვევა ან მინისძვრა) და რომ არ მოქმედებს განგაშის სისტემა და არ ჩატარებულა რაიმე სიმულაცია. ამის საპასუხოდ, იტალიის მთავრობამ წარადგინა დეტალური ინფორმაცია საგანგებო გეგმის მიღებისა და განახლების შესახებ, ასევე ყველა ღონისძიების შესახებ, რომელიც ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე გატარდა საფრთხეების მართვის მიზნით. ეს ღონისძიებები მოიცავდა ვულკანის მონიტორინგის სისტემას, 2005 წელს ჩატარებულ კვლევასა და სიმულაციას, ისევე როგორც ურბანული მართვის ღონისძიებებს.

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმე დაუშვებლად ცნო, რისი მიზეზიც იყო ის, რომ მოსარჩელებმა არ ამოწურეს სამართლებრივი დაცვის ყველა საშუალება ეროვნულ დონეზე. მიუხედავად იმისა, რომ სარჩელი არ იყო არსებითად განხილული, ნათელია, რომ კონვენციის მე-2 მუხლით დაცული პოზიტიური ვალდებულება ვრცელდება სახელმწიფოს ვალდებულებაზე ისეთი მოვლენის მიმართ, როგორიცაა ვულკანის ამოფრქვევა.

საქმე მ. ოზელი და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ (*M. Özel and Others v. Turkey*) ეხებოდა თურქეთში 1999 წელს მომხდარი მინისძვრის კატასტროფულ შედეგებს.¹⁰ მოსარჩელების ნათესავები მოყვნენ იმ სახლის ნანგრევებში, რომლებშიც ისინი ცხოვრობდნენ.

ევროპული სასამართლოს წინაშე მოსარჩელები ამტკიცებდნენ, რომ მათ ნათესავებს დაერღვათ კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული სიცოცხლის უფლება. კერძოდ, მოსარჩელები ასაჩივრებდნენ, რომ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ გასცა ხუთი და მეტსართულიანი სახლების მშენებლობის ნებართვა სეისმურად საფრთხის შემცველ რეგიონში, არ მოახდინა შენობების აუცილებელი ინსპექტირება და მათი მშენებლობის თავიდან აცილება.¹¹

ევროპული სასამართლოს აზრით, სახელმწიფოს ვალდებულება მინისძვრით გამონეული ზიანის თავიდან აცილების კუთხით, კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული არსებითი ვალდებულებიდან გამომდინარე, ძირითადად მოიცავს ისეთი ღონისძიებების გატარებას, რომლებიც მიმართულია კატასტროფის მასშტაბის შემცირებისაკენ, განსაკუთრებით ქალაქის განაშენიანების დაგეგმარებისა და მისი კონტროლის უზრუნველყოფისაკენ. სასამარ-

⁹ 16 აპრილი, 2015 წელი. ვეზუვი ერთადერთი ვულკანია ევროპაში, რომელიც ბოლო ასი წლის განმავლობაში აქტიური იყო. ის ახლა მიძინებულია (ბოლო ამოფრქვევა მოხდა 1944 წელს), თუმცა ამოფრქვევის საფრთხე არსებობს ნებისმიერ მომენტში.

¹⁰ 17 ნოემბერი, 2015 წელი. ოფიციალური მონაცემებით, მინისძვრის შედეგად გარდაიცვალა 17.480 და დაზარალდა 43.953 ადამიანი.

¹¹ მოსარჩელები ასევე ამტკიცებდნენ კონვენციის მე-6 და მე-13 მუხლების, ასევე პირველი ოქმის 1-ელი მუხლის დარღვევას.

თლოს აზრით, ხელისუფლებამ იცოდა განადგურებულ რეგიონში მინისძვრის საფრთხის შესახებ. მიუხედავად ამისა, მინისძვრამ მოახდინა კატასტროფული გავლენა ადამიანის სიცოცხლეზე, კერძოდ, უსაფრთხოებისა და მშენებლობის სტანდარტების დაუცველობამ გამოიწვია შენობების ნგრევა შესაბამის ზონებში. ადგილობრივმა ორგანოებმა, რომელთა როლი იყო ამ მშენებლობების მონიტორინგი და ინსპექტირება, ვერ შეასრულა მათზე დაკისრებული ვალდებულება.

მიუხედავად ამისა, ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ სარჩელის ეს ნაწილი ევროპულ სასამართლოს წარედგინა დადგენილი ვადის დარღვევით, რადგან გასული იყო ექვს თვეზე მეტი დრო ეროვნულ დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებიდან, რის გამოც საქმე დაუშვებლად ცნო ამ ნაწილში.¹²

ამ საქმეზე ევროპულმა სასამართლომ ნათელყო, რომ კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული ვალდებულება მოიცავს ისეთი ღონისძიებების გატარებას, რომლებიც მიმართულია სიცოცხლის უფლების დაცვისაკენ მინისძვრის შემთხვევაში. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლი და, ზოგადად, ევროპული კონვენცია არ შეიცავს დებულებას, რომელიც ანესრიგებს გარემოსთან დაკავშირებულ საკითხებს, ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ კონვენციის მე-2 მუხლი ვრცელდება ამ საკითხებზე და დაადგინა, რომ სახელმწიფომ უნდა შეასრულოს ადამიანის უფლებათა დაცვის პოზიტიური ვალდებულება გარემოსთან, მათ შორის ბუნებრივ კატაკლიზმებთან, მიმართებით.¹³ კონვენციის მე-2 მუხლის ასეთი განმარტება მართებულად უნდა ჩაითვალოს, რადგან, მიუხედავად იმისა, რა წყარო ქმნის საფრთხეს სიცოცხლისათვის, სახელმწიფომ უნდა გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნება სიცოცხლის უფლების დაცვისაკენ.

კონვენციის მე-2 მუხლის განმარტება გარემოსთან მიმართებით განაპირობა იმ დიდმა გავლენამ, რომელსაც გარემო ახდენს ადამიანზე. გარემოს დაბინძურება უზარმაზარ გავლენას რომ ახდენს ადამიანზე, ეს დადასტურდა „გარემოსა და ჯანმრთელობის ლანცეტის კომისიის“ ანგარიშით, რომლის მიხედვით: „დაბინძურებით გამოწვეულმა ავადმყოფობამ განაპირობა დაახლოებით 9 მილიონი ადამიანის ნაადრევი სიკვდილი მსოფლიო მასშტაბით 2015-2016 წლებში – სამჯერ მეტით, ვიდრე შიდსით, ტუბერკულოზითა და მალარიით ერთად აღებული, და 15-ჯერ მეტით, ვიდრე ყველა ომითა და ძალადობის სხვა ფორმით.“¹⁴ ამავე ანგარიშის მიხედვით, „აგრესიული ჩარევის გარეშე, ჰაერში დასაშვებზე მეტი დაბინძურების გამო, 2050 წლისათვის გარდაცვალების რაოდენობა გაიზრდება 50%-ით.“¹⁵

მართალია, გარემო ახდენს გავლენას სიცოცხლის უფლებაზე, ამჟამად ევროპული სასამართლო არ იჩენს სამართლებრივ აქტივიზმს კონვენციის მე-2 მუხლის (ისევე როგორც სხვა მუხლების) ფართო განმარტების მიმართ. მიუხედავად ამისა, გარემოს დაცვა იძენს სულ უფრო დიდ მნიშვნელობას და ამიტომ შეიძლება გამოითქვას ვარაუდი, რომ ევროპული

¹² 178-ე პუნქტი.

¹³ *ფრედინი შვედეთის წინააღმდეგ (No.1) (Fredin v. Sweden (No 1.))*, 18 თებერვალი, 1991 წელი, 48-ე პუნქტი. ასევე იხ. *Pedersen O.W.*, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, in: *The Human Right to a Healthy Environment*, *Knox J. H., Pejman R.(eds.)*, 2018, 86. ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, კონვენციის არა მხოლოდ მე-2, არამედ მე-8 მუხლიც ვრცელდება გარემოსთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

¹⁴ *Executive Summary*, *Lancet Report*, p. 1, <[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)32345-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)32345-0/fulltext)>.

¹⁵ იქვე, *Lancet Report*, p. 4. ასევე იხ. *Imparato E.*, *The Right to Life Passes Through the Right to a Healthy Environment: Jurisprudence in Comparison*, *Widener Law Review* 22, No.1, 2016 133.

სასამართლო ფეხს აუწყობს გარემოს მზარდ გავლენას ადამიანის სიცოცხლეზე და კონვენციის მე-2 მუხლს მომავალში უფრო ფართოდ განმარტავს სიცოცხლის უფლებასთან მიმართებით.¹⁶

3. ბუნებრივი კატაკლიზმების თავიდან აცილება საქართველოში

ა) კანონმდებლობა

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების შესასრულებლად, სახელმწიფომ, უპირველეს ყოვლისა, უნდა შექმნას სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც მიმართული იქნება, მათ შორის, ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული საფრთხეებისაგან სიცოცხლის დაცვისაკენ.

საქართველოში ბუნებრივი კატაკლიზმების (კატასტროფების) სფეროს სამართლებრივი რეგულირება ხდება როგორც საკანონმდებლო, ისე კანონქვემდებარე აქტებით. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია საქართველოს კონსტიტუციის 29(1)-ე მუხლი, რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, ადგენს: „ყველას აქვს უფლება, დროულად მიიღოს სრული ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ“. კონსტიტუცია ასევე ადგენს ბუნებრივი კატასტროფის დროს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების უფლებამოსილებასა და წესს¹⁷ და განსაზღვრავს, რომ გადაწყვეტილებას ბუნებრივი კატასტროფის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ იღებს პრემიერ-მინისტრი.¹⁸

საქართველოში ბუნებრივი კატასტროფის სფეროს აწესრიგებს რამდენიმე კანონი. ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკანონმდებლო აქტია კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ.¹⁹ ის განსაზღვრავს საქართველოში სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული სისტემის ორგანიზებას, სამოქალაქო უსაფრთხოების ღონისძიებებს, სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სხვა ორგანოების უფლებამოსილებას, აგრეთვე მოსახლეობისა და იურიდიული პირების უფლებებსა და მოვალეობებს.²⁰

კანონი ადგენს მთელ რიგს სამართლებრივი დებულებებისა ბუნებრივი ან/და ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული ინციდენტისაგან/საგანგებო სიტუაციისაგან ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვის თვალსაზრისით. კერძოდ, კანონის მე-14 მუხლის 1-ელი პუნქტი პირდაპირ განსაზღვრავს, რომ, წარმოქმნის ხასიათიდან გამომდინარე, ინციდენტის/საგანგებო სიტუაციის ერთ-ერთი სახეა ბუნებრივი ინციდენტი/საგანგებო სიტუაცია. კანონის მიხედვით, სამოქალაქო უსაფრთხოების სისტემა არის საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებების და სხვა ორგანოების ერთიანი ქსელი, რომელიც სტრატეგიულ (პოლიტიკურ), ოპერატიულ და ტაქტიკურ დონეებზე ახორციელებს შესაბამის კომპლექსურ ღონისძიებებს ბუნებრივი ან/და ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული ინციდენტი-საგან/საგანგებო სიტუაციისაგან ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის, გარემოს ან/და ქონების დაცვის მიზნით.²¹

¹⁶ *Dickson B.*, Positive Obligations and the European Court of Human Rights, Northern Ireland Legal Quarterly, 61, No. 3, 2010, 206.

¹⁷ საქართველოს კონსტიტუციის 71(2)-ე მუხლი.

¹⁸ იქვე.

¹⁹ 27 ივნისი, 2018 წელი.

²⁰ 1-ელი მუხლის 1-ელი პუნქტი.

²¹ მე-4 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

კანონი ადგენს, რომ ეროვნული სისტემის წამყვანი ორგანო მშვიდობიან პერიოდში არის საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური, რომლის სახანძრო-სამაშველო ძალების დეპარტამენტი წარმოადგენს ეროვნული სისტემის ძირითად საოპერაციო ძალებს.²² ამასთანავე, გათვალისწინებულია სხვა უწყებების ჩართულობაც ცალკეულ საფრთხეებზე რეაგირებისას. კანონმდებლობა დეტალურად ადგენს იმ უწყებების ჩამონათვალს, რომლებიც დარგობრივი კომპეტენციისა და ქვემდებარეობის შესაბამისად უნდა ჩაერთონ სხვადასხვა ღონისძიებების განხორციელებაში.

კანონი ასევე ადგენს, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს საგანგებო სიტუაციის პრევენციას.²³ კერძოდ, სახელმწიფო დგამს ნაბიჯებს ადამიანების (ისევე როგორც გარემოსა და ქონების) დასაცავად საგანგებო სიტუაციის რისკების იდენტიფიცირებისა და შეფასების, საგანგებო სიტუაციის რისკის ან/და მასთან დაკავშირებული უარყოფითი ზემოქმედების შემცირების ან თავიდან აცილების მიზნით განხორციელებული სამართლებრივი, ორგანიზაციული, ეკონომიკური, საგანმანათლებლო, საინჟინრო-ტექნიკური, სანიტარიულ-ჰიგიენური, სანიტარიულ-ეპიდემიოლოგიური, სამეცნიერო-კვლევითი და სხვა ღონისძიებების ერთობლიობას, რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, მოიცავს სახიფათო ბუნებრივი მოვლენებისა და პროცესების დამაზიანებელი პოტენციალის სისტემატური შემცირებისაკენ გადადგმულ ნაბიჯებს და შესაბამის საინჟინრო-ტექნიკურ ღონისძიებებს.

კანონის მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტი აწესებს, რომ სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნულ სისტემაში შემავალი სუბიექტების მოვალეობაში ასევე შედის: ა) საგანგებო სიტუაციის რისკის მართვა – საფრთხის იდენტიფიცირება, საგანგებო სიტუაციის რისკისა და მისი ზემოქმედების ანალიზი და მის საფუძველზე საგანგებო სიტუაციის რისკის მართვის გეგმის შემუშავება; ბ) საგანგებო სიტუაციის პრევენციის ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება, მათ შორის, საგანგებო სიტუაციის რისკის შემცირების ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება; გ) საგანგებო მართვის გეგმის შემუშავება.²⁴

კანონის მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტი ითვალისწინებს, რომ სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნულ სისტემაში შემავალი სუბიექტების მოვალეობაში შედის: ა) ინციდენტის/საგანგებო სიტუაციის შესახებ შეტყობინების სისტემის, მათ შორის, ადრეული შეტყობინების სისტემის, განვითარება; და ინციდენტის/საგანგებო სიტუაციის შესახებ შეტყობინების დროულად გადაცემა და ინციდენტის/საგანგებო სიტუაციის დროს ქცევის წესების შესახებ ინფორმირება.²⁵

კანონი ასევე აწესებს სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფ სხვა პირთა ინფორმირების ვალდებულებას.²⁶ კერძოდ, საგანგებო სიტუაციის დროს, როდესაც საფრთხე ექმნება/შეიძლება შეექმნას ადამიანის სიცოცხლეს ან/და ჯანმრთელობას, ელექტრონული კომუნიკაციის კომპანია, რომელიც ახორციელებს მობილური საკომუნიკაციო ქსელებითა და საშუალებებით უზრუნველყოფას ან/და მომსახურებას, და საზოგადოებრივი მაუწყებელი საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მოთხოვნით უზრუნველყოფენ საქართველოს მოქალაქეთათვის და საქარ-

²² მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

²³ მე-10 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

²⁴ იხ. ა), ბ) და ნ) ქვეპუნქტები.

²⁵ იხ. ვ) და ზ) ქვეპუნქტები.

²⁶ მე-12 მუხლი.

თველოს ტერიტორიაზე მყოფ სხვა პირთათვის საგანგებო სიტუაციის შესახებ შეტყობინებისა და სხვა ინფორმაციის გადაცემას.²⁷ კანონის მიხედვით, საგანგებო სიტუაციის შესახებ გადასაცემი შეტყობინება და სხვა ინფორმაცია მოიცავს: ა) მოსალოდნელი ან წარმოქმნილი საგანგებო სიტუაციის და მისი გავრცელების საზღვრების შესახებ მონაცემებს; ბ) მოსალოდნელი ან წარმოქმნილი საგანგებო სიტუაციის შედეგების შესახებ მონაცემებს; გ) საგანგებო სიტუაციაში ქცევის წესებს; და დ) პირთა დასაცავად გატარებული ღონისძიებების შესახებ მონაცემებს.²⁸

კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ ასევე ითვალისწინებს, რომ საგანგებო სიტუაციისაგან საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფ სხვა პირთა დაცვის ძირითადი ღონისძიებებია: მათი ევაკუაცია ან/და თავშესაფრებში მოთავსება, მათი სახანძრო, საინჟინრო, ქიმიური, რადიაციული, სამედიცინო და ბიოლოგიური დაცვის ღონისძიებები და მათი ფსიქოლოგიური დახმარების მიზნით განსახორციელებელი სამოქალაქო უსაფრთხოების სხვა ღონისძიებები.²⁹

ბუნებრივი კატასტროფის სფეროს ასევე აწესრიგებს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, რომელიც განსაზღვრავს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროებს, ამ პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის პროცესს და მისი დაგეგმვის მაკოორდინირებელი უწყების, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სათაბირო ორგანოს – ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს უფლებამოსილებებს.³⁰ ეროვნული უსაფრთხოების სფეროს ნაწილია სამოქალაქო უსაფრთხოება, რომლის ერთ-ერთი მიმართულებაა ეკოლოგიური უსაფრთხოება. კანონის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, კანონის მიზნებისთვის სამოქალაქო უსაფრთხოების სფერო, სხვაგანაა ერთად, მოიცავს შემდეგ მიმართულებებს:

ა) ეკოლოგიური საფრთხეების, რისკებისა და გამოწვევების გამოვლენა, იდენტიფიცირება, შეფასება და პროგნოზირება;

ბ) ბუნებრივი და ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული საგანგებო სიტუაციებისგან ქვეყნის მოსახლეობისა და ტერიტორიის დასაცავად შესაბამისი მექანიზმების შემუშავება;

გ) საომარი მდგომარეობის, ბუნებრივი და ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული კატასტროფების, ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი სხვა კრიზისული ვითარების შედეგად მიყენებული ზიანის შემცირება, ქვეყნის მედეგობის უზრუნველყოფა;

დ) საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირების ძალების შესაძლებლობათა განვითარება და მათი კოორდინაცია.

გარდა ამისა, ბუნებრივი კატასტროფის სფეროს აწესრიგებს საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ, რომელიც ადგენს, რომ მოქალაქე ვალდებულია, მოსალოდნელი ან მომხდარი ბუნებრივი (და ტექნოგენური) ავარიის და სხვა ეკოლოგიური კატასტროფის შესახებ ინფორმაციის მიღებისას დროულად აცნობოს სათანადო კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოებს ან განაცხადოს საჯაროდ.³¹

²⁷ მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁸ მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტი.

²⁹ 21-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

³⁰ 4 მარტი, 2015 წელი.

³¹ 10 დეკემბერი, 1996 წელი. მე-7 მუხლი.

კანონი ადგენს საქმიანობის სუბიექტის ვალდებულებას, ჰქონდეს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოებთან შეთანხმებული ბუნებრივი კატასტროფის შედეგების თავიდან აცილებისა და პროფილაქტიკის ოპერატიული და სისტემატური ღონისძიებების, ავარიისა და კატასტროფის დროს მოქმედების გეგმები და შექმნას და მზადყოფნაში ჰყავდეს ავარიის სალიკვიდაციო ტექნიკური საშუალებებით უზრუნველყოფილი სამსახური. მას ეკისრება ვალდებულება, რომ ყოველი მოსალოდნელი და მომხდარი ბუნებრივი კატასტროფის შესახებ დროულად აცნობოს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს და მოსახლეობას.³²

ბუნებრივი კატასტროფების სფეროს ასევე აწესრიგებს საქართველოს კანონი წყლის რესურსების მართვის შესახებ, რომლის მიზანია წყლის რესურსების მართვის სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა, რომლებიც უზრუნველყოფს, სხვა საკითხებთან ერთად, ადამიანის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნას.³³

კანონი ადგენს, რომ მისი ამოცანაა, შეიქმნას წყლის რესურსების მდგრადი ინტეგრირებული მართვის ისეთი სისტემა, რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, ხელს უწყობს წყალდიდობის რისკის შეფასებისა და მართვის სისტემის შექმნას.³⁴ კანონი განმარტავს როგორც წყალდიდობას, ისე წყალდიდობის რისკს. მისი განმარტებით, ეს უკანასკნელი არის დროის გარკვეულ პერიოდში შესაძლო წყალდიდობის მოსალოდნელი შედეგი, რაც შეიძლება დაკავშირებული იყოს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის საფრთხესთან, ეკონომიკურ ან/და სოციალურ ზიანთან ან/და ზარალთან.³⁵

კანონი ითვალისწინებს წყლის რესურსების სახელმწიფო მონიტორინგის სისტემის შექმნას. კერძოდ, კანონის 32-ე მუხლის მიხედვით, წყლის რესურსების სახელმწიფო მონიტორინგის სისტემა არის ზედაპირული წყლის და მიწისქვეშა წყლის ობიექტების ჰიდროლოგიურ, ჰიდრომორფოლოგიურ, ჰიდროგეოლოგიურ, ქიმიურ, ეკოლოგიურ მდგომარეობაზე, წყლის რაოდენობრივ და ხარისხობრივ მახასიათებლებზე რეგულარული დაკვირვებისა და მონაცემთა ანალიზის ერთიანი სისტემა, რომლის მიზანია წყლის ობიექტების მდგომარეობის, მისი გარემოსთან (ბუნებრივ და ანთროპოგენურ) ურთიერთქმედების, მდინარის აუზში მიმდინარე ბუნებრივი და ანთროპოგენური პროცესების, საშიში და კატასტროფული მოვლენების თაობაზე ინფორმაციის მიღება, რისკფაქტორების ანალიზი, შეფასება და პროგნოზირება.

კანონის 34-ე მუხლი ადგენს წყალდიდობების საფრთხეების მართვის მექანიზმებს, წყალდიდობების საფრთხის რუკების და წყალდიდობების რისკების რუკების შემუშავების წესებს, განსაზღვრავს მათ შინაარსს, მოქმედების ვადას, აღნიშნულ პროცესში სხვადასხვა უწყების კომპეტენციებს. ეს მუხლი ასევე განსაზღვრავს წესებს წყალდიდობის საფრთხის მართვის შესახებ. კერძოდ, ამ მუხლის მიხედვით, გარემოს ეროვნული სააგენტო ყოველ 6 წელიწადში ერთხელ ახორციელებს წყალდიდობის რისკის წინასწარ შეფასებას ყველა მდინარის სააუზო უბნისთვის და განსაზღვრავს არეალებს, სადაც არსებობს წყალდიდობის პოტენციური მნიშვნელოვანი რისკი.³⁶ ამავე მუხლის მიხედვით, გარემოს ეროვნული სააგენტო ამზადებს წყალდიდობის საფრთხეების რუკებს, ხოლო საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსა-

³² 39(2)-ე მუხლი. კანონის 42-ე-44-ე მუხლები აწესრიგებს საგანგებო ეკოლოგიურ მდგომარეობასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

³³ 30 ივნისი, 2023 წელი. 1(1)-ლი მუხლი.

³⁴ კანონის 1(2)-ლი მუხლის გ) ქვეპუნქტი.

³⁵ კანონის მე-4 მუხლის 3¹⁰ და 3¹¹ ქვეპუნქტები.

³⁶ 1-ელი პუნქტი.

ხური – წყალდიდობის რისკების რუკებს ყველა არეალისათვის, რომლებიც იდენტიფიცირებულია როგორც წყალდიდობის პოტენციური მნიშვნელოვანი რისკის არეალი. ეს რუკები განსაზღვრავს ზონებს წყალდიდობის საშუალო ალბათობის (სულ მცირე, ერთი მოვლენა 100 წელიწადში), მცირე და მაღალი ალბათობის შემთხვევებს. მდინარეთა აუზების იმ ზონებში, რომლებიც აღნიშნულია როგორც წყალდიდობის რისკის ზონები, აგრეთვე აღნიშნული უნდა იყოს პოტენციური რისკის ქვეშ მყოფი მოსახლეობის რაოდენობა და ეკონომიკური საქმიანობისა და გარემოს დაზიანების პოტენციური რისკი.³⁷

კანონი ითვალისწინებს, რომ უნდა მომზადდეს წყალდიდობის რისკის მართვის გეგმა, რომელიც უნდა ითვალისწინებდეს წყალდიდობის პრევენციის, მისგან დაცვისა და მზადყოფნის საკითხებს, მათ შორის, წყალდიდობის პროგნოზისა და ადრეული შეტყობინების სისტემებს. წყალდიდობის რისკის მართვის გეგმები უნდა აისახოს მდინარის აუზის/სააუზო უბნის მართვის გეგმაში.³⁸

აქედან გამომდინარე, საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს წყალდიდობების რისკების მართვის მექანიზმებს, წყალდიდობების საფრთხის რუკების და წყალდიდობების რისკების რუკების შემუშავების წესებს, განსაზღვრავს მათ შინაარსებს, მოქმედების ვადას და ამ პროცესში სხვადასხვა უწყების კომპეტენციას. ბუნებრივი კატასტროფის სფეროს ასევე აწესრიგებს სხვა საკანონმდებლო აქტები, მათ შორის კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ,³⁹ ტყის კოდექსი⁴⁰ და კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ.⁴¹

ბუნებრივი კატასტროფის სფეროს მარეგულირებელი უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტია საქართველოს კატასტროფის რისკის შემცირების 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია და მისი სამოქმედო გეგმა.⁴² დოკუმენტით იდენტიფიცირებულია არსებული საფრთხეები, გათვალისწინებულია კონკრეტული პრევენციული ღონისძიებები და ამ ღონისძიებებზე პასუხისმგებელი უწყებები. კატასტროფის რისკის შემცირების ეროვნული სტრატეგია მიზნად ისახავს კატასტროფის რისკის შემცირების ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბებას, ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე კატასტროფებისადმი მზაობისა და მათზე რეაგირების შესაძლებლობების გაუმჯობესებას და, ასევე, შესაძლო საფრთხეებზე რეაგირების ეფექტიანობის გაზრდას, და განსაზღვრავს ქვეყნის წინაშე არსებული, ბუნებრივი (და ადამიანური ფაქტორებით) გამოწვეული საფრთხეების, რისკების და გამოწვევების შემცირების ღონისძიებებს და ადგენს კატასტროფის რისკის შემცირების პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. კატასტროფის რისკის შემცირების ეროვნული სტრატეგიის საფუძველზე მომზადებულია სამოქმედო

³⁷ მე-2 პუნქტი.

³⁸ 34-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

³⁹ 1-ელი პუნქტი ითვალისწინებს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას ბუნებრივი კატასტროფის შემთხვევაში, 17 ოქტომბერი, 1997 წელი.

⁴⁰ კოდექსი ადგენს ავტონომიური რესპუბლიკისა და მუნიციპალიტეტების კომპეტენციას ეკოლოგიური კატასტროფებით დაზიანებული ტყის აღდგენა-გაშენებაში მონაწილეობას, ისევე როგორც მართვის ორგანოს მონაწილეობას ეკოლოგიური კატასტროფებით დაზიანებული ტყის აღდგენა-გაშენების ორგანიზებაში, იხ. კანონის მე-19 მუხლის დ) პუნქტი, მე-20 მუხლის დ) პუნქტი და 21-ე მუხლის ლ) პუნქტი.

⁴¹ კანონის მე-5 მუხლით გათვალისწინებულია მონაცემთა დამუშავების საფუძველი. კერძოდ, კანონის მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, მონაცემთა დამუშავება დაშვებულია, თუ ეს აუცილებელია ბუნებრივი და ადამიანის მოქმედებით გამოწვეული კატასტროფების სამართავად.

⁴² საქართველოს მთავრობის დადგენილება №4, 11 იანვარი, 2017 წელი. იხ.: <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3547798?publication=1>>.

დო გეგმა, რომელშიც გათვალისწინებულია სტრატეგიის მიზნების მისაღწევად გასატარებელი ღონისძიებები და მათ განხორციელებაზე პასუხისმგებელი უწყებები.

სტრატეგიით გათვალისწინებულია, რომ სხვადასხვა სახის კატასტროფებით გამოწვეული უარყოფითი შედეგების მინიმუმამდე დასაყვანად ძალზე მნიშვნელოვანია, მოხდეს კატასტროფის რისკის წინასწარი იდენტიფიცირება, შეფასება და შემცირების ღონისძიებების დაგეგმვა.⁴³ კატასტროფის რისკების შესამცირებლად აუცილებელია შესაბამისი სისტემის ჩამოყალიბება ეროვნულ დონეზე. სტრატეგიის მიხედვით, საქართველოს კატასტროფის რისკის შემცირების პოლიტიკის პრიორიტეტია კრიზისების მართვის ერთიანი, მოქნილი, მუდმივმოქმედი და ეფექტიანი სისტემის არსებობა, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ უწყებათა კოორდინირებული მუშაობით უზრუნველყოფს ბუნებრივი და ადამიანური ფაქტორებით გამოწვეული კატასტროფების იდენტიფიცირებას, შეფასებას, თავიდან აცილებას, მართვას და ნეგატიური შედეგების უმოკლეს დროში ლიკვიდაციას ან მინიმუმამდე შემცირებას.⁴⁴

სტრატეგიაში ხაზგასმულია, რომ „საქართველო არის ტრანსკონტინენტური ქვეყანა, და რთული გეოგრაფიული მდებარეობიდან გამომდინარე, საგრძნობლად მოწყვლადია სხვადასხვა სახის ბუნებრივი კატასტროფების მიმართ. საქართველოს რელიეფი, მეტეოროლოგიური პირობები და გარემოზე მაღალი ანთროპოგენული ზეწოლა ხელსაყრელ პირობებს ქმნის ისეთი ბუნებრივი კატასტროფების განვითარებისთვის, როგორებიცაა: ზვავი, მეწყერი, მდინარის მიერ ნაპირების გარეცხვა, წყალდიდობა, გვალვა, სეტყვა, ეროზია, ძლიერი ქარი, ბუნებრივი ხანძრები, მიწისძვრა და სხვ.“⁴⁵ სტრატეგიის მიხედვით, უკანასკნელი წლების მონაცემებით, სტიქიური ჰიდრომეტეოროლოგიური მოვლენების რაოდენობა საშუალოდ 15%-ით, ხოლო სტიქიური გეოლოგიური მოვლენების რაოდენობა საშუალოდ 58%-ით არის გაზრდილი.

სტრატეგია ითვალისწინებს კატასტროფის რისკის შემცირების ეროვნულ სისტემაში ადრეული შეტყობინებისა და განგაშის სისტემების ინტეგრირებას. კერძოდ, სტრატეგიით გათვალისწინებულია, რომ „კატასტროფის რისკის შემცირების სისტემაში ეფექტიანი პრევენციული და რეაგირების ღონისძიებების გატარების, უპირველეს ყოვლისა კი, მოსახლეობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, აუცილებელია ადრეული გაფრთხილების და განგაშის სისტემების შექმნა. სტრატეგიით განსაზღვრულია, რომ აუცილებელია, შემუშავდეს განგაშის სისტემის სტანდარტები და ერთიანი მიდგომა, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება მოსახლეობისთვის შესაბამისი ინფორმაციის/სიგნალის მიწოდება კრიზისული სიტუაციის დროს.“⁴⁶

რაც შეეხება ბუნებრივი კატაკლიზმების სფეროს მარეგულირებელ კანონქვემდებარე აქტებს, საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულია რამდენიმე მნიშვნელოვანი დადგენილება, მათ შორისაა:

ა) 2014 წლის 14 იანვრის №51 ტექნიკური რეგლამენტი სამოქალაქო უსაფრთხოების საინჟინრო-ტექნიკური ღონისძიებების დამტკიცების თაობაზე, რომელიც მიმართულია მოსახლეობის დაცვის მოსალოდნელი დანაკარგებისა და ნგრევების შემცირებისაკენ საგანგებო

⁴³ სტრატეგიის მე-3 პუნქტი.

⁴⁴ სტრატეგიის მე-3(2) პუნქტი.

⁴⁵ იქვე.

⁴⁶ მე-3(5) პუნქტი.

სიტუაციების დამაზიანებელი ფაქტორების ზემოქმედების პირობებში, აგრეთვე უბედურების რაიონებსა და დაზიანების კერებში სამაშველო და გადაუდებელი ავარიულ-აღდგენითი სამუშაოებისათვის აუცილებელი ხელშემწყობი პირობების შესაქმნელად. სხვა საკითხებთან ერთად, რეგლამენტი ადგენს, რომ დაუშვებელია შენობა-ნაგებობების განლაგება ღვარცოფ-, ზვავ- და მენყერსაში ტერიტორიებზე.⁴⁷

ბ) 2015 წლის 24 სექტემბრის №508 დადგენილება სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის დამტკიცების შესახებ, რომლის მე-5 მუხლი ითვალისწინებს საგანგებო მართვის დროს პრევენციული ღონისძიებების გატარებას, მათ შორის: ა) მოსახლეობისა და ქონების დაცვის მიზნით, ინციდენტების, სახიფათო ბუნებრივი მოვლენებისა და პროცესების თავიდან აცილებას დაგროვებადი დამაზიანებელი პოტენციალის სისტემატიური შემცირებითა და საინჟინრო-ტექნიკური ღონისძიებების განხორციელებით; ბ) საგანგებო სიტუაციების საფრთხეების მონიტორინგსა და პროგნოზირებას; გ) საგანგებო სიტუაციების რისკის რუკების მომზადებას; დ) გარემოსდაცვით სფეროში ზედამხედველობასა და ლიცენზირებას; ე) საგანგებო სიტუაციის მართვის ერთიანი სისტემის ფუნქციონირების გაძლიერებულ მზადყოფნასა და საგანგებო რეჟიმებში შესაძლო საგანგებო სიტუაციების ზონიდან მოსახლეობის ევაკუაციას; ვ) საგანგებო სიტუაციის რისკის დროულად გამოვლენას, შესაბამისი პრევენციული ღონისძიებების და რისკის მართვის გეგმების შემუშავებასა და განხორციელებას.

დადგენილება ასევე ითვალისწინებს საგანგებო სიტუაციების ზონებიდან მოსახლეობის ევაკუაციის წესს და განსაზღვრავს პასუხისმგებელი უწყებების მოვალეობებს. ამას გარდა, დადგენილება ითვალისწინებს საფრთხის შემცველ ზონებში განგაშის გამოცხადების სისტემის არსებობას. კერძოდ, დადგენილებით გათვალისწინებულია, რომ შსს-ს სსიპ – საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს საგანგებო სიტუაციების მართვის საუნწყებათაშორისო ოპერატიული ცენტრი მსხვილმასშტაბიანი საგანგებო სიტუაციის საფრთხის არსებობის ან მისი განვითარების შემთხვევაში, წინასწარ შემუშავებული შეტყობინების სქემის საფუძველზე კრებს საგანგებო სიტუაციების მართვის საუნწყებათაშორისო ოპერატიულ ცენტრს და იწყებს საგანგებო მართვის რეაგირების ღონისძიებების განხორციელებას, კერძოდ, აცხადებს განგაშს და ატყობინებს შექმნილი მდგომარეობის თაობაზე შესაბამის უწყებებსა და პირებს.⁴⁸ ამავე მუხლით, საგანგებო მართვის დროს საგანგებო სიტუაციების მართვის საუნწყებათაშორისო ოპერატიულ ცენტრსა და საველე ოპერაციების ცენტრში არსებული ინფორმაციის საფუძველზე იგეგმება საგანგებო სიტუაციების შედეგების სალიკვიდაციო და სხვა გადაუდებელი ღონისძიებები და ხდება საჭირო საავარიო-სამაშველო ძალებისა და საშუალებების განსაზღვრა.⁴⁹ საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირების მართვის უზრუნველყოფის ღონისძიების ერთ-ერთი სახეა განგაშის გამოცხადება და შეტყობინება.

გ) 2017 წლის 6 ოქტომბრის №452 დადგენილებით საგანგებო მართვის გეგმის მომზადების წესების შემუშავების შესახებ განსაზღვრულია, რომ გეგმის შედგენისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს ავარიების, კატასტროფებისა და სტიქიური უბედურების შედეგად შექმნილი ვითარებისა და საგანგებო სიტუაციის წარმოქმნის რეალური საფრთხის პროგნოზი.⁵⁰

⁴⁷ მე-4 მუხლის მე-11(ბ) პუნქტი.

⁴⁸ მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁴⁹ „გ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁰ მე-3 მუხლის 1-ელი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

დ) 2020 წლის 23 სექტემბრის №590 დადგენილება ინციდენტისა და საგანგებო სიტუაციის კლასიფიკაციის წესის დამტკიცების შესახებ, რომელიც ეხება ჰიდროტექნიკურ ავარიებს, კერძოდ, კაშხლების (დამბების, ჩამკეტებისა და სხვა) გარღვევას დამანგრეველი ტალღისა და კატასტროფული დატბორვის წარმოქმნით.

რაც შეეხება ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული საფრთხეებისაგან სიცოცხლის დაცვის ვალდებულების ასახვას საქართველოს კანონმდებლობაში, აღსანიშნავია შემდეგი:

საქმიდან – ბუდაევა და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ (*Budayeva and Others v. Russia*) – გამომდინარე ვალდებულების შესაბამისად, საქართველოს კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ ითვალისწინებს ღონისძიებების მთელი რიგის გატარებას ბუნებრივი კატასტროფის დროს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით.⁵¹ კანონი ქმნის სამოქალაქო უსაფრთხოების სისტემას, რომელიც სტრატეგიულ (პოლიტიკურ), ოპერატიულ და ტაქტიკურ დონეებზე ახორციელებს შესაბამის კომპლექსურ ღონისძიებებს ბუნებრივი (ისევე როგორც ადამიანური) ფაქტორით გამოწვეული ინციდენტისაგან/საგანგებო სიტუაციისაგან ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დასაცავად.⁵² ამისათვის კანონი უზრუნველყოფს საგანგებო სიტუაციის პრევენციას, რისთვისაც დგამს ნაბიჯებს ადამიანების დასაცავად საგანგებო სიტუაციის რისკების იდენტიფიცირებისა და შეფასების მიზნით, რაც მოიცავს სახიფათო ბუნებრივი მოვლენებისა და პროცესების დამაზიანებელი პოტენციალის სისტემატური შემცირებისაკენ გატარებულ ღონისძიებებს და შესაბამის საინჟინრო-ტექნიკურ ღონისძიებებს. კანონის საფუძველზე, სახელმწიფო უზრუნველყოფს როგორც საგანგებო სიტუაციის რისკის მართვასა და საგანგებო სიტუაციის პრევენციის ღონისძიებების დაგეგმვასა და განხორციელებას, მათ შორის, საგანგებო სიტუაციის რისკის შემცირების ღონისძიებების დაგეგმვასა და განხორციელებას, ისე საგანგებო მართვის გეგმის შემუშავებას.

კანონი გარემოს დაცვის შესახებ ასევე ადგენს საქმიანობის სუბიექტის ვალდებულებას, ჰქონდეს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებთან შეთანხმებული ბუნებრივი კატასტროფის შედეგების თავიდან აცილებისა და პროფილაქტიკის ოპერატიული და სისტემატური ღონისძიებების, ავარიისა და კატასტროფის დროს მოქმედების გეგმები, და შექმნას და მზადყოფნაში ჰყავდეს ავარიის სალიკვიდაციო ტექნიკური საშუალებებით უზრუნველყოფილი სამსახური.

საქართველოს კანონი წყლის რესურსების მართვის შესახებ განსაზღვრავს წყალდიდობის რისკის შეფასებისა და მართვის სისტემის შექმნას.⁵³ კანონის ადგენს წყალდიდობების რისკების მართვის მექანიზმებს, წყალდიდობების საფრთხის რუკების და წყალდიდობების რისკების რუკების შემუშავების წესს, განსაზღვრავს მათ შინაარსს, მოქმედების ვადას, აღნიშნულ პროცესში სხვადასხვა უწყების კომპეტენციებს. ეს კანონი ითვალისწინებს, რომ უნდა მომზადდეს წყალდიდობის რისკის მართვის გეგმა, რომელიც უნდა ითვალისწინებდეს წყალდიდობის პრევენციის, მისგან დაცვისა და მზადყოფნის საკითხებს, მათ შორის, წყალდიდობის პროგნოზისა და ადრეული შეტყობინების სისტემებს. წყალდიდობის რისკის მართვის გეგმები უნდა აისახოს მდინარის აუზის/სააუზო უბნის მართვის გეგმაში.⁵⁴

⁵¹ 27 ივნისი, 2018 წელი.

⁵² მე-4 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

⁵³ კანონის 1-ელი მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁴ მე-3 პუნქტი.

ევროპული სასამართლოს ამ გადაწყვეტილების სულისკვეთების შესაბამისად, სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის დამტკიცების შესახებ 2015 წლის 24 სექტემბრის N508 დადგენილების მე-5 მუხლი ითვალისწინებს საგანგებო მართვის დროს კომპლექსური პრევენციული ღონისძიებების გატარებას.

როგორც ევროპული სასამართლოს ზემოაღნიშნული საქმიდან გამომდინარეობს, კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ ითვალისწინებს სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნულ სისტემაში შემავალი სუბიექტების მოვალეობას, განავითარონ ინციდენტის/საგანგებო სიტუაციის შესახებ შეტყობინების სისტემის, მათ შორის: ადრეული შეტყობინების სისტემის და ინციდენტის/საგანგებო სიტუაციის შესახებ შეტყობინების დროულად გადაცემა და ინციდენტის/საგანგებო სიტუაციის დროს ქცევის წესების შესახებ ინფორმირება.⁵⁵

თავის მხრივ კანონი გარემოს დაცვის შესახებ ასევე ადგენს, რომ საქმიანობის სუბიექტს ეკისრება ვალდებულება, ყოველი მოსალოდნელი და მომხდარი ბუნებრივი კატასტროფის შესახებ დროულად აცნობოს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს და მოსახლეობას.⁵⁶

2015 წლის 24 სექტემბრის №508 დადგენილება სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის დამტკიცების შესახებ ასევე ითვალისწინებს საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირების მართვის უზრუნველყოფის ისეთი ღონისძიების სახეს, როგორიცაა განგაშის გამოცხადება და შეტყობინება.

ევროპული სასამართლოს მიერ ბუდაპეშტს საქმეზე დადგენილი სტანდარტის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 24 სექტემბრის N508 დადგენილება სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის დამტკიცების ასევე ითვალისწინებს საგანგებო სიტუაციების ზონებიდან მოსახლეობის ევაკუაციის წესს და განსაზღვრავს პასუხისმგებელი უწყებების მოვალეობებს.

რაც შეეხება საქმიდან – *კოლიადენკო რუსეთის წინააღმდეგ (Kolyadenko v. Russia)* – გამომდინარე ვალდებულებებს, ამ საკითხებს აწესრიგებს საქართველოს კანონი წყლის რესურსების მართვის შესახებ, რომელიც ადგენს, რომ მისი ამოცანაა, შეიქმნას წყლის რესურსების მდგრადი ინტეგრირებული მართვის ისეთი სისტემა, რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, ხელს უწყობს წყალდიდობის რისკის შეფასებისა და მართვის სისტემის შექმნას.⁵⁷ კანონი ითვალისწინებს წყლის რესურსების სახელმწიფო მონიტორინგის სისტემის შექმნას, მათ შორის წყალდიდობების რისკების მართვის მექანიზმებს, წყალდიდობების საფრთხის რუკებისა და წყალდიდობების რისკების რუკების შემუშავების წესს, განსაზღვრავს მათ შინაარსს, მოქმედების ვადას, აღნიშნულ პროცესში სხვადასხვა უწყების კომპეტენციებს. ამისათვის, კანონის საფუძველზე, გარემოს ეროვნული სააგენტო, ყოველ 6 წელიწადში ერთხელ ახორციელებს წყალდიდობის რისკის წინასწარ შეფასებას ყველა მდინარის სააუზო უბნისთვის და განსაზღვრავს არეალებს, სადაც წყალდიდობის პოტენციური მნიშვნელოვანი რისკი არსებობს.⁵⁸ გარემოს ეროვნული სააგენტო ამზადებს წყალდიდობის საფრთხეების რუკებს, ხოლო საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური – წყალდიდობის რისკების რუკებს ყველა არეალისათვის, რომელიც იდენტიფიცირებულია როგორც წყალდიდობის პოტენციური მნიშვნელოვანი რისკის არეალი.⁵⁹

⁵⁵ იხ. ვ) და ზ) ქვეპუნქტები.

⁵⁶ 39(2)-ე მუხლი.

⁵⁷ კანონის 1(2)-ლი მუხლის გ) ქვეპუნქტი.

⁵⁸ 1-ელი პუნქტი.

⁵⁹ მე-2 პუნქტი. ეს რუკები განსაზღვრავს ზონებს წყალდიდობის საშუალო ალბათობის (სულ მცირე, ერთი მოვლენა 100 წელიწადში), მცირე და მაღალი ალბათობის შემთხვევებს. მდინარეთა აუზების იმ ზონებში,

კანონი ასევე ითვალისწინებს, რომ უნდა მომზადდეს წყალდიდობის რისკის მართვის გეგმა, რომელიც უნდა ითვალისწინებდეს წყალდიდობის პრევენციის, მისგან დაცვისა და მზადყოფნის საკითხებს, მათ შორის, წყალდიდობის პროგნოზისა და ადრეული შეტყობინების სისტემებს.

საქმეზე – *მ. ოზელი და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ (M. Özel and Others v. Turkey)* – დადგენილ ვალდებულებას ითვალისწინებს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი, რომლის მიზანია, მათ შორის შენობა-ნაგებობების სეის-მომდეგობასთან დაკავშირებული ძირითადი მოთხოვნების დადგენა.⁶⁰ კოდექსის თანახმად, სივრცის დაგეგმარება და ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა ემყარება მდგრადი განვითარე-ბის პრინციპებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ შესაბამისი ტერიტორიის გამოყენებისა და განვითარების ეკონომიკური და სოციალური წინაპირობების ჰარმონიზაციას საგანგებო სი-ტუაციების რისკის შემცირების და გარემოსდაცვით მოთხოვნებთან. ამ მიზნით საქართვე-ლოს სივრცის დაგეგმარება და ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა ხორციელდება, მათ შორის, სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის პროცესში საქართველოში არ-სებული სეისმური მდგომარეობის გათვალისწინებით.⁶¹

კოდექსის თანახმად, შენობა-ნაგებობა ისე უნდა იქნეს დაპროექტებული და აშენებუ-ლი, რომ მისი ექსპლუატაციის პერიოდში ზღვრული საანგარიშო დატვირთვისას მზიდი კონ-სტრუქციები და საინჟინრო სისტემები იყოს საიმედო და მისი ექსპლუატაციის მთელ პერი-ოდში, განსაკუთრებით – სეისმური ზემოქმედებისას, აკმაყოფილებდეს შესაბამისი ტექნიკუ-რი რეგლამენტებით დადგენილ მოთხოვნებს.⁶²

კოდექსის 141³-ე (ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში სანებართვო პირობების დარღვევით წარმოებული მშენებლობის ექსპლუატაციაში მიღების დროებითი წესი) და 141⁷-ე (ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებ-ში სანებართვო პირობების დარღვევით წარმოებული მშენებლობის ექსპლუატაციაში მიღე-ბის დროებითი წესი) მუხლების მე-5 პუნქტის მიხედვით, დაინტერესებული პირი ობიექტის ექსპლუატაციაში მიღების მიზნით მშენებლობის საჯარო ზედამხედველობის ორგანოს წა-რუდგენს განცხადებას. ამ განცხადებას უნდა ერთვის აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანოს მიერ გაცემული, ობიექტის მზიდი კონსტრუქციების მდგრადობისა და სეისმომდე-გობის დამადასტურებელი საექსპერტო დასკვნა.

საქართველოში ასევე მოქმედებს საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტ-ტრის ბრძანება სამშენებლო ნორმები და წესები – „სეისმომდეგი მშენებლობა“, რომელიც საქართველოს მთელი ტერიტორიის სეისმურად აქტიურ ზონაში მდებარეობის გამო, ადგენს სამშენებლო ნორმებს და წესებს რომლებიც ვრცელდება მის მთელ ტერიტორიაზე როგორც ახალმშენებარე, ისე სარეკონსტრუქციო, გასაძლიერებელი და აღსადგენი საცხოვრებელი, საზოგადოებრივი და სამრეწველო შენობა-ნაგებობების დაპროექტებაზე.⁶³ დოკუმენტის მი-

რომლებიც აღნიშნულია როგორც წყალდიდობის რისკის ზონები, აგრეთვე აღნიშნული უნდა იყოს პოტენციური რისკის ქვეშ მყოფი მოსახლეობის რაოდენობა და ეკონომიკური საქმიანობისა და გარემოს დაზიანების პოტენციური რისკი.

⁶⁰ კოდექსის მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილის „ვ“ პუნქტი.

⁶¹ კოდექსის მე-8 მუხლის 1-ელი ნაწილის „ჟ“ პუნქტი.

⁶² 81-ე მუხლი.

⁶³ 7 ოქტომბერი, 2009 წელი. ბრძანება N1-1/2284.

ხედვით, სეისმომდეგი მშენებლობის სამშენებლო ნორმების და წესების ძირითად მიზანია ადამიანის სიცოცხლის უსაფრთხოების დაცვა.⁶⁴

რაც შეეხება საქმეზე – ვივიანი და სხვები იტალიის წინააღმდეგ (*Viviani and Others v. Italy*) – ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილ ვალდებულებას, საქართველოს კანონმდებლობა, მათ შორის კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ, ადგენს, რომ უნდა მოხდეს საგანგებო სიტუაციის რისკის მართვა – საფრთხის იდენტიფიცირება, საგანგებო სიტუაციის რისკისა და მისი ზემოქმედების ანალიზი და მის საფუძველზე საგანგებო სიტუაციის რისკის მართვის გეგმის შემუშავება, საგანგებო სიტუაციის პრევენციის ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება, მათ შორის, საგანგებო სიტუაციის რისკის შემცირების ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება და საგანგებო მართვის გეგმის შემუშავება.⁶⁵

დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა კარგად ასახავს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებს ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული საფრთხეებისაგან ადამიანის სიცოცხლის დაცვის მიმართ. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი იყო კატასტროფის რისკის შემცირების 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიღება. 2020 წლის შემდგომ არ მიღებულა მსგავსი დოკუმენტი. ქვეყანაში ბუნებრივი კატასტროფის მაღალი რისკის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანი იქნება ასეთი სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიღება და ზედმინევენით განხორციელება.

ბ) პრაქტიკა

სახელმწიფოს ეკისრება პოზიტიური ვალდებულება, არა მხოლოდ მიიღოს ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული საფრთხეების თავიდან აცილების მარეგულირებელი კანონმდებლობა, რომელიც მიმართული იქნება სიცოცხლის უფლების დაცვისაკენ, არამედ უზრუნველყოს პრაქტიკული ღონისძიებების გატარება ამ კანონმდებლობის ეფექტიანად აღსასრულებლად.

საქართველოს რელიეფის, გეოლოგიური და კლიმატური პირობების გამო, ბოლო წლებში ქვეყანაში მრავალი სტიქიური მოვლენა მოხდა, რასაც არაერთი ადამიანის სიცოცხლე ემსხვერპლა,⁶⁶ თუმცა ორ შემთხვევას – 2015 წლის წყალდიდობას თბილისში და 2023 წლის რაჭის სტიქიას – განსაკუთრებით დიდი მსხვერპლი მოჰყვა. ამიტომ ეს ორი შემთხვევა დეტალურად განიხილება ნაშრომში.

⁶⁴ მე-3(4) „ა“ ქვეპუნქტი.

⁶⁵ იხ. ა), ბ) და ნ) ქვეპუნქტები.

⁶⁶ „იმერეთის გუბერნატორი ადასტურებს, რომ მეწყერში მამა და მისი 3 შვილია მოყოლილი“, 7 თებერვალი, 2024 წ., იხ.: <<https://www.interpressnews.ge/ka/article/786654-imeretis-gubernatori-adasturebs-rom-mecqershi-mama-da-misi-3-shvilia-moqolili>> [05.06.2025]. „ხარაგაულში, მინის მასაში მოყოლილი კაცის ცხედარი იპოვეს“, 3 ივლისი, 2023 წ., იხ.: <<https://www.interpressnews.ge/ka/article/762366-xaragaulshimicis-masashi-moqolili-kacis-cxedari-ipoves>> [05.06.2025]. „წყალდიდობა და მეწყერი გურიაში – ეძებენ 2 არასრულწლოვანსა და 1 ზრდასრულს“, 8 სექტემბერი, 2023 წ., იხ.: <<https://netgazeti.ge/life/686823/>> [05.06.2025]; „ფშავში, სტიქიის ზონაში მაშველებმა ტურისტის ცხედარი იპოვეს – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური“, 27 ივნისი, 2022 წ., იხ.: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31918143.html?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR3FD4Dqydkr0_QDSV9Z-03VJaSsAWrD_d9074IC9pmi5PcHfx5fB5hMzE_aem_GXbrizAI464MCPSaSmoeGw> [05.06.2025]. „რამ გამოიწვია სტიქია დარიალის ხეობაში“, 17 მაისი, 2014 წ., იხ.: <<https://netgazeti.ge/news/31818/>> [05.06.2025].

1. 2015 წლის წყალდიდობა თბილისში

საქართველოში ბოლო წლებში ერთ-ერთი ყველაზე მასშტაბური ბუნებრივი კატაკლიზმა 2015 წლის 13 ივნისს თბილისში მომხდარი წყალდიდობა იყო. სტიქიის გამომწვევი ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი თბილისის თავზე წყნეთი- ბეთანიის დამაკავშირებელი ფერდობის ქანების ჩამოშლით და ძლიერი წვიმით წარმოშობილმა წყალდიდობამ გმირთა მოედნამდე მიაღწია და გზაზე ყველაფერი გაანადგურა. ამ წყალდიდობას ემსხვერპლა 19 ადამიანის სიცოცხლე, 2 ადამიანი დღემდე უგზო-უკვლოდ დაკარგულად მიიჩნევა. განადგურდა თბილისის ზოოპარკი და ადამიანებს მიადგათ მატერიალური ზარალი.

წყალდიდობის მიზეზად დასახელდა ის, რომ კალაპოტის წყალგამტარუნარიანობამ ვერ უზრუნველყო ნიაღვრის სწრაფი გატარება, რამაც სათავე დაუდო კალაპოტისპირა ტერიტორიების დატბორვას. კალაპოტის წყალგაუმტარობა კი გამოიწვია ამ ტერიტორიაზე ხანგრძლივი დროის განმავლობაში არასწორად წარმართულმა სამეურნეო საქმიანობამ, რამაც მოახდინა მდინარე „ვერეს“ კალაპოტის წყალგამტარუნარიანობის ნაწილობრივი პარალიზება.⁶⁷

თუ ეს ბუნებრივი კატაკლიზმა განიხილება ევროპული სასამართლოს პრაქტიკით დადგენილი სტანდარტების მიხედვით, უნდა დაისვას შემდეგი კითხვები: სახელმწიფომ იცოდა ან უნდა სცოდნოდა თუ არა ამ ტერიტორიაზე სტიქიის საფრთხის შესახებ და, თუ იცოდა, რა გააკეთა იმისათვის, რომ თავიდან აეცილებინა ადამიანთა სიცოცხლის მოსპობა?

გავრცელებული ინფორმაციით, მსგავსი სიძლიერის კატასტროფული წყალდიდობის ფაქტი ამავე ტერიტორიაზე მოხდა 1961 წელს, რამაც მაშინაც გამოიწვია ზოოპარკის განადგურება.⁶⁸ თუ ეს ასეა, რასაც მოწმობს კონკრეტული ფაქტი, მაშინ პასუხი უნდა გაეცეს კითხვას, რა ნაბიჯები გადადგა სახელმწიფომ იმისათვის, რომ მოეხდინა მსგავსი წყალდიდობის გამანადგურებელი შედეგის თავიდან აცილება? მაგალითად, გაითვალისწინა თუ არა სახელმწიფომ სტიქიის საფრთხე ამ ტერიტორიის დაგეგმარებისას, მათ შორის ვაკე-საბურთალოს გზატკეცილის ქვეშ მდინარე „ვერეს“ გვირაბებში მოქცევისა და ამ ტერიტორიაზე საცხოვრებელი სახლების მასობრივი მშენებლობის შესახებ ნებართვების გაცემისას? უზრუნველყო თუ არა მან ამ ტერიტორიაზე ადრეული შეტყობინებისა და მონიტორინგის სისტემის ფუნქციონირება? და, ზოგადად, რა ღონისძიებებს ატარებდა სახელმწიფო ამ ტერიტორიაზე ადამიანის სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ან მის მინიმუმამდე შესამცირებლად?

ნაშრომის მომზადების პროცესში ვერ იქნა აღმოჩენილი რაიმე ინფორმაცია, რომელიც დაადასტურებდა, რომ: სახელმწიფომ გადადგა რაიმე ნაბიჯი წყალდიდობის გამანადგურებელი შედეგის თავიდან ასაცილებლად; სახელმწიფომ გაითვალისწინა სტიქიის საფრთხე ამ ტერიტორიის დაგეგმარებისას, მათ შორის ვაკე-საბურთალოს გზატკეცილის ქვეშ მდინარე „ვერეს“ გვირაბებში მოქცევისა და ამ ტერიტორიაზე საცხოვრებელი სახლების მასობრივი მშენებლობის შესახებ ნებართვების გაცემისას; სახელმწიფომ უზრუნველყო ამ ტერიტორიაზე

⁶⁷ „CENN-ი მდინარე ვერეს კატასტროფული წყალდიდობის მიზეზების შესახებ ანგარიშს აქვეყნებს“, 19 ივნისი, 2015 წ. იხ.: <<https://www.interpressnews.ge/ka/article/335474-cenn-i-mdinare-veres-katastropulicqaldidobis-mizezebis-shesaxe-b-angarishs-akveqnebs>> [05.06.2025].

⁶⁸ „CENN-ი მდინარე ვერეს კატასტროფული წყალდიდობის მიზეზების შესახებ ანგარიშს აქვეყნებს“, 19 ივნისი, 2015 წ. იხ.: <<https://www.interpressnews.ge/ka/article/335474-cenn-i-mdinare-veres-katastropulicqaldidobis-mizezebis-shesaxe-b-angarishs-akveqnebs>> [05.06.2025].

ადრეული შეტყობინებისა და მონიტორინგის სისტემის ფუნქციონირება; ზოგადად, სახელმწიფომ გაატარა ღონისძიებები ამ ტერიტორიაზე ადამიანის სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ან მის მინიმუმამდე შესამცირებლად.

ზემოაღნიშნულ კითხვებზე გაცემული პასუხების მიხედვით ევროპული სასამართლო შეაფასებს, შეასრულა თუ არა სახელმწიფომ თავისი პოზიტიური ვალდებულება, მით უფრო, რომ 2015 წლის 13 ივნისის წყალდიდობაზე ევროპულ სასამართლოში უკვე შეტანილია სარჩელი სტიქიით დაზარალებულის სახელით.⁶⁹

2. 2023 წლის რაჭის (შოვის) სტიქია

მასშტაბური ბუნებრივი სტიქია მოხდა რაჭაში, 2023 წლის 3 აგვისტოს. კერძოდ, კურორტ შოვის ტერიტორიაზე ჩამონვა ღვარცოფი, რასაც ემსხვერპლა 33 ადამიანის სიცოცხლე, ხოლო ერთი არასრულწლოვანი მიჩნეულია უგზო-უკვლოდ დაკარგულად.⁷⁰

ამ სტიქიურ მოვლენაზე საქართველოს გარემოს ეროვნულმა სააგენტომ მოამზადა დასკვნა, რომლის მიხედვით: „საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებში, კავკასიონის სამხრეთ ფერდობზე არსებული მდინარე ბუბისწყლის ხეობა ერთ-ერთ იშვიათობას წარმოადგენდა 2023 წლის 3 აგვისტოს სტიქიამდე, სადაც ღვარცოფის მნიშვნელოვანი გავლა უკანასკნელი 100 წლის განმავლობაში არ დაფიქსირებულა, თუ არ ჩავთვლით მდინარის კალაპოტში განვითარებულ ცალკეულ წყალმოვარდნებს“.⁷¹ დასკვნის მიხედვით, „2023 წლის 3 აგვისტოს მყისიერად განვითარებული და თანხვედრილი, კომპლექსური ხასიათის სტიქიური მოვლენის ფორმირება მრავალ ფაქტორზე იყო დამოკიდებული. მთელ მსოფლიოში ამ ტიპის მოვლენების ჩასახვა-გააქტიურების ზუსტი დროის პროგნოზირება პრაქტიკულად შეუძლებელია;“⁷² გარემოს ეროვნული სააგენტოს დასკვნა ასევე მიუთითებს, რომ „ღვარცოფული მასის გადაადგილების საშუალო სიჩქარემ 18-24 მ/წმ შეადგინა. სტიქიის ჩასახვა-გააქტიურების ზონიდან შოვის ე.წ. კოტეჯების უბნამდე ღვარცოფულ ნაკადს უნდა მიეღწია 7.5-10 წუთში;“⁷³ და რომ „მსგავსი მასშტაბის კომპლექსური გენეზისის სტიქიის შესახებ განგაშის სისტემის მოწყობა სტიქიის სწრაფად განვითარებადობის და მისი ჩასახვის ზონიდან დასახლებულ პუნქტამდე მცირე მანძილის გათვალისწინებით, ვერ იქნებოდა ეფექტური დამდგარი შედეგების თავიდან ასაცილებლად;“⁷⁴ დასკვნაში ასევე აღნიშნულია, რომ ბუნებრივი საფრთხეების გათვალისწინებით, „მდ. ბუბისწყლის ხეობაში, სტიქიის გავრცელების არეალში (26 ჰა), დაუშვებელია რაიმე სახის ახალი ინფრასტრუქტურის მოწყობა და არსებული შენობა-ნაგებობების ფუნქციონირება.“⁷⁵

⁶⁹ საია-მ 2015 წლის 13 ივნისს, ვერეს ხეობაში დაღუპული დავით გაბიტაშვილის საქმეზე ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს მიმართა, 13 ივნისი, 2024 წ., იხ.: <<https://www.interpressnews.ge/ka/article/803120-saia-m-2015-clis-13-ivniss-veres-xeobashi-dagupuli-davit-gabitashvilis-sakmeze-adamianis-uplebata-evropul-sasamartlos-mimarta>>.

⁷⁰ „შოვის სტიქიაზე ახალი მასალების გამოქვეყნების შემდეგ ლაშა სუხიშვილი საგამოძიებო სამსახურში დაიბარეს“, 9 აგვისტო, 2024 წ., იხ.: <<https://netgazeti.ge/news/735769/>> [05.06.2025].

⁷¹ „შოვში განგაშის სისტემა ეფექტიანი ვერ იქნებოდა – სააგენტოს საბოლოო დასკვნა“, 16 თებერვალი, 2024 წ., იხ.: <<https://netgazeti.ge/news/709748/>> [05.06.2025].

⁷² იქვე.

⁷³ იქვე.

⁷⁴ იქვე.

⁷⁵ იქვე.

რა დასკვნების გამოტანა შეიძლება საქართველოს გარემოს ეროვნული სააგენტოს მიერ მომზადებული დოკუმენტიდან?

პირველი დასკვნა არის ის, რომ, მართალია, ასეთი ღვარცოფის გავლა ბოლო 100 წლის განმავლობაში არ დაფიქსირებულა, სააგენტო არ გამოორიცხავდა ასეთი ღვარცოფის გავლის ალბათობას. მისი პოზიციით, ეს არ იყო ჰიპოთეზური ალბათობა, რომელიც 100 წლის წინ მოხდა და აღარ განმეორდებოდა, რადგან სააგენტომ ახსენა „მდინარის კალაპოტში განვითარებული ცალკეული წყალმოვარდნები“.

მეორე დასკვნა არის ის, რომ 2023 წლის 3 აგვისტოს სტიქიური მოვლენა მყისიერად განვითარდა და მოხდა მრავალი ფაქტორის თანხვედრა, სხვა სიტყვებით კი, ეს მოვლენა ნელ-ნელა, ეტაპობრივად არ ვითარდებოდა და მრავალი გარემოება დაემთხვა ერთმანეთს. ვინაიდან სააგენტომ ახსენა, რომ ამ ტიპის მოვლენების განვითარების პროგნოზირება შეუძლებელი იყო არა მხოლოდ საქართველოში, არამედ მსოფლიოს სხვა ქვეყნებში, შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ, მისი აზრით, ვერც საქართველოში და ვერც რომელიმე სხვა ქვეყანაში ვერ მოხდებოდა ასეთი სტიქიური მოვლენის ზუსტი დროის განჭვრეტა და ის ადამიანები, რომლებიც ღვარცოფის გავლის არეალში აღმოჩნდნენ, თავიდანვე სასიკვდილოდ განწირულნი იყვნენ, ამ ფაქტორების დამთხვევის გამო.

მესამე დასკვნა არის ის, რომ, ვინაიდან ღვარცოფული მასის გადაადგილება იყო ძალიან სწრაფი და სტიქიის ჩასახვა-გააქტიურების ზონიდან შოვის ე.წ. კოტეჯების უბნამდე ღვარცოფულ ნაკადს უნდა მიეღწია 7.5-10 წუთში, განგაშის სისტემის მოწყობა ვერ აიცილებდა დამდგარ შედეგებს. სხვა სიტყვებით კი, რომც მოწყობილიყო ასეთი განგაშის სისტემა, ვერ მოხდებოდა იქ მყოფი ადამიანების გადარჩენა. ნიშანდობლივია, რომ გარემოს ეროვნული სააგენტო თავის დასკვნაში ეხება განგაშის სისტემას და არ ახსენებს წინასწარი და ადრეული შეტყობინების სისტემების გამოსადეგობას შექმნილ სიტუაციაში სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად. წინასწარი და ადრეული შეტყობინების სისტემების არსებობის მნიშვნელობას ხაზს უსვამს ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის დედამიწის შემსწავლელ მეცნიერებათა ინსტიტუტისა და სეისმური მონიტორინგის ეროვნული ცენტრის გაკეთებული დასკვნა, რომლის მიხედვით: „წინასწარი და ადრეული შეტყობინების სისტემების არსებობის შემთხვევაში ინფორმაცია 2 საათით ადრე იარსებებდა და შესაძლებელი იქნებოდა განგაშის გამოცხადება“.⁷⁶ ეს ნიშნავს იმას, რომ, ინსტიტუტის აზრით, თუ იარსებებდა წინასწარი და ადრეული შეტყობინების სისტემები და ორი საათით ადრე მოხდებოდა განგაშის გამოცხადება, შესაძლებელი იყო იქ მყოფი ადამიანების გადარჩენა.

თუ ეს სტიქია განიხილება ევროპული სასამართლოს პრაქტიკით დადგენილი სტანდარტების საფუძველზე, როგორც ეს ზემოთ, თბილისის 2015 წლის წყალდიდობის შემთხვევაში მოხდა, უნდა დაისვას შემდეგი კითხვები: სახელმწიფომ იცოდა ან უნდა სცოდნოდა თუ არა შოვის საკურორტო ზონის ტერიტორიაზე სტიქიის საფრთხის შესახებ და, თუ იცოდა, რა გააკეთა იმისათვის, რომ თავიდან აეცილებინა მისი გამანადგურებელი შედეგი? ამ კითხვებზე

⁷⁶ შოვის 2023 წლის სტიქიის კვლევის ახალი მასალები, იხ.: <<https://ies.iliauni.edu.ge/>> [05.06.2025]. მსგავსი პოზიცია აქვთ შვეიცარიელ სპეციალისტებს, რომლებიც მოინვიეს შოვის სტიქიური მოვლენის შესასწავლად: “By installing a monitoring system, a negative development (destabilization of the rock formation) can be detected at an early stage. In this way, early warning of an impending event can be given and people can be evacuated.” “What the Government is Concealing in Final Report on Shovi Tragedy”, 15 March, 2024, <<https://sakartvelosambebi.ge/en/news/what-the-government-is-concealing-in-final-report-on-shovi-tragedy>> [05.06.2025].

გაცემული პასუხების საფუძველზე ევროპული სასამართლო შეაფასებს, უზრუნველყო თუ არა სახელმწიფომ სიცოცხლის უფლების დაცვის პოზიტიური ვალდებულების შესრულება.

რაც შეეხება კითხვას – სახელმწიფომ იცოდა ან უნდა სცოდნოდა თუ არა შოვის საკურორტო ზონის ტერიტორიაზე სტიქიის საფრთხის შესახებ, როგორც საქართველოს გარემოს ეროვნული სააგენტოს მომზადებული დასკვნიდან ჩანს, მან, სხვა სიტყვებით კი სახელმწიფომ, იცოდა, რომ არსებობდა ამ ტერიტორიაზე სტიქიის ალბათობა. გარდა იმისა, რომ 100 წლის წინ მოხდა ღვარცოფის გავლა, იყო მდინარის კალაპოტში განვითარებული წყალმოვარდნები, რაც ასევე საფრთხის შემცველია.

ყოველგვარ ეჭვს, რომ სახელმწიფომ იცოდა შოვის საკურორტო ზონაში ღვარცოფის საფრთხის შესახებ, აქარწყლებს გარემოს ეროვნული სააგენტოს მიერ 2021 წელს მომზადებული დოკუმენტი – „გეოლოგიური ბიულეტენი საქართველოში 2021 წელს სტიქიური გეოლოგიური პროცესების განვითარების შედეგები და პროგნოზი 2022 წლისთვის“.⁷⁷ ეს დოკუმენტი პირდაპირ უთითებს, რომ არსებობს ღვარცოფის მაღალი საშიშროება და ღვარცოფული პროცესი საშიშროებას უქმნის ცენტრალურ საავტომობილო გზას და კურორტ შოვის ინფრასტრუქტურულ ობიექტებს. ამავე ანგარიშის მიხედვით, ღვარცოფული ნაკადების გავლა საშუალოდ წელიწადში 2-3-ჯერ ხდება. რაც შეეხება გასატარებელ ღონისძიებებს, ანგარიშში აღნიშნულია, რომ უნდა მოხდეს მდინარე დღვიორას პერიოდული განმენდა, დაღრმავება და ბორტების გამაგრება.⁷⁸

თუ სახელმწიფომ იცოდა, რომ შოვში არსებობდა სტიქიის საფრთხე (რაც ზემოთ დადასტურდა), მაშინ პასუხი უნდა გაეცეს კითხვას, რა ნაბიჯები გადადგა სახელმწიფომ იმისათვის, რომ მოეხდინა ამ საფრთხისაგან ადამიანთა სიცოცხლის დაცვა? მაგალითად, გაითვალისწინა თუ არა სახელმწიფომ სტიქიის საფრთხე ამ ტერიტორიის დაგეგმარებისას? უზრუნველყო თუ არა მან ამ ტერიტორიაზე ადრეული შეტყობინებისა და მონიტორინგის სისტემის ფუნქციონირება? იცოდა თუ არა საზოგადოებამ და, კონკრეტულად, შოვის საკურორტო ზონაში დამსვენებლებმა ღვარცოფის საფრთხის შესახებ? და, ზოგადად, რა ღონისძიებები გაატარა სახელმწიფო ამ ტერიტორიაზე ადამიანის სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ან მის მინიმუმამდე შესამცირებლად?

რაც შეეხება საკითხს, გაითვალისწინა თუ არა სახელმწიფომ სტიქიის საფრთხე ამ ტერიტორიის დაგეგმარებისას, აღსანიშნავია, რომ ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 2022 წლის 22 დეკემბერს მიიღო დადგენილება „ონის მუნიციპალიტეტის კურორტ შოვის განაშენიანების რეგულირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“.⁷⁹ საკრებულოს არ შეუკავებია თავი შოვის საკურორტო ზონაში განაშენიანების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისაგან ადამიანის სიცოცხლისათვის სტიქიური მოვლენის პოტენციური საფრთხის გამო. ასეთი გადაწყვეტილების მიღებით მან შეუქმნა ადამიანების სიცოცხლეს პოტენციური საფრთხე.

ის, რომ შოვის საკურორტო ტერიტორიაზე დაუშვებელი იყო შენობა-ნაგებობების ფუნქციონირება, დაადასტურა საქართველოს გარემოს ეროვნულმა სააგენტომ თავის დასკვნაში,

⁷⁷ იხ.: <https://greenalt.org/app/uploads/2024/02/geologiuri-biuleteni-2021_2022.pdf> [05.06.2025].

⁷⁸ იქვე. სახელმწიფომ რომ იცოდა შოვის საკურორტო ზონაში ღვარცოფის საფრთხის შესახებ, ადასტურებს მეცნიერი, გეოლოგი და გარემოს დაცვის ყოფილი მინისტრი (1992-1995 წწ.) შოთა ადამია. დაუდევრობა რბილი ნათქვამია, ეს დანაშაულია. უკვე 19 დაღუპული – გეოლოგი შოთა ადამია, 9 აგვისტო, 2023 წ., იხ.: <<https://mtisambebi.ge/news/item/1648?fbclid=IwAR2av3RAJWA1Z-BQopDasDaz33ksE7tw1n2MdxU5X0csN4RzWVBpcujgL8>> [05.06.2025].

⁷⁹ დადგენილება N33, იხ.: <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5648376?publication=0>> [05.06.2025].

რომლის მიხედვით, „დაუშვებელია რაიმე სახის ახალი ინფრასტრუქტურის მოწყობა და არსებული შენობა-ნაგებობების ფუნქციონირება.“⁸⁰

რაც შეეხება საკითხს, უზრუნველყო თუ არა სახელმწიფომ შოვის საკურორტო ზონაში ადრეული შეტყობინებისა და მონიტორინგის სისტემის ფუნქციონირება, ასეთი სისტემა არ ფუნქციონირებდა, მიუხედავად იმისა, რომ ამ სისტემის არსებობა არა მხოლოდ სახელმწიფოს კეთილი ნება, არამედ მისი ვალდებულებაც იყო. კერძოდ, ადრეული გაფრთხილებისა და განგაშის სისტემის შექმნა გათვალისწინებულია საქართველოს კატასტროფის რისკის შემცირების 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგიით.⁸¹ სტრატეგიის მიხედვით, აუცილებელია, შემუშავდეს განგაშის სისტემის სტანდარტები და ერთიანი მიდგომა, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება მოსახლეობისთვის შესაბამისი ინფორმაციის/სიგნალის მიწოდება კრიზისული სიტუაციის დროს.⁸² ასევე, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის დებულებით, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის ერთ-ერთი ფუნქციაა „კომპენტენციის ფარგლებში მოსალოდნელი ან ფაქტობრივი საგანგებო სიტუაციის შესახებ ადრეული შეტყობინების სისტემის შექმნისა და განვითარების ორგანიზება.“⁸³

ჩნდება კითხვა: უზრუნველყოფდა თუ არა წინასწარი შეტყობინების სისტემა იქ მყოფი ადამიანების გადარჩენას?

როგორც საქართველოს გარემოს ეროვნული სააგენტოს დასკვნაშია მითითებული, „სტიქიის ჩასახვა-გააქტიურების ზონიდან შოვის ე.წ. კოტეჯების უზნამდე ღვარცოფულ ნაკადს უნდა მიეღწია 7.5-10 წუთში.“ აქედან გამომდინარე, პასუხი უნდა გაეცეს კითხვას: თუ სახელმწიფო გაატარებდა ღონისძიებებს ტერიტორიაზე ადამიანის სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ან მის მინიმუმამდე შესამცირებლად, ადრეული შეტყობინების არსებობის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა თუ არა 7.5-10 წუთში ადამიანების გადარჩენა? ამ კითხვაზე პასუხი გასცა გარემოს დაცვის მინისტრმა, რომელმაც განაცხადა, რომ „შოვში სტიქია იმდენად სწრაფად განვითარდა, იქ ადრეული გაფრთხილების სისტემა რომც ყოფილიყო დამონტაჟებული, შეიძლებოდა, შედეგი ვერ გამოეღო.“⁸⁴ განსხვავებული აზრი გამოთქვა ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის დედამიწის შემსწავლელი ინსტიტუტის დირექტორის მოადგილემ, რომლის მიხედვით, წინასწარი ინფორმირების შემთხვევაში, ხალხს თავის შველა ამ დროში შეეძლო, მაღალი რისკის ზონაში მყოფი ადამიანებისათვის შეიძლებოდა მოკლე ტექსტური შეტყობინების ან სიგნალის მეშვეობით შეეტყობინებინათ საფ-

⁸⁰ „შოვში განგაშის სისტემა ეფექტიანი ვერ იქნებოდა – სააგენტოს საბოლოო დასკვნა“, 16 თებერვალი, 2024 წ., იხ.: <<https://netgazeti.ge/news/709748/>>. შეად., „კობახიძე შოვის ტრაგედიის ადგილას ეკლესიის აშენებას და დაღუპულთა ოჯახებთან შეხვედრას აანონსებს“, 3 აგვისტო, 2024 წ., იხ.: <<https://netgazeti.ge/news/734127/>> [05.06.2025].

⁸¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №4, 11 იანვარი, 2017 წელი. იხ.: <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3547798?publication=1>> [05.06.2025].

⁸² მე-3(5) პუნქტი.

⁸³ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება №24 „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“, 29 მარტი, 2019 წ., იხ.: <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4522158?publication=4>> [05.06.2025]. მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტის „ო“ ქვეპუნქტი.

⁸⁴ „რა მოესწრება 8-10 წუთში, როცა ღვარცოფი მოდის?“, 7 აგვისტო, 2023 წ., იხ.: <<https://www.radiotavisupleba.ge>> [05.06.2025].

რობის შესახებ.⁸⁵ ასეა თუ ისე, ეს სისტემა არ ფუნქციონირებდა და, შესაბამისად, სტიქიის ადგილას მყოფ ადამიანებს არ მიუღიათ ეს შეტყობინება.

რაც შეეხება საკითხს, იცოდა თუ არა საზოგადოებამ, მათ შორის, შოვის საკურორტო ზონაში დამსვენებლებმა ღვარცოფის საფრთხის შესახებ, შეიძლება იმის მტკიცება, რომ საზოგადოებამ არ იცოდა შოვის საკურორტო ზონაში ღვარცოფის საფრთხის შესახებ.⁸⁶ საკმარისი საფუძველია ვარაუდისათვის, რომ არც შოვის საკურორტო ზონაში დამსვენებლებმა იცოდნენ, რომ არსებობდა ღვარცოფის საფრთხის თეორიული ალბათობა. ამიტომ შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ სახელმწიფომ ვერ უზრუნველყო საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდება არსებული საფრთხის შესახებ.

რაც შეეხება ზოგად კითხვას, რა ღონისძიებებს ატარებდა სახელმწიფო ამ ტერიტორიაზე ადამიანის სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ან მის მინიმუმამდე შესამცირებლად, მედიასაშუალებებით გავრცელებული ინფორმაციის მიხედვით, გარემოს ეროვნული სააგენტოს ჰიდრომეტეოროლოგიის დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის განცხადებით, „ძალიან მასშტაბური სტიქიური მოვლენა განვითარდა, ტიპური გლაციალური ღვარცოფი; საკმაოდ დიდ მოცულობასთან გვაქვს საქმე. პროცესების წინასწარი შეფასება შესაძლებელია, მაგრამ პროგნოზირება როდის და რა დროს მოხდება, ეს ფაქტობრივად გამოირიცხულია და ამას ვერავინ იტყვის.“⁸⁷ თუ, როგორც გარემოს ეროვნული სააგენტოს პასუხისმგებელი პირი აცხადებს, „პროცესების წინასწარი შეფასება შესაძლებელია“, ისმის კითხვა – ამ შეფასების საფუძველზე რატომ არ გატარდა შესაფერისი ღონისძიებები, რომლებიც უზრუნველყოფდა ადამიანების სიცოცხლის მოსპობის თავიდან აცილებას ან მის მინიმუმამდე შემცირებას? ამ ღონისძიებებს შორის შეიძლება ყოფილიყო შოვის საკურორტო ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა ან, თუნდაც, საზოგადოების გაფრთხილება ამ ტერიტორიაზე სიცოცხლისათვის პოტენციური საფრთხის არსებობის შესახებ.

ადამიანის სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ან მის მინიმუმამდე შესამცირებლად სახელმწიფოს მიერ გასატარებელ ღონისძიებებთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია: საქართველოს კატასტროფის რისკის შემცირების 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია ითვალისწინებს, რომ სხვადასხვა სახის კატასტროფებით გამოწვეული უარყოფითი შედეგების მინიმუმამდე შესამცირებლად უნდა მოხდეს კატასტროფის რისკის წინასწარი იდენტიფიცირება, შეფასება და შემცირების ღონისძიებების დაგეგმვა.⁸⁸ ასევე კანონმდებლობით განსაზღვრულია, რომ საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის ერთ-ერთი ფუნქციაა საგანგებო სიტუაციის რისკის შემცირების მიზნით რისკის მუდმივი იდენტიფიცი-

⁸⁵

იქვე.

⁸⁶ მედიაში გავრცელებული ინფორმაციით, ასეთი საფრთხის შესახებ ინფორმირებულნი იყვნენ ადგილობრივი მაცხოვრებლების ნაწილი, რომლებიც ცდილობდნენ ადგილობრივი ორგანოების ყურადღების მიპყრობას ამ პრობლემაზე.

⁸⁷ „ჰიდრომეტეოროლოგიის დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე – შოვში მასშტაბური სტიქია მოხდა, ასეთი მოვლენები არა მარტო საქართველოში, არამედ მსოფლიოს მასშტაბით გლობალური დათბობით არის გამოწვეული“, 4 აგვისტო, 2023 წ., იხ.: <<https://1tv.ge/news/hidrometeorologiiis-departamentis-ufrosis-moadgile-shovshi-masshtaburi-stiqia-mokhda-msgavsi-tipis-movlenebi-ara-marto-saqartveloshi-aramed-msoflios-masshtabit-globaluri-datbobis-shedegad-gamowveu/>> [05.06.2025].

⁸⁸ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №4, 11 იანვარი, 2017 წელი. იხ.: <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3547798?publication=1>> [05.06.2025]. სტრატეგიის მე-3 პუნქტი.

რება, ანალიზი და შეფასება, პრევენციული ღონისძიებებისა და პროექტების დაგეგმვა.⁸⁹ აქედან გამომდინარე, კანონმდებლობა ადგენს პრევენციული ღონისძიებების გატარებას, თუმცა ინფორმაცია იმ ღონისძიებების შესახებ, რომლებიც გადაიდგა სახელმწიფოს მხრიდან ადამიანების სიცოცხლისათვის ასეთი საფრთხის თავიდან ასაცილებლად, ხელმისაწვდომი არ არის.

მართალია, რაჭის სტიქიის თავიდან აცილება ვერ მოხერხდა, მაგრამ მედიაში გავრცელებული ინფორმაციით, 2024 წლის ბოლოსათვის სახელმწიფო უზრუნველყოფს ქვეყნის მასშტაბით 245 დაკვირვების ჰიდრომეტეოსადგურის ამუშავებას, ხოლო წყალდიდობების მიმართ განსაკუთრებით მოწყვლად თემებში მოენწყობა ადრეული გაფრთხილების სისტემები,⁹⁰ ასევე იგეგმება მყინვარული და მენყრული უბნების შეფასება მთელი ქვეყნის მასშტაბით.⁹¹

4. დასკვნა

საქართველოში ბუნებრივი კატაკლიზმების თავიდან აცილების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ანალიზის შედეგად შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა კარგად ასახავს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებს ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული საფრთხეებისაგან ადამიანის სიცოცხლის დაცვის მიმართ. გარდა კანონმდებლობისა, ქვეყანაში მნიშვნელოვანი იყო კატასტროფის რისკის შემცირების 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიღება, რომელიც მიმართული იყო კანონმდებლობის შესრულების ხელშეწყობისაკენ. საქართველოში ბუნებრივი კატასტროფის მაღალი რისკების გათვალისწინებით, აუცილებელი იყო ასეთი დოკუმენტის მიღება მომდევნო პერიოდშიც, თუმცა ის არ მიღებულა, ამიტომ მნიშვნელოვანია ასეთი სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიღება და მისი ზედმინევენით შესრულება.

რაც შეეხება ბუნებრივი კატაკლიზმების თავიდან აცილების პრაქტიკას საქართველოში, ნაშრომში მოხდა ბოლო წლების ყველაზე დიდი სტიქიური მოვლენების – 2015 წლის წყალდიდობა თბილისში და 2023 წლის რაჭის (შოვის) სტიქია – მაგალითებზე სახელმწიფოს მიერ გატარებული პრაქტიკული ღონისძიებების შეფასება. ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, ორივე სტიქიური მოვლენის შესწავლის შედეგად დაისვა კითხვები. ამ კითხვებზე გაცემულ პასუხებზე დამოკიდებულია იმის შეფასება, შეასრულა თუ არა სახელმწიფომ სიცოცხლის უფლების დაცვის პოზიტიური ვალდებულება ამ მოვლენების მიმართ.

2015 წლის წყალდიდობის მიმართ ნაშრომში დაისვა კითხვა: სახელმწიფომ იცოდა ან უნდა სცოდნოდა თუ არა სტიქიის ტერიტორიაზე საფრთხის შესახებ? ვინაიდან, გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე, ნაშრომში ამ კითხვაზე გაიცა დადებითი პასუხი, ჩნდება

⁸⁹ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება №24 „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ, 29 მარტი, 2019 წ., იხ.: <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4522158?publication=4>> [05.06.2025]. 39-ე მუხლის „კ“ პუნქტი.

⁹⁰ „ოთარ შამუგია – წლის ბოლოს, ქვეყნის მასშტაბით იმუშავებს 245 დაკვირვების ჰიდრომეტეოსადგური – წყალდიდობების მიმართ განსაკუთრებით მოწყვლად თემებში მოენწყობა ადრეული გაფრთხილების სისტემები“, 6 თებერვალი, 2024 წ., იხ.: <<https://www.interpressnews.ge/ka/article/786555-otar-shamugia-clis-bolos-kveqnis-masshtabit-imushavebs-245-dakvirvebis-hidrometeo-sadguri-cqalididobebis-mimart-gansakutrebti-mocqlad-temebshi-mocqoba-adreuli-gaprtxilebis-sistemebi>> [05.06.2025].

⁹¹ „ოთარ შამუგია – ვგეგმავთ მყინვარული ხეობებისა და მენყრული უბნების შეფასებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით“, 16 თებერვალი, 2024 წ., იხ.: <<https://www.interpressnews.ge/ka/article/787986-otar-shamugia-vgegmavt-mqinvaruli-xeobebisa-da-mecqruli-ubnebis-shepasebas-mteli-kveqnis-masshtabit>> [05.06.2025].

სხვა კითხვები: რა ნაბიჯები გადადგა სახელმწიფომ წყალდიდობის გამანადგურებელი შედეგის თავიდან ასაცილებლად? გაითვალისწინა თუ არა სახელმწიფომ სტიქიის საფრთხე ამ ტერიტორიის დაგეგმარებისას, მათ შორის ვაკე-საბურთალოს გზატკეცილის ქვეშ მდინარე „ვერეს“ გვირაბებში მოქცევისა და ამ ტერიტორიაზე საცხოვრებელი სახლების მასობრივი მშენებლობის შესახებ ნებართვების გაცემისას? უზრუნველყო თუ არა მან ამ ტერიტორიაზე ადრეული შეტყობინებისა და მონიტორინგის სისტემის ფუნქციონირება? და, ზოგადად, რა ღონისძიებები გაატარა სახელმწიფომ ამ ტერიტორიაზე ადამიანის სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ან მის მინიმუმამდე შესამცირებლად?

ნაშრომის მომზადების პროცესში ვერ იქნა აღმოჩენილი რაიმე ინფორმაცია, რომელიც დაადასტურებდა, რომ: სახელმწიფომ გადადგა რაიმე ნაბიჯი წყალდიდობის გამანადგურებელი შედეგის თავიდან ასაცილებლად; სახელმწიფომ გაითვალისწინა სტიქიის საფრთხე ამ ტერიტორიის დაგეგმარებისას, მათ შორის ვაკე-საბურთალოს გზატკეცილის ქვეშ მდინარე „ვერეს“ გვირაბებში მოქცევისა და ამ ტერიტორიაზე საცხოვრებელი სახლების მასობრივი მშენებლობის შესახებ ნებართვების გაცემისას; სახელმწიფომ უზრუნველყო ამ ტერიტორიაზე ადრეული შეტყობინებისა და მონიტორინგის სისტემის ფუნქციონირება; ზოგადად, სახელმწიფომ გაატარა ღონისძიებები ამ ტერიტორიაზე ადამიანის სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ან მის მინიმუმამდე შესამცირებლად.

რაც შეეხება 2023 წლის რაჭის (შოვის) სტიქიას, ამ სტიქიურ მოვლენასთან დაკავშირებით ასევე შეიძლება დაისვას კითხვა: სახელმწიფომ იცოდა ან უნდა სცოდნოდა თუ არა შოვის საკურორტო ზონის ტერიტორიაზე სტიქიის საფრთხის შესახებ. კონკრეტული მტკიცებულებების საფუძველზე, ნაშრომი ამტკიცებს, რომ სახელმწიფომ იცოდა შოვის საკურორტო ზონაში ღვარცოფის საფრთხის შესახებ. თუ პირველ კითხვაზე გაიცა დადებითი პასუხი, უნდა დაისვას რამდენიმე სხვა კითხვა: რა ნაბიჯები გადადგა სახელმწიფომ იმისათვის, რომ მოეხდინა ამ საფრთხისაგან ადამიანთა სიცოცხლის დაცვა? გაითვალისწინა თუ არა სახელმწიფომ სტიქიის საფრთხე ამ ტერიტორიის დაგეგმარებისას? უზრუნველყო თუ არა მან ამ ტერიტორიაზე ადრეული შეტყობინებისა და მონიტორინგის სისტემის ფუნქციონირება? იცოდა თუ არა საზოგადოებამ და, კონკრეტულად, შოვის საკურორტო ზონაში დამსვენებლებმა, ღვარცოფის საფრთხის შესახებ? და, ზოგადად, რა ღონისძიებები გაატარა სახელმწიფომ ამ ტერიტორიაზე ადამიანის სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ან მის მინიმუმამდე შესამცირებლად?

გავრცელებული ინფორმაციის ანალიზის შედეგად, ნაშრომში გაკეთდა რამდენიმე დასკვნა, რომელთა მიხედვით: სახელმწიფოს არ გადაუდგამს სათანადო ნაბიჯები, რათა მოეხდინა სტიქიის საფრთხისაგან ადამიანთა სიცოცხლის დაცვა; სახელმწიფოს არ გაუთვალისწინებია სტიქიის საფრთხე ამ ტერიტორიის დაგეგმარებისას; სახელმწიფოს არ უზრუნველუყვია სტიქიის ტერიტორიაზე ადრეული შეტყობინებისა და მონიტორინგის სისტემის ფუნქციონირება; საზოგადოებამ და, კონკრეტულად, შოვის საკურორტო ზონაში დამსვენებლებმა, არ იცოდნენ ღვარცოფის საფრთხის შესახებ; ზოგადად, სახელმწიფოს არ გაუტარებია ეფექტიანი ღონისძიებები ამ ტერიტორიაზე ადამიანის სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ან მის მინიმუმამდე შესამცირებლად.

მართალია, საკითხის შესწავლის შედეგად ნაშრომში გაკეთდა დასკვნა, რომ სახელმწიფომ ვერ შეასრულა სიცოცხლის უფლების დაცვის პოზიტიური ვალდებულება არსებით ნაწილში, ორივე სტიქიურ მოვლენასთან დაკავშირებით დასმულ კითხვებზე პასუხი უნდა გას-

ცეს გამოძიებამ, თუმცა, მიუხედავად იმისა, რა პასუხს გასცემს გამოძიება ამ კითხვებს, მაღალი ალბათობით, საბოლოოდ, ევროპული სასამართლო შეაფასებს, შეასრულა თუ არა სახელმწიფომ სიცოცხლის უფლების დაცვის პოზიტიური ვალდებულება ამ სტიქიური მოვლენების შემთხვევაში.

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კონსტიტუციის 29(1)-ე მუხლი.
2. კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ, 27 ივნისი, 2018 წელი.
3. კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, 4 მარტი, 2015 წელი.
4. საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ, 10 დეკემბერი, 1996 წელი.
5. საქართველოს კატასტროფის რისკის შემცირების 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია და მისი სამოქმედო გეგმა, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N4, 11 იანვარი, 2017 წელი.
6. Kravchenko S., Bonine J. E., Interpretation of Human Rights for the Protection of the Environment in the European Court of Human Rights, Pacific McGeorge Global Business Development Law Journal, 25, No.1, 2012.
7. Pedersen O. W., The European Court of Human Rights and International Environmental Law, in: The Human Right to a Healthy Environment, J. H. Knox and R. Pejan (eds.), 2018.
8. Imparato E., The Right to Life Passes Through the Right to a Healthy Environment: Jurisprudence in Comparison, Widener Law Review 22, No.1, 2016.
9. Dickson B., Positive Obligations and the European Court of Human Rights, Northern Ireland Legal Quarterly, 61, No.3, 2010.
10. ბუდაევა და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ (Budayeva and Others v. Russia), 20 მარტი, 2008 წელი.
11. კოლიადენკო რუსეთის წინააღმდეგ (Kolyadenko v. Russia), 28 თებერვალი, 2012 წელი.
12. მურილოს სალდიასი ესპანეთის წინააღმდეგ (Murilos Saldias v. Spain), გადაწყვეტილება, 28 ნოემბერი, 2006 წელი.
13. მ. ოზელი და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ (M. Özel and Others v. Turkey), 17 ნოემბერი, 2015 წელი.
14. ვივიანი და სხვები იტალიის წინააღმდეგ (Viviani and Others v. Italy), 16 აპრილი, 2015 წელი.