საქმე № 3/40-04

გ ა დ ა წ ყ ვ ე ტ ი ლ ე ბ ა
საქართველოს სახელით

22 მარტი 2004 წელი ქ. თბილისი

თბილისის საოლქო სასამართლოს
ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო
საქმეთა კოლეგიამ შემდეგი შემადგენლობით

თავმჯდომარე დავით თოდრაძე

მოსამართლეები: ზაზა მეიშვილი
ტარიელ ზამბახიძე

ლევან არონიას მდივნობით

მოსარჩელე: ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა"
წარმომადგენლები: მ. ქორწლაძე, ჯ. აბაიაძე, ქ. კვინიკაძე, ნ. გუჯაბიძე

მოპასუხეები: 1) საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო;
წარმომადგენელი: მ. ივანიშვილი
2) ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის კომპანიის ფილიალი: ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენი კომპანია „საქართველო"
წარმომადგენლები: ნ. ღვინაძე, ო. ყიფშიძე;

მესამე პირი: საქართველოს ნავთობის საერთაშორისო კორპორაცია.
წარმომადგენლები: ქ. გოგნაძე, ნ. დოლიძე

დავის საგანი: საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს 2002 წლის 30 ნოემბრის №0011 გარემოსდაცვითი ნებართვის ბათილად ცნობა

აღწერილობითი ნაწილი:

მოსარჩელე, არასამთავრობო ორგანიზაცია, ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა" ითხოვს საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ 2002 წლის 30 ნოემბერს ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის კომპანიაზე გაცემული გარემოსდაცვითი ნებართვის (№0011) ბათილობას.

მოსარჩელე სარჩელს ამყარებს იმ გარემოებაზე, რომ ნებართვის გაცემის პროცესში გარემოს დაცვის სამინისტრომ არ განახორციელა კანონმდებლობით დადგენილი სავალდებულო მოქმედებები, რომლებიც აუცილებელი იყო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფისა და საზოგადოებისათვის გარემოსდაცვითი ინფორმაციის მაქსიმალურად ხელმისაწვდომობისათვის. ამით შეილახა მოსარჩელის უფლებები ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სფეროში.

სასარჩელო განცხადებაში მოსარჩელე აღნიშნავდა, რომ დაირღვა კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტით გარანტირებული მისი უფლებები, ასევე „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ" საქართველოს კანონით, „სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ" კანონითა და „ორჰუსის კონვენციით" დაცული უფლებები.

სასამართლოს მთავარ სხდომაზე მოსარჩელემ დააზუსტა იმ ნორმატიული აქტების მოთხოვნები, რომლებიც დარღვეული იქნა მოპასუხის მიერ გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემისას. კერძოდ, მან მიუთითა რომ დარღვეულია „ორჰუსის კონვენციის" მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმად დაინტერესებული საზოგადოება ადეკვატურად, დროულად და ეფექტურად უნდა იყოს ინფორმირებული საზოგადოებრივი თუ ინდივიდუალური შეტყობინების მეშვეობით (გარემოებათა გათვალისწინებით) გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესის საწყის ეტაპზე. ასევე კონვენციის მე-9 მუხლის თანახმად სარჩელი მიჩნეულ უნდა იქნას დასაშვებად. მოსარჩელემ განმარტა, რომ დარღვეულია „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ" კანონის მე-7 მუხლი და „სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის" შესახებ კანონის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტი.

როგორც გარემოსდაცვითი ნებართვის ტექსტიდან დასტურდება, გარემოს დაცვის სამინისტროში ინვესტორს წარდგენილი ჰქონდა მხოლოდ „ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ძირითადი საექსპორტო მილსადენის საქართველოს მონაკვეთისათვის და ნებართვა გაცემულია ამ დოკუმენტის საფუძველზე. საქართველოს კანონმდებლობით გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად საჭირო განაცხადი ან სხვა რომელიმე აუცილებელი დოკუმენტი ინვესტორს ნებართვის მიღებისას არ წარუდგენია. 2002 წლის 30 მაისიდან 31 ივლისამდე პერიოდში ინვესტორის მიერ ჩატარებული იქნა ბსგზშ-ს ანგარიშის პროექტის საჯარო განხილვები და ეს ფაქტიურად იყო საქართველოში ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის პროექტის განხორციელებასთან და ამ საქმიანობაზე გარემოსდაცვით ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ერთადერთი საჯაროდ განხილული დოკუმენტი.

პროექტის საჯარო განხილვების შემდეგ ინვესტორის მიერ მომზადებული იქნა დოკუმენტი „პასუხები ანგარიშის საჯარო განხილვის პროცესში მიღებულ შენიშვნებზე", რომელშიც წარმოდგენილი იქნა საზოგადოებისაგან მიღებული შენიშვნები და მოსაზრებები და ასევე, ის ცვლილებები, რომლებიც შეტანილ იქნა ბსგზშ-ს ანგარიშის პროექტში საჯარო განხილვების შედეგად. ეს დოკუმენტი ხელმისაწვდომი იყო საზოგადოებისათვის, თუმცა საჯარო განხილვის საგანი ის არ ყოფილა.

ქართულ ენაზე ბსგზშ-ის ანგარიში ინვესტორმა გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად გარემოს დაცვის სამინისტროში წარადგინა 2002 წლის 15 ოქტომბერს. რამდენადაც სამინისტრო არ დაკმაყოფილდა ინვესტორის მიერ წარდგენილი დოკუმენტაციით, ხელშეკრულებით დადგენილი წესის შესაბამისად, სამინისტრომ

2002 წლის 12 ნოემბერს ინვესტორს გაუგზავნა სამინისტროსა და დამოუკიდებელ ექსპერტთა მიერ დასმული 32 შეკითხვა და კომენტარი მათზე პასუხის მისაღებად აღსანიშნავია, რომ გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ წარდგენილი შეკითხვები და კომენტარები, ეხებოდა გარემოსდაცვითი უსაფრთხოების ფუნდამენტურ საკითხებს. აღნიშნული 32 შეკითხვის ხელმისაწვდომობა საზოგადოებისათვის არ იქნა უზრუნველყოფილი.

მათზე პასუხები სამინისტრომ მიიღო 2002 წლის 28 ნოემბერს და პასუხის მირებიდან 2 დღეში გამოსცა გარემოსდაცვითი ნებართვა.

ამდენად, მოსარჩელე თვლის, რომ ფაქტიურად საჯაროდ განხილული იყო მხოლოდ ბსგზშ-ს ანგარიშის პროექტი, ხოლო რაც შეეხება საჯარო განხილვების შემდეგ მომზადებულ დოკუმენტებს, ნებართვის გაცემამდე მათგან საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი იყო მხოლოდ „პასუხები ანგარიშის საჯარო განხილვის პროცესში მირებულ შენიშვნებზე. ამასთან, არცერთი მათგანის საჯარო განხილვა არ ჩატარებულა.

საქართველოს კანონმდებლობა ავალდებულებს გარემოს დაცვის სამინისტროს განაცხადის მიღებიდან არაუგვიანეს ორი თვისა ჩაატაროს საქმიანობის განხორციელების საკითხებთან დაკავშირებული საჯარო განხილვა.

მოსარჩელე თვლის, რომ მხოლოდ ბსგზშ-ს ანგარიშის პროექტის განხილვაში საზოგადოების მონაწილეობა არ შეიძლება ჩაითვალოს გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფად საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

აღნიშნულიდან გამომდინარე მოსარჩელემ სასამართლოს მთავარ სხდომაზე განაცხადა, რომ სადავო აქტი (გარემოსდაცვითი ნებართვა) გამოცემულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60 მუხლის პირველი ნაწილის „დ" პუნქტის დარღვევით. კერძოდ არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები, რის გამოც იგი ბათილად უნდა გამოცხადდეს.

მოპასუხე საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ (რომელიც საქმის განხილვის პროცესში გახდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს უფლებამონაცვლე) სარჩელი არ ცნო. მისი განმარტებით საერთაშორისო ხელშეკრულების 7.3. პუნქტის მიხედვით ნებართვის მოსაპოვებლად საჭირო „საგანაცხადო მოთხოვნებს" ადგენდა სამინისტრო, რომელმაც საამისოდ საკმარისად მიიჩნია მილსადენის კომპანიის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტი (ბსგზშ-ს ანგარიში), რომელიც მოიცავდა ყველა ინფორმაციასა და დასაბუთებას. რაც შეეხება ნებართვის მოსაპოვებლად წარდგენილი დოკუმენტაციის საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობის საკითხს, კომპანიის მიერ ხელშეკრულების მე-3 დანართის ყველა მოთხოვნის დაცვით, ბსგზშ საჯაროდ ხელმისაწვდომი იყო და განხილულ იქნა ამომწურავად, გაიმართა მრავალრიცხოვანი საჯარო შეხვედრა-განხილვები საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. ბსგზშ-ს ბოლო ვარიანტის სამინისტროში წარდგენის შემდეგ, კომპანიამ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით მიმართა ყველა დაინტერესებულ პირს, რომ მითითებულ მისამართებზე განთავსებული ბსგზშ-ს საბოლოო ვარიანტზე შენიშვნები მიეწოდებინათ პირდაპირ სამინისტროსათვის 2002 წლის 10 ნოემბრამდე. განხილვები არასამთავრობო ორგანიზაციების, მასმედიის, ესპერტების და სხვა დაინტერესებული პირების მონაწილეობით სამინისტროში, კომპანიის და სხვა ოფისებში ტარდებოდა როგორც ნებართვის განაცხადის მიღებამდე, ისე მას შემდეგ

და არსებობს შესაბამისი ოქმები. ასეთი სახით გაცემული გარემოსდაცვითი ნებართვა პირობებითურთ გამოქვეყნდა გაზეთ „საქართველოს რესპუბლიკაში".

სამინისტროს განცხადებით მოცემულ შემთხვევაში სამინისტროს მიერ გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის ვალდებულება და პროცედურა გამომდინარეობს საერთაშორისო ხელშეკრულების 7.3. პუნქტიდან საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 3.4.(ვ) ქვეპუნქტის თანახმად, ამ კოდექსის მოქმედება არ ვრცელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა იმ საქმიანობაზე, რომელიც დაკავშირებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების შესრულებასა და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებასთან. ამდენად, მოპასუხე გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მოსაზრებით გარემოსდაცვითი ნებართვა, როგორც ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესასრულებლად გამოცემული აქტი, არ ექვემდებარება ადმინისტრაციული წესით ბათილად ცნობას, ხოლო საოლქო სასამართლოს არ გააჩნია განსჯადობა მოცემულ საქმეზე (ტ.1, ს.ფ. 230).

განსჯადობასთან დაკავშირებით სამინისტროს პოზიციას დაეთანხმა მოპასუხე „ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის კომპანია „საქართველოს" წარმომადგენელიც-მან არ ცნო სარჩელი და განმარტა, რომ გასაჩივრებული აქტის (გარემოსდაცვითი ნებართვა №0011) ბათილობის საფუძველი არ არსებობს. მისი გამოცემისას დაცული იყო კანონმდებლობის ყველა მოთხოვნა. ნებართვის გაცემის პროცესს უპირველ ყოვლისა არეგულირებდა თავად საერთაშორისო ხელშეკრულება, ხოლო საქართველოს შიდა კანონმდებლობის მოთხოვნები გამოიყენებოდა მხოლოდ იმ ოდენობით, რაც არ ეწინააღმდეგებოდა მას. ხელშეკრულების 7.3. პუნქტის მიხედვით ყოველი კონკრეტული ლიცენზიის, ვიზის, ნებართვის თუ სხვა მსგავსი უფლების მოსაპოვებლად საჭირო დოკუმენტაციისა და მოთხოვნების სია (ეგრეთწოდებული „საგანაცხადო მოთხოვნები") განისაზღვრება საერთაშორისო ხელშეკრულების შესაბამისად „სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოს" მიერ. ამასთან, 7.3. პუნქტში აღნიშნულია, რომ „პროექტის მონაწილეებს უნდა შეეძლოთ დაყრდნობა ამგვარ სიაზე, როგორც „საგანაცხადო მოთხოვნების" სრულ და შესაბამის ნუსხაზე და ასეთი „საგანაცხადო მოთხოვნები" ამ კონკრეტული განაცხადის მიმართ ერთადერთ მოთხოვნებს უნდა წარმოადგენდეს" ანუ, საერთაშორისო ხელშეკრულების მიხედვით, მილსადენის კომპანიას რომელიმე კონკრეტული ნებართვის მისაღებად საჭირო განაცხადის წარდგენა ევალებოდა მხოლოდ სამინისტროს მიერ მოწონებული და მისთვის მისაღები ფორმით.

სამინისტროსა და მილსადენის კომპანიას შორის არსებობდა შეთანხმება, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულების მიზნებისათვის ნებართვის გასაცემად საკმარისი იყო ბსგზშ-ს წარმოდგენა. ამას ადასტურებს მათ შორის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული მიმოწერა. უდავოა, რომ ბსგზშ-ს ანგარიშის წარდგენით მილსადენის კომპანიამ მოითხოვა როგორც მისი დამტკიცება ასევე ნებართვის გაცემა, რაც შეესაბამებოდა როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულების ასევე საქართველოს შიდა კანონმდებლობის მოთხოვნებს. მილსადენის კომპანიის 02 ოქტომბრის განცხადებით წარმოდგენილი ერთი კომპლექსური დოკუმენტი — ბსგზშ-ს ანგარიში დეტალურად მოიცავდა „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ" კანონის 5.3. პუნქტით მოთხოვნილ ყველა ინფორმაციასა და დასაბუთებას, ასევე 5.4. პუნქტით მოთხოვილ „საქმიანობის მოკლე ანოტაციით გათვალისწინებულ ინფორმაციას. გარდა ამისა, ინვესტორის მიერ ასევე წარდგენილ იქნა ბსგზშ-ს ანგარიშის არატექნიკური რეზიუმე.

ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენი კომპანია „საქართველო" უსაფუძვლოდ მიიჩნევს მოსარჩელის განცახდებას იმის შესახებ, თითქოს სამინისტროსათვის ნებართვის მოსაპოვებლად წარდგენილი დოკუმენტაცია არ იყო ხელმისაწვდომი საზოგადოებისათვის და არ ჩატარებულა მისი ამომწურავი საჯარო განხილვა. საერთაშორისო ხელშეკრულება ამ მხრივ გაცილებით უფრო მძიმე პირობებს ითვალისწინებს ინვესტორისათვის, ვიდრე საქართველოს შიდა კანონმდებლობა. დაცული იქნა საერთაშორისო ხელშეკრულების მე-3 დანართის 3.9. პუნქტის ყველა მოთხოვნა. ბსგზშ-ს ანგარიში საჯაროდ ხელმისაწვდომი იყო და განხილულ იქნა კანონმდებლობის და ხელშეკრულების სრული დაცვით. კერძოდ, 2002 წლის 30 მაისიდან 60 დღის განმავლობაში ჩატარებული იქნა ბსგზშ-ს ანგარიშის ინტენსიური საჯარო განხილვები. საზოგადოებას ქართულ, რუსულ და ინგლისურ ენებზე დაურიგდა და საჯარო განხილვისა და შენიშვნებისათვის ხელმისაწვდომი იყო მთელი რიგი დოკუმენტები, მათ შორის ბსგზშ-ს ანგარიში, არატექნიკური რეზიუმე, ანკეტები შენიშვნებისათვის, ბროშურები; დარიგდა დოკუმენტების 27 500-ზე მეტი ეგზემპლარი; მთელი საქართველოს მასშტაბით გამოყოფილი იქნა 26-ზე მეტი ადგილი (მათ შორის სამინისტროს ოფისში თბილისში, ქვემო ქართლის, სამცხე-ჯავახეთის და აჭარის რეგიონებში), სადაც დაინტერესებულ პირებს შეეძლოთ გაეცნოთ და მიეღოთ დოკუმენტები. ამ ადგილების დასახელება, მისამართები და სხვა ინფორმაცია არაერთხელ იქნა გამოქვეყნებული გაზეთების, ტელევიზიისა და პლაკატების მეშვეობით; დოკუმენტები დაეგზავნა ყველა დაინტერესებულ პირს, მათ შორის მოსარჩელეს. ამ პერიოდში ასევე ჩატარდა მასშტაბური შეხვედრა-განხილვები თბილისში, რუსთავსა და ბორჯომში, ისევე როგორც მრავალრიცხოვანი შეხვედრები და სემინარები მთელ რიგ დასახლებულ პუნქტებში მილსადენის მარშრუტის გასწვრივ. მაგალითისათვის კომპანია მიუთითებს მის მიერ 11 ივნისს ჩატარებულ სემინარზე, რომელიც გარემოსდაცვით საკითხებს მიეძღვნა და რომელსაც ესწრებოდა 34 არასამთავრობო ორგანიზაცია, მათ შორის მოსარჩელეც. მოსარჩელე ასევე დაესწრო 04 ივლისს რუსთაველის თეატრში ჩატარებულ საჯარო შეხვედრას და რიგ შეხვედრებს მილსადენის მარშრუტის გასწვრივ. მილსადენის კომპანიამ მიიღო და პასუხი გასცა 3 000-ზე მეტ კომენტარს, რომლებიც ჩართული იქნა ბსგზშ-ს ანგარიშის დოკუმენტზე დანართის სახით და წარედგინა სამინისტროს.

მილსადენის კომპანია „საქართველო" აღნიშნავს, რომ არც საქართველოს კანონმდებლობა და არც საერთაშორისო ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს უკვე საჯაროდ განხილული ბსგზშ-ს ანგარიშზე მიღებულ კომენტარებზე ინვესტორის მიერ გაცემული პასუხების საჯარო განხილვას იმ მარტივი მიზეზით, რომ ასეთი მიდგომით ნებართვის გაცემის პროცედურას დაუსრულებელი ხასიათი მიეცემა.

განაცხადის წარდგენიდან სამინისტროს მიერ ნებართვის გაცემამდე პერიოდი 2002 წლის ოქტომბერ-ნოემბერი ასევე საკმაოდ დატვირთული იყო მილსადენის კომპანიის, სამინისტროს, სნკ-ს თუ სხვათა მიერ ორგანიზებული შეხვედრებითა და სემინარებით, რომელშიც მონაწილეობას იღებდნენ მოწვეული და ქართველი ექსპერტები, საზოგადოებრიობის და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები (მათ შორის მოსარჩელეც). ისინი ემსახურებოდა ბსგზშ-ს საბოლოო ვარიანტის საჯარო განხილვას. მაგალითისათვის ერთი ასეთი განხილვა ჩატარდა 29 ოქტომბერს, რომელსაც ესწრებოდა მოსარჩელე.

ბსგზშ-ს ანგარიშის საბოლოო დოკუმენტის განხილვა სამინისტროს წარმომადგენლებისა და უცხოელი ექსპერტების მონაწილეობით ტარდებოდა BP-ის საქართველოს ოფისშიც, მოეწყო საქართველოს მწვანეთა მოძრაობის მიერაც 2002

წლის 12 ნოემბერს მისსავე ცენტრალურ ოფისში, რომელშიც მონაწილეობდნენ სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციები და მათი ექსპერტები, პრეზისა და ტელევიზიის წარმომადგენლები.

საერთაშორისო ხელშეკრულების 7.3. პუნქტის თანახმად, სამინისტრო ვალდებული იყო, ნაბერთვა გაეცა განაცხადის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში, მაგრამ არაუმეტეს 60 დღის განმავლობაში (საგანგებო სიტუაციის შემთხვევაში) და არა საქართველოს შიდა კანონმდებლობით დადგენილ 3 თვის ვადაში. რომც ჩაითვალოს, რომ აღნიშნულ 30 დღიანი ვადა უნდა აითვალოს არა 2002 წლის 02 ოქტომბრიდან (თავდაპირველი განაცხადის წარდგენის თარიღი), არამედ 15 ოქტომბრიდან (ქართული ვარიანტის წარდგენის თარიღი). გამოდის, რომ სამინისტრომ ნებართვა გასცა 45 დღის ვადაში, რაც დასაშვებია საერთაშორისო ხელშეკრულებით საგანგებო სიტუაციების დროს.

საერთაშორისო ხელშეკრულება პირველ რიგში ითვალისწინებდა გარემოს საწყისი მდგომარეობის შესწავლას და გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სამინისტროსათვის წარდგენას და დამტკიცებას, რაც განხორციელდა კიდეც ხელშეკრულების მე-3 დანართის 3.9 (ii)(ა) ქვეპუნქტის მიხედვით სამშენებლო სამუშაოების დაწყებამდე. რაც შეეხება ნავთობის დაღვრაზე რეაგირების გეგმას ხელშეკრულება მის შემუშავებას ითვალისწინებს სამშენებლო სამუშაო`ის დასრულებამდე. ამდენად, სამუშაოების დაწყებამდე მისი დამტკიცების მოთხოვნა იქნებოდა საერთაშორისო ხელშეკრულების დარღვევა. ამდენად, ყველა საჭირო დოკუმენტაცია გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად კომპანიას სრული მოცულობით წარდგენილი ჰქონდა და ამ მხრივ კანონმდებლობის მოთხოვნები დაცულია (ტ.1, ს.ფ. 234-245).

მესამე პირმა სს „საქართველოს ნავთობის საერთაშორისო კორპორაცია"-მ მხარი დაუჭირა მოპასუხეთა პოზიციას. მისი განმარტებით გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემისას დაცული იყო კანონმდებლობის მოთხოვნები და ნებართვის როგორც სამართლებრივი აქტის ბათილობის საფუძველი არ არსებობს.

სამოტივაციო ნაწილი:

სასამართლო კოლეგიამ განიხილა საქმის მასალები, შეაფასა სარჩელის ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლები და მიაჩნია, რომ ; ეგი არ უნდა დაკმაყოფილდეს შემდეგ გარემოებათა გამო:

საქმის მასალებით დადგენილია, რომ 2000 წლის 31 მაისს საქართველოს პარლამენტის მიერ თავისი დანართებითურთ რატიფიცირებულია საერთაშორისო ხელშეკრულება საქართველოს, აზერბაიჯანის რესპუბლიკასა და თურქეთის რესპუბლიკას შორის აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და თურქეთის რესპუბლიკის ტერიტორიების გავლით ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ძირითადი საექსპორტო მილსადენით ნავთობის ტრანსპორტირების შესახებ. ხელშეკრულება ძალაში შევიდა 2000 წლის 10 სექტემბერს (ტ.ქ, ს.ფ. 38-160).

2002 წლის 30 ნოემბერს საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ გასცა გარემოსდაცვითი ნებართვა №0011 ნავთობის ტრანსპორტირების შესახებ, ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის კომპანიაზე.

აღნიშნული ნებართვა არის ადმინისტრაციული ორგანოს (გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს) მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის

(გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ კანონების) საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც ადასტურებს პირის (ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის კომპანია) უფლებებსა და მოვალეობებს და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „დ" პუნქტის შესაბამისად წარმოადგენს ადმინისტრაციულ აქტს.

სასამართლო კოლეგია ვერ გაიზიარებს მოპასუხეთა მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ გასაჩივრებული ნებართვა არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულ აქტს, რადგან ის არის საერთაშორისო ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულების ფორმა, კერძო სამართლებრივი აქტი და მასზე არ ვრცელდება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რადგან ამ კოდექსის 3.4. (ვ) ქვეპუნქტის თანახმად ამ კოდექსის მოქმედება არ ვრცელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა იმ საქმიანობაზე, რომელიც დაკავშირებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების შესრულებასთან.

გარემოსდაცვითი ნებართვის მიღების აუცილებლობა დადგენილია საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით და მისი მოპოვება სავალდებულო იქნებოდა ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის კომპანიისათვის თავისი საქმიანობის განსახორციელებლად იმისგან დამოუკიდებლად, საერთაშორისო ხელშეკრულება გაითვალისწინებდა თუ არა მისთვის ნებართვის მიღებას.

„საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ" საქართველოს კანონის 6.1. პუნქტის თანახმად, ძალაში შესული საერთაშორისო ხელშეკრულება საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია და მას გააჩნია უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ, გარდა საქართველოს კონსტიტუციისა. მოცემულ შემთხვევაში საერთაშორისო ხელშეკრულებამ გარკვეულწილად გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ კანონისაგან განსხვავებულად გაითვალისწინა გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის წესი. ამდენად, ამ წესით ნებართვის გაცემა არ შეიძლება ჩაითვალოს მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევად, კერძოდ ნებართვის მოამზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების არსებით დარღვევად, როგორც ამას მოსარჩელე მიუთითებს.

საერთაშორისო ხელშეკრულების 7.3. მუხლის თანახმად, ძირითადი საექსპორტო მილსადენის პროექტის მონაწილის ... თხოვნის შემთხვევაში, სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ორგანო (მოცემულ შემთხვევაში გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო) ვალდებულია გასცეს სრული და სათანადოდ შედგენილი სია ყველა იმ დოკუმენტაციისა და მოთხოვნისა, რომელიც აუცილებელია ძირითადი საექსპორტო მილსადენის პროექტის მონაწილისათვის ... სპეციალური ლიცენზიების, ვიზების, ნებართვების, სერტიფიკატების, ორდერების, მოწმობების ან თანხმობების მოსაპოვებლად (საგანაცხადო მოთხოვნები), რომლებიც პროექტთან დაკავშირებული საქმიანობისათვის არის საჭირო. ძირითადი საექსპორტო მილსადენის პროექტის მონაწილეს და სხვა პროექტის მონაწილეებს უნდა შეეძლოთ დაყრდნობა ამგვარ სიაზე, როგორც საგანაცხადო მოთხოვნების სრულ და შესაბამ ნუსხას და ასეთი საგანაცხადო მოთხოვნები ამ კონკრეტული განაცხადის მიმარ ერთადერთ მოთხოვნებს უნდა წარმოადგენდეს. მხოლოდ იმ პირობით, რომ ასეთ საგანაცხადო მოთხოვნების შესრულების და/ან დაკმაყოფილების შემთხვევაშ სახელმწიფო ხელისუფლება ვალდებულია, პრიორიტეტულობის მიხედვით, ოცდაათ დღის განმავლობაში, მაგრამ არა უმეტეს სამოცი დღის განმავლობაში (საგანგებ სიტუაციებისას) გასცეს ასეთი ლიცენზიები, ვიზები, ნებართვები, სერტიფიკატებ

ორდერები და მოწმობები, რომლებიც ... პროექტის მონაწილეების ... აზრით აუცილებელია იმისათვის, რომ შეძლონ პროექტთან დაკავშირებული საქმიანობის ... განხორციელება ..... და/ან პროექტის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული უფლებებით სარგებლობა და ვალდებულების შესრულება, მათ შორის, როგორიცაა: .... გარემოს დაცვასთან, ადამიანის ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული ნებართვები (ტ.1, ს.ფ. 77-78).

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილი წესისაგან განსხვავებით საერთაშორისო ხელშეკრულებით მიენიჭა დისკრეციული უფლება იმ დოკუმენტაციის განსაზღვრისა, რაც საჭირო იქნებოდა გარემოსდაცვითი ნებართვის მოსაპოვებლად. სამინისტრომ საკმარისად მიიჩნია ბზგსშ-ს ანგარიშის წარდგენა ქართულ ენაზე. მინისტრის 2002 წლის 03 ოქტომბრის წერილიდან ირკვევა, რომ სამინისტროში კომპანიის მიერ გაგზავნილი დოკუმენტაციის (ბზგსშ-ს ანგარიში) ქართულ ენაზე წარდგენის თარიღი მიიჩნევა გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემისათვის დოკუმენტაციის გადაცემის თარიღად.

ბსგზშ-ს ანგარიში, (როგორც მოსსარჩელე აღიარებს შესაგებელში) შედგებოდა შემდეგი ნაწილებისაგან: ა) ბსგზშ-ს ანგარიშის პროექტი საჯარო განხილვისათვის; ბ) ბსგზშ-ს ანგარიშის პროექტზე საჯარო განხილვის შედეგად მიღებულ შენიშვნები; გ) საჯარო განხილვის სედეგად მიღებულ შენიშვნებზე პასუხები ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ბსგზშ-ს ანგარიშში.

სასამართლო კოლეგია იზიარებს მოპასუხე გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მოსაზრებას იმასთან დაკავშირებით, რომ რამდენადაც მილსადენის კომპანიის მიერ წარდგენილი ბზგსშ-ს ანგარიში შინაარსობრივად მოიცავდა ყველა იმ მოთხოვნას, რაც გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ კანონის მე-5 მუხლით დადგენილია განაცხადისათვის გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად, ბზგსშ-ს ანგარიში სამინისტრომ საკმარის დოკუმენტაციად მიიჩნია ნებართვის გაცემის მოსათხოვად. აღნიშნულის დისკრეციული უფლებამოსილება სამინისტროს მიენიჭა საერთაშორისო ხელშეკრულებით, როგორც შიდა კანონმდებლობასთან მიმართებაში უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიული აქტით.

სასამართლო კოლეგია თვლის, რომ სამინისტროს მიერ დაცულია ასევე ნებართვისათვის კანონმდებლობით დადგენილი ვადა. საერთაშორისო ხელშეკრულების 7.3 პუნქტის თანახმად, სამინისტრო ვალდებული იყო ნებართვა გეცა განაცხადის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში, მაგრამ არა უმეტეს 60 დღისა (საგანგებო სიტუაციაში) განაცხადის მიღების თარიღად სამინისტროს მიერ მიჩნეულია 2002 წლის 15 ოქტომბერი (ბსგზშ-ს ქართული ვარიანტის წარდგენის თარიღი). ამდენად, ნებართვა გაცემულია 2002 წლის 30 ნოემბერს, ხელშეკრულებით საგანგებო სიტუაციებისათვის დადგენილ ვადაში 45 დღეში.

მოსარჩელის მიერ წარდგენილ სარჩელში აღიარებულია, რომ 2002 წლის 31 ივლისამდე პერიოდში ინვესტორის მიერ ჩატარებული იქნა ბსგზშ-ს ანგარიშის პროექტის საჯარო განხილვები. მოსარჩელე სარჩელში ასევე მიუთითებს, რომ ბსგზშ-ს ანგარიშის პროექტის საჯარო განხილვების შემდეგ ინვესტორის მიერ მომზადებულ იქნა დოკუმენტი „პასუხები ანგარიშის საჯარო განხილვის პროცესში მიღებულ შენიშვნებზე", რომელშიც წარმოდგენილი იქნა საზოგადოებიდან მიღებული შენიშვნები და მოსაზრებები და ასევე, ის ცვლილებები, რომელიც შეტანილ იქნა ბსგზშ-ს ანგარიშის პროექტში საჯარო განხილვის შედეგად. ეს დოკუმენტი ხელმისაწვდომი იყო საზოგადოებისათვის, რასაც მოსარჩელე ასევე აღიარებს სარჩელში (ტ.1, ს.ფ. 2).

მოსარჩელის განცხადებით ის ესწრებოდა შეხვედრას 2002 წლის 08 ნოემბრის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ნიდერლანდების კომისიის წარმომადგენელთა მონაწილეობით. ნიდერლანდების კომისიას ამ შეხვედრების ორგანიზება დავალებული ჰქონდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს თხოვნით.

მოპასუხე ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის კომპანიის მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულებებით, ასევე დასტურდება სარჩელზე წარმოდგენილ შეპასუხებაში მითითებული გარემოებები ბსგზშ-ს ანგარიშის საჯარო განხილვების შესახებ "ამის თაობაზე კეთდებოდა განცხადებები მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით (ტ.I. ს.ფ. 270)."

აღნიშნულიდან გამომდინარე სასამართლო კოლეგიას მიაჩნია, რომ მოპასუხეების მიერ დაცულია „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ" (ორჰუსის კონვენციის) მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმად „დაინტერესებული საზოგადოება ადეკვატურად, დროულად და ეფექტურად უნდა იყოს ინფორმირებული საზოგადოებრივი თუ ინდივიდუალური შეტყობინებების მეშვეობით გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესის საწყის ეტაპზე". სასამართლო კოლეგია თვლის, რომ ბსგზშ-ს ანგარიშის პროექტის საჯარო განხილვების ეტაპი წარმოადგენს სწორედ გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების (გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემა) მიღების პროცესის საწყის ეტაპს და ამ ეტაპზე სახელმწიფოსთან (სამინისტროსთან) შეთანხმებით (და ზოგ შემთხვევაში დავალებით, რასაც მოსარჩელეც აღიარებს) მილსადენის კომპანიის, ასევე გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების მიერ ხორციელდებოდა დაინტერესებული საზოგადოების ადეკვატური, დროული და ეფექტური ინფორმირება გარემოსდაცვასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებთან მიმართებაში.

ამდენად, სასამართლო კოლეგიას მიაჩნია, რომ გარემოსდაცვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღებასთან მიმართებაში დაცულია როგორც საქართველოს შიდა კანონმდებლობა ისე საერთაშორისო ხელშეკრულებების ძოთხოვნები, რომელთანაც მიერთებულია საქართველო. ადგილი არ აქვს ადმინისტრაციული აქტის (გარემოსდაცვითი ნებართვის №0011) მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევას, რის გამოც არასამთავრობო ორგანიზაცია „მწვანე ალტერნატივა"-ს სარჩელი საფუძველს მოკლებულია და არ უნდა დაკმაყოფილდეს.

სასამართლო კოლეგიამ იხელმძღვანელა რა საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი მუხლით, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 243-ე, 244-ე, 247-ე, 248-ე, 249-ე, 395-ე და 397-ე მუხლებით და გადაწყვიტა

სარეზოლუციო ნაწილი:

1. ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა"-ს უარი ეთქვას საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს 2002 წლის 30 ნოემბრის №0011 გარემოსდაცვითი ნებართვის ბათილად ცნობის მოთხოვნაზე.
2. გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატაში (ძმები

ზუბალაშვილების ქ. 32) საკასაციო წესით თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიაში (თბილისი, გრ. რობაქიძის 7ა) საკასაციო საჩივრის წარდგენით, დასაბუთებული გადაწყვეტილების ასლების მხარეთათვის გადაცემიდან ერთი თვის ვადაში.

თავმჯდომარე დ. თოდრაძე

მოსამართლეები: ნ. მეიშვილი

ტ. ზამბახიძე