

**საქართველოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების
(გშშ) სისტემის ევროკავშირის შესაბამის მოთხოვნებთან
დაახლოების გამოწვევები**

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ერთ-ერთია მწვანე ალტერნატივას მიერ მომზადებული ანალიტიკური ნაშრომებიდან, რომლებიც ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის აქტუალურ საკითხებს ეხება. მისი მიზანია წამოწიოს საჯარო პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროში გადაუდებლად გადასაჭრელი საკითხები და ხელი შეუწყოს დისკუსიას ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და გარემოსდაცვითი მიზნების ჰარმონიულად მიღწევის გზებზე.

წარმოდგენილი ნარკვევი განკუთვნილია იმ ორგანიზაციებისა და პირებისთვის, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებებს საქართველოს საჯარო პოლიტიკისა და მმართველობის საკითხებზე. ნაშრომი, ასევე, სასარგებლო იქნება მათთვის, ვინც ცდილობს ზეგავლენა მოახდინოს საქართველოს საჯარო პოლიტიკაზე, მისი გაუმჯობესების მიზნით.

რეზიუმე

ამ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევაში განხილულია საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ინიციატივით შემუშავებული ახალი ნორმატიული აქტის პროექტი, რომელიც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გშშ-ს) ახალ, მოქმედისგან განსხვავებულ სისტემას გვთავაზობს. ანალიზიდან ჩანს, რომ კანონპროექტი მოცემული გშშ სისტემა, დიდწილად, შეესაბამება ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივების მოთხოვნებს, თუმცა, მას აქვს ნაკლოვანებებიც, რომლებიც დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის გზით, შეიძლება აღმოიფხვრას.

გშშ-ს სისტემის გაუმჯობესების გარდა, კანონპროექტს შემოაქვს, ასევე, ახალი ინსტრუმენტები: სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (Strategic Environmental Assessment, SEA), გარემოზე ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შეფასების პროცედურა (transboundary EIA and SEA) და ე.წ. „მიმდინარე საქმიანობის“ გაგრძელებაზე ნებართვის გაცემის პროცედურა. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებულ შემთხვევებს იწვევს ვინაიდან, ნარკვევის ავტორთა აზრით, მექანიზმი შემოტანილია უკანონო საქმიანობების ლეგალიზებისთვის; ის მიკერძოებულია არაკანონმორჩილი მენარმეების და არასამართლიანია კანონმორჩილი მენარმეების მიმართ და ასევე, ქმნის კორუფციული გარიგებების დადების ფართო შესაძლებლობებს.

1. შესავალი

2014 წლის 27 ივნისს ხელი მოეწერა „საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმებას“. შეთანხმება აყალიბებს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის ფარგლებს. ამ ხელშეკრულებით, საქართველო იღებს ვალდებულებას, გაატაროს რეფორმები და უზრუნველყოს ქვეყნის კანონმდებლობის ევროკავშირის 300-მდე სამართლებრივ აქტთან პროგრესული დაახლოება (ეტაპობრივად, შეთანხმებული ვადების მიხედვით), მათ შორის, გარემოს დაცვისა და მდგრადი განვითარების სფეროში.

გარემოსდაცვით სფეროში ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დასაახლოებლად, ასოცირების შეთანხმებაში (დანართი XXVI, „გარემო“) თავდაპირველად გამოყოფილია ის აქტები, რომლებიც გამიზნულია გარემოსდაცვითი მმართველობისა და გარემოს საკითხების პოლიტიკის სხვა სფეროებში ინტეგრირების ხელშეწყობისთვის - ე.წ. გარემოსდაცვითი ჰორიზონტული კანონმდებლობა¹. ამ ნაწილში მოცემული ხუთი დირექტივიდან სამი ეხება დაგეგმილი პროექტების, გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზეგავლენის შეფასებისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის პროცედურებს. ესენია:

¹ ჰორიზონტული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა მოიცავს ისეთ საკითხებს, რომლებიც თანაბრად ეხება გარემოს სხვადასხვა ელემენტის (მაგ., წყლის, ჰაერის, ნიადაგის) მარეგულირებელ კანონმდებლობას. ჰორიზონტული კანონმდებლობა არ შემოიფარგლება რომელიმე ერთი სექტორით, არამედ მოიცავს მთელ რიგ გარემოსდაცვით საკითხებს და ამიტომ, მას ხშირად „გამჭოლ კანონმდებლობასაც“ უწოდებენ. სექტორული კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, ჰორიზონტული კანონმდებლობა პროცედურული ხასიათისაა და მიზნად ისახავს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას და გადაწყვეტილების პროცესის გაუმჯობესებას.

- 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივა „გარკვეული სახელმწიფო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ (კოდიფიცირებული);
- 2001 წლის 27 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2001/42/EC დირექტივა „გარკვეული გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“; და
- 2003 წლის 26 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/35/EC დირექტივა „გარემოსთან დაკავშირებული კონკრეტული გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებაში საზოგადოების მონაწილეობას უზრუნველყოფის შესახებ, რომელსაც ასევე ცვლილებები შეაქვს საბჭოს 85/337/EEC და 96/61/EC დირექტივებში საზოგადოების მონაწილეობასთან და მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით“.

ზემოთ ჩამოთვლილ აქტებთან დაახლოების მიზნით, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ შეიმუშავა ახალი საკანონმდებლო აქტის პროექტი - „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“. ამ აქტის პროექტით შემოთავაზებული მექანიზმების/პროცედურების ნაწილი (მაგალითად, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება - გმ (Environmental Impact Assessment, EIA) და გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობების შესახებ გადანაცვლებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა) უკვე რეგულირდება საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით (1996 წლიდან) და ამდენად, ამ შემთხვევაში, მოქმედი ნორმები საჭიროებენ ევროკავშირის ზემოაღნიშნულ დირექტივებთან დაახლოებას.

პროექტით დარეგულირებული საკითხების მეორე ნაწილი აბსოლუტურად ახალია საქართველოს კანონმდებლობისთვის; ეს ახალი ინსტრუმენტებია: სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (Strategic Environmental Assessment, SEA) და გარემოზე ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შეფასების პროცედურა (transboundary EIA and SEA). ყურადსაღებია, რომ კანონპროექტის დასასრულს შემოტანილია კიდევ ერთი მექანიზმი (ე.წ. „მიმდინარე საქმიანობის“ გაგრძელებაზე ნებართვის გაცემის პროცედურა), რომელსაც არაფერი აქვს საერთო ევროკავშირის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. ანალოგიურ მექანიზმს ითვალისწინებს საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა 2015 წლის 1 ივნისიდან და ის, პრაქტიკულად, უცვლელადაა გადმოტანილი ახალი საკანონმდებლო აქტის პროექტში (ამ საკითხზე კრიტიკული მოსაზრებები, იხილეთ ქვემოთ, 3.6 ქვეთავში).

მომდევნო თავებში, თავდაპირველად, ძალზე მოკლედ მიმოხილულია ამჟამად საქართველოში მოქმედი გმ სისტემის ნაკლოვანებები; შემდგომ კი, მოცემულია 2015 წლის სექტემბრის დასაწყისში, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ საჯარო განხილვისთვის გამოქვეყნებული „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ პროექტის (დღეისათვის ხელმისაწვდომი ბოლო ვერსიის) კრიტიკული მიმოხილვა, მწვანე ალტერნატივას რეკომენდაციებით.

2. გმ-ის ამჟამად მოქმედი სისტემა და ნაკლოვანებები: მოკლე მიმოხილვა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, გმ-ის ინსტრუმენტი საქართველოში უკვე თითქმის 20 წელია, 1996 წლიდან არსებობს და მას დრამატული ცვლილებები არ განუცდია 2005-2006 წლამდე. საინტერესოა, რომ, რაც არ უნდა გასაკვირი იყოს, 1996-2005 წლებში არსებული გმ სისტემა უფრო მეტად შეესაბამებოდა ევროკავშირის გმ-სთან დაკავშირებული დირექტივების მოთხოვნებს, ვიდრე 2005 წლის რეფორმების შემდეგ შეცვლილი გმ სისტემა, რომელიც დღემდე მოქმედებს. 1996-2005 წლებში არსებულ სისტემას, რა თქმა უნდა, ჰქონდა ნაკლოვანებები, რომლებიც აღმოფხვრას საჭიროებდნენ; ასევე, იყო სუსტად დარეგულირებული ასპექტები, რომლებიც დახვეწას და დეტალიზებას საჭიროებდნენ. მიუხედავად ამისა, გადაჭრით შეიძლება ითქვას, რომ ზოგადი პრინციპებისა და მიდგომების თვალსაზრისით, 2005-2006 წლების რეფორმებამდე არსებული გმ სისტემა, ევროკავშირის მოთხოვნებს უფრო მეტად შეესაბამებოდა, ვიდრე ამ რეფორმის შემდეგ ჩამოყალიბებული, დღეს მოქმედი სისტემა. 2005-2006 წლებში გატარებული დერეგულაციის და ლიბერალიზაციის რეფორმის შედეგად (რომელიც მომდევნო წლებში კიდევ უფრო გაღრმავდა), ნაკლოვანებები არ აღმოფხვრა და გმ სისტემა არა თუ დაიხვეწა, არამედ, პირიქით, გაუარესდა და კიდევ უფრო დაშორდა ევროკავშირის შესაბამის მოთხოვნებს. ასე, მაგალითად:

- საქმიანობები (მასშტაბის, მნიშვნელობისა და გარემოზე ზემოქმედების ხარისხის მიხედვით) აღარ იყოფა ოთხ კატეგორიად (გარემოსდაცვითი კვლევის მასშტაბი და საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხი, ასევე, გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურები და იერარქია, განსხვავდებოდა კატეგორიების მიხედვით); 2005-2006 წლების რეფორმის შედეგად, დღეს არსებობს საქმიანობების მხოლოდ ერთი, მეტად შეზღუდული ჩამონათვალი, რომელთაც უნდა ჩაუტარდეთ გზმ. ჩამონათვალი აღარ მოიცავს ისეთ საქმიანობებს (ანუ, გზმ-ს ჩატარა აღარაა სავალდებულო ისეთი საქმიანობების განხორციელებისთვის), როგორცაა სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება, ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობა, სასოფლო-სამეურნეო და კვების, ხე-ტყის გადამამუშავებელი, ქაღალდის, ტყავის და საფეიქრო წარმოება, ზოგიერთი ტიპის ინფრასტრუქტურულ პროექტებს და გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე სხვა საქმიანობებს.
- რეფორმის შედეგად, საქმიანობებისთვის გზმ-ს ჩატარება სავალდებულოა იმ შემთხვევაში, თუ მათ ახორციელებენ კერძო პირები; სახელმწიფო პროექტების შემთხვევაში, გზმ-ს ჩატარება აღარაა სავალდებულო. გარდა ამისა, კანონმდებლობით შესაძლებელი გახდა, კერძო პროექტების განხორციელების შემთხვევაშიც კი, გზმ-ს ჩატარებისა და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის აღებისგან თავის არიდება, იმ პირობით, რომ ეს ვალდებულება მომავალში, ოდესმე, საქმიანობის განხორციელებისას შესრულდება.
- ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ცვლილება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობებს შეეხო. 2005-2006 წლების რეფორმამდე დაგეგმილ საქმიანობებზე გადაწყვეტილებები საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით მიიღებოდა (ანუ ნებართვის გამცემი კომპეტენტური ორგანო ვალდებული იყო, ნებართვის გაცემამდე, გონივრული ვადით ადრე, გამოეჭყვევებინა დაგეგმილი საქმიანობის გზმ ანგარიში კომენტარებისთვის, შემდეგ ჩაეტარებინა საჯარო განხილვა და საბოლოო გადაწყვეტილება მიეღო საზოგადოების აზრის გათვალისწინებით). რეფორმის შედეგად, დაგეგმილ საქმიანობებზე გადაწყვეტილებების მიღების წესი შეიცვალა; დღემდე გადაწყვეტილებები მიიღება არა საჯარო, არამედ მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით, რაც პრაქტიკულად, გამორიცხავს საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობას. თავად გადაწყვეტილებების მიღების ვადა მკვეთრად (სამი თვიდან 20 დღემდე) შემცირდა.

გზმ სისტემის ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად და ევროკავშირის კანონმდებლობასა და საერთაშორისო მოთხოვნებთან (მათ შორის, ორჰუსის კონვენციასთან²) შესაბამისობაში მოსაყვანად, 2002 წლიდან დღემდე, საქართველოს არაერთმა დონორმა გაუწია დახმარება³. დონორთა დახმარებით, ჩატარდა არაერთი ტრენინგი, სამუშაო შეხვედრა, დისკუსია, სასწავლო/ცოდნის ასამაღლებელი ტურები ევროპის ქვეყნებში, შემუშავდა თემატური (სპეციფიურ საქმიანობებთან დაკავშირებული) გზმ-ის სახელმძღვანელოები, 2005-2006 წლებში ახალი კანონპროექტიც კი შემუშავდა (რომელმაც, სამწუხაროდ, უწყებათაშორისი განხილვის ეტაპამდეც კი ვერ მიაღწია). მიუხედავად ყველა ამ ინიციატივისა, არც აღმასრულებელმა და არც საკანონმდებლო ხელისუფლებამ არ გაიღო არანაირი ძალისხმევა, პრაქტიკულად დანგრეული და პროფანაციული გზმ სისტემის გამოსასწორებლად. მიუხედავად იმისა, რომ თითქოს ყველა დონეზე აღიარებულია ამ სისტემის უვარგისობა, გამოსწორების საჭიროების საპირწონედ, სამწუხაროდ, დღემდე, განიხილება არგუმენტი, რომ საქმიანობების სახელმწიფო რეგულირება და საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, ინვესტიციების დამაბრკოლებელია. ამდენად, „რეგულირება“ და „მონაწილეობა“ სუსტი უნდა იყოს, ან საერთოდ არ უნდა არსებობდეს. ეს განსაკუთრებით ეხება გარემოს, სოციალური და შრომითი უსაფრთხოების დაცვის სფეროებს.

შეიძლება ითქვას, რომ საბოლოო ჯამში, დონორთა გზმ სისტემის გაუმჯობესებაზე მიმართული ყველა ძალისხმევა აწყდებოდა ისეთ უფრო ფართო პრობლემას, როგორცაა [მიუხედავად, ფორმალურად, საპირისპიროს დეკლარირებისა] ხელისუფლებაში დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და პროცედურების ჩამოყალიბების პოლიტიკური ნების არქონა. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული

² „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ (ორჰუსის) კონვენცია; საქართველომ კონვენციის რატიფიცირება 2000 წ. მოახდინა. კონვენცია ქვეყანაში ძალაშია 2001 წლის 30 ოქტომბრიდან.

³ საინტერესოა, რომ გზმ სისტემის მარეგულირებელი პირველი კანონები, რომელიც 1996 წლის ბოლოს იქნა მიღებული, ასევე დონორული დახმარებით მომზადდა.

ახალი პოლიტიკური გაერთიანება, წინას მსგავსად, დემოკრატიული რეფორმების გატარების დაპირებით მოვიდა ხელისუფლებაში. ამდენად, ახლა, უკვე ამ პოლიტიკური გაერთიანების ამოცანა გახდა რეალური რეფორმების გატარება და დემოკრატიული სისტემებისთვის დამახასიათებელი გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტების დამკვიდრება საქართველოში. წარმოდგენილ ნარკვევში განხილული კანონპროექტი - „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ - უდავოდ, წინადადებული ნაბიჯია ამ ამოცანის შესასრულებლად; თუმცა, ვფიქრობთ, ყველას - მათ შორის, არასამთავრობო და დონორ ორგანიზაციებს, გვმართებს განსაკუთრებული ყურადღების გამოჩენა და ძალისხმევის განწევა იმისათვის, რომ კანონპროექტმა, სულ მცირე, „მიაღწიოს“ პარლამენტამდე; რა თქმა უნდა, ისეთი სახით, რომელიც შესაბამისობაში იქნება საქართველოს მიერ ევროკავშირის წინაშე აღებულ და სხვა საერთაშორისო ვალდებულებებთან. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ გახდება ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური გაერთიანების რეალური სურვილების მაჩვენებელი ერთგვარი ლაკმუსის ტესტი.

3. „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ პროექტი და მასში ასახული ზოგიერთი პრობლემური საკითხი

2015 წლის სექტემბრის დასაწყისში, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ გზმ სისტემის მარეგულირებელი ახალი ნორმატიული აქტის პროექტი გამოაქვეყნა⁴. „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ პროექტის განსახილველად, 2015 წ. 23-24 სექტემბერს სამინისტროში შედგა დისკუსია მრგვალი მაგიდის ფორმატში. 2015 წ. 12 ოქტომბერს უნდა გამართულიყო კანონპროექტის კიდევ ერთი საჯარო განხილვა, მაგრამ სამწუხაროდ, მოგვიანებით, ეს საჯარო განხილვა გაუქმდა და ამ დრომდე კანონპროექტის სხვა ვერსია საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი არ ყოფილა. სამინისტრო კანონპროექტის (საკანონმდებლო პაკეტის) საქართველოს პარლამენტში წარდგენას 2015 დეკემბერში გეგმავდა, თუმცა, როგორც ჩანს, ეს ვერ მოესწრო და სავარაუდოდ, კანონპროექტის პარლამენტისთვის წარდგენას 2016 წლის საგაზაფხულო სესიაზე უნდა ველოდოთ.

ამგვარად, ამ თავში წარმოდგენილი კრიტიკა და რეკომენდაციები ეხება „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ საზოგადოებისთვის ამ დრომდე ხელმისაწვდომ, ბოლო, 2015 წლის სექტემბერში გამოქვეყნებულ ვერსიას. მათი ძირითადი ნაწილი უკვე წარდგენილ იქნა ზეპირსიტყვიერად 23-24 სექტემბერს სამინისტროში გამართულ შეხვედრაზე. წარდგენილი შენიშვნებისა და წინადადებების ნაწილზე, ავტორებისგან, მიღებულ იქნა გათვალისწინების შესახებ პრინციპული თანხმობა, ნაწილზე კი, ვერ იქნა მიღწეული შეთანხმება. კანონპროექტის ამავე ვერსიაზე სამინისტროს დეტალური შენიშვნები და მოსაზრებები 2015 წ. დეკემბერში წერილობითი სახითაც წარედგინა⁵. მათზე სამინისტროსგან პასუხი მწვანე ალტერნატივას არ მიუღია. ქვემოთ წარმოდგენილია კანონპროექტის ზოგიერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი, რომელიც განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს აქტის განხილვისა და მიღებისას.

3.1 გამონაკლისები

კანონპროექტი (თანმდები ცვლილებები „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონში) ითვალისწინებს ამჟამად მოქმედი გზმ სისტემის ძალზე მნიშვნელოვანი ნაკლოვანების გამოსწორებას, რომელიც გამოკლისების დაშვებას ეხება. კერძოდ, მოქმედი სისტემისგან განსხვავებით, ახალი ნორმებით, დაგეგმილი საქმიანობისთვის/პროექტისთვის გზმ-ს ჩატარება (და შესაბამისად, გარემოსდაცვითი ნებართვის მოპოვება) სავალდებულო იქნება ყველასთვის, მიუხედავად იმისა, კერძო სამართლის პირი გეგმავს საქმიანობის განხორციელებას, თუ რომელიმე სამინისტრო ან მათ გამგებლობაში არსებული სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება.

ეს ცვლილება, უდავოდ, მისასალმებელია; ამასთან, ამჟამად მოქმედ კანონმდებლობაში რჩება კიდევ

⁴ ხელმისაწვდომია გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ვებ-გვერდზე: <http://www.webcitation.org/6buFP7f2r>

⁵ იხ. მწვანე ალტერნატივას შენიშვნები და წინადადებები „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ კანონპროექტის შესახებ (გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ 2015 წლის სექტემბერში საჯარო განხილვისთვის გამოქვეყნებული ვერსიის თაობაზე), დეკემბერი, 2015. ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/1JcvKmf>

ერთი ნორმა, რომელიც გაუმართლებელი და დაუსაბუთებელი გამონაკლისების დაშვების შესაძლებლობას იძლევა. ესაა „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“ კანონით (2006 წ.) გათვალისწინებული ნორმა, რომელიც შესაძლებელს ხდის, ე.წ. „წინასწარი ნებართვის“ საფუძველზე, ნებისმიერი ინვესტორის მიერ საქმიანობის დაწყებას, გზმ-ს ჩატარებისა და ნებართვის მოპოვების გარეშე, იმ პირობით, რომ ის მომავალში შეასრულებს კანონმდებლობის ამ მოთხოვნებს.

კატეგორიულად მიუღებელია, რომ „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“ კანონით დადგენილი „წინასწარი“ ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის მექანიზმი კვლავ გავრცელდეს გზმ სისტემაზე; აღნიშნული კანონით გათვალისწინებული ეს მექანიზმი საერთოდ უკარგავს აზრს გზმ-ის ფუძემდებლურ პრინციპებს და ძირს უთხრის მთელ სისტემას. ამდენად, აუცილებელია, რომ „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“ კანონში შევიდეს ცვლილება, რომელიც არ დაუშვებს გარემოსდაცვითი ნებართვის წინასწარ გაცემის შესაძლებლობას (ისევე, როგორც ეს ხდება სარგებლობის ლიცენზიისა და მშენებლობის ნებართვის შემთხვევაში).

3.2 გზმ-სა და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცესის კავშირი სხვა ლიცენზიებსა და ნებართვებთან

კანონპროექტში არ ჩანს კავშირი გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურებსა და საქმიანობის დასაწყებად აუცილებელი სხვა ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემის პროცედურებს შორის. სასურველია, რომ კანონპროექტს დაემატოს ცალკე თავი, სადაც დეტალურად გაიწერება ეს ურთიერთკავშირები; მათ შორის, განსაკუთრებით უნდა გამახვილდეს ყურადღება:

- **მშენებლობის ნებართვის** გაცემის სტადიებთან კავშირზე: მნიშვნელოვანია, რომ **მინაშე უფლების მოპოვება არ უსწრებდეს გარემოსდაცვითი ნებართვის მოპოვებას;**
- **სარგებლობის ლიცენზიების⁶** გაცემის პროცედურებზე: მნიშვნელოვანია, რომ გზმ და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურა წინ უსწრებდეს აუქციონზე სარგებლობის ლიცენზიების გაყიდვას.
- **გარემოსდაცვით რეგლამენტებთან** კავშირზე. ამ კავშირის ნათლად წარმოჩენა მნიშვნელოვანია კანონპროექტის ორივე დანართში მოქცეულ საქმიანობებთან დაკავშირებით.
- **რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობის ნებართვის** გაცემის პროცესთან კავშირზე.

3.3 სკრინინგი

უდავოდ, პროგრესულია ის, რომ კანონპროექტი ითვალისწინებს სკრინინგის ეტაპის ფორმალიზებას და კონკრეტული პროცედურების ჩამოყალიბებას. ამასთან, გზმ სისტემის ამ ეტაპთან დაკავშირებით, უმნიშვნელოვანესია შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

- **კანონპროექტში საერთოდ არ არის განმარტებული, რის საფუძველზეა (რის მიხედვითაა) ორ დანართში გადანაწილებული საქმიანობები.** ნათელია, რომ კანონპროექტით რეგულირდება იმ საქმიანობებთან დაკავშირებული საკითხები, „რომელთა განხორციელებამ შესაძლოა მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მოახდინოს გარემოზე, ადამიანის სიცოცხლეზე ან ჯანმრთელობაზე“; მაგრამ არაა ნათელი, რა ნიშნითაა ეს საქმიანობები დაყოფილი ორ კატეგორიად - რატომ, რა მახასიათებლები განსაზღვრავს საქმიანობის პირველ ან მეორე დანართში მოქცევას და მათ სხადასხვაგვარად რეგულირებას?
- **სხვა ეტაპებისგან განსხვავებით, კანონპროექტში არ არის გარკვევით ჩამოყალიბებული,**

⁶ სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზია, მინისქვეშა სივრცის გამოყენების ლიცენზია, ნავთობისა და გაზის რესურსებით სარგებლობის გენერალური ლიცენზია (ნავთობისა და გაზის ძებნა-ძიების სპეციალური ლიცენზია; ნავთობისა და გაზის მოპოვების სპეციალური ლიცენზია), ტყით სარგებლობის გენერალური ლიცენზია (ხე-ტყის დამზადების სპეციალური ლიცენზია; სამონადირეო მეურნეობის სპეციალური ლიცენზია), თევზჭერის ლიცენზია.

ადმინისტრაციული წარმოების რომელი სახე (მარტივი თუ საჯარო) გამოიყენება სამინისტროს მიერ ე.წ. „სკრინინგის გადაწყვეტილების“ („სამინისტროს გადაწყვეტილება, ექვემდებარება თუ არა დაგეგმილი საქმიანობა გზმ-ს) მიღებისას. მსოფლიო პრაქტიკა (მათ შორის, საქართველოს გამოცდილებაც) ცხადყოფს, რომ სკრინინგის ეტაპზე რთული, მსხვილმასშტაბიანი პროექტების განმახორციელებლები, ხშირად, ცდილობენ, თავიდან აიცილონ გზმ-ს ჩატარება (რაც, ასევე, ავტომატურად, ნიშნავს საზოგადოების ნაკლებ ყურადღებას პროექტისადმი) პროექტის მცირე, თითქოსდა უმნიშვნელო, გარემოზე ნაკლები ზეგავლენის მქონე კომპონენტებად დანაწევრების (ე.წ. „salami slicing“-ის) გზით. ამგვარად „დანაწევრებული“ პროექტის ცალკეული კომპონენტები, როგორც ცალკეული პროექტები, წარედგინება კომპეტენტურ ორგანოს სკრინინგის გადაწყვეტილებების მისაღებად. რა თქმა უნდა, ასეთ შემთხვევებში, ძალზე დიდია ალბათობა, რომ კომპეტენტური ორგანო შეცდომაში იყოს შეყვანილი (ან უარეს შემთხვევაში, კონკრეტული თანამდებობის პირები გარიგდნენ პროექტის განმახორციელებელთან) და მიღებული იქნეს არასწორი გადაწყვეტილება. ასეთი ვითარების თავიდან აცილების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საშუალებაა - სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობა, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის დროული უზრუნველყოფა და საზოგადოების მონაწილეობა.

ამდენად, აუცილებელია, რომ **სკრინინგის გადაწყვეტილება მიღებული იქნეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით**. სხვა სიტყვებით, სკრინინგის განცხადება საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს არა სამინისტროს მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ (როგორც ეს მოცემულია კანონპროექტში), არამედ სამინისტროში განცხადების წარდგენიდან მოკლე ვადაში (სამინისტროს მიერ გადაწყვეტილების მიღებამდე). სკრინინგის განცხადება უნდა გამოქვეყნდეს და საზოგადოებას მიეცეს სათანადო ვადა შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარსადგენად.

• **ბიომრავალფეროვნების დაცვის და კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული მოთხოვნების გათვალისწინება საქმიანობათა დაგეგმვის ადრეულ - სკრინინგის ეტაპზე.** კანონპროექტში დეტალურადაა ჩამოთვლილი სკრინინგის კრიტერიუმები - კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზე უნდა გადაწყდეს, ჩაუტარდეს, თუ არა მე-2 დანართში მოქცეულ დაგეგმილ საქმიანობებს გზმ. ეს კრიტერიუმები თითქმის სრულად შეესაბამება ევროკავშირის გზმ დირექტივის (ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2011 წლის 2011/92/EU დირექტივის) მე-3 დანართის მოთხოვნებს. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ გზმ-ს გამოყენების პრაქტიკიდან მიღებული გამოცდილების გათვალისწინებით, ასევე, თანამედროვე გამოწვევების საპასუხოდ, დირექტივაში (მათ შორის, დირექტივის მე-3 დანართში) 2014 წელს შეტანილი იქნა მნიშვნელოვანი ცვლილებები (ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2014 წლის 2014/52/EU დირექტივით). ამ ცვლილებების კანონპროექტში ასახვა, მნიშვნელოვნად შეუწყობდა ხელს არამართ, ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებთან დაახლოებას, არამედ, უპირველეს ყოვლისა, საქართველოში გზმ ინსტრუმენტის გამოყენების თითქმის 20-წლიანი პრაქტიკით დადასტურებული ნაკლოვანებების გამოსწორებას და სახელმწიფოს მიერ საერთაშორისო შეთანხმებებით აღებული ვალდებულებების, მათ შორის, განსაკუთრებით, ბიომრავალფეროვნების კონვენციის, რამსარის კონვენციის, ბონისა და ბერნის კონვენციების, ასევე, კლიმატის ცვლილებების კონვენციის⁷ შესრულებას.

გარდა ამისა, აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ კანონპროექტში სკრინინგის ნაწილს დაემატოს სპეციალური მოთხოვნები საქმიანობათა დაგეგმვისას ბიომრავალფეროვნების დაცვის უზრუნველსაყოფად, შემდეგი სახით:

„1. აკრძალულია ამ კანონით განსაზღვრული პირველი დანართით გათვალისწინებული საქმიანობის განხორციელება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ნებისმიერი კატეგორიის დაცულ ტერიტორიაზე.

2. ამ კანონით განსაზღვრული მეორე დანართით გათვალისწინებული საქმიანობის განხორციელება

⁷ „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ“ კონვენცია; „საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი, განსაკუთრებით წყლის ფრინველთა საბინადროდ ვარგისი, ტერიტორიების შესახებ“ რამსარის კონვენცია; „ველური ცხოველების მიგრირებადი სახეობების დაცვის შესახებ“ ბონის კონვენცია; „ევროპის ველური ბუნებისა და ბუნებრივი ჰაბიტატების დაცვის შესახებ“ ბერნის კონვენცია; კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენცია.

დაშვებულია მხოლოდ იმ დაცულ ტერიტორიებზე, სადაც ამგვარი საქმიანობა არ ეწინააღმდეგება დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონმდებლობას და მხოლოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებისა და დადებითი ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის არსებობის შემთხვევაში.

3. გარდა ამ მუხლის მეორე პუნქტით განსაზღვრული შემთხვევებისა, ამ კანონის მეორე დანართით გათვალისწინებული საქმიანობები ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებას, თუ სკრინინგის პროცედურის შედეგად დადგინდა, რომ:

ა) საქმიანობის განხორციელება დაგეგმილია დაცული ტერიტორიის სიახლოვეს;

ბ) საქმიანობამ შესაძლოა, პირდაპირი ზეგავლენა იქონიოს დაცულ ტერიტორიაზე;

გ) საქმიანობამ შესაძლოა, პირდაპირი ან/და არაპირდაპირი ზეგავლენა იქონიოს „ნითელ ნუსხაში“ შეტანილ, საერთაშორისო კონვენციებითა და შეთანხმებებით დაცულ, ენდემურ, რელიქტურ და საფრთხის წინაშე მყოფ სხვა სახეობებზე, მათ რაოდენობასა და საბინადრო გარემოზე, გამრავლების არეალებზე, გადარჩენის სტაციებზე, სამიგრაციო და წყალთან მისასვლელ გზებზე, წყლის სასმელ ადგილებზე.“

ზემოთ მოყვანილი შენიშვნების გათვალისწინება და შესაბამისად, კანონპროექტში ასახვა ხელს შეუწყოს გზმ სისტემის გაუმჯობესებას, საერთაშორისო შეთანხმებებით აღებული ვალდებულებების შესრულებას და ბოლოს, საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის მაისში დამტკიცებული 2014-2020 წლების საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიისა და მოქმედებათა გეგმის (BSAP) მოთხოვნათა შესრულებას. BSAP-ის სრულფასოვანი შესრულება კი, თავის მხრივ, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების ერთ-ერთი მოთხოვნაა.

3.4 პირველი და მე-2 დანართით გათვალისწინებული საქმიანობების ჩამონათვალი

კანონპროექტიდან ნათელია, რომ კანონპროექტის პირველ დანართში ჩამოთვლილი ყველა საქმიანობა ექვემდებარება გზმ-ს, მეორე დანართში მოქცეული საქმიანობები კი, გზმ-ს ექვემდებარებიან, იმ შემთხვევაში, თუ სკრინინგის პროცედურის ჩატარების შედეგად დადგინდა გზმ-ს ჩატარების აუცილებლობა.

საქმიანობათა ჩამონათვალის სიზუსტის მნიშვნელოვნებას განმარტება არ სჭირდება; კანონპროექტის დანართებში მოცემული საქმიანობები კი, მოითხოვს მნიშვნელოვან დახვეწას, როგორც შინაარსობრივად და სტილისტურად, ისე წარმადობის ზღვრების დადგენის თვალსაზრისით. მართალია, დანართებში მოცემული სიები დიდწილად ეფუძნება ევროკავშირის შესაბამის დირექტივას, აუცილებელია, რომ ჩამონათვალები ადგილობრივ კონტექსტს შეესაბამებოდნენ.

რაც შეეხება პირველი დანართის ჩამონათვალს, ყურადღებას გავამახვილებით რამოდენიმე საქმიანობაზე:

- საერთაშორისო პრაქტიკამ ცხადყო და ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციებიც (როგორცაა, მსოფლიო ბანკი, დიდი კაშხლების საერთაშორისო კომისია (International commission on large Dams, ICOLD), კაშხლების მსოფლიო კომისია (World Commission on Dams) და ენერჯეტიკის საერთაშორისო სააგენტო (International Energy Agency) უკვე შეთანხმდნენ, რომ ჰიდროელექტროსადგურების შემთხვევაში, გზმ-ს უნდა დაექვემდებაროს: საქმიანობა, რომელიც მოიცავს ელექტროენერჯის გამომუშავებას ერთი ან მეტი ტურბინისათვის წყლის გრავიტაციული მიწოდებით, რომელთა დადგმული სიმაღლე აღემატება 50 მეგავატს ან/და მოითხოვს საძირკვლიდან 15 მეტრზე მაღალი კაშხლის მშენებლობას; ან 5-დან 15 მეტრამდე სიმაღლის კაშხალი 3 მილიონ კუბურ მეტრზე მეტი მოცულობის რეზერვუარით. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, პირველი დანართის 21-ე პუნქტში მოცემული საქმიანობა ცვლილებას საჭიროებს.
- მე-2 დანართის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტში მოცემული საქმიანობა უნდა მოექცეს პირველ დანართში და ჩამოყალიბდეს შემდეგი სახით: „წყლის მართვის სასოფლო-სამეურნეო პროექტები, მათ შორის, ირიგაციისა და დრენაჟის პროექტები“.
- ვფიქრობთ, რომ პირველ დანართს უნდა დაემატოს და შესაბამისად, გზმ-ს უნდა დაექვემდებაროს „დაცული ტერიტორიის შექმნა“.

- პირველი დანართის ჩამონათვალს უნდა დაემატოს შემდეგი საქმიანობა: „თევზისა და ცხოველური ძვლებისგან ფევილის წარმოება“. საქმე იმაშია, ამ ტიპის საქმიანობას მისდევნ საქართველოს შავი ზღვის სანაპირო ზოლში და მას (გარემოსთან ერთად) მნიშვნელოვანი ზეგავლენა აქვს სანარმოთა მიმდებარედ მცხოვრებ მოქალაქეებზე (პრობლემა განსაკუთრებით აქტუალურია ქალაქ ფოთში). მოქალაქეები განსაკუთრებით ნუხდებიან სანარმოების მუშაობით გამოწვეული სუნით. თევზის გადამამუშავებელი სანარმოების მუშაობით გამოწვეული სუნის შემცირება და ზეგავლენის შერბილება შესაძლებელია როგორც სუნის გავრცელების წყაროების რეგულირებით (ტექნოლოგიის, მართვის ელემენტების ცვლილებით), ისე, უპირველეს ყოვლისა, სანარმოთათვის სწორი ადგილმდებარეობის შერჩევით. სანარმოთა შესაძლო ადგილმდებარეობებზე მსჯელობის საშუალებას კი, მხოლოდ ერთი ინსტრუმენტი - გზმ იძლევა. ამდენად, ვფიქრობთ, აუცილებელია, რომ ეს საქმიანობა დაექვემდებაროს გზმ-ს.

3.5 მეორე დანართით გათვალისწინებული საქმიანობების რეგულირება

კანონპროექტში საერთოდ არ ჩანს, როგორ ხდება მეორე დანართში მოქცეული საქმიანობების რეგულირება იმ შემთხვევაში, თუ სკრინინგის საფუძველზე დადგინდა, რომ საქმიანობა არ საჭიროებს გზმ-ს ჩატარებას. სავარაუდოდ, უნდა ვიგულისხმოთ, რომ ასეთ შემთხვევაში, საქმიანობის განმახორციელებელი არ იქნება ვალდებული, ჩაატაროს რაიმე გარემოსდაცვითი კვლევა და მოიპოვოს თანხმობა სახელმწიფოსგან (გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროსგან) საქმიანობის განსახორციელებლად. საქმიანობის განმახორციელებელი უბრალოდ ვალდებული იქნება დაიცვას გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტებით დადგენილი გაფრქვევების სტანდარტიზებული ნორმები⁸ და საქართველოს კანონმდებლობის სხვა ზოგადი მოთხოვნები.

ჩვენი აზრით, 2008 წელს გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტების შემოღება საქართველოში არ იყო გამართლებული, ვინაიდან გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტებით დამტკიცებული ჰაერსა და წყალში მავნე ნივთიერებების გაფრქვევების და ზედაპირული წყლის ობიექტებიდან წყლის ამოღების ნორმები გამოიყენება უნიფიცირებულად, გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე ნებისმიერი სანარმოს/საქმიანობის მიმართ (ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობითაც - იმ საქმიანობების მიმართ, რომელიც არ ექვემდებარება გზმ-ს), მიუხედავად წარმოებული პროდუქციისა, ადგილმდებარეობისა და გამოყენებული ტექნოლოგიებისა, ყოველგვარი წინასწარი [გარემოსდაცვითი] შესწავლისა და სახელმწიფოსგან (სამინისტროსგან) თანხმობის მიღების გარეშე.

კანონპროექტის მეორე დანართში მოქცეული საქმიანობების რეგულირება (იმ საქმიანობების რეგულირება, რომლებიც სკრინინგის შედეგად არ ექვემდებარება გზმ-ს) გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტებით, არარელევანტური და მიუღებელია (ზემოთ აღწერილი მიზეზების გარდა, კანონდასრულების კონტროლის მეტად სუსტი, პრაქტიკულად, არარსებული მექანიზმის გამო). ამ საქმიანობებს, შესაძლოა, არ ჰქონდეთ ისეთივე ძლიერი ზეგავლენა გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე, როგორც პირველ დანართში მოქცეულ საქმიანობებს, თუმცა, ზეგავლენის ხასიათისა და მასშტაბის გამო, მაინც საჭიროებენ ინდივიდუალურ და არა უნიფიცირებულ მიდგომას.

მეორე დანართში მოქცეული საქმიანობის შემთხვევაში, თუ სკრინინგის ეტაპზე დადგინდა, რომ საქმიანობა არ საჭიროებს გზმ-ს, საქმიანობის განმახორციელებელი მაინც უნდა იყოს ვალდებული, ჩაატაროს გარემოზე ზეგავლენის კვლევა (თუმცა, არა ისეთი მასშტაბური და დეტალური, როგორც გზმ) და შეადგინოს დაგეგმილი საქმიანობის გარემოზე ზეგავლენის შემარბილებელი და გარემოსდაცვითი ღონისძიებების გეგმა; გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ კი, უნდა განიხილოს ეს დოკუმენტები და მიიღოს გადაწყვეტილება საქმიანობის შესახებ (გასცეს ან არ გასცეს გარემოსდაცვითი ნებართვა). რა თქმა უნდა, გადანყვეტილების მიღების პროცესი უნდა იყოს გამჭვირვალე და მონაწილეობითი; თუმცა, ამ შემთხვევაში, საზოგადოების მონაწილეობის ვადები და ფორმები, შესაძლოა იყოს უფრო შეზღუდული, ვიდრე ეს პირველ დანართში მოქცეული საქმიანობების შემთხვევაშია გათვალისწინებული.

⁸ გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტებით დამტკიცებულია ჰაერში და წყალში მავნე ნივთიერებების გაფრქვევებისა და ზედაპირული წყლის ობიექტებიდან წყლის ამოღების ნორმები (საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 3 იანვარი #17 დადგენილება „გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტების დამტკიცების თაობაზე“).

3.6 „მიმდინარე საქმიანობის“ ცნება და ასეთი საქმიანობის რეგულირების მექანიზმი

კანონპროექტის ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილი, 47-ე მუხლი, მთლიანად ეთმობა ე.წ. „მიმდინარე საქმიანობის“ რეგულირების საკითხებს. ყურადსაღებია, რომ კანონპროექტში არაა განმარტებული, რას ნიშნავს „მიმდინარე საქმიანობა“ და ვფიქრობთ, ის გამიზნულადაა გამოტოვებული, ვინაიდან **კანონპროექტის მთელი ეს ნაწილი, ფაქტიურად, უკანონო საქმიანობების/პროექტების ლეგალიზებას ეხება და ამის მექანიზმს გვთავაზობს** (ასეთ გაუმართლებელ მექანიზმს უკვე მოიცავს ამჟამად მოქმედი გზმ კანონმდებლობა 2015 წლის 1 ივნისიდან⁹). **ეს მუხლი მთლიანად უნდა იქნეს ამოღებული კანონპროექტიდან**, ვინაიდან ამ მუხლით დადგენილი მექანიზმი მიკერძოებულია არაკანონმორჩილი მენარმეების და არასამართლიანია კანონმორჩილი მენარმეების მიმართ; ის, ასევე, ქმნის კორუფციული გარიგებების დადების ფართო შესაძლებლობებს. ქვემოთ მოყვანილია ამ პოზიციის დამასაბუთებელი არგუმენტები.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონპროექტში არაა განმარტებული რას ნიშნავს „მიმდინარე საქმიანობა“, თუმცა, განმარტებულია „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება**“. კერძოდ, „მ“ ქვეპუნქტის თანახმად, „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება**“ არის **„მინისტრის მიერ გამოცემული ბრძანება, რომელიც მიმდინარე საქმიანობის განმახორციელებელს ანიჭებს მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების უფლებას“**.

კანონპროექტის 47-ე მუხლის პირველი პუნქტი იძლევა შესაძლებლობას, დადგინდეს, **რა განიხილება „მიმდინარე საქმიანობად“**. კერძოდ, ამ პუნქტის თანახმად, „მიმდინარე საქმიანობა“ ისეთი საქმიანობაა, რომელიც ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობით, მართალია ექვემდებარება გზმ-ს და საჭიროებს ნებართვას, მაგრამ მისი **განხორციელება მაინც დაინყო, გზმ-ს ჩატარებისა და შესაბამისი ნებართვის მოპოვების გარეშე, 2015 წლის 1 ივნისამდე**. ყურადსაღებია, რომ ამავდროულად, **ასეთი საქმიანობა, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, უკანონოდ ითვლება** და ასეთ დარღვევას მოჰყვება ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა¹⁰.

საინტერესოა, რა შეიძლება ჩაითვალოს პრაქტიკაში, „მიმდინარე საქმიანობად“ და უკანონოდ მოქმედი რომელი საწარმოების მიმართ შეიძლება იქნეს გამოყენებული ეს ნორმები. ჩვენი აზრით:

- ეს ნორმები უეჭველად იქნება გამოყენებული საბჭოთა პერიოდიდან მომუშავე მსხვილი დამაბინძურებელი საწარმოების მიმართ, რომელთაც 20-ზე ნელზე მეტი დრო ჰქონდათ იმისათვის, რომ შესაბამისობაში მოეყვანათ თავისი საქმიანობა თანამედროვე (ქვეყნის დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ, 1990-იანი წლების მეორე ნახევრიდან დღემდე მიღებულ) ნორმებთან. ეს საწარმოები, ბოლო 20 წლის მანძილზე, მუდმივად იყვნენ ამოფარებული კანონმდებლობასთან მათი საქმიანობის შესაბამისობაში მოყვანისთვის დადგენილ ვადებს (რომელიც მუდმივად გადავადდებოდა) ანდა იხდიდნენ ჯარიმებს და კვლავ აგრძელებდნენ ფუნქციონირებას. შემოთავაზებული კანონპროექტით გათვალისწინებული „უკანონობის ლეგალიზების“ ეს მექანიზმი (რომელსაც ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობაც ითვალისწინებს უკვე ექვსი თვეა) ასეთ საწარმოებს კვლავ აძლევს საშუალებას, უსასრულოდ გააგრძელონ საქმიანობა ისე, რომ კვლავ მიაყენონ გამოუსწორებელი ზიანი გარემოსა და მათი საქმიანობის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ ადგილობრივ მოსახლეობას.
- არავისთვისაა სიახლე, რომ საქართველოში, ხშირად, ე.წ. „ინვესტორები“, მაღალი თანამდებობის პირთა მხარდაჭერითა და წახალისებით, თითქოსდა ქვეყნისთვის მაღალი ეკონომიკური სარგებლის მქონე პროექტების განხორციელებას იწყებენ სახელმწიფო ორგანოებისგან შესაბამისი ნებართვების მოპოვებამდე; არ ატარებენ გზმ-ს, არ მოიპოვებენ ნებართვას და შესაბამისად, არღვევენ კანონს (ამის ბოლო, ყველაზე ნათელი მაგალითებია: ბოლნისის რაიონში კომპანია RMG-ის მიერ მადნის

⁹ საქართველოს 2015 წლის 29 აპრილის კანონი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2820712>

¹⁰ საქმიანობის განხორციელება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გარეშე, ისევე ჯარიმით შვიდი ათასიდან ათი ათას ლარამდე (საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 79¹ მუხლი; საქმიანობის განხორციელება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გარეშე, ჩადენილი ასეთი ქმედებისათვის ადმინისტრაციული სახდელის დადების შემდეგ, ისევე ჯარიმით ან გამასწორებელი სამუშაოთი ვადით ორ წლამდე ანდა თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამ წლამდე (საქართველოს სისხლის სამართალი კოდექსი, მუხლი 306).

გამოსატუტი მოედნების მონყობა, კომპანია „დარიალი ენერჯის“ მიერ დარიალის ჰესის მშენებლობა ყაზბეგის რაიონში). ასეთ შემთხვევებში, მაკონტროლებელი ორგანოები, უკეთეს შემთხვევაში, როგორც წესი, შემოიფარგლებიან ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრებით, ხოლო სანარმოები კვლავ აგრძელებენ უკანონოდ მუშაობას. მაკონტროლებელი ორგანოები არც კი განიხილავენ მომუშავე სანარმოების დახურვის და გარემოს პირვანდელ მდგომარეობამდე აღდგენის მოთხოვნის შესაძლებლობას. ოდესმე, მოგვიანებით, „ინვესტორები“ მოინდომებენ ნებართვის მოპოვებას, მაგრამ ასეთ, უკვე მიმდინარე საქმიანობის შემთხვევაში, გზმ-ს ჩატარება ყოველგვარ აზრს მოკლებულია, ვინაიდან გზმ დაგეგმილი და არა მიმდინარე, საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დამხმარე ინსტრუმენტია. მიმდინარე საქმიანობის გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობაზე ზეგავლენის შესაფასებლად სხვა ინსტრუმენტი - გარემოსდაცვითი აუდიტი - გამოიყენება. აი, სწორედ ამას ითვალისწინებს კანონპროექტი: უკანონოდ დანყებული საქმიანობის ლეგალიზებას ეკოლოგიური (გარემოსდაცვითი) აუდიტის ჩატარებისა და „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილების“ - ნებართვის გაცემის გზით.

ამგვარად, ზემოთ მოყვანილი განმარტებებიდან და მთლიანად, 47-ე მუხლის შინაარსიდან, ნათელი ხდება, რომ:

- „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება“ პრაქტიკულად, **ახალი ტიპის ნებართვაა** (უფრო სწორი იქნებოდა გვეთქვა - ლიცენზიაა, ვინაიდან ის საქმიანობის და არა ქმედების განხორციელების უფლებას იძლევა), რომელიც **გაიცემა უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის**; იმისათვის, რომ **უკანონოდ ფუნქციონირებადმა სანარმომ „ლეგალურად“ შეძლოს ფუნქციონირების გაგრძელება და თანაც, უსასრულოდ.**
- ამ „ნებართვის“ მოსაპოვებლად, უკანონო საქმიანობის განმახორციელებელმა, სამინისტროში უნდა წარადგინოს „ეკოლოგიური აუდიტის ანგარიში“ და „მიმდინარე საქმიანობით გამოწვეული გარემოზე ზემოქმედების შემცირების ღონისძიებათა გეგმა-გრაფიკი“. **გეგმა-გრაფიკის ვადებს, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, ადგენს სამინისტრო.**
- „ნებართვას“ უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის გასცემს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, **საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით** (47-ე მუხლის მე-4-მე-10 პუნქტები), თუმცა **რა ვადით - კანონპროექტიდან გაუგებარია** (1 წლით, 5-ით, 10-ით თუ 20-ით - ეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, სამინისტროს გადასაწყვეტია). სხვა სიტყვებით, **უკანონოდ ფუნქციონირებადი სანარმო „ლეგალურად“ შეძლებს ფუნქციონირების გაგრძელებას მისთვის ხელსაყრელი ვადით, სამინისტროსთან მოლაპარაკების საფუძველზე.**
- „ნებართვით“ დადგენილი პირობების სრულად და დროულად შესრულების შემთხვევაში, მიმდინარე საქმიანობის განმახორციელებელს **ეძლევა უფლება, მიმართოს სამინისტროს გარემოსდაცვითი ნებართვის მიღების თხოვნით.** ამ შემთხვევაში, საქმიანობის განმახორციელებელმა მაინც უნდა ჩაატაროს გზმ და ნებართვის მოსაპოვებლად წარადგინოს გზმ ანგარიში სამინისტროში. **ეს მოთხოვნა კვლავ აზრს მოკლებულია, ვინაიდან, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, გზმ დაგეგმილი, და არა მიმდინარე საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დამხმარე ინსტრუმენტია.**
- **უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის, კანონდამრღვევებს დადგენილი აქვთ ვადა - 2017 წლის 1 ივნისამდე** (მე-2 პუნქტი). ეს თითქოს ნიშნავს, რომ უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის კანონპროექტით შემოთავაზებული ნორმები დროებითია, მაგრამ ამის დაჯერება მხოლოდ თავის მოტყუება იქნებოდა. კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსრულებლობის გამო ვადების მუდმივად გადაწევის ბოლო 20 წლის განმავლობაში დამკვიდრებული პრაქტიკა არ იძლევა იმის საბაბს, დავიჯეროთ, რომ ეს დროებითი ნორმაა და „2017 წლის 1 ივნისი“ მომავალში არ შეიცვლება რაიმე სხვა, „ინვესტორებისთვის“ და მაკონტროლებელი ორგანოებისთვის უფრო მისაღები ვადით. ანალოგიურად, უნდა ვიფიქროთ, რომ **ძალზე დიდია „ლეგალიზებადი“ უკანონო საქმიანობის დროით ზღვრად დადგენილი ვადის - 2015 წლის 1 ივნისის - შეცვლის ალბათობაც.**
- კანონპროექტი, თითქოს, არ გამორიცხავს უნებართვოდ მომუშავე კანონდამრღვევის მიმართ ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების

შესაძლებლობას (მე-15 - მე-19 პუნქტები), თუმცა, **საბოლოოდ, მაინც არ არის ნათელი, როდის, რა შემთხვევაში დგება პასუხისმგებლობის დაკისრების მომენტი.**

კანონპროექტით შემოთავაზებული მექანიზმი პირდაპირ მიმართულია უკანონოდ წარმოებული საქმიანობების ლეგალიზებაზე და არც კი იხილავს იმის შესაძლებლობას, რომ სამინისტრომ უარი თქვას უკანონოდ წარმოებული საქმიანობის გაგრძელებაზე, გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობის დაცვის მოსაზრებებით! მექანიზმი შემოტანილია მხოლოდ და მხოლოდ იმისათვის, რომ: (1) როგორც, საწარმოთა გაჩერების გარეშე, რეგულირების ქვეშ მოაქციონ საბჭოთა დროიდან მომუშავე ურჩი მსხვილი დამაბინძურებლები, რომელთათვისაც უბრალოდ არარენტაბელურია გარემოს დაბინძურების შემცირება, ადამიანთა (როგორც საწარმოებში დასაქმებულთა, ისე საწარმოთა ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულთა) ჯანმრთელობაზე ზრუნვა და გარემოსდაცვით ღონისძიებებში ინვესტირება და (2) სახელმწიფო ორგანოებმა დაიტოვონ შესაძლებლობა, ლეგალური გახადონ „ზემოდან“ თავსმოხვეული, „ნებადართული“ და არალეგალურად მიმდინარე პროექტები.

გემოაღწერილი მექანიზმის შემოღების ნაცვლად, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ უნდა მოახდინოს რეგულირებადი საზოგადოების სრული ინვენტარიზაცია და დაანსოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა აღსრულების ხელშეწყობის სამართლიანი და გამჭვირვალე სისტემა; აუცილებელია კანონდარსრულების კონტროლის კანონმდებლობის სრულყოფა და ამის პარალელურად, რეგულირებადი საზოგადოების სპეციფიური ჯგუფების (და თითოეულ ჯგუფში კონკრეტული ობიექტების) დადგენა და მათ მიმართ კონკრეტული მიდგომების შემუშავება; ამჟამად გატარებული “თვალის დახუჭვისა” და პრობლემაზე რეაგირების “უკეთესი მომავლისთვის” გადავადების სტრატეგიის ნაცვლად, თითოეულ ჯგუფზე მიმართული, კანონდარსრულების ხელშეწყობის ქმედითი და რეალისტური მოკლე და გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმების შემუშავება. ამისათვის, თავის მხრივ, აუცილებელია საჭირო ხარჯების გათვლა და შესაბამისი სტრუქტურების ბიუჯეტში ასახვა. ძალზე მნიშვნელოვანია, ასევე, გეგმების საზოგადოებისთვის გაცნობა და საზოგადოებრივი აზრის მოსმენა.

აქვე, ძალზე მოკლედ, შევხებით **გარემოსდაცვითი (ეკოლოგიური) აუდიტის ჩატარების საკითხს**, ვინაიდან, სწორედ 47-ე მუხლია ეს ინსტრუმენტი მოხსენიებული და ამჟამად მოქმედ კანონმდებლობაშიც, როგორც გემოთ არაერთხელ აღინიშნა, მოცემულია ანალოგიური ნორმა.

მაშინ, როდესაც გარემოსდაცვითი აუდიტი (environmental audit), უპირველეს ყოვლისა, ემსახურება საწარმოს საქმიანობის გარემოსდაცვით კანონმდებლობასთან შესაბამისობის, რესურსების, რისკების და მართვის სისტემის შეფასებას, წარმოდგენილ კანონპროექტში (ანალოგიურად, მოქმედ კანონმდებლობაში), შეიძლება ითქვას, რომ გარემოსდაცვითი აუდიტის, როგორც ინსტრუმენტის არსი და მისი გამოყენების სარგებელი, მთლიანად დამახინჯებულია. **გარემოსდაცვითი აუდიტი, მართალია, მიმდინარე (და არა დაგეგმილი) საქმიანობის შეფასების ინსტრუმენტია, მაგრამ კანონპროექტში შემოთავაზებულ კონტექსტში - უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისა და შეუფერხებელი მუშაობის ხელშეწყობისთვის - მისი გამოყენება, მიუღებელია.**

აქვე, უპირიანი იქნება გავიხსენოთ, რომ **გარემოსდაცვითი აუდიტის შესახებ კანონის** მიღების აუცილებლობას ითვალისწინებს ჯერ კიდევ 1996 წელს მიღებული ჩარჩო-კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“. კანონის მე-20 და 21-ე მუხლები დღემდე მოიცავს ზოგად დებულებებს გარემოსდაცვითი აუდიტის შესახებ, ხოლო ამავე კანონის განმარტებით ბარათში ჩამოთვლილ, „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონიდან გამომდინარე მისაღებ აქტებს შორის, მოხსენიებულია გარემოსდაცვითი აუდიტის შესახებ კანონიც. სამწუხაროდ, ეს კანონი დღემდე არ შემუშავებულა და ვფიქრობთ, **წარმოდგენილ კანონპროექტთან ერთად, განსაკუთრებით სასარგებლო და მიზანშეწონილი იქნებოდა გარემოსდაცვითი აუდიტის შესახებ კანონპროექტზე მუშაობის დაწყებაც.**

გარემოსდაცვითი აუდიტის შესახებ კანონის არსებობა აუცილებელი იქნება იმ შემთხვევაში, თუ გაზიარებული იქნება ჩვენი რეკომენდაცია, რომელიც გულისხმობს გზმ-ს დაქვემდებარებულ საქმიანობებზე **გარემოსდაცვითი ნებართვის არა უვადოდ, არამედ გარკვეული ვადით გაცემის აუცილებლობას** და ასევე, რეკომენდაცია იმის შესახებ, რომ **მეორე დანართში მოქცეულ საქმიანობებს (რომლებიც არ ექვემდებარებიან გზმ-ს), მაინც უნდა ჩაუტარდეთ შეზღუდული გარემოსდაცვითი კვლევა და მათზეც უნდა გაიყოს ნებართვა გარკვეული ვადით.** ასეთ შემთხვევაში, გარემოსდაცვითი აუდიტის

ჩატარება აუცილებელი იქნება გარემოსდაცვითი ნებართვის ვადის გასვლისას, საქმიანობის გაგრძელების შემთხვევაში. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაში, გრაფიკულადაა წარმოდგენილი ჩვენი რეკომენდაციების გათვალისწინების შემთხვევაში, როგორ შეიძლება მოენყოს რეგულირების სქემა.



3.7 საექსპერტო კომისია, მისი დამოუკიდებლობის და კომისიის მიერ განეული სამუშაოს ხარისხიანობის უზრუნველყოფა; გადაწყვეტილების მიმღებთა ზემდგომებისგან დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

კანონპროექტის თანახმად, სამინისტრო „ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების მიზნით“, ნებართვის მაძიებლის მიერ სამინისტროში სხვადასხვა ეტაპზე წარდგენილ დოკუმენტებზე/კვლევებზე ექსპერტიზის დასკვნის მოსამზადებლად, ქმნის საექსპერტო კომისიას. ამ თემასთან დაკავშირებით, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანია ორი საკითხი, რომელიც არასათანადოდაა ასახული კანონპროექტში; ესენია:

- არ არის ნათელად ჩამოყალიბებული, **რა არის ეკოლოგიური ექსპერტიზის მიზანი და ამოცანები?** რატომ ტარდება ის? რის დასადგენად? კანონპროექტში ახსნილია, რა ტიპის და შინაარსის შეიძლება იყოს [მთელი სისტემის მხოლოდ ერთ ეტაპზე] გზმ-ს ანგარიშზე გაცემული დასკვნა და არა ექსპერტიზის მიზანი ანდა ამოცანები.
- კანონპროექტიდან არ არის ნათელი, **რა (რა მექანიზმი) უზრუნველყოფს საექსპერტო კომისიის დამოუკიდებლობას დასკვნების მომზადებისას.** დღემდე დაგროვილი, თითქმის 20-წლიანი პრაქტიკიდან მიღებული გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ექსპერტების დასკვნა, დასკვნის პირობები, პირდაპირ, სიტყვა-სიტყვით აისახება ნებართვის გამცემის გადაწყვეტილებაში. ასეთი (საკანონმდებლო) სისტემა ქმნის ძალზე დიდ შესაძლებლობას იმისა, რომ ექსპერტებმა (რომლებიც სახელმწიფო მოხელეები და რეალურად, არათუ რაიმე ხარისხით დამოუკიდებელი, არამედ გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან პირდაპირ დაქვემდებარებულნი არიან) განიცადონ ზეწოლა თავისი პროფესიული აზრის ჩამოყალიბებისას. ძალზე დიდია რისკი იმისა, რომ ექსპერტებმა თავისი დასკვნები, რეალური ზეწოლის ქვეშ ან თვითონტროლით, ჩამოაყალიბონ ზემდგომისთვის მისაღები ფორმით. ეს კი გადაწყვეტილების მიმღებს აძლევს საშუალებას გადაწყვეტილების მთელი ტვირთი ექსპერტებს „აკიდოს“. მოვლენების ამგვარად განვითარების რისკი განსაკუთრებით დიდია პოლიტიკური მნიშვნელობის (ან/და ძლიერი ლობისტების) და დიდი ეკონომიკური სარგებლის მქონე პროექტებზე გადაწყვეტილებების მიღებისას.

კანონპროექტი, მართალია განასხვავებს ერთმანეთისგან ექსპერტების დასკვნებსა და გადაწყვეტილებების მიმღებების დასკვნებს, მაგრამ კანონპროექტში მაინც არ ჩანს ამ დოკუმენტებს შორის ურთიერთდამოკიდებულება. არ ჩანს, იყენებს თუ არა და რა ფორმით გადაწყვეტილების მიმღები პირი ექსპერტთა მიერ სხვადასხვა ეტაპზე მომზადებულ დასკვნებს.

ექსპერტთა დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფაში მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანდა, თუ კანონპროექტში ექსპერტთა (საექსპერტო კომისიის) დასკვნებს ნათლად მიანიჭებოდა **სარეკომენდაციო სტატუსი** და ამასთანავე, დაშვებული იქნებოდა, რომ გადაწყვეტილების მიღება (სამინისტროს) საბოლოო დასკვნები/ გადაწყვეტილებები შესაძლოა, განსხვავდებოდნენ ექსპერტთა დასკვნებისგან. ასეთ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, დიდი მნიშვნელობა აქვს სამინისტროს გადაწყვეტილებების დასაბუთებლობას და ასევე, გამჭვირვალობას (ყველა დოკუმენტის გამოქვეყნებას).

მნიშვნელოვანია კიდევ ერთი საკითხი; ესაა - სამინისტროს / ნებართვის გამცემი თანამდებობის პირების ზემდგომთა ზეგავლენისგან დამოუკიდებლობა.

საქართველოში დღემდე ხშირია შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო (უფრო სწორი იქნებოდა გვეთქვა - უმაღლესი თანამდებობის პირები) გამოხატავს დაინტერესებას ამა თუ იმ მსხვილმასშტაბიანი პროექტის განხორციელების თაობაზე ისე, რომ ხშირად ამ პროექტების აუცილებლობა და მათი განხორციელების შესაძლებლობები არ არის წინასწარ განხილული შესაბამის სახელმწიფო უწყებებთან თუ სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან. როგორც წესი, ასეთი დაინტერესების გამოხატვა ეფუძნება მოსალოდნელ ეკონომიკურ თუ სოციალურ სარგებელს, ან განპირობებულია პოლიტიკური მოსაზრებებით. ცნობილია იმის მაგალითებიც, თუ როგორ ხდებოდა საქართველოს უმაღლესი თანამდებობის პირების მიერ სხვადასხვა პროექტის ინიცირება (რომლებიც მხოლოდ გარკვეული უწყების ან ადამიანთა ჯგუფის ინტერესს გამოხატავდნენ) და მოთხოვნა იმისა, რომ ცენტრალურ და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს ყოველმხრივ დაეჭირათ მხარი ამ პროექტებისთვის. ჩვეულებრივ, ასეთ შემთხვევებში, გზმ-ს ჩატარებისა და ნებართვის გაცემის პროცედურა ფორმალურ ხასიათს ატარებს. გარემოსდაცვითი უწყება მოკლებულია შესაძლებლობას, დააფიქსიროს თავისი პოზიცია პროექტის გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით აკვარგიაზობის შესახებ.

ამასთან, ხშირად, ამა თუ იმ პროექტის განხორციელებაზე გადაწყვეტილების მიღება სცდება ერთი კონკრეტული უწყების კომპეტენციას - როდესაც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას საჭირო ხდება არამარტო გარემოსდაცვითი მოსაზრებების გათვალისწინება, არამედ პროექტებთან დაკავშირებული პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური ასპექტების გათვალისწინებაც. აღნიშნულის გამო, შესაძლოა, გარემოსდაცვითი ნებართვით რეგულირებად ზოგიერთ საქმიანობაზე დაწესდეს გადაწყვეტილების მიღების არსებულისგან განსხვავებული წესი. კერძოდ, შესაძლოა, ზოგიერთი საქმიანობის/პროექტის შემთხვევაში (მას მერე, რაც საქმიანობა გაივლის კანონით დადგენილ ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცედურას (მიღებული იქნება ექსპერტიზის დასკვნა) და სამინისტროც მიიღებს გადაწყვეტილებას), საქმიანობის განხორციელების უფლების მინიჭებაზე საბოლოო გადაწყვეტილება (development consent-ი) მიიღოს საქართველოს მთავრობამ ან პრემიერ-მინისტრმა. საქმიანობების შერჩევის ერთ-ერთ კრიტერიუმად (სხვა კრიტერიუმებთან ერთად), ასეთ შემთხვევაში, შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს ინვესტიციის ოდენობა; ანუ, თუ მაგალითად, კონკრეტული პროექტის შემთხვევაში, ინვესტიციის სავარაუდო ოდენობა გადააჭარბებს გარკვეულ დაწესებულ ზღვარს, საბოლოო გადაწყვეტილება ამ საქმიანობის განხორციელების უფლების მინიჭების თაობაზე მიღებულ უნდა იქნეს საქართველოს მთავრობის ან პრემიერ-მინისტრის მიერ.

ამგვარი ცვლილება გადაწყვეტილების მიღების წესში მრავალმხრივ სასარგებლო იქნება: (ა) ხელს შეუწყობს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას როგორც გარემოსდაცვითი, ისე პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ასპექტების გათვალისწინებას; (ბ) ამა თუ იმ პროექტის განხორციელებაზე გადაწყვეტილების მიღების ტვირთი დააწვება არა ერთ კონკრეტულ სამინისტროს, არამედ მთავრობას/ პრემიერ-მინისტრს; (გ) გრძელვადიან პერსპექტივაში, ამგვარმა ცვლილებამ შესაძლოა, ხელი შეუწყოს დაგეგმვის არსებული სისტემის გაუმჯობესებას და იმ მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრას, როდესაც ჯერ მიიღება გადაწყვეტილება ამა თუ იმ პროექტის განხორციელების თაობაზე და ამის შემდეგ ხდება იმის შეფასება, თუ რა სარგებელს (ან ბუნებრივ და სოციალურ გარემოსთან დაკავშირებულ ზიანს) მოუტანს ის ქვეყანას.

3.8 საზოგადოების მონაწილეობა

თუ გავითვალისწინებთ, რომ დღეს მოქმედი კანონმდებლობით გადანყვეტილებების (მათ შორის, გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობებზე გადანყვეტილებების) მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები, პრაქტიკულად, არ არსებობს, **კანონპროექტით მოცემული საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმები უდავოდ მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია გზმ სისტემის დახვეწის და ასევე, ორპუსის კონვენციისა და ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივების მოთხოვნათა შესრულების მიმართულებით. განსაკუთრებით მისასალმებელია ის, რომ საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ვალდებულება კვლავ დაუბრუნდა სახელმწიფოს და ასევე ის, რომ საზოგადოების ინფორმირება და მონაწილეობა უზრუნველყოფილია გზმ სისტემის სხვადასხვა ეტაპზე. ამასთან, მიუხედავად ამ დადებითი ცვლილებებისა, გამოვეყოფთ ორ ასპექტს, რომელიც პირდაპირაა დაკავშირებული საზოგადოების სრულფასოვანი ინფორმირებისა და ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველყოფასთან.**

მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტი ითვალისწინებს საზოგადოების მონაწილეობას სკოპინგისა და გზმ ანგარიშის განხილვის ეტაპებზე, ღრმად ვართ დარწმუნებული, რომ კიდევ უფრო ადრეულ, **სკრინინგის ეტაპზე მონაწილეობა**, ბევრად უფრო ეფექტურს და ეფექტიანს გახდის მთელ გზმ პროცესს.

კანონპროექტით, ნებართვის მაძიებელს „საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად“, მოეთხოვება გზმ ანგარიშთან ერთად, ანგარიშის **არატექნიკური რეზიუმეს** წარდგენა. სამწუხაროდ, კანონპროექტში შემდგომ არსადაა ახსნილი, კონკრეტულად როგორ უნდა იქნეს გამოყენებული ეს საშუალება საზოგადოების ინფორმირებისთვის. ამდენად, **აუცილებელია კანონპროექტში არატექნიკური რეზიუმეს გავრცელებასთან დაკავშირებული ვალდებულებების ასახვა.**

3.9 იძულებითი განსახლება

განსახილველად წარმოდგენილი კანონპროექტის თანახმად, გზმ კვლევის ჩატარებისას შესწავლილი უნდა იყოს და შესაბამისად, ანგარიშში უნდა აისახოს დაგეგმილი საქმიანობის ზეგავლენა მოსახლეობაზე. ეს მოთხოვნა დღეს მოქმედ კანონმდებლობაშიც არსებობს. პრაქტიკაში, ასეთი მოთხოვნის გამო, გამონაკლის შემთხვევებში, გზმ ანგარიშებში ვხვდებით ინფორმაციას იმის თაობაზე, თუ ვის მოუწევს პროექტის გამო იძულებით ფიზიკური ან ეკონომიკური განსახლება. ეს ინფორმაცია, როგორც წესი, ძალზე მოკლე და ზოგადია. ამასთან, **გზმ ანგარიშები არ მოიცავენ მოსახლეობაზე ამ ზეგავლენის შემცირების ან შერბილების, ასევე, კომპენსირების მექანიზმებსა და ვალდებულებებს. მოსახლეობის იძულებითი განსახლების საკითხი, საბოლოოდ, საერთოდ იგნორირებულია როგორც ნებართვის გაცემის შესახებ გადანყვეტილების მიღების პროცესში, ისე სახელმწიფო ორგანოთა მიერ საქმიანობის მონიტორინგისა და კონტროლისას.**

მწვანე ალტერნატივამ დეტალურად შეისწავლა განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების რეგულირებასთან დაკავშირებული საკითხები. ამ კვლევის შედეგები, ასევე დეტალური რეკომენდაციები მოცემულია მწვანე ალტერნატივას პუბლიკაციაში „განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლება - თანამედროვე მიდგომები და საქართველოს გამოწვევები“¹¹. აქ კი, აღვნიშნავთ, რომ **საკითხის სიმწვაფიდან გამომდინარე, გადაუდებლად აუცილებელია, რომ კანონპროექტში ცალკე თავი (ან მუხლები) დაეთმოს დაგეგმილი საქმიანობებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების საკითხს.**

¹¹ „განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლება - თანამედროვე მიდგომები და საქართველოს გამოწვევები“, 2012. ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/1JCHFTw>

3.10 სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება

როგორც ამ ნარკვევის შესავალ ნაწილში აღინიშნა, კანონპროექტს საქართველოს კანონმდებლობაში შემოაქვს ახალი ინსტრუმენტი - სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (Strategic Environmental Assessment, SEA). ეს, უდავოდ, მისასალმებელია ინიციატივაა. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ ანიჭებს რაიმე სტატუსს სტრატეგიულ დოკუმენტებს (მაგ., გეგმებს, პროგრამებს, სტრატეგიებს) და ამდენად, კანონპროექტის ამ ნაწილის სრულფასოვანი ამოქმედებისთვის, ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ განისაზღვროს სტრატეგიული დოკუმენტების როლი და ადგილი ქვეყნის განვითარების დაგეგმვის სისტემაში, მათ შორის, საბიუჯეტო დაგეგმვაში.



ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი გამოიცა მწვანე ალტერნატივას პროექტის – „ევროინტეგრაციის გამწვანებები უკეთესი გარემოსდაცვითი მმართველობისათვის“ ფარგლებში. პროექტი ხორციელდება ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით.

ამ ნარკვევში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ და ევროკავშირის შეხედულებათა ამსახველად.



© მწვანე ალტერნატივა, 2016

თბილისი, 0179,
ფალიაშვილის ქ.#27/29, II სართ.
ტელ: (995 32) 222 38 74; 229 27 73
ფაქსი: (995 32) 222 38 74
GREENALT@GREENALT.ORG
WWW.GREENALT.ORG