

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ერთ-ერთია **მწკანე 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.

This policy brief is also available in English.

ერთი წელი გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის ამოქმედებიდან: გამოვლენილი ნაკლოვანებები

შესავალი

2017 წლის 1 ივნისს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი. კოდექსი მიღებისთანავე არ ამოქმედებულა; კოდექსი ეხება ზემოქმედების შეფასების რამდენიმე ინსტრუმენტს და თითოეული ინსტრუმენტის ნორმების ამოქმედებისთვის კოდექსი ადგენს განსხვავებულ ვადებს. 2018 წლის 1 იანვარს ამოქმედდა **გარემოზე ზემოქმედების შეფასებასთან** (შემგომში - გზმ) დაკავშირებული ნორმები. ამ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევში განხილულია კოდექსის გზმ-სთან დაკავშირებული ნორმების პრაქტიკაში გამოყენებისას გამოვლენილი ორი უმნიშვნელოვანესი ნაკლოვანება. ეს ნაკლოვანებები **გადაუდებლად საჭიროებენ გამოსწორებას** და შესაბამისი ცვლილებების შეტანას გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში.

1. საზოგადოების მონაწილეობა მიღებულ გადაწყვეტილებაში ცვლილების შეტანისას

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით შემოტანილ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს სიახლედ ითვლება ის, რომ კოდექსით, საქართველოს მოქალაქეებს დაუბრუნდათ **გარემოსთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლების** (შემგომში - „მონაწილეობის უფლება“) რეალიზების შესაძლებლობა. ეს შესაძლებლობა მოქალაქეებს ათი წლის წინ წაერთვა, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს საერთაშორისო შეთანხმებას - „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ ორჰუსის კონვენციას; ათი წლის წინ, კანონმდებლებმა გადაწყვიტეს, რომ გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობების განხორციელებაზე გარემოსდაცვითი ნებართვა (მოგვიანებით ამ ნებართვას „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა“ ეწოდა) უნდა გაცემულიყო არა საჯარო, არამედ მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ამგვარად, გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობისთვის მნიშვნელოვანი საფრთხის შემცველი პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი დაიხურა საზოგადოებისთვის.

როგორც აღინიშნა, გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსმა მოქალაქეებს დაუბრუნა მონაწილეობის უფლების რეალიზების შესაძლებლობა და დაადგინა

კონკრეტული მექანიზმი. კერძოდ, **გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება** - საქმიანობის განხორციელების უფლების მიმნიჭებელი აქტი - ამჟამად, გაიცემა სამ ეტაპად და **სამივე ეტაპზე საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით**. ეს, კოდექსის თანახმად, გულისხმობს, რომ **გადაწყვეტილების მიღების სამივე ეტაპზე**:

1. გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ გადაწყვეტილების მიღებამდე, სამინისტრომ საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა გახადოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სპეციფიური ინფორმაცია;
2. საზოგადოებას უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, წარუდგინოს სამინისტროს თავისი მოსაზრებები, გადაწყვეტილების მიღებამდე (პირველ ეტაპზე, მხოლოდ წერილობით, მეორე და მესამე ეტაპებზე კი - დამატებით, საჯარო განხილვის გზითაც);
3. სამინისტრო ვალდებულია განიხილოს საზოგადოების მიერ წარდგენილი მოსაზრებები და „შესაბამისი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში“, გაითვალისწინოს (მხედველობაში მიიღოს) ისინი, გადაწყვეტილების მიღებისას;
4. საბოლოოდ, საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს მიღებული გადაწყვეტილება და დასაბუთება.

ქვემოთ მოყვანილ #1 ცხრილში ნაჩვენებია, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების თითოეულ ეტაპზე, საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად დადგენილი ვადები.

<p>I. სკრინინგის გადაწყვეტილება</p>	<ul style="list-style-type: none"> • სკრინინგის განცხადების რეგისტრაციიდან 3 დღის ვადაში სამინისტრო ვალდებულია გამოაქვეყნოს ის, კოდექსით დადგენილი წესით. • საზოგადოებას აქვს 7 დღე სამინისტროსთვის მოსაზრებებისა და შენიშვნების წარსადგენად. • სკრინინგის პროცედურის დასრულებიდან 5 დღის ვადაში, სამინისტრო ვალდებულია, კოდექსით დადგენილი წესით, გამოაქვეყნოს დასაბუთებული სკრინინგის გადაწყვეტილება.
<p>II. სკოპინგის გადაწყვეტილება (დასკვნა)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • სკოპინგის განცხადების რეგისტრაციიდან 3 დღის ვადაში სამინისტრო ვალდებულია გამოაქვეყნოს ის (და თანდართული დოკუმენტები), კოდექსით დადგენილი წესით. • საზოგადოებას აქვს 15 დღე სამინისტროსთვის მოსაზრებებისა და შენიშვნების წარსადგენად. • სკოპინგის განცხადების განთავსებიდან არაუადრეს მე-10 დღისა და არაუგვიანეს მე-15 დღისა, სამინისტრო ვალდებულია, ჩაატაროს სკოპინგის ანგარიში საჯარო განხილვა. საჯარო განხილვის შესახებ ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვის ჩატარებამდე არაუგვიანეს 10 დღისა. • საჯარო განხილვა ღიაა და მასში მონაწილეობის უფლება აქვს საზოგადოების ნებისმიერ წარმომადგენელს. • სკოპინგის პროცედურის დასრულებიდან 5 დღის ვადაში, სამინისტრო ვალდებულია, კოდექსით დადგენილი წესით, გამოაქვეყნოს სკოპინგის ანგარიში და სკოპინგის დასკვნა.
<p>III. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება</p>	<ul style="list-style-type: none"> • განცხადების რეგისტრაციიდან 3 დღის ვადაში სამინისტრო ვალდებულია, გამოაქვეყნოს ის (და თანდართული დოკუმენტები, მათ შორის, გზმ ანგარიში), კოდექსით დადგენილი წესით. • საზოგადოებას აქვს 40 დღე სამინისტროსთვის მოსაზრებებისა და შენიშვნების წარსადგენად. • განცხადების განთავსებიდან არაუადრეს 25-ე დღისა და არაუგვიანეს 30-ე დღისა, სამინისტრო ვალდებულია, ჩაატაროს გზმ ანგარიშის საჯარო განხილვა. საჯარო განხილვის შესახებ ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვის ჩატარებამდე არაუგვიანეს 20 დღისა. • საჯარო განხილვა ღიაა და მასში მონაწილეობის უფლება აქვს საზოგადოების ნებისმიერ წარმომადგენელს. • სამინისტრო ვალდებულია, გადაწყვეტილებაში ასახოს ინფორმაცია საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურების განხორციელების და წარდგენილი მოსაზრებებისა და შენიშვნების გათვალისწინების შესახებ. • გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემიდან 5 დღის ვადაში სამინისტრო ვალდებულია, კოდექსით დადგენილი წესით, გამოაქვეყნოს: გზმ ანგარიში, ექსპერტიზის დასკვნა, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება და ინფორმაცია საზოგადოების მონაწილეობის შედეგების შესახებ.

საზოგადოების მონაწილეობის კოდექსით შემოთავაზებული ზემოაღწერილი სქემა შეიძლება შეფასებულიყო როგორც ძალზე პროგრესული (და სამაგალითოც კი, მსოფლიოს არაერთი ქვეყნისთვის), რომ არა ერთი გარემოება: კოდექსი უშვებს, სამივე ეტაპის გადანყვეტილებაში ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობას, ოღონდ არა საჯარო, არამედ მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ეს, სხვა სიტყვებით, ნიშნავს, რომ საზოგადოების მონაწილეობით მიღებული გადანყვეტილებები, ნებისმიერ დროს, შეიძლება შეიცვალოს ისე, რომ საზოგადოება ვერ შეიტყობს ამის შესახებ. საზოგადოებას შეეძლება, მხოლოდ, გაეცნოს უკვე მიღებულ გადანყვეტილებას.

ასეთი მიდგომა, გარდა იმისა, რომ ჩრდილს აყენებს დემოკრატიული პროცედურების დამკვიდრებისკენ მიმართულ უმნიშვნელოვანეს ძალისხმევას, ასევე, ეწინააღმდეგება, საქართველოს კანონმდებლობას. ქვემოთ, აღწერილია მიღებული გადანყვეტილებების შეცვლის პროცედურები - როგორც ეს მოცემულია გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში; დასასრულს კი, მითითებულია საქართველოს კანონმდებლობის ნორმები, რომელთაც ეწინააღმდეგება კოდექსით დადგენილი, მიღებულ გადანყვეტილებებში ცვლილების შეტანის წესები.

გარემოსდაცვითი გადანყვეტილების გაცემის სამივე ეტაპზე მიღებული (სკრინინგის, სკოპინგის და საბოლოო) გადანყვეტილებების ცვლილების შესაძლებლობას ეთმობა გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-5 მუხლის მე-7-მე-11 პუნქტები. ამ პუნქტებიდან ნათელი ხდება, რომ მიღებულ გადანყვეტილებაში ცვლილებების შეტანის სამგვარი შესაძლებლობა არსებობს; ამასთან, ორ შემთხვევაში, ცვლილების ინიცირების უფლება აქვს სამინისტროს, მესამე შემთხვევაში კი - საქმიანობის განმხორციელებელს. მომდევნო, #2 ცხრილში აღწერილია ეს სამივე შესაძლებლობა.

ცხრილი #2: მიღებული გადანყვეტილებების ცვლილების შესაძლებლობები, გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მიხედვით.

გადაწყვეტილებაში ცვლილების შეტანის ინიცირების უფლებამოსილი მხარე	გადაწყვეტილების სახე, რომელიც შეიძლება შეიცვალოს (სკრინინგი, სკოპინგი, გარემოსდაცვითი გადანყვეტილება)	ცვლილების შესაძლო მიზეზი	ადმინისტრაციული წარმოების სახე და პროცედურები
I. გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-5 მუხლის მე-7 პუნქტი			
გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	კოდექსით: შესაბამისი აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. მუხლის შინაარსიდან გამომდინარე, ეს შეიძლება იყოს მხოლოდ მესამე ეტაპის, საბოლოო გადანყვეტილება - გარემოსდაცვითი გადანყვეტილება	სახელმწიფო უფლებამოსილი ორგანოს მიერ <u>ინსპექტირების საფუძველზე</u> დადგინდა, რომ: (ა) საქმიანობის განხორციელების ადგილზე არსებული მდგომარეობა არ შეესაბამება გზმ ანგარიშში ასახულ გარემოებებს; ან/და (ბ) გზმ ანგარიშით <u>სრულყოფილად</u> არ შეფასდა გარემოს ცალკეულ კომპონენტებზე საქმიანობის უარყოფითი ზემოქმედება ¹ .	- კოდექსი არ ადგენს ადმინისტრაციული წარმოების სახეს; ამდენად, გამოიყენება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესი ² . - კოდექსი არ ადგენს რაიმე პროცედურულ მოთხოვნებს და არც ამ საკითხზე დეტალური წესების განმსაზღვრელი კანონქვემდებარე აქტის გამოცემის ვალდებულებას.

¹ იგივე მოთხოვნები ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც საქმიანობა გათავისუფლებულია გზმ-სგან: ცვლილების მიზეზი შესაძლოა, იყოს: (ა) საქმიანობის განხორციელების ადგილზე არსებული მდგომარეობის შეუსაბამობა გზმ-სგან გათავისუფლების შესახებ დოკუმენტაციაში ასახულ გარემოებებს; ან/და (ბ) გზმ-სგან გათავისუფლების შესახებ დოკუმენტაციით სრულყოფილად არ შეფასდა გარემოს ცალკეულ კომპონენტებზე საქმიანობის უარყოფითი ზემოქმედება.

გადაწყვეტილებაში ცვლილების შეტანის ინიცირების უფლებამოსილი მხარე	გადაწყვეტილების სახე, რომელიც შეიძლება შეიცვალოს (სკრინინგი, სკოპინგი, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება)	ცვლილების შესაძლო მიზეზი	ადმინისტრაციული წარმოების სახე და პროცედურები
--	---	--------------------------	---

II. გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-5 მუხლის მე-11 პუნქტი

გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	<p>კოდექსით: გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება ან გზმ-ის სფეროში გაცემული შესაბამისი აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.</p> <p>ცვლილება შეიძლება შევიდეს სამივეში - სკრინინგის გადაწყვეტილებაში, სკოპინგის დასკვნაში, გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებაში; ასევე, გზმ-დან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებაში.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - გადაწყვეტილებით, საქმიანობის განმახორციელებელი ვალდებული იყო ჩაეტარებინა <u>გარემოს ცალკეული კომპონენტების დამატებითი შესწავლა</u>; და - ამ შესწავლის შედეგების საფუძველზე, <u>სამინისტრომ დაადგინა</u> პირობის შეცვლის აუცილებლობა 	<ul style="list-style-type: none"> - კოდექსი ადგენს წარმოებს წესს - <u>მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესი</u> - კოდექსი არ ადგენს რაიმე პროცედურულ მოთხოვნებს და არც ამ საკითხზე დეტალური წესების განმსაზღვრელი კანონქვემდებარე აქტის გამოცემის ვალდებულებას.
---	--	--	---

III. გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-5 მუხლის მე-8-მე-10 პუნქტები

საქმიანობის განმახორციელებელი	გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება	<p><u>საქმიანობის განმახორციელებელმა უნდა დაასაბუთოს</u>, რომ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებით დაწესებული პირობის შესრულება ვერ უზრუნველყოფს გარემოზე ზემოქმედების თავიდან აცილებას ან შემცირებას; ან/და - პირობის სხვა პირობით შეცვლა აუცილებელი და ეფექტიანია გარემოზე ზემოქმედების თავიდან აცილების ან შემცირების თვალსაზრისით. 	<ul style="list-style-type: none"> - კოდექსი არ ადგენს ადმინისტრაციული წარმოების სახეს; ამდენად, გამოიყენება <u>მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესი</u>. - კოდექსი ადგენს რამდენიმე ზოგად პროცედურულ მოთხოვნას: - საკითხის განხილვის მიზნით, მინისტრი ქმნის საექსპერტო კომისიას; - კომისია მინისტრს წარუდგენს რეკომენდაციას; - მინისტრი „შესაბამის საკითხს“ წარუდგენს საქართველოს მთავრობას; - მთავრობის თანხმობის შემთხვევაში, მინისტრი იღებს გადაწყვეტილებას, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების
-------------------------------	-------------------------------	--	---

² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 72-ე მუხლის, მე-2 პუნქტის თანახმად, „თუ კანონი არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებას, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ამზადებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით“.

გადაწყვეტილებაში ცვლილების შეტანის ინიცირების უფლებამოსილი მხარე	გადაწყვეტილების სახე, რომელიც შეიძლება შეიცვალოს (სკრინინგი, სკოპინგი, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება)	ცვლილების შესაძლო მიზეზი	ადმინისტრაციული წარმოების სახე და პროცედურები
			ცვლილების შესახებ.

როგორც ცხრილიდან ჩანს:

- სამინისტროს ინიციატივით, შეიძლება შეიცვალოს სამივე ეტაპის გადაწყვეტილება; საქმიანობის განმახორციელებელის ინიციატივით კი - მხოლოდ მესამე - გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების შეცვლაა შესაძლებელი.
- ამასთან, სამინისტროს ინიციატივის შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი მთლიანად კონცენტრირებულია თავად ამ უწყებაში, მაშინ როდესაც საქმიანობის განმახორციელებელის მიერ ცვლილების შეტანის პროცესის ინიცირებისას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ერთვება საქართველოს მთავრობა; მართალია, საბოლოო გადაწყვეტილებას კვლავ მინისტრი იღებს, მაგრამ ეს მას შეუძლია მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემთხვევაში.
- საქმიანობის განმახორციელებელის მიერ პროცესის ინიცირებისას, კოდექსი ითხოვს, რომ მთავრობისა და მინისტრის გადაწყვეტილებებს წინ უსწრებდეს საექსპერტო კომისიის მოსაზრება (რეკომენდაცია) ცვლილებასთან დაკავშირებით. სამინისტროს მიერ პროცესის ინიცირების შემთხვევაში, კანონმდებლებმა რატომღაც ჩათვალეს, რომ საექსპერტო კომისიის მოსაზრების მიღების საჭიროება არ დგას.
- არცერთ შემთხვევაში არ არის დადგენილი დეტალური პროცედურულ მოთხოვნები და არც ამ საკითხზე წესების განმსაზღვრელი კანონქვემდებარე აქტის გამოცემის ვალდებულება.
- სამივე შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გაუმჭვირვალეა.

სამივე შემთხვევაში, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, **გადაწყვეტილება მიიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს**; კერძოდ:

• ორპუსის კონვენციას

კონვენციის მე-6 მუხლის მე-10 პუნქტის თანახმად³, საქმიანობის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებაში ცვლილების შეტანისას (პირობების ცვლილებებისას), გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო ვალდებულია იხელმძღვანელოს იმავე მიდგომებით, რაც თავად გადაწყვეტილების მიღებისას იქნა გამოყენებული (ანუ მე-6 მუხლის 2-9 პუნქტების დებულებებით) და უზრუნველყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული საზოგადოების ადრეული და ეფექტური მონაწილეობა.

• ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს

³ ორპუსის კონვენციის მე-6 მუხლის მე-10 პუნქტი: „ყოველი მხარე ვალდებულია უზრუნველყოს, რომ თუ სახელმწიფო ორგანო ხელახლა განიხილავს ან დახვეწს სამოქმედო პირობებს პირველ პარაგრაფში მოცემული საქმიანობისათვის, აგრეთვე მაშინ, როდესაც ეს მიზანშეწონილია, გაითვალისწინოს წინამდებარე მუხლის მეორე – მეცხრე პარაგრაფის დებულებები შესაბამისი ცვლილებებით (mutatis mutandis).“ („Each Party shall ensure that, when a public authority reconsiders or updates the operating conditions for an activity referred to in paragraph 1, the provisions of paragraphs 2 to 9 of this article are applied mutatis mutandis, and where appropriate.“)

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 63-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში ცვლილება შეიძლება შეტანილ იქნეს მხოლოდ იმ წესით, რა წესის გამოყენებითაც იქნა ეს აქტი საწყისად გამოცემული⁴. ამდენად, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით გამოცემულ აქტში, ცვლილება მხოლოდ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით შეიძლება განხორციელდეს.

რეკომენდაცია: აუცილებელია, რომ კოდექსში დეტალურად გაიწეროს მიღებულ გადაწყვეტილებებში ცვლილების შეტანის ზემოაღწერილი შემთხვევები; მათ შორის, აღიწეროს ასეთი გადაწყვეტილებების მიღებაში ჩართული ყველა მხარის - სამინისტროს, მთავრობის, საქმიანობის განმახორციელებლის, საზოგადოების - უფლებები და ვალდებულებები, გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო დოკუმენტაციის ფორმა და შინაარსი, და სხვა დეტალები.

უნდა დადგინდეს მიღებულ გადაწყვეტილებებში ცვლილებების შეტანისას საზოგადოების მონაწილეობის დეტალური წესები (დეტალიზაციის თუნდაც ისეთივე დონით, როგორც ეს ამჟამად არის მოცემული კოდექსში სკრინინგის, სკოპინგის და საბოლოო გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურების შემთხვევაში).

მიღებულ გადაწყვეტილებებში ცვლილებების შეტანისას საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, შესაძლოა, არ იყოს აუცილებელი (თუმცა, არც უნდა გამოირიცხოს) საჯარო განხილვის მოწყობა. ასეთ შემთხვევაში, შესაძლოა, რელევანტური იყოს მონაწილეობის სხვა ფორმის გამოყენება - მოსაზრებების წერილობით მიღება (მაგალითად, როგორც ეს სკრინინგის ეტაპზეა: დაგეგმილი გადაწყვეტილების პროექტის გამოქვეყნება, ვადის გამოყოფა კომენტარებისთვის, კომენტარების მიღება, საბოლოო გადაწყვეტილების და დასაბუთების გამოქვეყნება).

2. კოდექსით რეგულირებული საქმიანობები: კოდექსის პირველი და მეორე დანართები

გზმ-სთან დაკავშირებული ნორმები ვრცელდება გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსითვე დადგენილ საქმიანობებზე. კოდექსს ორი დანართი აქვს: **პირველ დანართში** ჩამოთვლილ საქმიანობებს, უპირობოდ, უნდა ჩაუტარდეს გზმ; **მეორე დანართში** ჩამოთვლილ საქმიანობებს გზმ უნდა ჩაუტარდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სამინისტრო ასე გადაწყვეტს (სამინისტროს მიერ მიღებული სკრინინგის გადაწყვეტილების საფუძველზე). თუ სამინისტრო გადაწყვეტს, რომ **საქმიანობას გზმ არ უნდა ჩაუტარდეს, საქმიანობის განმახორციელებელი არ არის ვალდებული, ჩაატაროს რაიმე, თუნდაც მცირე კვლევა მის მიერ დაგეგმილი საქმიანობის პოტენციური შედეგების შესახებ**. ის, უბრალოდ, ვალდებული ხდება, შეასრულოს კანონმდებლობით დადგენილი ზოგადი გარემოსდაცვითი ნორმები (წესები, სტანდარტები, ტექნიკური რეგლამენტები).

საქმიანობების დაჯგუფების და რეგულირების შესაძლებლობას ითვალისწინებს გზმ-ს სფეროში **საქართველოსთვის სახელმძღვანელო ორი დოკუმენტიც**: ორპუსის კონვენცია და ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივა „გარკვეული სახელმწიფო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“⁵ (შემდგომში - ევროკავშირის დირექტივა):

- **ორპუსის კონვენციას** ერთი დანართი აქვს, სადაც ჩამოთვლილია საქმიანობები, რომელთაც შესაძლოა მოჰყვეს მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა გარემოზე. კონვენცია მოითხოვს ამ საქმიანობების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას, კონვენციით დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისად.
- **ევროკავშირის დირექტივას**, გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მსგავსად, საქმიანობათა ორი დანართი აქვს: პირველ დანართში (კოდექსის მსგავსად) ჩამოთვლილია საქმიანობები, რომელთაც აუცილებლად უნდა ჩაუტარდეს გზმ; მეორე დანართში ჩამოთვლილი საქმიანობების შემთხვევაში, დირექტივა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს უტოვებს არჩევანს, თავად გადაწყვიტონ, უნდა ჩაუტარდეს, თუ არა მათ გზმ. ამასთან, დირექტივა წევრ

⁴ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 63-ე მუხლის მე-2 ნაწილი: „ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში ცვლილება ან დამატება შეიტანება ან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადებისა და გამოცემისათვის დადგენილი წესით“.

⁵ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0092>

სახელმწიფოებს უნესებს სამ შესაძლო გზას გზმ-ს ჩატარების აუცილებლობის შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად:

- გადაწყვეტილების მიღება ყოველ კონკრეტულ დაგეგმილ საქმიანობაზე, ცალ-ცალკე (a case-by-case examination);
- კანონით საქმიანობის ზღვრების ან კრიტერიუმების დანესება (thresholds or criteria);
- კომბინირებული მიდგომის - ზემოთ ჩამოთვლილი მიდგომების ერთდროულად გამოყენება. საქართველომ, ევროკავშირის დირექტივასთან კანონმდებლობის დაახლოებისას (გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის შემუშავებისას), სწორედ, ეს, მესამე - კომბინირებული მიდგომა აირჩია.

ამასთან, დირექტივა აწესებს კრიტერიუმებს (ე.წ. სკრინინგის კრიტერიუმებს), რომელთა გამოყენება სავალდებულოა ნებისმიერი მიდგომის გამოყენებით გადაწყვეტილების მიღებისას.

ქვემოთ, განხილულია საქმიანობა, რომელიც, ჩვენი აზრით, საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით შემოთავაზებულისგან განსხვავებულ რეგულირებას საჭიროებს. ეს საქმიანობაა სასარგებლო ნიაღისეულის მოპოვება.

სასარგებლო ნიაღისეულის მოპოვება მოქცეულია გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის ორივე დანართში. კერძოდ:

- **პირველ დანართშია (საჭიროებს გზმ-ს)** - ნიაღისეულის ღია კარიერული წესით მოპოვება, როდესაც მოპოვების ადგილის ზედაპირი 25 ჰექტარზე მეტია; ტორფის მოპოვება, როდესაც მოპოვების ადგილის ზედაპირი 150 ჰექტარზე მეტია.
- **მეორე დანართშია** - ტორფის ან მყარი სასარგებლო ნიაღისეულის (გარდა ქვიშა-ხრემისა) ღია კარიერული წესით მოპოვება, როდესაც მოპოვების ადგილის ზედაპირი 10 ჰექტარზე მეტია.

ჩვენი აზრით, ამ საქმიანობისთვის **კოდექსის დანართებით დადგენილი ზღვრები (25 ჰექტარი - პირველი დანართში, 10 ჰექტარი - მეორე დანართში) ძალზე მაღალია, ვერ უზრუნველყოფს გარემოს და ადამიანთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის სათანადო დაცვას და ამდენად, უნდა შეიცვალოს.** ამ პოზიციის გასამყარებლად, სულ რამდენიმე კვირის წინ, აჭარაში მომხდარი შემთხვევის გახსენებაც კი კმარა.

საქმე ეხება ქედის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჭინკაძეებში სასარგებლო ნიაღისეულის მოსაპოვებლად წარმოებულ სამუშაოს. აქ, ბათუმში ნაპირსამაგრი სამუშაოების საჭიროებისთვის⁶, კომპანია „სტრუიკ გრუპ ჯორჯია“ და მისი კონტრაქტორი კომპანიები მოიპოვებენ ანდეზიტ-პორფირიტს სოფლის მიმდებარე 1,68 ჰექტარი ფართობის ტერიტორიაზე⁷. ადგილობრივ მედიაში გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად⁸, 2018 წლის 31 ოქტომბერს, კომპანიის კონტრაქტორის მიერ წარმოებული აფეთქებითი სამუშაოების შედეგად, დაიღუპა ექვსი წლის ბავშვი. ბავშვი, აფეთქების ადგილიდან დაახლოებით 300 მეტრით დაშორებულ ეზოში თამაშობდა, როდესაც აფეთქების შედეგად, კარიერიდან ასხლეთილი ქვა მოხვდა; მიღებული დაზიანების გამო, ის ადგილზე გარდაიცვალა.

როგორც ირკვევა, კომპანიას სასარგებლო ნიაღისეულის მოპოვების უფლება მიღებული აქვს 2018 წლის აპრილში (საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 10 აპრილის #753 განკარგულებით); ანუ, მაშინ, როდესაც გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის გზმ-სთან დაკავშირებული ნორმები უკვე ამოქმედებული იყო (ამოქმედდა 2018 წ. 1 იანვარს).

⁶ იხ. საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 10 აპრილის #753 განკარგულება “შპს „სტრუიკ გრუპ ჯორჯია“ სასარგებლო ნიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიისაგან გათავისუფლების თაობაზე“. ქედის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჭინკაძეების გარდა, მთავრობის ამავე განკარგულებით კომპანიას მინიჭებული აქვს ანდეზიტ-პორფირიტის მოპოვების უფლება ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის სოფელ მაღლაკონის მიმდებარე 2.57 ჰა ფართობის ტერიტორიაზე.

⁷ პროექტს აზიის განვითარების ბანკის დაფინანსებით და საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის დაკვეთით, მდგრადი ურბანული ტრანსპორტის საინვესტიციო პროგრამის მეორე ტრანშის (Sustainable Urban Transport Investment Program, Tranche 2) ფარგლებში, ასრულებს ჰოლანდიური კომპანია Struijk Group (საქართველოში რეგისტრირებული „სტრუიკ გრუპ ჯორჯია“).

⁸ მანანა ქველიაშვილი, 31 ოქტომბერი, 2018 წ. „6 წლის ბიჭი ეზოში თამაშობდა, როცა კარიერზე მომხდარი აფეთქების შედეგად დაიღუპა“. ბათუმელები. ხელმისაწვდომია: <http://batumelebi.netgazeti.ge/news/166115/>

კოდექსის მოთხოვნები, ბუნებრივია, ამ საქმიანობაზე ვერ გავრცელდა, ვინაიდან კოდექსის დანართებით დაწესებული ზღვრები ბევრად მაღალია: კომპანიას არ მოეთხოვებოდა გზმ-ს ჩატარება, ვინაიდან დაგეგმილი საქმიანობა არ ექცეოდა I დანართით რეგულირებად საქმიანობებში; კომპანიას არ ევალებოდა არც გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთვის მიმართვა, თუნდაც იმაზე სამსჯელოდ, ხომ არ უქმნიდა მის მიერ დაგეგმილი საქმიანობა გარემოს, ადამიანთა სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას და მოსახლეობის საკუთრებას რაიმე საფრთხეს - ვინაიდან დაგეგმილი საქმიანობა არ ექცეოდა არც II დანართით რეგულირებად საქმიანობებში. **გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის დანართებით საქმიანობისთვის სათანადო ზღვრების დაწესების შემთხვევაში, ძალზე დიდი ალბათობით, შესაძლებელი იქნებოდა, სულ მცირე, ბავშვის დაღუპვის შემთხვევის თავიდან აცილება,** რომ აღარაფერი ვთქვათ სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების სხვა უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილებაზე⁹. მხოლოდ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით გათვალისწინებული ეტაპების გავლის შემთხვევაში იქნებოდა შესაძლებელი პოტენციური საფრთხეების გამოვლენა, ალტერნატიული ვარიანტების განხილვა და საუკეთესო, უსაფრთხო გადაწყვეტის შერჩევა.

რეკომენდაცია: აუცილებელია გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის დანართებში მოქცეული საქმიანობების პერიოდული გადახედვა.

სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების შემთხვევაში - დღეს გარემოსდაცვით შეფასების კოდექსის პირველი დანართით დადგენილი ზღვარი იმეორებს ორჰუსის კონვენციითა და ევროკავშირის დირექტივის პირველი დანართით დაწესებულ ზღვრებს (ორივე შემთხვევაში, ზღვარი 25 ჰექტარია). საქართველოში, ამ საქმიანობის რეგულირებისთვის ზღვრების დაწესებისას, გათვალისწინებული უნდა იყოს ქვეყნის ტერიტორიის ფართობი, ბუნებრივი გარემოს მახასიათებლები, მოსახლეობის განსახლების სპეციფიკა და სხვა არაერთი გარემოება, რომელიც განასხვავებს საქართველოს სხვა ქვეყნებისგან.

ჩვენი აზრით, აუცილებელია, დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის საფუძველზე, **გადაიხედოს კოდექსის პირველი დანართით დაწესებული ზღვარი - 25 ჰექტარი. გარდა ამისა, კოდექსის მეორე დანართში საერთოდ არ უნდა იყოს დაწესებული ზღვარი, როგორც ეს მოცემულია ევროკავშირის დირექტივის მეორე დანართში.**

ევროკავშირის დირექტივის მეორე დანართში გამოყენებულია შემდეგი ფორმულირება: [ქვის] საშენი მასალების კარიერები, წიაღისეულის ღია კარიერული წესით მოპოვება და ტორფის მოპოვება (პროექტები, რომლებიც არ არის მოქცეული I დანართში); ინგლისური ორიგინალი: “Quarries, open-cast mining and peat extraction (projects not included in Annex I)“.

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი, გარდა იმისა, რომ ღია კარიერული წესით მოპოვებისთვის ადგენს ზღვარს და თანაც, ძალზე მაღალს (10 ჰექტარი), საერთოდ ტოვებს მეორე დანართში ნახსენებ სიტყვას „Quarries“ - საშენი მასალების კარიერებს (რომელიც, მათ შორის, მოიცავს ქვიშა-ხრემის მოპოვებას). უფრო მეტიც, კოდექსის მეორე დანართში ნათქვამია, რომ კოდექსის მოთხოვნები საერთოდ არ ვრცელდება ქვიშა-ხრემის მოპოვებაზე („ტორფის ან მყარი სასარგებლო წიაღისეულის (გარდა ქვიშა-ხრემისა) ღია კარიერული წესით მოპოვება, როდესაც მოპოვების ადგილის ზედაპირი 10 ჰექტარზე მეტია“). ამდენად, **აუცილებელია, აღმოიფხვრას ევროკავშირის დირექტივასა და გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსს შორის არსებული ეს შეუსაბამობა - საშენი მასალების, მათ შორის, ქვიშა-ხრემის მოპოვება, უნდა მოექცეს კოდექსის მეორე დანართით რეგულირებად საქმიანობებში.**

⁹ იხ. დამატებით: ბათუმელები, 2015 წ. 1 ივლისი. „აფეთქებული კლდე ზღვაში მიმდინარე მშენებლობისთვის“. ბათუმელები. ხელმისაწვდომია: <http://batumelebi.netgazeti.ge/adjara/13266/>



თბილისი, 0179,
ფალიაშვილის ქ.#39ბ, IV სართ.
ტელ.: 222 38 74
GREENALT@GREENALT.ORG
WWW.GREENALT.ORG

დოკუმენტი გამოცემულია მწვანე ალტერნატივას, ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონალურ ბიუროსთან თანამშრომლობით, მიმდინარე პროექტის ფარგლებში - „ადვოკატირება მინერალური რესურსების გამჭვირვალე და პასუხისმგებელიანი მართვისთვის“ და ღია საზოგადოების ფონდების ქსელის ფინანსური მხარდაჭერით მიმდინარე პროექტის „ენერჯეტიკის, წიაღით სარგებლობისა და ტრანსპორტის სექტორებში მმართველობის გაუმჯობესების ხელშეწყობისათვის საქართველოში“ ფარგლებში.

ანგარიშის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია მწვანე ალტერნატივა და ის არავითარ შემთხვევაში არ გამოხატავს ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონული ბიუროსა და ღია საზოგადოების ფონდების ქსელის შეხედულებებს.

ავტორი: ქეთი გუჯარაიძე

© მწვანე ალტერნატივა, 2018