

NGO-ები: ბიომრავალფეროვნების კანონის არსებული ვერსია პარლამენტს არ წარუდგინოთ

 netgazeti.ge/news/423445

მარიამ ბოგვერაძე



გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციები “მწვანე ალტერნატივა”, “საბუკო” და “ნაკრესი” გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრს „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ“ კანონპროექტთან დაკავშირებით მიმართავენ.

ორგანიზაციები მინისტრს მოუწოდებენ, კანონპროექტის არსებული ვერსია არ წარუდგინოს პარლამენტს, რადგან მათი თქმით, ის მრავალ ხარვეზს შეიცავს და მნიშვნელოვან გადამუშავებას საჭიროებს. დოკუმენტის გასაუმჯობესებლად კი გარემოსდაცვითი ორგანიზაციები სამინისტროს თანამშრომლობას სთავაზობენ.

როგორც ცანცხადებაზე ხელმოწერი ორგანიზაციები აცხადებენ, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ “ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ” კანონპროექტის მომზადებასთან დაკავშირებით „ბიომრავალფეროვნების შესახებ კანონი“ ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი, საკვანძო სამართლებრივი აქტია, რათა ქვეყანამ სათანადოდ უპასუხოს ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციასა და მდგრად გამოყენებასთან არსებულ გამოწვევებს:

“კანონპროექტზე მუშაობა 2013 წელს დაიწყო და დაინტერესებული საზოგადოება იმედით ელოდა მის დასრულებას, მაგრამ, სამწუხაროდ, მისი შემუშავების გრაფიკი მნიშვნელოვნად ჩამორჩა სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტებით დადგენილ ვადებს. 2019 წლის 20 ნოემბერს საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ გაავრცელა განცხადება, სადაც აღნიშნული იყო, რომ „სამინისტრომ დაასრულა მუშაობა “ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტის” განახლებულ ვერსიაზე“ და ამ დოკუმენტის საჯარო განხილვა გაიმართებოდა 2019 წლის 27 ნოემბერს.

როგორც გავრცელებული განცხადებიდან, ისე შეხვედრის გახსნისას წარმოთქმული შესავალი სიტყვებიდან ჩანდა, სამინისტრო კანონპროექტს დასრულებულ დოკუმენტად მიიჩნევდა და ერთი ხანმოკლე განხილვის შემდეგ (განხილვა 15.00 საათზე, პრაქტიკულად სამუშაო დღის ბოლოს იყო დანიშნული) მთავრობაში და შემდეგ პარლამენტში გაგზავნას აპირებდა”,- აცხადებენ ორგანიზაციებში.

NGO-ების თქმით, 27 ნოემბრის შეხვედრაზე გამოჩნდა სამინისტროს მიერ შემოთავაზებული ფორმატის უსარგებლობა. ხელმძღვრეების თქმით, კანონპროექტის ხარვეზების გამო, შეხვედრისათვის გამოყოფილ დროში იმდენი კითხვა და კომენტარი გახმინდა არასამთავრობო ორგანიზაციების, სამეცნიერო ინსტიტუტებისა და ექსპერტების მხრიდან, რომ მხოლოდ საწყისი ნაწილის განხილვა მოესწრო:

“სამინისტროს წარმომადგენლებმა და კანონპროექტის შემუშავებისათვის დაქირავებულმა ექსპერტებმა პასუხი ვერ გასცეს დასმული საკითხების უმეტესობას. მიუხედავად ამისა, შეხვედრის ბოლოს სამინისტროს წარმომადგენლებმა გადაწყვიტეს, რომ კანონპროექტის განხილვა დაჩქარებული წესით, იმავე ფორმატში გაგრძელებულიყო, რათა სამინისტროს დეკემბერში გაეგზავნა კანონპროექტი მთავრობაში”,- ვკითხულობთ განცხადებაში.

ხელმძღვრეები აღნიშნავენ, რომ 2019 წლის 28 ნოემბერს სახეობათა კონსერვაციის ცენტრმა „ნაკრესმა“ განცხადებით მიმართა გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრს, სადაც აღნიშნული იყო, რომ კანონპროექტი მნიშვნელოვან გადაშენებებს საჭიროებდა.

განცხადებაში „ნაკრესი“ აღნიშნავდა, რომ ეს ხარვეზები განაპირობა კანონპროექტის შემუშავების არასწორმა, არამონაწილეობითმა პროცესმა და სამინისტროს სთავაზობდა მცირე სარედაქციო ჯგუფის შექმნას, რომელიც კანონპროექტს საჯარო განხილვისათვის შესაბამის კონდიციამდე მიიყვანდა:

“სამწუხაროდ, სამინისტრომ არანაირი რეაგირება არ მოახდინა „ნაკრესის“ განცხადებაზე და ჩაატარა მომდევნო „საჯარო განხილვები“ 4, 11 და 13 დეკემბერს. ამ შეხვედრებს ძირითადად სამინისტროს სხვადასხვა სტრუქტურის, ასევე სხვა სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები ესწრებოდნენ. სამწუხაროა სამინისტროს მხრიდან არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვაზე ამდაგვარი რეაქცია, მით უმეტეს, რომ „საჯარო განხილვების“ პროცესმა აშკარად წარმოაჩინა, რომ კანონპროექტი არათუ მთავრობის, არამედ არც გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ერთიან პოზიციას არ წარმოადგენდა. სამინისტროს სხვადასხვა სტრუქტურის წარმომადგენლებს განსხვავებული მოსაზრებები გააჩნდათ კანონპროექტით დასარეგულირებელი საკითხებისა და საკუთარი ვალდებულებების შესახებ;

განხილვებზე ეკონომიკური პროფილის სამინისტროები აშკარად ეწინააღმდეგებოდნენ კანონპროექტის სხვადასხვა საკვანძო საკითხს, ხოლო გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წარმომადგენლებს არ აღმოაჩნდათ მათ საწინააღმდეგოდ არგუმენტების წარმოდგენისა და ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის ინტერესების ადვოკატირების უნარი. ეს ფაქტები ნათლად მიუთითებენ სამთავრობო სტრუქტურებს შორის არასაკმარის კომუნიკაციასა და ჩართულობაზე”, – ამბობენ არასამთავრობო ორგანიზაციებში.

ორგანიზაციების განცხადებით, საჯარო განხილვებზე კანონპროექტი არასრულყოფილი სახით იყო წარმოდგენილი, მას არ ახლდა არც განმარტებითი ბარათი და არც ამ კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებული სხვა კანონების პროექტები. შესაბამისად, მათი თქმით, დაინტერესებული საზოგადოებისთვის შეუძლებელი იყო, სრულად შეეფასებინა დაგეგმილი რეფორმების დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

ამასთან, NGO-ები აღნიშნავენ, რომ კანონპროექტის ტერმინოლოგია გაუმართავია, ხშირად გამოყენებულია მცდარი ტერმინები/განმარტებები, გრამატიკულად გაუმართავი წინადადებები, რაც ხელს უშლის შინაარსის გაგებას. საერთაშორისო ვალდებულებები კი მათი თქმით, სათანადოდ არ არის გათვალისწინებული, ევროკავშირის ბოგიერთი დირექტივა არასწორად არის გაგებული კანონპროექტის ავტორების მიერ.

ორგანიზაციების თქმით, კანონპროექტი გაუმართავია სამართლებრივი თვალსაზრისითაც: კერძოდ, მათი შეფასებით, არ არის გარდამავალ დებულებებში შეტანილი არაერთი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, რომელიც მოხსენიებულია კანონპროექტში:

“კანონპროექტით შემოთავაზებულია არაერთი ახალი რეგულაცია, მაგრამ თითქმის არცერთ შემთხვევაში არ არის განსაზღვრული და/ან შემუშავებული ამ რეგულაციების განხორციელების მექანიზმები, პროცედურები, პასუხისმგებელი ორგანოები (რომლებიც სამომავლოდ უზრუნველყოფენ კანონის ეფექტურ აღსრულებას) და საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები.

როგორც წესი, საერთოდ არ არის განსაზღვრული ასეთი საკითხების მარეგულირებელი კანონქვემდებარე აქტების შემუშავება. ამ საკითხების გათვალისწინების გარეშე კანონის მიღება მას უფუნქციო ნორმატიულ აქტად აქცევს, რომლის ერთადერთი დანიშნულება – სამინისტროს წარმომადგენლების მიერ დონორ ორგანიზაციებთან, ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებით აღებული ვალდებულებების ფორმალურად შესრულების – მოხსენება იქნება”,- ვკითხულობთ განცხადებაში.

განცხადების ავტორების თქმით, არსებული კანონპროექტი წარმოადგენს ნორმატიული აქტის პროექტის ძალიან ადრეულ ვერსიას, რომელიც ვერ შექმნის საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებისათვის აუცილებელ სამართლებრივ საფუძვლებს და ვერ უზრუნველყოფს ევროპის ბუნების დაცვის პოლიტიკასთან საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზებას.

ორგანიზაციებში მიიჩნევენ, რომ საჯარო განხილვებზე გამოტანილი დოკუმენტი სრულიად შეუსაბამოა მისი მომზადებისათვის დახარჯულ დროსა და თანხებთან:

“ხაზგასმით აღვნიშნავთ, რომ ასეთი შედეგი ძირითადად გამოწვეულია კანონპროექტის შემუშავების პროცესის არასწორი დაგეგმვით, სამინისტროს მიერ შემოთავაზებული არამონაწილეობითი, გაუმჭვირვალე პროცედურებით. 2013 წლიდან ამ კანონპროექტის მესამე ვერსია გამოქვეყნდა და, შესაბამისად, აქამდე სულ ორი საჯარო განხილვა ჩატარდა (2015 და 2018 წლებში). მთელი ამ წლების მანძილზე დაინტერესებული საზოგადოების ჩართვის ერთადერთ საშუალებას წარმოადგენდა ზემოხსენებული საჯარო განხილვებისთვის გამოქვეყნებულ პროექტებზე კომენტარების მომზადება და თბილისში გამართული ორ საჯარო განხილვაში მონაწილეობა.

კანონპროექტის შემუშავების მიზნით გამართულ სხვა ღონისძიებებში მხოლოდ დაქირავებული ორი ექსპერტი და სამინისტროს წარმომადგენლები მონაწილეობდნენ. კანონპროექტის სამი ვერსია მნიშვნელოვნად განსხვავებულია ერთმანეთისგან. 2019 წლის ნოემბერში გავრცელებულ ვერსიაში ბევრი ახალი საკითხია შეტანილი, რომელიც წინა ორ ვერსიაში საერთოდ არ გვხვდებოდა. ჩვენ შეძლებისდაგვარად ვრცელი კომენტარები და რეკომენდაციები მოვამზადეთ სამივე ვერსიაზე, მაგრამ სამინისტროს მიერ წარმართული პროცესის არაეფექტურობის გამო, ეს არ აღმოჩნდა საკმარისი გამართული კანონპროექტის მისაღებად. ამასთანავე, ჩვენი შენიშვნების ნაწილის გაუთვალისწინებლობის არგუმენტები სამინისტროს არასოდეს წარმოუდგენია”, – წერია განცხადებაში.

მათი თქმით, ყურადსაღებია, რომ კანონპროექტს ჩაუტარდა „რეგულირების ზეგავლენის შეფასება“ (RIA). ამ პროცესს და მიღებულ RIA-ს დოკუმენტს ხელმომწერი ორგანიზაციები აკრიტიკებდნენ, თუმცა, მათი თქმით, სამინისტრო საერთაშორისო პარტნიორებთან „ამაყობდა“, რომ ასეთი შეფასება ჩატარდა.

“საბოლოოდ აღმოჩნდა, რომ კანონპროექტის შემუშავებისას RIA-ს შედეგები სამინისტრომ არ გაითვალისწინა, რის მიზეზადაც 2019 წლის 27 ნოემბერს გამართულ საჯარო განხილვაზე სამინისტრომ მისი უხარისხობა და რეკომენდაციების უტოპიურობა დაასახელა”, – ამბობენ ორგანიზაციებში.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, NGO-ები ითხოვენ, რომ გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ:

- არ მისცეს მსვლელობა მთავრობაში /პარლამენტში კანონპროექტის არსებულ ვერსიას;

- არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ექსპერტების წინადადებების გათვალისწინებით გადაამუშაოს კანონპროექტი, ხოლო რეკომენდაციების გათვალისწინებლობის შემთხვევაში, მიზები წერილობით დაასაბუთოს;
- შეიმუშაოს მონაწილეობითი და გამჭვირვალე მექანიზმი კანონპროექტის ტექსტის დასახვეწად (სამუშაო ჯგუფი, საექსპერტო საბჭო ან სხვა);
- სამართლებრივი და შინაარსობრივი თვალსაზრისით გამართული კანონპროექტი განიხილოს სხვა სამთავრობო უწყებებთან და მხოლოდ მთავრობის წევრების შეჯერებული ვერსია წარმოადგინოს საჯარო განხილვებისთვის;
- საჯარო განხილვებზე შეთანხმებული ვერსია წარადგინოს საქართველოს პარლამენტში დასამტკიცებლად.