

მწვანე ალტერნატივას კომენტარები
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის
სამინისტროს მიერ
გამოქვეყნებულ კანონპროექტზე
„საქართველოს ტყის კოდექსი“

(2016 წლის 8 აპრილის ვერსიაზე)

სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტის ბოლო ვერსიაში გათვალისწინებულია გარემოსდაცვითი ორგანიზაციებისა და ექსპერტების ზოგიერთი შენიშვნა. სამწუხაროდ, რამდენიმე პრინციპული და მნიშვნელოვანი საკითხი უგულვებლყოფილია, მათ შორის ისეთებიც, რომელთა განხილვა მოხდა თბილისში გამართულ კანონპროექტის საჯარო განხილვაზე და სამინისტრო შეგვიპირდა კანონპროექტში შესაბამისი ცვლილებების შეტანას. გაუთვალისწინებლობის მიზეზი არც წერილობით და არც საჯარო განხილვების დროს არ ყოფილა განმარტებული. სამწუხაროდ, 8 აპრილით დათარიღებულ კანონპროექტში, ცალკეული რეგულაციები არათუ გამოსწორებული, კიდევ უფრო გაუარესებულია პირველ (2015 წლის დეკემბერში გამოქვეყნებულ) პროექტთან შედარებით. ამგვარი მიდგომა არ შეიძლება ჩაითვალოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის კარგ პრაქტიკად. ქვემოთ იხილეთ ზოგიერთი მნიშვნელოვანი შენიშვნა წარმოდგენილ კანონპროექტთან დაკავშირებით:

1. ტყის კატეგორიზაციის საკითხები არასრულყოფილად არის მოცემული და ექვექვემ აყენებს მის განხორციელების შესაძლებლობას. ზოგიერთ კატეგორიასთან მიმართებაში არ არის მოცემული რეგულაციები (ქვეპუნქტები), რომლებიც განსაზღვრავენ ამ კატეგორიის ტყეების მართვის ამოცანას და ფუნქციას. კანონპროექტის პირველ ვარიანტებში იყო პუნტი, რომლის მიხედვითაც, უნდა შექმნილიყო დებულება „საქართველოს ტყის კატეგორიზაციის წესი“. ჩვენ ვითხოვდით, რომ შესაბამის მუხლს დამატებოდა პუნქტები, სადაც განიმარტებოდა ამ დებულების (კატეგორიზაციის) ძირითადი პრინციპები (მაგ. შესაბამისობა „ევროპის ტყეების“ კლასიფიკაცია). ნაცვლად ამისა, ყოველგვარი ახსნა-განმარტების გარეშე, საერთოდ ამოღებულია შესაბამისი დებულების შემუშავების მოთხოვნა. ამ ცვლილებების შედეგად, კანონპროექტიდან საერთოდ აღარ ჩანს თუ როგორ, რა ვადებში და ვის მიერ მოხდება საქართველოს ტყეების კატეგორიზაცია (კატეგორიების გამიჯვნა და რუკებზე დატანა), რაც გვაფიქრებინებს, რომ ტყეების კატეგორიზაციის მოთხოვნა ფორმალურად არის ჩადებული.
2. კანონპროექტში შემორჩენილია 1999 წლის კოდექსიდან გადმოტანილი ტყის ზოგიერთი კატეგორია, რომლებსაც თავის დროზეც არ ქონდათ არანაირი დატვირთვა და მათი დანიშნულება ამ კოდექსშიც ბუნდოვანია (მაგ. „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები“, „სპეციალური დანიშნულების მიწები“).

3. გამოთქმული შენიშვნების მიუხედავად, კვლავ გვხვდება არაერთი გაუმართავი განმარტება და ბუნდოვანი ტერმინი (მაგ. „ტყეთმოწყობა“, „ტყე-ბაღი“ და სხვ.).
4. კანონპროექტი, ისევე როგორც 1999 წლის პროექტი, იჭრება დაცული ტერიტორიების რეგულირების საკითხებში, რის შედეგადაც გაგრძელდება ბიომრავალფეროვნების დეგრადაციისა და ეკოსისტემების არამდგრადი მართვის ტენდენცია. ახალ კანონპროექტში დატოვებულია დღეს არსებული ფორმულირებები და რეგულაციები, რომელთა მეშვეობით ხდება დაცული ტერიტორიებისათვის შეუფერებელი სხვადასხვა საქმიანობის „ლეგალიზაცია“. სამწუხაროდ, რომ ჩვენს შენიშვნაზე კომენტარი და რეაგირება არ გაკეთებულა. ეს პრინციპული არის საკითხი, როგორც ჩანს, არ ყოფილა ბოლომდე გააზრებული კანონპროექტის შემუშავებისას. ამ საკითხზე მივწოდეთ არაერთი კომენტარი, პუბლიკაცია, ასევე საჯარო პოლიტიკის ნარკვევები, რომელთა განხილვაც მოხდა საჯარო შეხვედრებზე, მათ შორის ეროვნული სატყეო პროგრამის ფარგლებშიც.
5. კვლავ გაუგებარია, „სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესის დასაბუთების“ სამართლებრივი მექანიზმი.
6. ბევრ კითხვას ბადებს ადგილობრივ თვითმმართველობებთან კომპეტენციების გამიჯვნისა და თანამშრომლობის საკითხები. ჩვენის აზრით, კანონპროექტი ეწინააღმდეგება ორგანულ კანონს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსს“.
7. საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის საკითხები უგულებელყოფილია მთელი რიგი მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტისას (ტყის სტატუსის მინიჭება და გაუქმება, ტყითსარგებლობის დაწყების შესახებ გადაწყვეტილება, საპატრიარქოსათვის ტყის საკუთრებაში გადაცემა და სხვ.), რაც ეწინააღმდეგება მდგრადი მართვის პრინციპებს, „საქართველოს ეროვნულ სატყეო კონცეფციას“ და „საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასა და მოქმედებათა გეგმას“. საზოგადოების ფართო ჩართულობა უზრუნველყოფილი უნდა იქნას ტყის მართვასთან დაკავშირებულ ყველა ეტაპზე, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გამოყენებით. ტყის მართვასთან დაკავშირებული ყველა გადაწყვეტილება, მათ შორის: ტყის საზღვრის კორექტირების შესახებ, ტყის სტატუსის მინიჭებისა და გაუქმების შესახებ, საკუთრების შესახებ, ტყითსარგებლობასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების შესახებ, ტყის მართვის გეგმის დამტკიცების შესახებ და სხვა უნდა მიიღებოდეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით.
8. კანონპროექტის ბოლო ვერსიის მიხედვით, „საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, სამინისტროს დასაბუთებული შუამდგომლობის საფუძველზე, სახელმწიფო ტყის ნაწილი უსასყიდლოდ, საკუთრებაში შეიძლება გადაეცეს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს - საქართველოს საპატრიარქოს“. ასეთი მექანიზმი არც ერთ საჯარო განხილვაზე და არც ერთ გამოქვეყნებულ ვერსიაში არ ყოფილა წარმოდგენილი. როგორც ჩანს, ამის შესახებ შეთანხმდა სამინისტრო და საპატრიარქო დახურულ ფორმატში. ჩნდება ეჭვი, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში მთავრობა ცდილობს მოიპოვოს საპატრიარქოს კეთილგანწყობა, როგორც ეს ხდებოდა „ნაციონალური მოძრაობის“ მმართველობის პერიოდში, როდესაც წინასაარჩევნო პერიოდში საპატრიარქოს მიჩენის წესით გადასცემდნენ ხოლმე ტყეებს და ქონებას. ამგვარად საკითხის გადაწყვეტა კი, პირველ რიგში, საპატრიარქოსა და სახელმწიფოს იმიჯს აზიანებს. ჩვენ არაერთხელ დავსვით საკითხი, რომ აქამდე არსებული მიჩენის ფორმა არ იყო სწორი, თუმცა არც ის მიგვაჩნდა გამართლებულად, რომ კანონპროექტის წინა ვერსიებში მთლიანად ნიველირებული იყო საპატრიარქოს ფაქტორი. მაგალითად, კანონპროექტების წინა ვერსიიდან გაუგებარი იყო, როგორ მოხდებოდა საპატრიარქოსათვის უკვე მიჩენილი ტერიტორიების შემდგომი განკარგვა და მართვა. იმის გამო, რომ სამინისტრო არ აპირებდა საპატრიარქოსთვის ტყეების გადაცემას, ჩვენს მიერ მომზადებული ტყეების კატეგორიზაციის წესი (რომელიც არაერთხელ იქნა საჯაროდ განხილული და შეთანხმებული)

შეცვლილი სახით აისახა ტყის კოდექსის პროექტში. კერძოდ, ჩვენს მიერ შემოთავაზებული კატეგორია „კულტურული და სარეკრეაციო დანიშნულების ტყე“, რომელიც მოიცავდა ტყეებს, რომლებსაც დიდი მნიშვნელობა აქვთ კულტურული და რელიგიური იდენტობისათვის (საპატრიარქოს მართულ/საკუთრებაში მყოფი და „ხატის ტყეები“) შეცვლილი იქნა კატეგორიად „საკურორტო და სარეკრეაციო ტყე“. ამაზე კომენტარი ჩვენ გავაკეთეთ დეკემბერში წარმოდგენილ განცხადებაში, თუმცა გაუგებარი მიზეზების გამო, დღემდე არ ხდება მისი გათვალისწინება. კატეგორიზაციის ეტაპზევე კულტურული და რელიგიური იდენტობისათვის მნიშვნელოვანი ტყეების გამოყოფა და მათი მართვის პრინციპების გათვალისწინება თავს აგვარიდებდა ბევრ უხერხულ კითხვას, რომელსაც ბაღებს კანონპროექტის ბოლო ვერსიაში შემოთავაზებული რეგულირება (არ არის მითითებული, რას ეყრდნობა ეს გადაწყვეტილება და რატომ არის ასეთი გამონაკლისი მხოლოდ ერთი რელიგიური კონფესიისათვის გაკეთებული).

9. კვლავ ბუნდოვანია აჭარის ტერიტორიაზე ტყის მართვის საკითხი.
10. ასევე კვლავ გაურკვეველია აფხაზეთის ტერიტორიაზე ტყის მართვის საკითხი, ვინაიდან არ ექცევა ყურადღება იმ ფაქტს, რომ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 4 აგვისტოს N299 დადგენილების შესაბამისად, აფხაზეთის ტერიტორიაზე „ტყის ფონდი“ მხოლოდ დაცული ტერიტორიების სახით არის წარმოდგენილი, ხოლო „სამეურნეო ტყის ფონდი“ გაუქმებულია. გაკვირვებას იწვევს, რომ სამინისტროსთვის ეს პრობლემა ცნობილია, მაგრამ არ სწევს ძალისხმევას, რომ შეტანილ იქნას ცვლილება მთავრობის ზემოხსენებულ დადგენილებაში.
11. ძალზე ბუნდოვანი და გაურკვეველია „ტყის მართვის ორგანოს“ საკითხი. კანონპროექტის ბოლო ვერსიაში მთლიანად არის შეცვლილი ის მიმართება, რომელიც პირვანდელ ვარიანტში გვხვდებოდა და რომლის ტირაჟირებასაც ახდენდა სამინისტრო საჯარო შეხვედრებზე თუ მედიაში (რომ სახელმწიფო ტყის მართვის ორგანოს ექნება სატყეო-სამეურნეო საქმიანობის უფლება და ა.შ.) სამინისტრო ამბობდა, რომ ეროვნული სატყეო სააგენტო ვერ მართავდა ჯეროვნად ტყეებს, რადგან ამაში ხელს უშლიდა ახლანდელი სამართლებრივი ფორმა - სსიპ. კანონპროექტის ბოლო ვერსიაში „ტყის მართვის ორგანოს“ სამართლებრივი ფორმა ისევ არის სსიპ. კანონპროექტის თანახმად, ტყის მართვის ორგანო ახორციელებს ხე-ტყის დამზადებას, რაც შესაძლებელია შეიცავდეს ინტერესთა კონფლიქტს და ეწინააღმდეგება „ეროვნულ სატყეო კონცეფციას“.
12. არ არის ნათლად ასახული, რომელი უწყება ახორციელებს ტყის მართვის ორგანოს ზედამხედველობას და მონიტორინგს.
13. კანონპროექტში დატოვებულია ძალზე სახიფათო რეგულაცია „სპეციალური გამოკვლევა“ – „ტყის რესურსების მართვის ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად და ტყითსარგებლობის ღონისძიებების ოპერატიულად განხორციელებისათვის“. ასეთი რეგულაცია გამოყენებული იქნება სპონტანურად წარმოშობილი ამოცანების გადასაჭრელად - მაგალითად, რომელიმე კერძო სუბიექტისთვის, ან ე.წ. „სოციალური მიზნებისთვის“ ტყის ჭრის უფლების მინიჭება, ტყის მართვის ორგანოს მიერ, კომერციული მიზნით ტყის ჭრების შეუფერხებლად და სწრაფად განხორციელება და ა.შ. ყველაზე საგანგაშო ისაა, რომ ასეთი „სპეციალური გამოკვლევა“, შეიძლება ჩაატაროს ტყითსარგებლობით დაინტერესებული სუბიექტმა. ასეთი რეგულაცია ქმნის კორუფციისა და კონკრეტული პირების ინტერესებზე მორგებული გადაწყვეტილებების მიღების დიდ საშიშროებას. ამასთანავე, ეს ნიშნავს, რომ ტყეთმწყობა არასოდეს აღარ ჩატარდება. ასეთი რეგულაციის შემოთავაზება მიუთითებს, რომ არ არის კარგად გააზრებული სატყეო სექტორში დღეს არსებული ვითარების გამომწვევი მიზეზები (ქაოტურად და უსისტემოდ გაცემული გრძელვადიანი ლიცენზიები და ხე-ტყის დამზადების ხელშეკრულებები, ე.წ. „სოციალური“ და „სპეციალური“ ჭრები). სამწუხაროდ, კანონპროექტის ეს ნაწილი ვერ პასუხობს „ეროვნულ სატყეო კონცეფციაში“ და „ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასს და მოქმედებებთანაა გეგმაში“ დასახულ ამოცანებს.

14. ინვაზიური და გენმოდულირებული სახეობების ტყეში გავრცელებასთან დაკავშირებით აკრძალვა შეეხება მხოლოდ „საერთო ფორმით სარგებლობას“ . ტყის მესაკუთრეს, მოიჯარეს, ლიცენზიანტს ან ტყის მართვის ორგანოს ამგვარი ქმედება არ ეკრძალებათ.
15. კანონპროექტში დატოვებულია რეგულაციები, რომლებიც მთლიანად უგულებელყოფს ბიომრავალფეროვნების დაცვის მოთხოვნებს და საბჭოთა მეტყვეობის ტრადიციებს აგრძელებს. კანონპროექტის თანახმად, პირწმინდა ჭრა დაშვებულია კოლხეთის დაბლობის ტყეებში. კოლხეთის დაბლობი წარმოადგენს ბიომრავალფეროვნების რეფუგიუმს, სადაც შემორჩენილია ბოლო გამყინვარებას გადარჩენილი რელიქტები. საბჭოთა პერიოდში დაშვებული პირწმინდა ჭრების შედეგად, ეს უნიკალური ეკოსისტემა ძალზე გაღარიბდა და დაიწყო მურყნართი ჩანაცვლება. სამწუხაროა, რომ კანონპროექტის მომზადებისას, არ მოხდა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებული კვლევებსა და სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტების განხილვა და ყოველგვარი ახსნის გარეშე, იგნორირებული იქნა კანონპროექტთან დაკავშირებული შენიშვნებიც. მიგვაჩნია, რომ საქართველოს პირობებში პირწმინდა ჭრა შესაძლებელია დაშვებული იქნას მხოლოდ პლანტაციურ მეურნეობაში.
16. ბიომრავალფეროვნების დაცვასა და მდგრად გამოყენებასთან აბსოლუტურად შეუთავსებელია ისეთი ტერმინები, როგორცაა „ტყის სახეობრივი შემადგენლობის გაუმჯობესება“. ეს ტერმინოლოგიაც საბჭოთა მეტყვეობის „მარგალიტებს“ განეკუთვნება.
17. კანონპროექტის ერთ-ერთ ყველაზე პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს „განსაკუთრებული დანიშნულებით სარგებლობა“. სამწუხაროა, რომ სამინისტრო, მიუხედავად ჩვენს მიერ არაერთგზის მოყვანილი დასაბუთებისა, რომელსაც სხვათა შორის, საჯარო შეხვედრების დროს იზიარებს, ასევე არაერთი საერთაშორისო ექსპერტის რეკომენდაციისა, კვლავ ტოვებს რეგულაციას, რომელიც ბიომრავალფეროვნების დეგრადაციის მთავარი გამომწვევი გახდა ბოლო წლების განმავლობაში (2010 წლიდან, როდესაც ტყის კოდექსში შევიდა ყოვლად გაუმართლებელი ცვლილებები და რომელთა გამოსწორებასაც ვითომდა მიზნად ისახავდა ახალი კოდექსის მიღება). გაუგებარია, როგორ შეიძლება კვლავ ითვლებოდეს „ტყითსარგებლობად“ ჰიდროკვანძების, მილსადენების, გზების, ელექტროგადამცემი კომუნიკაციების, არხების ფუნქციონირება, მშენებლობა და რეკონსტრუქცია (რეაბილიტაცია), წიაღის შესწავლა-მოპოვება, ნავთობისა და გაზის ოპერაციები? ამგვარ საქმიანობაზე გადაწყვეტილების მიღება მარტივი ადმინისტრაციული წესით ეწინააღმდეგება ორჰუსის კონვენციას, რომ არაფერი ვთქვათ ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებზე. კანონპროექტის თანახმად (მუხლი 69), აკრძალულია ისეთი ქმედება, რომელიც იწვევს ტყის განადგურებას. საინტერესოა, როგორ წარმოუდგენიათ კანონპროექტის ავტორებს ტყეში კაშხლის მშენებლობა ან წიაღის მოპოვება ტყის განადგურების გარეშე. საგანგაშოა, რომ კანონპროექტის ამ სახით მიღების შემთხვევაში, კვლავ გაგრძელდება დაცული ტერიტორიების ფარგლებში სხვადასხვა დექსტრუქციული პროექტის განხორციელების „ლეგალიზება“.