

## მწვანე ალტერნატივას პოზიცია და შენიშვნები

გარემოსდაცვითი მმართველობის სფეროში დაგეგმილი რესტრუქტურისაციის  
ინიციატივის შესახებ



მწვანე ალტერნატივა

გარემოსდაცვითი და სოციალური  
სამართლიანობისთვის  
საქართველოში

30.01.2022

2021 წლის 22 დეკემბერს საქართველოს მთავრობამ საქართველოს პარლამენტს საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარუდგინა კანონების პროექტები: [„გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“](#), [„ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე](#), [„საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“](#), [„საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“](#), [„ნარჩენების მართვის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“](#), [„აკაკულოტურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე](#), [„ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე](#) და [„ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე](#) (07-2/111; 22.12.2021).

ინიციატივით შემოთავაზებული მთავარი ცვლილება ითვალისწინებს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფის - გარემოსდაცვითი შეფასების დეპარტამენტის სამინისტროს სსიპ - გარემოს ეროვნული სააგენტოში გადატანას.

საგულისხმოა, რომ ცვლილება უკვე რამდენჯერმე იყო წარუმატებლად ინიცირებული. პირველად ინიციატივა 2018 წლის თებერვალში, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან მიერთებიდან ორ თვეში გაჟღერდა. მაშინვე ნათელი იყო, რომ აწ უკვე ვიცე-პრემიერი და მაშინ მხოლოდ გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრი, ლევან დავითაშვილი სამინისტროთა გაერთიანების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებით გამოწვეული სირთულეების მიჩქმალვას და არასასურველი ტვირთისგან გათავისუფლებას ცდილობდა. ბოლო პერიოდში არაერთ წინააღმდეგობრივ პროექტზე მიღებული გადაწყვეტილებების გარშემო შექმნილი ხმაურის ფონზე პროპორციულად იმატა ცვლილების ხელახლა გატანისათვის გაწეულმა ძალისხმევამ. ამჯერად კანონპროექტი საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე მომზადდა და სრულიად უსაფუძვლოდ, ინიციატორი მისი დაჩქარებული წესით განხილვას ითხოვს.

ინიციატივის ავტორი - გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ვერ ასახულებს დაგეგმილ რესტრუქტურისაციას და არც ცვლილებებთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საფრთხეებს ითვალისწინებს. კერძოდ:

1. სამინისტრო არ თვლის პრობლემურად სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს კომერციული ინტერესებისა (საკონსულტაციო მომსახურების

თბილისი, 0179, საქართველო  
ფალიაშვილის ქ. 39b, IV სართ.  
ტელეფონი: (995 32) 222 38 74  
ელ. ფოსტა: [greenalt@greenalt.org](mailto:greenalt@greenalt.org)  
ვებ-გვერდი: [www.greenalt.org](http://www.greenalt.org)

გაწევის) და სამინისტროს სახელმწიფო მართვის ფუნქციების (სანებართვო დოკუმენტების გაცემის) ერთ უწყებაში - სააგენტოში - თავმოყრას.

სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის ერთ-ერთი (უმეტეს შემთხვევაში ერთადერთი) წყაროა ქვეყანაში. გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით გათვალისწინებული გადაწყვეტილებების მიღებით დაინტერესებული პირები სწორედ სააგენტოსგან ყიდულობენ გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისათვის საჭირო ინფორმაციას. ასევე, არავისთვის საიდუმლოს არ წარმოადგენს, რომ სააგენტოს თანამშრომლები (ხშირად არაფორმალურად) მონაწილეობენ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშების მომზადებაში.

გარდა იმისა, რომ სააგენტო ვერ იქნება ობიექტური და დამოუკიდებელი, ხშირად, მის მიერვე და/ან მის ინფორმაციაზე დაყრდნობით მომზადებული დოკუმენტების განხილვისას, სააგენტოს გაუჩნდება ბერკეტი რაც შეიძლება მეტი ინფორმაცია გაყიდოს ნებართვის მაძიებლებზე/მფლობელებზე. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრობლემებზე წლებია მიუთითებენ საკონსულტაციო კომპანიები და მეწარმეები<sup>1</sup> - სააგენტო არ უზრუნველყოფს მათთვის გარემოს მდგომარეობის შესახებ **საჯარო** ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას. მეორეს მხრივ, კი, პროცესებში უკვე ჩართული სააგენტოს თანამშრომლებისათვის გაჩნდება ნოყიერი ნიადაგი კორუფციული გარიგებებისათვის - მათ შეეძლება თუშალოდ ჩაერთონ თავისივე მომზადებული დოკუმენტების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

**სამინისტრო ვერ ხედავს ასეთ გაერთიანებაში არსებულ აშკარა შეუთავსებლობას და კორუფციის რისკებს და არც წარმოდგენილი ინციატივა მოიცავს ამ რისკებისგან დაცვის რაიმე მექანიზმებს.**

2. საინტერესოა, რომ სამი წლის წინაც და ახლაც ცვლილების მიზეზია „დამატებით ახალი ადამიანური რესურსები, ასევე მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გაუმჯობესების“ საჭიროება. **სამი წლის განმავლობაში, გაუგებარი მიზეზის გამო, სამინისტრომ ვერ მოახერხა საჭირო ადამიანური და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის უზრუნველყოფა.**

ასევე, 21-ე საუკუნეში სრულებით აბსურდულია, რომ ერთერთ მთავარ პრობლემად კვლავ მითითებულია, „რომ დეპარტამენტის მიერ კოდექსის დებულებების ეფექტიანად აღსრულებისთვის, საჭიროა წვდომა სამინისტროს სისტემაში არსებულ ინფორმაციებთან და მისი ერთიანი მონაცემთა ბაზის სახით ჩამოყალიბება“.

**მწვანე ალტერნატივა თვლის, რომ სამინისტროს სისტემაში შემავალ ერთეულებს შორის ინფორმაციის გაცვლის სისუსტე (ან არარსებობა) ძალზე პრობლემურია, ზოგადად, მაგრამ ეს არ არის არგუმენტი, რომელიც შეიძლება განხილულ იქნეს დაგეგმილი ცვლილების საფუძვლად.** სამინისტროს აბსურდულ ლოგიკას რომ მივყვეთ, ინფორმაციის გაცვლის პრობლემა სრულად მოგვარდებოდა, თუ სამინისტროში საერთოდ აღარ იქნება არანაირი დანაყოფი (სააგენტო, სამმართველო, დეპარტამენტი თუ განყოფილება) და მთელი სამინისტრო, ყველა დანაყოფით, ერთ შენობაში განთავსდებოდა.

3. კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზებსა და დასაბუთებაში აღნიშნულია: „აღნიშნული პროექტის ინიცირება განხორციელდა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის მიერ, მიმდინარე წლის ივლისის თვეში. კანონპროექტმა გაიარა, ცალკეული საკომიტეტო განხილვები. კანონპროექტი ინსტიტუციურ ცვლილებებთან ერთად, ითვალისწინებდა სხვა ცვლილებებსაც „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში“. კონსულტაციების საფუძველზე,

<sup>1</sup> საგულისხმოა, რომ იგივე პრობლემის წინაშე დგებიან სასწავლო დაწესებულებები და მკვლევარებიც კი.

მიზანშეწონილად ჩაითვალა, ვინაიდან, კოდექსის ცვლილებები ინსტიტუციური ხასიათისაა, მთავრობის მხრიდან მოხდეს მისი ინიცირება. გასათვალისწინებელია, რომ „საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე განსაზღვრული „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ღონისძიებების“ პროგრამული კოდით გათვალისწინებული ასიგნებების განკარგვის უფლებამოსილება მიენიჭება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – გარემოს ეროვნულ სააგენტოს. შესაბამისად, საჭიროა დაჩქარებულ ვადებში მოხდეს კანონპროექტის განხილვა“.

გაუგებარია, ზემომოყვანილიდან რომელი გარემოება ასაბუთებს დაჩქარებული განხილვის საჭიროებას.

4. კანონპროექტში მოცემული ცვლილებები სხვაგვარად არის წარმოდგენილი განმარტებით ბარათში.

ბარათში აღნიშნულია: „**კანონპროექტი ითვალისწინებს დაჩქარებული წესით სკოპინგის დასკვნისა და გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების სრულად სხვა პირზე გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების გაცემას.** დაჩქარებული წესით სკოპინგის განცხადების რეგისტრაციიდან არაუგვიანეს 21 დღისა სააგენტო გასცემს სკოპინგის დასკვნას ნაცვლად არაუადრეს 26-ე და არაუგვიანეს 30-ე სამუშაო დღისა (სტანდარტული წარმოების შემთხვევაში). ამასთან არ იცვლება საზოგადოების შენიშვნებისთვის განსაზღვრული 15 დღიანი ვადა, იმისთვის, რომ საზოგადოების ინფორმირება და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა უზრუნველყოფილი იყოს სრულყოფილად, ვადების შემცირების გარეშე. რაც შეეხება გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების სრულად სხვა პირზე გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების დაჩქარებული წესით მიღებას, ნაცვლად 1 თვის ვადისა (სტანდარტული ადმინისტრაციული წარმოების შემთხვევაში), პროექტით გათვალისწინებულია 10 სამუშაო დღე. დაჩქარებული წესით მომსახურების საფასურის ოდენობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით“.

კანონპროექტში დაჩქარებული წესით გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა ძალიან ბუნდოვანი ფორმით რამდენიმე მუხლშია მოხსენიებული. პირველად ეს შესაძლებლობა პირველი მუხლის მე-3 ნაწილის ე) ქვეპუნქტშია მოხსენიებული შემდეგნაირად: „მე-14 ნაწილის შემდეგ დაემატოს შემდეგი შინაარსის 15-16 ნაწილები: „15. დაჩქარებული წესით მომსახურების საფასურის ოდენობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით“. შემდეგ მუხლებში კი დაჩქარებული წესით განხილვა, უნდა ვივარაუდოთ, რომ სკოპინგის და გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებას და არა გადაწყვეტილების სრულად სხვა პირზე გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების გაცემას ეხება, როგორც ეს განმარტებით ბარათშია მოცემული.

გაუგებარია, რა საფუძველი აქვს დაჩქარებული წესით გადაწყვეტილების მიღების შემოღებას იმ პირობებში, როდესაც ცვლილებების დასაბუთების ერთ-ერთი მთავარი არგუმენტი გადაწყვეტილების მიღებისათვის ამჟამად მოქმედი ვადების სიმჭიდროვეა.

5. კანონპროექტი ითვალისწინებს მნიშვნელოვან ცვლილებას, რომელიც განმარტებით ბარათში ნახსენებია კი არ არის, **არის დაუსაბუთებელი, გარემოსდაცვითი მმართველობისათვის დამაზიანებელი და მნიშვნელოვანი კორუფციული რისკების შემცველი.**

კერძოდ, კანონპროექტით დაგეგმილია კოდექსის 47-ე მუხლის ‘გაცოცხლება’, რომელიც ითვალისწინებდა 2015 წლის 1 ივნისამდე უკანონოდ დაწყებული საქმიანობების (კოდექსის თანახმად, „მიმდინარე საქმიანობების“) ლეგალიზაციის შესაძლებლობის იმ შემთხვევაში, თუკი საქმიანობის განმახორციელებელი საქმიანობის გაგრძელების უფლების მისაღებად სამინისტროს 2019 წლის 1 ივნისამდე მიმართავდა.

მიმდინარე საქმიანობის ცნება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის კანონმა შემოიღო და გულისხმობდა იმ საქმიანობებს, რომელთა განხორციელებაც დაწყებული იყო 1996 წელს „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებამდე, ანუ გარემოსდაცვითი ნებართვის შემოღებამდე. დროთა განმავლობაში „მიმდინარე საქმიანობის“ მნიშვნელობა დამახინჯდა და სხვადასხვა დროს უკანონოდ დაწყებული საქმიანობებიც მოიცვა. ასევე, დროთა განმავლობაში ხდებოდა ამგვარი საქმიანების ლეგალიზაციის შესაძლებლობის ვადების გაზრდაც.

ამჯერად, კანონპროექტით გათვალისწინებული „მიმდინარე საქმიანობა“ უკვე 2018 წლის 1 იანვრამდე დაწყებულ უკანონო საქმიანობებსაც მოიცავს და მათი ლეგალიზაციის მიზნით სამინისტროსათვის მიმართვის უკანასკნელმა ვადამ 2022 წლის 1 ივლისამდე გადაინაცვლა.

**შემოთავაზებული ფორმულირებით ეს ცვლილება ემსახურება მხოლოდ უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებით დაინტერესებული პირების ინტერსების დაკმაყოფილებას და არაფერი აქვს საერთო კანონპროექტის დეკლარირებულ მიზანთან - შექმნას ისეთი სამართლებრივი და ინსტიტუციური მოწყობა, რომელიც სახელმწიფოს მისცემს გარემოზე მოსალოდნელი ზიანის თავიდან აცილების, შემცირებისა და შერბილების ადეკვატური რეგულირების შესაძლებლობას.**

ამასთანავე, წარმოდგენილი სახით ცვლილება წაახალისებს უკვე დამკვიდრებულ თაღლითურ პრაქტიკას<sup>2</sup>, როდესაც საქმიანობის განხორციელებით დაინტერესებული პირები ჯერ იწყებენ საქმიანობას და შემდეგ ზრუნავენ მის ლეგალიზაციაზე - გარანტირებულად იღებენ გადაწყვეტილებას, რომელიც კანონის დაცვის შემთხვევაში შესაძლოა ვერ მიეღოთ.

ასევე, დროთა განმავლობაში მიმდინარე საქმიანობების წრის უწყვეტი გაფართოვება და მათი ლეგალიზაციის შესაძლებლობის გადავადება დაინტერესებულ პირებს უქმნის მოლოდინს, რომ დღეს დაწყებული უკანონო საქმიანობა მალე მოექცევა „მიმდინარე საქმიანობის“ ფარგლებში და ამგვარად ახალისებს ახალ კანონდარღვევებს.

მიგვაჩნია, რომ მსგავსი შესაძლებლობა დისკრედიტაციას უწევს ფუძემდებლურ გარემოსდაცვით პრინციპებს და ამკვიდრებს კანონისადმი დაუმორჩილებლობის პრაქტიკას.

**საბოლოო ჯამში, მწვანე ალტერნატივა თვლის, რომ გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს რესტრუქტურირაცია, ამჟამად დაგეგმილი სახით, კიდევ უფრო დაასუსტებს გარემოს დაცვაზე პასუხისმგებელ სახელმწიფო უწყებას და ამასთან ერთად, შექმნის ნოყიერ ნიადაგს კორუფციული გარიგებებისთვის. მიგვაჩნია, რომ საქართველოს პარლამენტმა სათანადოდ უნდა შეაფასოს წარმოდგენილი კანონპროექტები და უარი თქვას მათ განხილვაზე.**

---

<sup>2</sup> აღნიშნულის შესახებ მწვანე ალტერნატივამ არაერთხელ მიმართა გარემოსა დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრს და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის თავმჯდომარეს.