

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.

This policy brief is also available in English



დაფინანსებულია საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მიერ

უზრუნველყოფს, თუ არა სამართლებლო კანონმდებლობა ბიოლოგიური მრავალფეროვნების დაცვასა და მდგრად გამოყენებას

ავტორი: ირაკლი მაჭარაშვილი

"როდესაც თანამდებობაზე მუშაობ და ცხოვრებაში ერთადერთი ფუნქცია გაქვს - არ მიიღო გადაწყვეტილება, თავიდან იცილებ პასუხისმგებლობას, ამაზე მეტი პრობლემა რა უნდა შეუქმნა ქვეყანას?"

საქართველოს პრეზიდენტი, მიხეილ სააკაშვილი, მთავრობის გასვლითი სხდომა, ყვარელი, 20 ივლისი, 2010 წ.

რეზიუმე

ბიომრავალფეროვნების კონსერვაცია (დაცვა და მდგრადი გამოყენება) კაცობრიობის წინაშე მდგარი ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური პრობლემაა. განვითარების პროექტების გამო, გარემოზე გარკვეული ზეწოლა გარდაუვალია. დეგრადაციის საშიშროების თავიდან აცილებისა და მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფის ფართოდ გავრცელებულ ინსტრუმენტს წარმოადგენს „გარემოზე ზემოქმედების შეფასება“ (გზშ). ბიომრავალფეროვნების, რამდენიმე და ბონის კონვენციების თანახმად, გზშ ბიომრავალფეროვნების დაცვის, მდგრადი გამოყენებისა და სარგებლის სამართლიანი განაწილების მთავარ ინსტრუმენტს წარმოადგენს. ეს კონვენციები განსაზღვრავენ, თუ როგორ უნდა იყოს ასახული გზშ სისტემის მარეგულირებელ ეროვნულ კანონმდებლობებში ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნების საკითხები.

საქართველოში მოქმედი გზშ სისტემა არ შეესაბამება ამ მოთხოვნებს და შორს დგას საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისაგან: უგულვებელყოფილია ყველა ის პროცედურა, რომლებიც დაეხმარებოდა გადაწყვეტილების მიღებას და პროექტის განმახორციელებელს, ხელს შეუწყობდა როგორც ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შენარჩუნებას და პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მყოფი მოსახლეობის უფლებების და ინტერესების დაცვას (სკრინინგი, სკოპინგი, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა); გზშ-ის კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფს ინდუსტრიული პროექტების შედეგად ბიომრავალფეროვნებაზე მოსალოდნელი საზიანო ზემოქმედების აცილებას ან შერბილებას; არ არსებობს ასევე სამართლებრივი პროცედურები სხვადასხვა კონსერვაციული პროექტების განსახორციელებლად (დაცული ტერიტორიების შექმნის და/ან კატეგორიის ცვლილების პროექტის შემუშავება; კონსერვაციული ცენტრების, გენოფონდის რეზერვატების, სანერგეების, სატყეო პლანტაციების შექმნა, აღდგენის და გამრავლების მიზნით ცხოველების ბუნებიდან ამოღება; ბიომრავალფეროვნების რესურსების მოპოვების კვოტების დადგენა); არ არსებობს ან დასახვეწია დაცული ტერიტორიების, სატყეო და სამონადირეო მეურნეობების მართვის გეგმების დამტკიცების პროცედურა და ა.შ. სამწუხაროდ, სამართლებრივი პროცედურების სისუსტის და/ან არარსებობის

გამო, სამინისტროები ხშირად ვერ იღებენ გადაწყვეტილებას, ან გადაწყვეტილება დაუსაბუთებელი და/ან მცდარია.

ჩამოთვლილი პრობლემების გადაწყვეტა შესაძლებელი იქნებოდა გამართული გზშ პროცესის არსებობის შემთხვევაში, სადაც ასახული იქნებოდა ბიომრავალფეროვნების დაცვისა და მდგრადი გამოყენების საჭიროებები. ამგვარი მიდგომა მისაღებია როგორც (ა) გარემოსდაცვითი, ისე (ბ) პოლიტიკური და (გ) ეკონომიკური თვალსაზრისითაც: (ა) უზრუნველყოფილი იქნება ინდუსტრიული პროექტების ზემოქმედების შერბილება; ჩამოყალიბდება კონსერვაციული პროექტების განხორციელების მწყობრი პროცედურა; უზრუნველყოფილი იქნება საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების დაცვა და მდგრადი გამოყენება. (ბ) ეს მიმართება ეთანხმება საქართველოს მთავრობის კურსს, გააძლიეროს კორუფციასთან ბრძოლა, არ გაზარდოს არსებული ნებართვებისა და ლიცენზიების სახეობის რაოდენობა, გააძლიეროს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების პროცესი. (გ) ამგვარი მიდგომა მომგებიანია ინვესტიციების მოზიდვისა და საქმიანობის განმარტაციულელების მხრიდან დროის და არამიზნობრივი ხარჯების დაზოგვის თვალსაზრისით; გაიოლდება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გაუთვალისწინებლობასთან დაკავშირებული კონფლიქტური სიტუაციების თავიდან აცილება ან შერბილება.

დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციისას გამოიკვეთა, რომ ამ დოკუმენტში დასმული პრობლემები ძალზე აქტუალურია, ხოლო შესაბამისი სამართლებრივი რეგულირება ძალზე სუსტია ან საერთოდ არ არსებობს. ამასთანავე, ამ ეტაპზე არსებობს გარკვეული აზრთა სხვადასხვაობა, თუ კონკრეტულად რომელ კანონებში (გზშ-ს მარეგულირებელ თუ დარგობრივ კანონმდებლობაში) უნდა შევიდეს ცვლილებები. საუკეთესო შედეგის მისაღწევად, მიზანშეწონილია, რომ თითოეული პრობლემური საკითხისთვის გაკეთდეს ე.წ. SWOT ანალიზი, ყველა დაინტერესებული მხარის მონაწილეობით. SWOT ანალიზის შედეგად ცხადი გახდება პრობლემის გადაჭრის საუკეთესო გზა. ნებისმიერ შემთხვევაში, ახალი სამართლებრივი მექანიზმის შემუშავებისას, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს საუკეთესო პრაქტიკა და საერთაშორისო კონვენციების მოთხოვნები. ასევე, აუცილებელია გადაწყვეტილების მიმღებთა და ბიომრავალფეროვნების სფეროში მოღვაწე პრაქტიკოსების შესაძლებლობათა გაძლიერება შეფასებითი ინსტრუმენტების (მათ შორის, გზშ-ს) გამოყენების სფეროში.

1. პრობლემის კონცეფსია და აქტუალობა

ბიომრავალფეროვნების დაცვა და მდგრადი გამოყენება, ანუ სხვანაირად, ბიომრავალფეროვნების კონსერვაცია, კაცობრიობის წინაშე მდგარი ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური პრობლემაა. ბიოლოგიური მრავალფეროვნების (ბიომრავალფეროვნების) ძირითადი საფრთხეებია¹:

1. საბინადრო გარემოს განადგურება/ დეგრადაცია/ ფრაგმენტაცია;
2. ჭარბი მოპოვება;
3. უცხო სახეობები;
4. გარემოს დაბინძურება;
5. კლიმატის ცვლილება.

თითოეული ამ საფრთხის გაძლიერება დაკავშირებულია ადამიანის საქმიანობასთან, განსაკუთრებით, ინფრასტრუქტურული /ეკონომიკური განვითარების პროექტების ზეგავლენასთან.

თანამედროვე მსოფლიოში შეუძლებელია განვითარების პროექტების გარეშე არსებობა და შესაბამისად, გარემოზე გარკვეული ზეწოლა გარდაუვალია. ამ საშიშროების თავიდან აცილებისა და მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფის ფართოდ გავრცელებულ ინსტრუმენტს წარმოადგენს „გარემოზე ზემოქმედების შეფასება“ (გზშ)². ბიომრავალფეროვნების კონვენციის თანახმად, გზშ ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შენარჩუნების, მდგრადი გამოყენებისა და სარგებლის სამართლიანი განაწილების მთავარი ინსტრუმენტია. ამავე მიმართებას იზიარებენ რამსარისა³ და ბონის⁴ კონვენციები. ზემოხსენებული

² გარემოზე ზემოქმედების შეფასება - დაგეგმილი პროექტის ან საქმიანობის გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების შეფასების პროცესი, რომლის დროსაც, გარემოს ბუნებრივ კომპონენტებზე ზემოქმედებასთან ერთად და მასთან მჭიდრო კავშირში, გათვალისწინებული უნდა იყოს ისეთი ასპექტებიც, როგორცაა სოციალურ-ეკონომიკური, კულტურული ზემოქმედება, აგრეთვე, ზემოქმედება ადამიანის ჯანმრთელობაზე - როგორც დადებითი, ასევე - უარყოფითი კუთხით.

³ რამსარის კონვენცია - კონვენცია "საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი, წყლის ფრინველთა საბინადროდ ვარჯისი ტერიტორიების შესახებ, საქართველოში ძალაშია საქართველოს

¹ Millennium Ecosystem Assessment, 2005

კონვენციები განსაზღვრავენ, თუ როგორ უნდა იყოს ასახული გზმ სისტემის მარეგულირებელ ეროვნულ კანონმდებლობებში ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნების საკითხები⁵.

საქართველოს ბიომრავალფეროვნების დირექტორების გათვალისწინებით, ეს თემა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია: დღეისათვის მსოფლიოში გამოყოფილი ბიომრავალფეროვნების 34 ცხელი წერტილიდან⁶ საქართველოს ტერიტორია შედის ორში – კავკასიისა და ირან-ანატოლიის. სამწუხაროდ, ბოლო დრომდე, ბიომრავალფეროვნების საფრთხეების შეფასებისას, აქცენტი კეთდებოდა ბრაკონიერობაზე (უკანონო ნადირობა, თევზჭერა, ტყის ჭრა) და ნაკლები ყურადღება ექცეოდა ისეთ ფაქტორებს, როგორცაა წყლის, ჰაერისა და ნიადაგის დაბინძურება, მოპოვებითი მრეწველობისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების ზემოქმედება. საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს დღევანდელი ხელისუფლება ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას უკავშირებს მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებასა და ბუნებრივი რესურსების ექსპლუატაციას. საქართველოში მოქმედი გზმ-ს მარეგულირებელი სამართლებრივი ბაზა ძალზე სუსტია და ვერ ასრულებს თავის ამოცანას. ამდენად, მნიშვნელოვანია, განვიხილოთ ბიომრავალფეროვნების დაცვისა და მდგრადი გამოყენების კუთხით არსებული კონკრეტული პრობლემები, გამოვავლინოთ კანონმდებლობაში არსებული ნაკლოვანებები და დავსახოთ მათი აღმოფხვრის გზები. სამართლებრივი პროცედურების სისუსტის/არარსებობის გამო სამინისტროები ან ვერ იღებენ გადაწყვეტილებას, ან გადაწყვეტილება დაუსაბუთებელია/მცდარია.

2. ბიომრავალფეროვნებასთან დაკავშირებული კონკრეტული პრობლემები

ქვემოთ განხილულია რამდენიმე კონკრეტული მაგალითი, რომლებიც, ჩვენი აზრით, ნათლად წარმოაჩენს

ბიომრავალფეროვნების დაცვისა და მდგრადი გამოყენების სფეროში არსებულ აქტუალურ პრობლემებს:

1. საქართველოს კანონის "წითელი წიგნისა და წითელი ნუსხის შესახებ" თანახმად, "წითელ ნუსხაში" შეტანილი სახეობების მოპოვება/ბუნებრივი გარემოდან ამოღება შესაძლებელია მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში. ამასთან, ცხოველებისა და მცენარეების მოპოვების პროცედურები რამდენადმე განსხვავდება ერთმანეთისგან.

გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი გარეული ცხოველების მოპოვება დასაშვებია მხოლოდ მათი გადარჩენის, განკურნებისა და აღდგენის, ასევე სამეცნიერო მიზნით. კანონის თანახმად, გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი გარეული ცხოველების მოპოვებისათვის უნდა გაიცეს „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ნებართვა ან ლიცენზია, ამავე კანონით დადგენილი წესით. ამასთან, ნებართვის ან ლიცენზიის გამცემი ორგანო, ნებართვის ან ლიცენზიის გაცემისათვის საჭირო გარემოებების დასადგენად და სამეცნიერო დასკვნის მისაღებად, მიმართავს საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის "გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების კომისიას". ყურადსაღებია, რომ ამ წესის გამოყენება შეუძლებელია შემდეგი მიზეზების გამო:

§ "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" საქართველოს კანონით (2005 წ.), გაუქმდა "ცხოველთა სამყაროს შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრული ლიცენზიები. შედეგად, წითელ ნუსხაში შეტანილი ცხოველის (თუნდაც სამეცნიერო მიზნებისათვის) მოპოვების სამართლებრივი პროცედურა არ არსებობს.

§ "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" საქართველოს კანონის მიღებამდე არსებული პროცედურაც არ იყო დახვეწილი და პრაქტიკაში გამოყენებისას პრობლემებს ქმნიდა. ცხოველის ბუნებიდან ამოღების გარემოებების დადგენა, ბუნებრივია, საჭიროებს გარკვეულ კვლევას; "გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების კომისიას" კი, არ ჰქონდა (და არც ახლა გააჩნია) ასეთი კვლევის ჩატარების რაიმე საშუალება. არ არსებობდა ასევე პროცედურებიც, რომლებიც დაადგენდა ცხოველის ბუნებიდან ამოღების გარემოებების დადგენისა და დასკვნის შემუშავების დეტალურ წესებს.

ამრიგად, ასეთი სამართლებრივი ხარვეზების გამო, შეუძლებელია გარემოდან ცოცხალი ცხოველის ამოღება (მიუხედავად იმისა, საფრთხის წინაშე დგას ის, თუ არა)

პარლამენტის 1996 წლის 30 აპრილის N 201 დადგენილებით.

⁴ ბონის კონვენცია – კონვენცია ველური ცხოველების მიგრირებადი სახეობების დაცვაზე, საქართველოში ძალაშია საქართველოს პარლამენტის 2000 წლის 11 თებერვლის N 136 დადგენილებით.

⁵ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Netherlands Commission for Environmental Assessment (2006). Biodiversity in Impact Assessment, Background Document to CBD Decision VIII/28: Voluntary Guidelines on Biodiversity-Inclusive Impact Assessment, Montreal, Canada, 73 p.

⁶ ბიოლოგიურად უმდიდრესი და ამავდროულად, ყველაზე მეტად საფრთხის წინაშე მყოფი ხმელეთის ეკო-რეგიონები

დაცულ ტერიტორიაში ან სამონადირეო მეურნეობაში აღდგენის და/ან გამრავლების მიზნით.

2. წითელ ნუსხაში შეტანილი ველური მცენარეების მოპოვება 2009 წლამდე დასაშვებია იყო მხოლოდ შემდეგ განსაკუთრებულ შემთხვევებში: (ა) აღსადგენად და ბუნებრივ პირობებში გასამრავლებლად (გასაშენებლად); (ბ) დენდროლოგიურ და ბოტანიკურ ბაღებსა და პარკებში გასაშენებლად; (გ) სამეურნეო მიზნით, ხელოვნურ პირობებში გასაშენებლად; და (დ) სამეცნიერო მიზნებისათვის. მიუხედავად კანონით განსაზღვრული კონკრეტული შემთხვევებისა, კანონის დარღვევით, 2006 წლიდან რამდენჯერმე გაიცა ნებართვა წითელი წიგნის სახეობის – წაბლის (*Castanea sativa*) მერქნის კომერციული მოპოვებისთვის, ამ სახეობისთვის დამახასიათებელი დაავადების (ენდოტეას) წინააღმდეგ ბრძოლის საბაბით. კანონის იმავე ნორმების დარღვევით, ხე-ტყის დამზადების ლიცენზიების პირობებში შეტანილი იქნა პუნქტი, რომელიც ასევე უშვებდა წითელი ნუსხის სახეობების მოპოვებას.

2009 წელს (მას შემდეგ, რაც ძალზე თვალსაჩინო გახდა, რომ წაბლის მერქნის მოპოვებაზე ნებართვის გაცემით აშკარად ირღვეოდა კანონი და ამასთანავე, გაიზარდა გავლენიანი წრეების ინტერესი წაბლის მერქნის საწარმოო მოპოვების უფლების მიღების მიმართ) საქართველოს პარლამენტმა დააკანონა სამინისტროს მიერ ინიცირებული ცვლილებები⁷. ცვლილებებმა შესაძლებელი გახადა წითელ ნუსხაში შეტანილი ველური მცენარის მოპოვება, თუ მცენარე დაზიანებულია ენტომო-მაკრობიოტით და ფიტო-დაავადებებით და მცენარის ბუნებრივ გარემოში არსებობა, დაავადებათა გავრცელების საშიშროებას ქმნის; ამასთანავე, ბუნებრივი გარემოდან ამოღება ამ დაავადებებთან ბრძოლის ერთადერთი საშუალება უნდა იყოს. ბუნებრივი გარემოდან ამოღების გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება მიენიჭა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს (შემდგომში - სამინისტრო). გადაწყვეტილებას სამინისტრო იღებს დასკვნის საფუძველზე, რომელსაც ერთობლივად შეიმუშავებს სამი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ვასილ გულისაშვილის სატყეო ინსტიტუტის, ლევან ყანჩაველის მცენარეთა დაცვის ინსტიტუტისა და თბილისის ბოტანიკური ბაღისა და ბოტანიკის ინსტიტუტის – ერთობლივი კომისია.

⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და „წითელი წიგნის“ შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატებებისა და ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2009 წლის 24 მარტი N 1089 – II

კანონით დადგენილ ამ წესებში გაუგებარია ბევრი არსებითი ასპექტი, კერძოდ: გაუგებარია, რატომ უნდა შეიმუშაოს სწორედ კანონში დასახელებულმა სამმა კონკრეტულმა სამეცნიერო დაწესებულებამ დასკვნა; გაუგებარია, ასევე, ერთობლივი დასკვნის მომზადების მეთოდი; გულისხმობს, თუ არა დასკვნის მომზადება სპეციალურ კვლევებს, სავლელ ექსპედიციებს; ვინ აფინანსებს ასეთ დასკვნაზე მომუშავე ჯგუფის მუშაობას და ა.შ.; ხაზი უნდა გავუსვათ, რომ დასკვნის განხილვა დაინტერესებული საზოგადოების (ადგილობრივი მოსახლეობა, სხვა სამეცნიერო ინსტიტუტები, არასამთავრობო ორგანიზაციები და სხვ.) მონაწილეობით, გათვალისწინებული არ არის.

3. კანონმა, კიდევ ერთი გამონაკლისის სახით, დაუშვა წითელ ნუსხაში შეტანილი მცენარეების მოპოვების შესაძლებლობა განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ობიექტისა და ინფრასტრუქტურის მშენებლობისას⁸. კანონში შეტანილი ცვლილების⁹ თანახმად, ასეთი პროექტების განხორციელებისას, „წითელ ნუსხაში“ შეტანილ მცენარეთა სახეობების ბუნებრივი გარემოდან ამოღება ხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამაზე გადაწყვეტილებას მიიღებს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, მხოლოდ სხვა სამინისტროს თხოვნის საფუძველზე.

ამ შემთხვევაშიც, გაუგებარია: რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს (რა საკითხებს უნდა მოიცავდეს) ეს დასკვნა; რა წესით უნდა ხდებოდეს მისი შემუშავება; ვინ აფინანსებს და ვინ შეიმუშავებს დასკვნას. საჯარო განხილვების გამართვა არც ასეთი გადაწყვეტილების მიღების პროცესშია გათვალისწინებული.

4. გზშ პროცედურის გაუმართაობა უარყოფითად მოქმედებს ბიომრავალფეროვნების მდგომარეობაზე როგორც ეკონომიკური, ისე კონსერვაციული პროექტების (მაგალითად, დაცული ტერიტორიების დაგეგმვა/დაარსება) განხორციელებისას. ქვემოთ ყურადღებას გავამახვილებთ ამ უკანასკნელზე.

როგორც ცნობილია, დაცული ტერიტორიის შექმნის ძირითადი მიზანია ბიომრავალფეროვნების

⁸ ამ ცვლილების შეტანაც მოხდა კონკრეტული პროექტის – სამცხე-ჯავახეთის სავტომობილო გზის რეაბილიტაციის გამო, როდესაც გაირკვა, რომ მის ერთ-ერთ მონაკვეთს უნდა გაველო უთხოვარი კორომზუ.

⁹ საქართველოს კანონი „საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და „წითელი წიგნის“ შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2009 წლის 3 ნოემბერი, N 1917 – III

კონსერვაცია. ამისათვის აუცილებელია, რომ დაცული ტერიტორიის კატეგორია, მისი ფართობი, საზღვრები, დაცვის რეჟიმი ადეკვატურად იყოს შერჩეული და შეესაბამებოდეს კონსერვაციის საჭიროებებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, დაცული ტერიტორიის დაარსება უკუეფექტს იქონიებს ბიომრავალფეროვნების მდგომარეობაზე.

ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ დაცული ტერიტორიის კატეგორიის შერჩევა მოხდეს ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის საჭიროების შესაბამისად¹⁰. უარყოფითი შედეგი შეიძლება გამოიღოს როგორც ოპტიმალურზე დაბალი, ისე მაღალი კატეგორიის დაცული ტერიტორიის დაარსებამ: დაბალმა კატეგორიამ, რაც გულისხმობს დაცვის შედარებით რბილ რეჟიმს, შესაძლებელია ვერ უზრუნველყოს არსებული საფრთხეების განეიტრალება; მკაცრი რეჟიმის დაცული ტერიტორიის (ნაკრძალი, ეროვნული პარკის მკაცრის დაცვის ზონა – აკრძალულია ყოველგვარი ჩარევა) დაარსებამ ისეთ ეკოსისტემაში, სადაც აუცილებელია სახეობის/ლანდშაფტის აღდგენის ღონისძიებების განხორციელება, ასევე შეიძლება დააჩქაროს ბიომრავალფეროვნების დეგრადაცია.

დაცული ტერიტორიის დაარსებისას დიდ პრობლემას წარმოადგენს ინსულარიზაციის ეფექტის თავიდან აცილება. ამ მოვლენას ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც დაცული ტერიტორიის ფარგლებს გარეთ ხვდება სახეობის ჰაბიტატის (საბინადრო გარემოს) მნიშვნელოვანი ნაწილი, მაგალითად, დასარწყულბელი, გამრავლების ადგილები და სხვა გადარჩენის სტაციები, ან როდესაც დაცული ტერიტორიის ფართობი არ არის საკმარისი სახეობის შენარჩუნებისათვის. ინსულარიზაცია შესაძლებელია პოპულაციის გადაშენების მიზეზიც კი გახდეს.

დაცულ ტერიტორიებს დიდ პრობლემებს უქმნის მათი დაარსებისას ტრადიციული მიწათსარგებლობის საკითხების გაუთვალისწინებლობა. მაგალითისთვის, თბილისის ეროვნული პარკის საზღვრებში აღმოჩნდა საგარეჯოს რაიონში მდებარე ნავთობის ჭაბურღილები; ამავე პარკის ვიზიტორთა ზონა მოხვდა თბილისის შემოვლითი რკინიგზის საპროექტო მარშრუტზე. შედეგად, პარკის ტერიტორია დანაწევრდა. სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების, სამოვრების და შემის დამზადების ადგილების დაცული ტერიტორიების ფარგლებში მოხვედრამ არაერთი პრობლემა შეუქმნა

დაცულ ტერიტორიებს და გარკვეულწილად გამოიწვია მათი დაარსების მიზნების (და გარემოსდაცვითი იდეების) დისკრედიტაცია.

დღეისათვის არ არსებობს ფორმალიზებული პროცედურა, რომელიც განსაზღვრავდა, თუ როგორ უნდა მომზადდეს ახალი დაცული ტერიტორიის შექმნის საკითხი (დაარსების კანონის მომზადება, რომელიც განსაზღვრავს დაცული ტერიტორიის საზღვრებს, ფართობს და დაცვის რეჟიმს; დაცული ტერიტორიის მენეჯმენტის გეგმის მომზადება, საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები).

5. არსებული სამართლებრივი ბაზა ასევე შეუძლებელს ხდის კონსერვაციული ცენტრების, გენოფონდის რეზერვატების, სატყეო პლანტაციებისა და სანერგების შექმნის საკითხს, ან ვერ უზრუნველყოფს ბიომრავალფეროვნების დეგრადაციის საფრთხის აცილებას, მათი არსებობის შემთხვევაში. მაგალითად, უკანასკნელ წლებში ბათუმში აშენდა დელფინარიუმი. დაინტერესებული საზოგადოებისათვის დღემდე უცნობია, აკმაყოფილებს, თუ არა დელფინარიუმი ეკოლოგიურ მოთხოვნებს, რა სახეობების წარმომადგენლები ბინადრობენ, რა რაოდენობით, სად მოხდა მათი მოპოვება და ა.შ.

6. ხე-ტყის დამზადების გრძელვადიანი ლიცენზიების მფლობელები ვალდებული არიან შეიმუშაონ ტყითსარგებლობის გეგმები, რომელთაც განიხილავს სატყეო დეპარტამენტი და ამტკიცებს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრი. გასათვალისწინებელია, რომ სატყეო დეპარტამენტი მონაწილეობს სალიცენზიო პირობების შესრულების მონიტორინგშიც და ტყითსარგებლობის გეგმის შემოწმებაში, რაც გარკვეულწილად, ინტერესთა კონფლიქტს შეიცავს. გარდა ამისა, იმ ტერიტორიებზე, რომელზეც ლიცენზიანტი არ ახორციელებს გრძელვადიანი სარგებლობას, გეგმას ადგენს ტყის ფონდის მართვის უფლების მქონე ორგანო – დაცული ტერიტორიების სააგენტო, ან სატყეო დეპარტამენტი. ცხადია, რომ საკუთარი შემუშავებული გეგმის განხილვასა და მონიტორინგს ერთი და იგივე დეპარტამენტი ვერ განახორციელებს. მთავრობის მიერ დაგეგმილი საკანონმდებლო ცვლილებების მიხედვით¹¹, მიმდინარეობს სატყეო დეპარტამენტის რეორგანიზაცია და მის ნაცვლად, საქართველოს სამართლის იურიდიული პირის - სატყეო სააგენტოს -

¹⁰ საქართველოს კანონმდებლობით დაშვებული დაცული ტერიტორიების სახეები შეესაბამება ბუნების დაცვის მსოფლიო კავშირის კატეგორიებს.

¹¹ საქართველოს კანონი საქართველოს სამართლის იურიდიული პირის სატყეო სააგენტოს შესახებ, მიღებულია 2010 წლის 6 ივლისს, ძალაში შედის 2010 წლის 1 აგვისტოდან.

ჩამოყალიბება. სააგენტოს ფუნქციებს შეადგენს გარკვეული სამეურნეო საქმიანობის განხორციელება, ტყითარგებლობის გეგმების შედგენა და სხვ. შედეგად, არსებული კანონმდებლობის ფარგლებში ზემოთ განხილული წინააღმდეგობები კიდევ უფრო გაღრმავდება.

7. ხე-ტყის დამზადების ლიცენზიის ანალოგიური სალიცენზიო პირობები ვრცელდება სამონადირეო მეურნეობის ლიცენზიის მფლობელებზე. გაუგებარია, სამინისტროს რომელი დანაყოფი გაუძღვება ასეთი ლიცენზიებით გათვალისწინებული მართვის გეგმების განხილვა-დამტკიცების პროცესს.

8. არ არსებობს ბიომრავალფეროვნების ობიექტების მოპოვების (ცხოველები, არამერქნული მცენარეული რესურსები, სოკო) კვოტების დადგენის და მათი მონიტორინგის პროცედურა, შესაბამისად, დიდია შეცდომის დაშვების ან კორუფციული გადაწყვეტილებების მიღების ალბათობა. ამასთანავე, სალიცენზიო ობიექტების შესახებ არასრულყოფილი ინფორმაცია აფერხებს ამ სფეროში ინვესტიციების მოზიდვას.

3. პრობლემის გამოწვევი მიზეზების მიმოხილვა

როგორც შესავალში აღვნიშნეთ, ბიომრავალფეროვნების დაცვისა და მგრადი გამოყენების უზრუნველყოფის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს გზმ წარმოადგენს. მსოფლიოში არსებობს გზმ-ს განსხვავებული კანონმდებლობა და პრაქტიკა, თუმცა ბიომრავალფეროვნების კონვენციის მხარეთა კონფერენციის VIII/28 გადაწყვეტილების (CBD Decision VIII/28) თანახმად, გზმ-ს სისტემა უნდა მოიცავდეს შემდეგ ძირითად კომპონენტებს:

1. სკრინინგი (გაცხრილვა, პროცედურა, რომლითაც დგინდება საჭიროებს, თუ არა კონკრეტული საქმიანობა სრულმასშტაბიანი ან შეზღუდული გზმ-ს ჩატარებას);
2. სკოპინგი (პროცედურა, რომლითაც დგინდება გზმ ანგარიშის ფარგლები - დგება „ტექნიკური დავალება“);
3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება;
4. შემარბილებელი ღონისძიებების დადგენა;
5. გადაწყვეტილების მიღება პროექტის თაობაზე;
6. მონიტორინგი და შეფასება.

გზმ სისტემის აუცილებელი და უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია საზოგადოების ინფორმირება და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა; აუცილებელია საზოგადოების დროული ინფორმირება და გადაწყვეტილების მიღების ადრეულ ეტაპებზე ჩართვა, როდესაც ვარიანტები ჯერ კიდევ ღიაა და შესაძლებელია გადაწყვეტილებაზე გავლენის მოხდენა.

საქართველოში მოქმედი გზმ სისტემა არ შეესაბამება ამ სქემას და შორს დგას საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისაგან. განსაკუთრებით, ეს ითქმის ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნების ასპექტებზე. ამ ანალიზის მიზნებისთვის, გზმ სისტემის ძირითადი ნაკლოვანებები შეიძლება, ასე დახასიათდეს:

§ გზმ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობების ჩამონათვალი მოცემულია "გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ" საქართველოს კანონში. მასში არ შედის გარემოზე/ბიომრავალფეროვნებაზე ძლიერი ზეგავლენის მქონე ბევრი საქმიანობა: დაცული სახეობების ბუნებიდან ამოღება, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება, სასოფლო-სამეურნეო და კვების მრეწველობის საწარმოების, ატომური ელექტროსადგურების, ქაღალდის, ტყავის, საფეიქრო და ხე-ტყის მრეწველობის საწარმოების მშენებლობა-ფუნქციონირება. ამით კანონი ეწინააღმდეგება სხვადასხვა საერთაშორისო სამართლებრივ აქტს (მაგ., ორჰუსის კონვენციას).

§ გარკვეული საქმიანობა, განყენებულად აღებული, შესაძლოა, არ ახდენდეს ზემოქმედებას ბიომრავალფეროვნებაზე (მაგალითად, ხილის გადამამუშავებელი საწარმო, თხილის პლანტაციის გაშენება და სხვ.), თუმცა კონკრეტულ ვითარებაში ამავე საქმიანობამ შეიძლება გაზარდოს ბიომრავალფეროვნების დაკარგვის რისკი, თუ ის, მაგალითად, დაგეგმილია დაცული ტერიტორიის მიმდებარე ტერიტორიაზე, იშვიათი სახეობის ჰაბიტატში ან მოწყვლად ეკოსისტემაში და ა.შ. არსებული კანონმდებლობით, საქმიანობის განხორციელება გზმ-ს გარეშე ბიომრავალფეროვნების უცილობელ დეგრადაციას გამოიწვევდა.

§ ეროვნულ კანონმდებლობაში არ არის ფორმალიზებული სკრინინგისა და სკოპინგის პროცედურები.

§ გზმ-ის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის არსებული პროცედურა არ უზრუნველყოფს შესაფერისი კონსულტაციის ჩატარებას არც გზმ-

ის ანგარიშის მომზადების და არც გადაწყვეტილების მიღების ეტაპებზე. შესაბამისად, არ ხდება საზოგადოების მონაწილეობის, როგორც ინსტრუმენტის, გამოყენება გზშ-ის ანგარიშის ხარისხის გასაუმჯობესებლად და ამა თუ იმ საქმიანობის უარყოფითი გავლენის შესარბილებლად.

- § სანებართვო პირობებისა და გზშ ანგარიშით აღებული ვალდებულებების კონტროლისა და მონიტორინგის საკითხებს საქართველოს კანონმდებლობა ნათლად არ არეგულირებს და პრაქტიკულად არ ხორციელდება.
- § ბოლო დროს არსებული პრაქტიკით, ნებართვის მისაღებად წარდგენილ გზშ-ის ანგარიშებს სამინისტროს თანამშრომლები განიხილავენ (წინათ - დამოუკიდებელი, გარე, ექსპერტები), მიუხედავად იმისა, რომ მათი ცოდნა და შესაძლებლობები ამ მხრივ შეზღუდულია. ასეთი პრაქტიკის გამო, დამოუკიდებელი ექსპერტიზა, როგორც ასეთი, პრაქტიკულად აღარ არსებობს. ამასთანავე, საჯარო მოსამსახურეები, როგორც წესი, ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცესში გადაწყვეტილების მიღებისას სხვა სახელმწიფო უწყებების თუ ინვესტორების პრესის ქვეშ იმყოფებიან და ვერ ღებულობენ გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით ოპტიმალურ გადაწყვეტილებას. გზშ ანგარიშის განხილვაში იშვიათად ხდება ბიომრავალფეროვნების ექსპერტების ჩართვა.
- § სამინისტროს სტრუქტურულ ერთეულებს, რომელთა საქმიანობა დაკავშირებულია ბიომრავალფეროვნებასთან (ბიომრავალფეროვნების დაცვის, დაცული ტერიტორიებისა და სატყეო სამსახურები), ხშირად არ ეგზავნებათ განსახილველად სამინისტროში ნებართვის მისაღებად წარდგენილი გზშ ანგარიშები, ან მათ მიერ გამოთქმული აზრი არ აისახება სამინისტროს პოზიციაში, რის გამოც შეუძლებელი ხდება ბიომრავალფეროვნების შემცირების საფრთხის თავიდან აცილება.
- § ნებართვის მაძიებლის მიერ სამინისტროში წარდგენილ გზშ ანგარიშებში ხშირად ბიომრავალფეროვნების საკითხები ფორმალურადაა განხილული. მაგალითად, ხშირად განხილულია ისეთ სახეობებზე ზეგავლენა, რომლებიც საქმიანობის გავლენის ქვეშ მოქცეულ ტერიტორიაზე საერთოდ არ ვრცელდებიან. ხშირია შემთხვევებიც, როდესაც პირიქით, არ მოიხსენიება სახეობები, რომლებიც

რეალურად ექვევნიან საქმიანობის ზეგავლენის ქვეშ.

- § საფრთხის წინაშე მყოფ სახეობებსა და ეკოსისტემებზე საქმიანობის ზეგავლენის საკითხები, ასევე შემარბილებელი ღონისძიებები და სახეობებისა და ეკოსისტემების მონიტორინგის საკითხები, პრაქტიკულად არ ან იშვიათად აისახება გზშ ანგარიშებში.
- § გარემოს დაცვის ნორმები¹² ან არ არის შემუშავებული, ან ისინი საკმაოდ მოძველებულია (არ ხდება მათი პერიოდული განახლება, რასაც მოითხოვს კანონმდებლობა). არსებული ნორმების (მაგალითად, წყლისა და ჰაერის დაბინძურების ნორმები) შემუშავებისას ძირითადად გათვალისწინებულია საქმიანობების ზეგავლენა ადამიანის ჯანმრთელობაზე, ხოლო ბიომრავალფეროვნებაზე, მითუმეტეს, საფრთხის წინაშე მყოფ სახეობებზე ზემოქმედების პარამეტრები, არ არის გათვალისწინებული.

4. ალტერნატივების ანალიზი

როგორც ვნახეთ, კანონმდებლობით უზღუდვებელყოფილია ყველა ის პროცედურა, რომელიც დაეხმარებოდა გადაწყვეტილების მიმღებს და პროექტის/საქმიანობის განმახორციელებელს და ხელს შეუწყობდა როგორც ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შენარჩუნებას, ისე პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მყოფი მოსახლეობის უფლებებისა და ინტერესების დაცვას. არსებული კანონმდებლობა და პროცედურები ვერ უზრუნველყოფენ ინდუსტრიული საქმიანობის შედეგად ბიომრავალფეროვნებაზე მოსალოდნელი საზიანო ზემოქმედების აცილებას ან შერბილებას. არ არსებობს ასევე სამართლებრივი პროცედურები ისეთი ქმედებების განსახორციელებლად, როგორცაა დაცული ტერიტორიების შექმნისა და/ან არსებულისთვის კატეგორიის ცვლილების პროექტის შემუშავება; კონსერვაციული ცენტრების, გენოფონდის რეზერვატების, სანერგეების, სატყეო პლანტაციების შექმნა; გარემოდან ცოცხალი ცხოველის ამოღება (მიუხედავად იმისა, საფრთხის წინაშე დგას, თუ არა); ცხოველთა სამყაროს და არამერქმული მცენარეული რესურსების მოპოვების კვოტების დადგენა. დაცული ტერიტორიების, სატყეო და სამონადირეო მეურნეობების მართვის გეგმების დამტკიცების პროცედურა ან არ არსებობს, ან დასახვეწია. საფრთხის წინაშე მყოფი მცენარეთა სახეობების ამოღების

¹² იხ. საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“ და მისგან გამომდინარე კანონქვემდებარე აქტები

პროცედურა არადემოკრატიულია და ამასთანავე, ვერ უზრუნველყოფს ბიომრავალფეროვნების დაცვას.

ჩამოთვლილი პრობლემების გადაწყვეტა შესაძლებელი იქნებოდა გამართული გზშ პროცესის არსებობის შემთხვევაში, რაც გულისხმობს:

- § გზშ პროცესითა და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის (შემდგომში - გზნ) გაცემის პროცედურით იმ საქმიანობების დარეგულირებას, რომლებზეც ამჟამად არ ვრცელდება რაიმე სახის სამართლებრივი რეგულირების პროცედურა;
- § გზნ-ის გაცემის პროცედურაში/გზშ პროცედურაში სკრინინგისა და სკოპინგის საფეხურების დადგენას;
- § ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის საჭიროებების ასახვას სკრინინგისა და სკოპინგის მოთხოვნებში (ბიომრავალფეროვნების კონვენციის რეკომენდაციების გამოყენებით);
- § გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმების გაუმჯობესებას.

ამგვარი მიდგომა მისაღებია როგორც გარემოსდაცვითი, ისე პოლიტიკური და ეკონომიკური თვალსაზრისითაც.

გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით, გზშ პროცესის მეშვეობით აღნიშნული პრობლემატური საკითხების გადაწყვეტა, ერთის მხრივ, უზრუნველყოფს მნიშვნელოვანი პროექტების ბიომრავალფეროვნების კომპონენტებზე ზემოქმედების შერბილებას; ამასთანავე, შესაძლებელს გახდის მწყობრი პროცედურის შესაბამისად განხორციელდეს კონსერვაციული პროექტები (დაცული ტერიტორიები, კონსერვაციული ცენტრები, პლანტაციები და ა.შ), მათ შორის ისეთებიც, რომელთა სამართლებრივი რეგულირების საკითხი დღეისათვის ღიადაა დარჩენილი.

პოლიტიკური თვალსაზრისით, ეს მიდგომა ეთანხმება საქართველოს მთავრობის კურსს, გააძლიეროს კორუფციასთან ბრძოლა, აღმოფხვრას მისი მიზეზები, არ გაზარდოს არსებული ნებართვებისა და ლიცენზიების სახეების რაოდენობა. საერთაშორისო მოთხოვნებთან გზშ პროცესის დაახლოება მნიშვნელოვანია ქვეყნის ევროინტეგრაციის თვალსაზრისითაც.

ეკონომიკური თვალსაზრისით, ამგვარი მიდგომა მომგებიანია, ვინაიდან საქმიანობის განმახორციელებელი დაზოგავს დროს და თავიდან აიცილებს არასაჭირო, დაუსაბუთებელ ხარჯებს. შესაძლებელი იქნება საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანი ყველა რისკისა და მოსალოდნელი ხარჯის წინასწარ განსაზღვრა, მათ შორის, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გაუთვალისწინებლობასთან დაკავშირებული კონფლიქტური სიტუაციების თავიდან აცილება ან შერბილება.

სკრინინგის ფორმალიზებული პროცედურის არსებობა მომგებიანია გადაწყვეტილების მიმღებისთვისაც და საქმიანობის ინიციატორისათვის, ვინაიდან ამ ეტაპზე შეიძლება დადგინდეს რომ: (ა) საქმიანობა საერთოდ არ საჭიროებს გზშ-ს; (ბ) სრულმასშტაბიანი გზშ-ს ნაცვლად, საკმარისია მცირემასშტაბიანი კვლევა, ვინაიდან ზეგავლენა არ არის მნიშვნელოვანი; (გ) საჭიროა სრულმასშტაბიანი გზშ-ს ჩატარება; ან (დ) საქმიანობა გამოიწვევს ბიომრავალფეროვნების შეუქცევად დეგრადაციას, ამდენად მისი განხორციელება შეუძლებელია, ხოლო ამის დასადგენად სრულყოფილი გზშ პროცედურის ჩატარება (შესაბამისი ფინანსური დანახარჯით) აღარ არის საჭირო. სკოპინგის ეტაპზე დადგინდება, თუ რომელ საკითხებს უნდა მოიცავდეს გზშ ანგარიში, რაც შესაძლებელს გახდის, ანგარიშში შევიდეს მხოლოდ შემოთავაზებული საქმიანობისათვის საჭირო ინფორმაცია და მონაცემები. ანგარიში არ გადაიტვირთება უამრავი არასაჭირო ინფორმაციით, რაც თავისთავად გამოიწვევს დროისა და ხარჯების ეკონომიას და გაადვილებს მაკონტროლებელი უწყებისათვის ნებართვის პირობების მონიტორინგსა და კონტროლს. ინვესტორებს შეექმნებათ მეტი შესაძლებლობა, მოიზიდონ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და დონორების თანხები, საერთაშორისო მოთხოვნების შესაბამისი გზშ პროცედურით დამტკიცებული პროექტის განსახორციელებლად.

არგუმენტი, რომელიც შესაძლოა, წამოყენებულ იქნეს ამ ცვლილებების საწინააღმდეგოდ არის ის, თუ რამდენად მზადაა ბიუროკრატიული აპარატი, იმუშაოს ამ პროცედურების მიხედვით. ამ არგუმენტის საპასუხოდ, უნდა განვმარტოთ შემდეგი:

საქმე ისაა, რომ მიუხედავად სკრინინგის პროცედურის არარსებობისა, პრაქტიკული საჭიროებიდან გამომდინარე, სამინისტროში მაინც არსებობს „არაფორმალური“ სკრინინგის პრაქტიკა. სკოპინგის

პროცედურის აუცილებლობაზეც კვლავ არსებული პრაქტიკა მეტყველებს - გზნ-ის მაძიებელი გზმ ანგარიშის პროექტის საჯარო განხილვების ეტაპზე ამ დოკუმენტის ასლს განსახილველად წარუდგენს სამინისტროს. სამინისტროს სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულები ახორციელებენ ე.წ. "წინასწარ განხილვას", ამზადებენ შენიშვნებს და აწვდიან განმცხადებელს. ყურადსაღებია, რომ როგორც წესი, შენიშვნის ავტორები ვეღარ იღებენ ინფორმაციას, მოხდა თუ არა მათი გათვალისწინება. სკოპინგის ფორმალიზებული პროცედურის არარსებობის გამო. არ არის ასევე დადგენილი, სამინისტროს რომელ სტრუქტურულ ერთეულს ან რა სპეციალობის ექსპერტებს უნდა გაეგზავნოს გზმ ანგარიშის პროექტი განსახილველად; ეს ხდება პიროვნული შეხედულებების შესაბამისად. სამართლებრივად დადგენილი პროცედურების ნაცვლად სუბიექტური შეხედულებების გამოყენება ზრდის შეცდომის დაშვებისა და კორუფციის შესაძლებლობას. პრაქტიკულად, სამინისტრო მაინც ასრულებს იმ მოცულობის სამუშაოს და უფრო მეტსაც, ვიდრე ის შეასრულებდა სკრინინგისა და სკოპინგის ეტაპის ფორმალიზებული პროცედურების არსებობის შემთხვევაში.

შემოთავაზებული მექანიზმის საშუალებით შესაძლებელი გახდება იმ სამართლებრივი ხარვეზების აღმოფხვრა, რომელიც დაკავშირებულია საქართველოს "წითელ ნუსხაში" შეტანილი სახეობების ბუნებრივი გარემოდან ამოღების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებასთან, მიუხედავად იმისა, დაცული სახეობის ბუნებიდან ამოღების მიზანი იქნება ინდუსტრიული პროექტის განხორციელება თუ დაცულ ტერიტორიაში ან სამონადირეო მეურნეობაში აღდგენის და/ან ამ სახეობის გამრავლება. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, პროცედურა უზრუნველყოფს როგორც ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო კვლევის ჩატარებას, რაც ასე აუცილებელია გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების შენარჩუნებისათვის, ისე დაინტერესებული საზოგადოების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობას.

დაცული ტერიტორიების შექმნასთან დაკავშირებული ზემოთ ჩამოთვლილი პრობლემების (დაცული ტერიტორიის ზონირების, საზღვრების, ფართობის და დაცვის რეჟიმის განსაზღვრა, მენეჯმენტის გეგმის მომზადება, მიწათსარგებლობასთან დაკავშირებული კონფლიქტები) გადაჭრა შესაძლებელია მხოლოდ სპეციალური კვლევების მეშვეობით. ასევე, ადგილობრივ მოსახლეობასთან შესაძლო

კონფლიქტების პრევენციისათვის აუცილებელია, რომ დაცული ტერიტორიის შექმნის გადაწყვეტილება მიიღებოდეს გამჭვირვალე, დემოკრატიული საჯარო განხილვების საფუძველზე. ამ პრობლემებს უცილობლად მოაგვარებს გზმ-ს პროცედურა. გარდა ამისა, ეს მიდგომა გაუიოლებდა საერთაშორისო გარემოსდაცვით ორგანიზაციებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს დაფინანსების მოძიებას ახალი დაცული ტერიტორიების შექმნისა და არსებულის მოდერნიზაციისათვის.

შემოთავაზებული მექანიზმით ასევე შესაძლებელი გახდებოდა კონსერვაციული ცენტრების, გენოფონდის რეზერვატების, სატყეო პლანტაციებისა და სანერგეების შექმნასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ხარვეზების გამოსწორება.

მექანიზმი ასევე გამართლებულია ბიომრავალფეროვნების ობიექტების მოპოვების (ცხოველები, არამერქნული მცენარეული რესურსები, სოკო) კვოტების დადგენისათვის. სახელმწიფოსთვისაც და ინვესტორისათვის მომგებიანია, მიიღოს რეალური ინფორმაცია ბიომრავალფეროვნების ობიექტის მოპოვების კვოტის შესახებ, ასევე არსებობდეს სამართლებრივი პროცედურა ზიანის მიყენების გარეშე დაცული სახეობების მოპოვებისათვის.

მექანიზმი მოხერხებული იქნება სალიცენზიო პირობების (ხე-ტყის დამზადების გრძელვადიანი ლიცენზიის სამონადირეო მეურნეობის ლიცენზიის) მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგისათვის, ვინაიდან ის უზრუნველყოფს სამინისტროს შიგნით ერთგვაროვანი პროცედურის არსებობას და გამორიცხავს სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღებას. ტყითსარგებლობის გეგმის დამტკიცების და შემდგომი მონიტორინგის არსებული პროცედურა პრაქტიკულად ანალოგიურია გზნ-ის გაცემის პროცედურისა. პირველ შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიღების ორგანიზებას ახორციელებს სატყეო დეპარტამენტი, ხოლო გზნ-ის შემთხვევაში – ლიცენზიებისა და ნებართვების სამსახური. ერთი სამინისტროს ფარგლებში შინაარსობრივად მსგავსი (პარალელური) პროცედურების არსებობა, ვფიქრობთ, მიზანშეუწონელია. ამდენად, ჩვენი აზრით, პროცესები უფრო ნათელი იქნებოდა და აცილებული იქნებოდა ინტერესთა კონფლიქტი, თუ ეს საკითხი გადაწყდებოდა გზნ-ის მეშვეობით.

ალტერნატივების ანალიზისა და დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციისას გამოიკვეთა, რომ

აღწერილი მექანიზმის შემოღებაზე გადაწყვეტილების მიღებისას გასათვალისწინებელია ჩვენს ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური ტენდენციები. კერძოდ ის, რომ ხშირად, საქართველოს მმართველი პოლიტიკური გუნდი კონსერვაციულ პროექტებს განვითარების/ეკონომიკური პროექტების შემაფერხებლად აღიქვამს და ამდენად, დაცული ტერიტორიების შექმნა ხშირად აწყდება ხელოვნურ ბარიერებს. მაგალითისთვის: გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ მთავრობის სხდომაზე წარდგენილი პროექტი ჯავახეთის ტბებზე რამსარის კონვენციით დაცული საერთაშორისო მნიშვნელობის ტერიტორიის დაარსების აუცილებლობის შესახებ მთავრობამ არ გაიზიარა ენერგეტიკის, ეკონომიკური განვითარებისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროების პოზიციის გამო; ცენტრალურ კავკასიონზე, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთში დაცული ტერიტორიის შექმნის კანონპროექტი დაიბლოკა ენერგეტიკის სამინისტროს მიერ იმ მოტივით, რომ საპროექტო ტერიტორია მოიცავდა ზოგიერთ მდინარეს, სადაც შესაძლებელია ოდესმე აშენდეს ჰეს-ები. ზემოთ აღწერილი ტენდენციის გათვალისწინებით, დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციისას გამოიკვეთა პოზიცია, რომ დაცული ტერიტორიების შექმნის საკითხის გზნ-ის პროცედურით დარეგულირების შემთხვევაში, შესაძლებელია დაცული ტერიტორიების დაარსებისათვის წარმოიქმნას დამატებითი ბარიერი. ამ მოსაზრების სასარგებლოდ ასევე გასათვალისწინებელია ისიც, რომ მთავრობაში სულ უფრო აქტიურად განიხილება გზნ-ის გაცემის პროცედურის კიდევ უფრო შემცირების/გამარტივების საკითხი.

თუ შევაჯამებთ, ალტერნატიული პოზიცია შემდეგია – ვინაიდან გზმ-სა და გზნ-ის გაცემის მარეგულირებელი კანონმდებლობა ისედაც მეტად წინააღმდეგობრივია საქართველოში, ალტერნატიულად, ამ ეტაპზე შესაძლოა უფრო მისაღები იყოს, ახალი დაცული ტერიტორიის დაარსების და/ან ძველის მოდერნიზაციისათვის საჭირო კვლევების მომზადების პროცედურა გაიწეროს დაცული ტერიტორიების მარეგულირებელ შესაბამის კანონმდებლობაში. აქვე უნდა იქნეს გათვალისწინებული როგორც კვლევების ჩატარების, ისე გადაწყვეტილების მიღებისას საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის საკითხიც.

დაცული ტერიტორიების დაარსებისათვის /მოდერნიზებისთვის გზმ პროცედურის შემოღების სასარგებლოდ უნდა ითქვას, რომ ამ გზით შეიქმნება

სამართლებრივი პროცედურა, რომელიც შესაძლებელს გახდის, გადაწყვეტილება მიღებულ იქნეს „მომხრე“ და „მოწინააღმდეგე“ უწყებების მხრიდან კონსტრუქციული კამათის რეჟიმში. ეკონომიკის ან ენერგეტიკის სამინისტროებს მეტი მტკიცება დასჭირდებათ იმისათვის, რომ დაასაბუთონ თავისი გეგმების უპირატესობა, ხოლო გარემოსდაცვით უწყებას – კონსერვაციული ქმედებების განხორციელების აუცილებლობის დასაბუთებლად. ამ შემთხვევაში, საკითხის გადაწყვეტაზე გავლენას ნაკლებად მოახდენს "გავლენიანი" სამინისტროების დაუსაბუთებელი პოზიცია, ხოლო დაცული ტერიტორიის დაარსების მომხრეებს მეტი შესაძლებლობა ექნებათ ამტკიცონ თავისი პროექტის საჭიროება. მაგალითად, მარტივად გამოჩნდებოდა, რომ სრულიად უსაფუძვლო იყო დაგეგმილი ფარავნისა და საღამოს ჰეს-ების გამო, ფარავნის ტბისა და საღამოს ტბის დაცული ტერიტორიების საკითხის განუხილველად დატოვება: ფარავნის ჰეს-ი დაგეგმილია მდინარე ფარავანზე, ტბისგან საკმაოდ მოშორებით, ხოლო საღამოს ჰეს-ი – ასევე ტბისგან საკმაოდ მოშორებით, სოფელ არაკალთან. ამასთანავე ამ ტერიტორიებზე უამრავი ისტორიული და არქეოლოგიური ძეგლია, რომელთაც ჰეს-ების აშენების შემთხვევაში, წყლით დაფარვა დაემუქრება. ყველა ამ ფაქტორის კომპლექსურ ანალიზს უზრუნველყოფს გზმ პროცესი. სხვაგვარად რომ ითქვას, სამართლებრივ ჩარჩოებში მოექცევა კონკრეტულ ტერიტორიაზე მომავალი საქმიანობის განსაზღვრის საკითხი¹³.

დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციისას, გამოიკვეთა ასევე, რომ ამ დოკუმენტში დასმული სხვა პრობლემებიც ძალზე აქტუალურია (ტყითსარგებლობის გეგმების დამტკიცება, სამონადირეო მეურნეობების მართვის გეგმების დამტკიცება, დაცული სახეობების ბუნებიდან ამოღება და ა.შ.), ხოლო შესაბამისი სამართლებრივი რეგულირება ძალზე სუსტია ან საერთოდ არ არსებობს. ისევე როგორც დაცული ტერიტორიების შემთხვევაში (იხ. ზემოთ), ამ ეტაპზე არსებობს გარკვეული აზრთა სხვადასხვაობა, თუ რომელ კანონმდებლობაში შევიდეს ცვლილებები გზმ-ს მარეგულირებელ, თუ ცალ-ცალკე, დარგობრივ კანონმდებლობაში.

¹³ საკითხი, თუ რა ტიპის საქმიანობის დაწყება არის მიზანშეწონილი ამა თუ იმ ტერიტორიაზე, რა თქმა უნდა, უფრო მიზანშეწონილია გადაწყდეს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასებისა და სისტემური სივრცითი დაგეგმარების საფუძველზე, მაგრამ ვფიქრობთ, საქართველოს შემთხვევაში, ამ მიმართულებით გაუმჯობესებები უფრო შორეული მომავლის პერსპექტივაში უნდა იქნეს განხილული.

ჩვენი აზრით, საუკეთესო შედეგის მისაღწევად, მიზანშეწონილია, რომ თითოეული პრობლემური საკითხისათვის გაკეთდეს ე.წ. SWOT ანალიზი (ძლიერი და სუსტი მხარეების, ასევე შესაძლებლობებისა და საფრთხეების ანალიზი) ყველა დაინტერესებული მხარის მონაწილეობით. SWOT ანალიზის შედეგად ცხადი გახდება, თუ როგორ უფრო უკეთ მოხერხდება პრობლემის გადაჭრა: გზშ-ს მარეგულირებელი, თუ სხვადასხვა დარგობრივი კანონმდებლობის ცვლილებით. ნებისმიერ შემთხვევაში, შემოთავაზებული სამართლებრივი მექანიზმი არ უნდა დაემსგავსოს „ახალი ველოსიპედის გამოგონებას“. აქ კვლავ გავიმეორებთ, რომ საერთაშორისო კონვენციებისა და მსოფლიოში არსებული პრაქტიკის თანახმად, ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შენარჩუნების, მდგრადი გამოყენებისა და სარგებლის სამართლიანი განაწილების მთავარ და უნივერსალურ ინსტრუმენტს სწორედ გზშ წარმოადგენს.

სამწუხაროდ, გადაწყვეტილებების მიმღებებს (ეს ეხება საჯარო სამსახურის იერარქიის როგორც მაღალი, ისე საშუალო და დაბალი საფეხურის წარმომადგენლებს), სრულყოფილად არ ესმით გზშ პროცესის არსი. ამიტომ, ზემოთ ჩამოთვლილი პრობლემების მოგვარების გზებზე მსჯელობისას, ისინი ხშირად ვერ გამოდიან გზშ გაცემის არსებული მანკიერი პრაქტიკის ჩარჩოებიდან. ეს მანკიერი პრაქტიკა კი, ერთის მხრივ, განპირობებულია დაუხვეწავი კანონმდებლობით, ხოლო მეორეს მხრივ, ცოდნის ნაკლებობითა და გარემოსდაცვითი და სოციალური თვალსაზრისით მისაღები ცვლილებების განხორციელებისათვის პოლიტიკური ნების არქონით.

დასასრულს, გამართული გზშ პროცესის საჭიროების დასადასტურებლად, შესაძლებელია, გავიხსენოთ „შავი ზღვის რეგიონული ელექტროგადაცემის პროექტი“¹⁴. პროექტის გზშ პროცესი წარიმართა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პროცედურების შესაბამისად - ჩატარდა სკრინინგისა და სკოპინგის ეტაპები; პროექტის ინტერესებიდან გამომდინარე, პროექტის ინიციატორმა - ენერგეტიკის სამინისტრომ, ჩატარა გაცილებით მეტი საჯარო შეხვედრა და კონსულტაცია, ვიდრე ამას მოითხოვდა ეროვნული კანონმდებლობა. შედეგად, პროექტის განხორციელებისათვის შეიქმნა მარშრუტი, რომელიც მისაღებია არა მხოლოდ

ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის, არამედ ტექნიკური და გრძელვადიან პერსპექტივაში, ფინანსური თვალსაზრისითაც. თავიდან იქნა აცილებული ბორჯომ-ხარაგაულის ეროვნული პარკის დეგრადაციის საფრთხე, ხოლო ევროკომისიამ, იხელმძღვანელა რა ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის ინტერესებით, გამოყო დამატებითი თანხები გზშ პროცესში გამონახული ყველასათვის მისაღები ალტერნატივის დასაფინანსებლად.

¹⁴ პროექტი ითვალისწინებს 500 კვ-იანი ელექტროგადამცემი ხაზის რეაბილიტაციას/შენიშვნას დასავლეთ საქართველოდან თურქეთისა და აზერბაიჯანის საზღვრამდე და მას აფინანსებენ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები.

5. რეკომენდაციები

ქვემოთ წარმოდგენილია გზშ პროცესის მეშვეობით ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნების ხელშეწყობისათვის აუცილებელი საკანონმდებლო ცვლილებები:

- § „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ გზშ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობების ჩამონათვალს უნდა დაემატოს ორჭუსის კონვენციით განსაზღვრული ყველა ის საქმიანობა, რომელსაც ამჟამად არ მოიცავს აღნიშნული კანონი.
- § გზნ-ის გაცემის პროცედურაში უნდა დადგინდეს სკრინინგისა და სკოპინგის საფეხურები (შესაძლოა, ამ საფეხურების კომბინირებაც) და ამ ეტაპებზე გადაწყვეტილების მიღებისას საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები. ძალზე მნიშვნელოვანია, ასევე რომ საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები გაუმჯობესდეს გზშ პროცესისა და გადაწყვეტილებების მიღების მთელ ციკლში.
- § სკრინინგისა და სკოპინგის ეტაპებზე გადაწყვეტილებების მიღებისას აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის საჭიროებები (ბიომრავალფეროვნების კონვენციის რეკომენდაციების გამოყენებით).
- § ჩვენი აზრით, გამართული გზშ-სა და გზნ-ის გაცემის პროცედურებით შესაძლებელია ისეთ საქმიანობების საუკეთესოდ დარეგულირება, როგორცაა: დაცული ტერიტორიების დაარსება და/ან კატეგორიის ცვლილება, დაცული სახეობების ბუნებიდან ამოღება, კომერციული მიზნით სახეობების ბუნებიდან ამოღება, კონსერვაციული ცენტრების, გენოფონდის რეზერვატების, სანერგების, სატყეო პლანტაციების შექმნა, გარემოსდაცვითი მენეჯმენტის გეგმების დამტკიცება (სატყეო და სამონადირეო მეურნეობის).
- § უნდა მოხდეს კანონმდებლობით განსაზღვრული გარემოს დაცვის ნორმების (გარემოს მდგომარეობის ხარისხობრივი ნორმები, გარემოში მავნე ნივთიერებათა ემისიისა და მიკროორგანიზმებით გარემოს დაბინძურების ზღვრულად დასაშვები ნორმები, გარემოში ქიმიურ საშუალებათა გამოყენების ნორმები, ეკოლოგიური მოთხოვნები პროდუქციისადმი, გარემოზე დატვირთვის ნორმები), ასევე ტექნიკური რეგლამენტების განახლება/შემუშავება, ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის საჭიროებების გათვალისწინებით.
- § აუცილებელია „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ დებულების გადამუშავება, ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის საჭიროებების გათვალისწინებით.
- § ბიომრავალფეროვნებასთან დაკავშირებული საკითხების ჩართვა გზშ-ის ეროვნულ სისტემებში აუცილებლად საჭიროებს შესაძლებლობათა განვითარებისკენ მიმართული ღონისძიებების განხორციელებას. ამგვარი ღონისძიებები მიმართული უნდა იყოს გადაწყვეტილებების მიღება და ბიომრავალფეროვნების სფეროში მოღვაწე პრაქტიკოსებისათვის ცოდნის გადრმავებისკენ კონსერვაციულ ბიოლოგიაში, ეკოლოგიაში, ტაქსონომიაში; ასევე, თანამედროვე შეფასებით ინსტრუმენტებში, ტექნოლოგიებსა და პროცედურებში.

გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები წარმოადგენს მისი ავტორის მოსაზრებებს, გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს შეხედულებათა ამსახველად.

© მწვანე ალტერნატივა, 2010

თბილისი, 0179,

ვალთაშვილის ქ.#27/29, II სართ.

ტელ: (995 32) 22 38 74; 29 27 73

ფაქსი: (995 32) 22 38 74

GREENALT@GREENALT.ORG

WWW.GREENALT.ORG