

მწვანე ალტერნატივას შენიშვნები და წინადადებები

გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ 2015 წლის 1 მაისს საზოგადოებრივი განხილვისთვის გავრცელებული „გარემოზე ზემოქმედების შესახებ“ კანონპროექტის „პირველადი სამუშაო ვერსიის“ თაობაზე

18 მაისი, 2015

I. ზოგადი ხასიათის შენიშვნები

1. გაუგებარია, რატომ იქნა შერჩეული კანონპროექტის სათაურად - „გარემოზე ზემოქმედების შესახებ“, მაშინ, როდესაც კანონპროექტის მიღების მიზანია (ან უნდა იყოს) გარემოს დაცვა მავნე ზეგავლენისგან. ანალოგიურად, გაუგებარია, რატომ იქნა დატოვებული ნებართვის სახელწოდებად „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა“.

2. კანონპროექტის არც საწყის მუხლებში (მიზნები, ამოცანები, ტერმინთა განმარტება,) და არც შემდგომ ტექსტში, არ არის ნათლად განმარტებული გარემოზე ზემოქმედების შეფასების არსი და მნიშვნელობა.

3. არ არის სამართლებრივად სწორი კომპეტენტური ორგანოს მიერ დაგეგმილ საქმიანობაზე გადაწყვეტილების მიღების შედეგად ნებართვის გაცემა. როგორც ცნობილია, საქართველოში ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის ზოგად წესებს განსაზღვრავს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების“ შესახებ. ეს კანონი ნათლად ადგენს, თუ რა შემთხვევაში გაიცემა ნებართვა და რა შემთხვევაში - ლიცენზია. კერძოდ, კანონის თანახმად, ნებართვა გაიცემა ქმედებაზე - ანუ ნებისმერი სახის ნებართვა იძლევა ქმედების განხორციელების უფლებას; ლიცენზია კი, გაიცემა საქმიანობაზე - ნებისმიერი სახის ლიცენზია იძლევა საქმიანობის განხორციელების უფლებას. კანონი იქვე განასხვავებს ლიცენზიის ოთხ სახეობას, რომელთაგან ერთ-ერთი - „საქმიანობის ლიცენზია“ - ზუსტად შეესატყვისება წარმოდგენილი კანონპროექტით შემოთავაზებული საქმიანობების განხორციელების უფლების მიმნიჭებელი დოკუმენტის შინაარსს. საგულისხმოა, რომ თავად კანონპროექტშიც, ყველგან საუბარია არა „ქმედებაზე“, არამედ „საქმიანობაზე“. ამდენად, პრინციპულად არასწორია ადმინისტრაციული პროცედურების წარმართვა ნებართვის გასაცემად.

დღეს მოქმედ კანონმდებლობაში დაშვებული ასეთი შეუსაბამობა იმითაა გამოწვეული, რომ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა და დაგეგმილ საქმიანობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ხელოვნურად იქნა „ინტეგრირებული“ მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესში (მშენებლობა მართლაც ერთჯერადი ქმედებაა). ამჟამად მოქმედი რეგულირება

პრინციპულად მიუღებელი და არასწორია, რაც არაერთხელ პრაქტიკულად დადასტურდა გასულ წლებში.

4. კანონპროექტს თან არ ერთვის ცვლილებები „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონსა და „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“ კანონში, რაც გვაფიქრებინებს იმას, რომ კანონპროექტის ავტორები არ აპირებენ გამოასწორონ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ამჟამად მოქმედი სისტემის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაკლოვანება (რომელიც, ასევე, მნიშვნელოვნად აშორებს საქართველოს კანონმდებლობას ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივებისგან). საუბარია „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პირველი მუხლით დაშვებულ გამოწვევებსა და „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“ კანონით დადგენილ ე.წ. წინასწარი ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის წესზე.

5. კანონპროექტში არ არის ნათლად განმარტებული, რა სახის ადმინისტრაციული წარმოებით (საჯარო თუ მარტივი წესით) ხდება გადაწყვეტილებების მიღება ნებართვის გაცემაზე; ძალზე ბუნდოვანია და დამაბნეველია ინფორმაცია ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების დროისა და ვადების შესახებ (ზოგ შემთხვევაში, მითითებულია გაზეთში განცხადების გამოქვეყნების დღე, ზოგ შემთხვევაში - სამინისტროში განცხადების შეტანა). კანონპროექტის შინაარსიდან შეიძლება მიხვდე, რომ გადაწყვეტილება მიიღება მარტივი (თუმცა, როგორც აღვნიშნეთ, ეს პირდაპირ არ წერია) და არა საჯარო ადმინისტრაციული წესით, რაც იწვევს შეუსაბამობას კანონპროექტის სხვადასხვა მუხლს შორის, ამასთანავე, არ შეესაბამება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას და ევროკავშირის დირექტივებს.

6. კანონპროექტში არ არის ნახსენები, რა ხდება, როდესაც საქმე გვაქვს უკვე გაცემულ ნებართვაში მნიშვნელოვანი ტექნოლოგიური ცვლილების შემთხვევასთან. კანონპროექტი ასევე არაფერს ამბობს, რა ხდება ნებართვის 5-წლიანი ვადის ამოწურვის შემდეგ (მუხლი 10) - რა პროცედურებს უნდა მიჰყვეს მეწარმე და კომპეტენტური ორგანო, თუ საქმიანობა 5 წლის შემდეგ კვლავ გრძელდება; დაუდგენელია ასევე, ამ ეტაპზე გადაწყვეტილებების მიღებისას საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის შესაძლებლობები.

7. არ არის ნათელი, ზოგიერთი საქმიანობა, რომელიც დღევანდელი კანონმდებლობით არ საჭიროებს გზნ-ს და მხოლოდ რესურსით სარგებლობის ლიცენზიის საფუძველზე ხორციელდება, მომავალში როგორ განხორციელდება - უნდა მოიპოვოს, თუ არა საქმიანობის განმახორციელებელმა ნებართვაც და ლიცენზიაც და როგორ მოხდება ამ პროცედურების შეთანწყობა?

8. არ არის ნათელი, ამჟამად მიმდინარე საქმიანობის განმახორციელებელი, რომელიც დღევანდელი კანონმდებლობით არ საჭიროებს გზნ-ს და მხოლოდ რესურსით სარგებლობით ლიცენზიის საფუძველზე ხორციელდება, ვალდებული იქნება, თუ არა ჩაატაროს გზმ და მოიპოვოს ნებართვა.

9. კანონპროექტში არაფერია ნათქვამი გარემოსდაცვითი რეგლამენტების შესახებ, როგორც ეს მოცემულია მოქმედ კანონმდებლობაში. არ არის ნათელი, გაგრძელდება, თუ არა იმ საქმიანობების რეგლამენტებით რეგულირება, რომლებიც არ მოითხოვენ გზმ-ს ჩატარებას?

10. გაუგებარია, რატომ სჭირდება სამინისტროს უკვე მიღებული სხვადასხვა გადაწყვეტილების საკუთარ ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებისათვის სამი სამუშაო დღე, როდესაც ამ ტექნიკური პროცედურისთვის საკმარისია რამოდენიმე წუთი.

11. გაუგებარი და დაუსაბუთებელია სამინისტროსთვის განსახილველი დოკუმენტების ელექტრონული ფორმით წარდგენის გარდა, 4 ან 5 ნაბეჭდი ეგზემპლარების წარდგენის ვალდებულება, მითუმეტეს, რომ საქმისწარმოება უწყებაში ელექტრონულად მიმდინარეობს. ამასთან, გასაკვირია, რომ მაშინ, როდესაც ნამდვილად საჭიროა განსახილველი დოკუმენტების (გზშ ანგარიშის) რამოდენიმე ეგზემპლარის (არატექნიკური რეზიუმეს შემთხვევაში - შესაძლოა, ასობით ეგზემპლარის) ფიზიკური არსებობა საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფად, კანონპროექტის ავტორებს საერთოდ არ გახსენებიათ ეგზემპლარების საკითხი,

12. გაუგებარია საქმიანობების პირველ და მეორე კატეგორიებად დაყოფის პრინციპი (და ამდენად, გასაგებია, მაგრამ მიუღებელია, სკრინინგის კრიტერიუმების არარსებობა კანონპროექტში). კანონპროექტის მიხედვით, ერთადერთი განსხვავება ამ ორ კატეგორიას შორის არის ის, რომ მეორე კატეგორიის საქმიანობების დროს საზოგადოების მონაწილეობის უარესი პროცედურაა (10 დღით ნაკლები), ვიდრე პირველი კატეგორიის საქმიანობების დროს. აღნიშნული დაყოფა საფუძვლიანად განსხვავდება ევროკავშირის დირექტივაში მოცემული კატეგორიებად დაყოფის პრინციპისგან. კანონპროექტში დაკარგულია და გზშ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობების კატეგორიებად დაყოფის ძირითადი არსი და ამ დაყოფის კავშირი სკრინინგის და სკოპინგის საფეხურებთან. კანონპროექტში წარმოდგენილი დაყოფა აზრს უკარგავს სკრინინგს და იმ სარგებელს, რომელსაც იღებს საზოგადოება, გარემო, მეწარმე და გადაწყვეტილების მიმღები ამ საფეხურის შემოღებით.

II. კონკრეტული შენიშვნები და რეკომენდაციები, მუხლების მიხედვით

13. მე-2 მუხლის, მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი სასურველია, ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: უზრუნველყოს დაინტერესებული საზოგადოებისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, ყველა იმ მოსალოდნელი შედეგის თაობაზე, რაც შესაძლოა გამოწვეული იქნეს საქმიანობის განხორციელების ან სტრატეგიული დოკუმენტის მიღების შედეგად, *უზრუნველყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ეფექტური მონაწილეობა*, რათა მაქსიმალურად იქნეს თავიდან აცილებული, შემცირებული ან შერბილებული გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედება;

14. მე-3 მუხლში მოცემულ ტერმინებთან დაკავშირებით:

- „არატექნიკური რეზიუმე“ – სასურველია, ჩამოყალიბდეს შემდეგი სახით: „არატექნიკური რეზიუმე - მოკლე დოკუმენტი, რომელიც მოიცავს ამომწურავ ინფორმაციას (მათ შორის პროექტის განმარტებების, შინაარსის, ადგილის, შესაძლო ზემოქმედების შესახებ და სხვ.), შესრულებულია არატექნიკურ ენაზე და იოლად გასაგებია ფართო საზოგადოებისათვის.“;

- „გარემოზე ზემოქმედება“ - უნდა დაემატოს გარემოს კომპონენტები (ჰაერი, წყალი, მიწა, ნიადაგი, კლიმატი, ლანდშაფტი), ისევე როგორც ეს მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტშია.

- „გ.ბ“ ქვეპუნქტი სასურველია_ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „ბიომრავალფეროვნება (გენების, სახეობების და ეკოსისტემების დონეზე) და მისი შემადგენელი კომპონენტები“;

- „გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (ნებართვა) – როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, წარმოდგენილი რედაქცია ვერ გადმოსცემს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების არსსა და მნიშვნელობას. ამასთანავე, არსებული რედაქცია ორაზროვანია, ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა, თითქოს „საზოგადოების მონაწილეობისა და მათთან კონსულტაციისა და გზშ-ს ანგარიშის მომზადების ეტაპებიც“ საჭიროებიდან

გამომდინარეა და არა სავალდებულო. შემოთავაზებული განმარტება არ გამოხატავს გზშ-ს არსს. არ არის სწორი, ერთ ტერმინად გაერთიანდეს „შეფასება“ და „ნებართვა“.

- „გარემოს სტრატეგიული შეფასება (გსშ)“ - კანონპროექტში წარმოდგენილი რედაქცია საერთოდ არ გამოხატავს ინსტრუმენტის არსსა და მნიშვნელობას. ასევე, ინსტრუმენტის ქართული თარგმანი არ ასახავს მის შინაარსს; ჩვენი აზრით, უფრო რელევანტური იქნებოდა ტერმინის „გარემოზე ზეგავლენის (ან ზემოქმედების) სტრატეგიული შეფასება“ გამოყენება.

- „დამგეგმავი ორგანო“ - მხოლოდ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია სგშ-ს მომზადება?

- „ექსპერტი“ - განმარტებაში მოხსენიებული აქტი „გარდამავალ დებულებებში“ (მუხლი 39), სხვა სათაურითაა მოცემული

- „კონსულტანტი“- ეს ტერმინი შემდეგ საერთოდ არ გვხვდება კანონპროექტის ტექსტში. გაუგებარია, როგორ უნდა მოხდეს „კონსულტანტის“ კვალიფიკაციის და შესაძლებლობების შეფასება და ვის მიერ. საჭიროა, დაზუსტდეს, ან ამოღებულ უნდა იქნეს ეს პუნქტი.

- „ნებართვის მაძიებელი“ - ორაზროვანი განმარტებაა და მეტ სიცხადეს საჭიროებს.

- „საქმიანობა“ - აბსოლუტურად გაუგებარი, ბუნდოვანი, უსისტემო და ამდენად, ყოვლად მიუღებელი განმარტებაა.

- „სკოპინგი“ - სასურველია განიმარტოს შემდეგნაირად: „პროცედურა, რომლის დროს შედეგადაც დადგინდება საქმიანობის შედეგად ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე მოსალოდნელ ზემოქმედებასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი საკითხები, განისაზღვრება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ან გარემოს სტრატეგიული შეფასების ტექნიკური დავალება“.

15. მე-7 მუხლში (სკოპინგის განცხადება) საჭიროა დაემატოს, რომ არატექნიკური რეზიუმეს წარმოდგენა სავალდებულოა სკოპინგის ეტაპზე.

16. მე-8 მუხლში (სკოპინგის ანგარიშის განხილვა და დამტკიცება) აღნიშნული დღეების რაოდენობა არ არის საკმარისი. ამასთანავე, არსებული ფორმულირება ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა. აღნიშნული უნდა იყოს არა „მე-20 (მეოცე) სამუშაო დღეს“ და მე-10 (მეათე) სამუშაო დღეს, არამედ - „არაუადრეს 20 სამუშაო დღის ვადისა“ და „არაუადრეს 10 სამუშაო დღის ვადისა“.

აქვე, გაუგებარია, რატომ წარმართავს საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის პროცედურების ნაწილს სამინისტრო, ნაწილს კი - ნებართვის მაძიებელი (იგივე შენიშვნა ეხება გზშ ანგარიშის განხილვის ეტაპს, იმდენად, რამდენადაც აქაც იგივე მიდგომაა გამოყენებული). მაგალითად, სამინისტრო უზრუნველყოფს წარდგენილი განცხადებისა და ანგარიშის განთავსებას სამინისტროს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე; მაშინ, როდესაც საჯარო განხილვას აწყოებს ნებართვის მაძიებელი. სამინისტრო იღებს დაინტერესებული საზოგადოების შენიშვნებს, ხოლო შეხვედრის ოქმს ადგენს კვლავ ნებართვის მაძიებელი. დასასრულს, შენიშვნების გათვალისწინება/გაუთვალისწინებლობაზე პასუხისმგებლობას ისევ სამინისტრო იღებს.

აღწერილი მიდგომა პრინციპულად არასწორია და საჭიროებს ძირეულ გადახედვას. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა, ნებისმიერ ეტაპზე, არის

სახელმწიფოს და არა საქმიანობის განხორციელების მსურველის ვალდებულება. ეს ვალდებულება განმტკიცებულია ორპუსის კონვენციით და ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივებით. ამ ფუნქციის სრული ან ნაწილობრივი დელეგირება ყოვლად მიუღებელია! საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის მთელი პროცედურა უნდა წარმართოს კომპეტენტურმა სახელმწიფო ორგანომ.

17. მე-9 მუხლის მე-5 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი - ტექნოლოგიური ციკლის სრული სქემა ეს უნდა იყოს გზმ-ს ანგარიშის ნაწილი და არა თან დაერთოს გზმ-ს, როგორც დამოუკიდებელი დოკუმენტი, როგორც შემდეგ პუნქტშია მოცემული. აქვე „ზ“ ქვეპუნქტში, გაუგებარია, რას ნიშნავს „ცვლილებების პროგნოზის გამოწვევა“ და როგორ უნდა აღიწეროს ეს ქმედებები. ამავე პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი სასურველია, ჩამოყალიბდეს შემდეგი სახით: „საქმიანობის შეწყვეტის და/ან საქმიანობის მშენებლობის ან სხვა ეტაპის დასრულების შემთხვევაში გარემოს პირვანდელ მდგომარეობამდე მიყვანის გზებსა და საშუალებებს“.

ამავე ქვეპუნქტის „ლ“ ქვეპუნქტის ფორმულირებაში უნდა დაემატოს, რომ სკოპინგის ეტაპზე საზოგადოების მოსაზრებებისა და საექსპერტო კომისიის მიერ წარმოდგენილი დასკვნების გაუთვალისწინების შემთხვევაში, ნებართვის მაძიებელი ვალდებულია დაასაბუთოს ამის მიზეზი.

18. მე-9 მუხლის მე-11 და მე-12 პუნქტებთან დაკავშირებით, იხილეთ ჩვენი 16 შენიშვნა.

19. მე-10 მუხლში (ნებართვის გაცემა ან გაცემაზე უარის თქმა) მოცემული ვადა არ არის საკმარისი ინფორმირებული გადაწყვეტილების მისაღებად; ამასთანავე, ჩანაწერი ორაზროვანია.

20. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტში აღნიშნულია, რომ „გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, სამინისტრო უზრუნველყოფს საზოგადოების მიერ წარმოდგენილი არგუმენტირებული წერილობითი შენიშვნებისა და მოსაზრებების გათვალისწინებას“. მსგავსი ფორმულირება გამოყენებულია ასევე მე-8 მუხლში.

გაუგებარია, რას ნიშნავს „არგუმენტირებულ“, ვინ და როგორ წყვეტს საზოგადოების მიერ წარმოდგენილი შენიშვნა არგუმენტირებული იყო, თუ არა? რატომ არის ხაზგასმული, რომ მოსაზრება წერილობით უნდა იყოს წარმოდგენილი? ეს დღემდე საშუალებას აძლევს სამინისტროს, უგულვებლყოფს (ყურადღების მიღმა დატოვოს) ზეპირი განხილვების დროს წარდგენილი არგუმენტები. ასეთი ფორმულირება აზრს უკარგავს 33-ე მუხლს. ეს კომენტარი ასევე ეხება 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტს (გზმ-ს შემთხვევაში).

კანონპროექტის მიხედვით, იმდენად ცოტა დროა გამოყოფილი გადაწყვეტილების მიღებისათვის, რომ შეუძლებელი იქნება სამინისტროს მიერ დაინტერესებული საზოგადოების შენიშვნების გათვალისწინება. მუხლებს შორის ამგვარი შეუსაბამობა გამოწვეულია იმით, რომ გადაწყვეტილების მიღება არ ხდება საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოების გზით.

21. მე-11 მუხლი ძალზე ზოგადია და საჭიროებს მეტ დეტალიზაციას, როგორც დაგეგმილი საქმიანობის განსახორციელებლად სხვა ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემის პროცედურებთან კავშირის საჩვენებლად, ისე სხვა ნებართვებსა თუ ლიცენზიებში გზმ-ის შესაძლო ინტეგრირების კუთხით. მაგალითისთვის, მოცემული ფორმულირებით, არ არის ნათელი, კავშირი მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურასთან.

22. მე-14 მუხლი (ნებართვისგან გათავისუფლება) - გაუგებარია. კანონპროექტის მიხედვით, ნებართვისგან თავისუფლდება მხოლოდ ისეთი საქმიანობა, რომლის მიზანია ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ან/და საგანგებო სიტუაციით გამოწვეული გადაუდებელი

აუცილებლობიდან გამომდინარე ღონისძიებების გატარება. ასეთ საქმიანობას შეიძლება მხოლოდ სახელმწიფო/ადმინისტრაციული ორგანო ატარებდეს, რომელიც ისედაც გათავისუფლებულია ნებართვის აღების ვალდებულებისგან (დამატებით იხ. კომენტარი 4 ზემოთ). ჩამოთვლილი კატეგორიის საქმიანობებისთვის (ეროვნული უსაფრთხოება, საგანგებო სიტუაცია) კი, მეტად გაწეილი ბიუროკრატიული პროცედურები და ვადებია დაწესებული. საქმე თუ ეროვნული უსაფრთხოებას ან საგანგებო სიტუაციას ეხება, სამინისტრო ინფორმაციის საკუთარ ვებ-გვერდზე განთავსებას სამი დღე არ უნდა ანდომებდეს.

23. მე-15 მუხლი მთლიანად გაუგებარია. გაუგებარია, რა იგულისხმება 'საქმიანობის შემდგომ ანალიზში'. თუ საუბარია ანგარიშების მექანიზმზე, მაშინ ეს მექანიზმი განსაზღვრულია „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონით.

24. მე-17 მუხლი (გსშ-ს მიზანი და ამოცანები) - კანონპროექტიდან არ ჩანს, რამდენად სავალდებულო და აუცილებელია სგშ-ს ჩატარება მე-19 მუხლით განსაზღვრულ სფეროში პროექტების განხორციელების დასაწყებად. გაუგებარია, რა აზრი აქვს ენერგეტიკის სექტორის სგშ-ს ჩატარებას, ან საერთოდ ამ კანონის მიღებას, თუ სახელმწიფო ფორსირებული წესით ცდილობს მნიშვნელოვანი ენერგეტიკული პროექტების დაწყებას?

25. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტში სოციალური ზეგავლენა დაყვანილია მხოლოდ ჯანმრთელობაზე ზეგავლენაზე, რაც არ არის სწორი.

26. მე-18 მუხლში (გსშ-ს ეტაპები) გაუგებარია, რა უნდა იქნეს გამოკვლევითი სკრინინგის ეტაპზე, ვინაიდან მე-19 მუხლის მიხედვით, ხისტადაა განსაზღვრულია ის სფეროები, რომელსაც უტარდება გსშ. საჭიროა, ან გადაიხედოს საქმიანობების დანართებად დაყოფის პრინციპი, ან დადგინდეს სკრინინგის კრიტერიუმები. აღნიშნული კომენტარი ასევე ეხება კანონმპროექტის 21-ე მუხლსაც.

ამავე მუხლის მე-2 პუნქტში აღნიშნულია, რომ „დამგეგმავი ორგანოს მიერ სამინისტროსა და ჯანდაცვის სამინისტროში წარსადგენი ინფორმაციის შინაარსს, ფორმას, გსშ-ს განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების წესსა და პროცედურებს განსაზღვრავს მინისტრი და ჯანდაცვის მინისტრი ერთობლივი ბრძანებით.“. ამ კანონპროექტით პრაქტიკულად უკვე განსაზღვრულია ეს საკითხები. სამწუხაროდ, დღევანდელ კანონმდებლობაში სახეზეა, რომ კანონი და დებულებები პრაქტიკულად იმეორებენ ერთსადაიმევე შინაარსს.

27. მე-19 მუხლში მოცემულ ჩამონათვალს უნდა დაემატოს შემდეგი სექტორები - ნადირობა; წიაღის მოპოვება-გადამუშავება. აქვე, გაუგებარია, რა იგულისხმება სექტორში „მრეწველობა“.

28. მე-20 მუხლი აუცილებლად საჭიროებს განმარტებას და დასაბუთებას. ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტში აღნიშნულია: „ის სტრატეგიული დოკუმენტები, რომლებიც ეხება, ეროვნული უსაფრთხოების დაცვასთან, საგანგებო სიტუაციით გამოწვეული გადაუდებელი ღონისძიებების განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, ან საფინანსო ან/და საბიუჯეტო სფეროს.“.

საზოგადოდ, გსშ-ს არ ექვემდებარება საკითხები, რომლებიც ერთჯერადი გადაწყვეტას ან კონკრეტულ საკითხებს ეხება (როგორც წესი, ხშირად გამონაკლისია მსხვილი ინფრასტრუქტურული ხაზოვანი პროექტების ძირითადი მარშრუტები), ასეთებს აწესრიგებს გზშ. აქედან გამომდინარე, გაუგებარია,

რატომ არ საჭიროებს ეროვნული უსაფრთხოების დაცვასთან, ან საგანგებო სიტუაციებთან დაკავშირებული სტრატეგიული დოკუმენტები სგშ-ს; მაგალითად, ბუნებრივ კატასტროფებთან ბრძოლის ეროვნული სტრატეგია? ან სიღარიბესთან ბრძოლის ეროვნული სტრატეგია?

აქვე, გაუგებარი ფორმულირებაა მოცემული და დამატებით განმარტებას საჭიროებს იმავე პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი; გაუგებარია რა დოკუმენტები იგულისხმება აქ.

29. 22-ე და 23-ე მუხლებთან დაკავშირებით, იხილეთ ზემოთ ვალებთან დაკავშირებული შენიშვნები.

30. 34-ე მუხლის მეორე წინადადება („გარემოსდაცვითი მიმართულებით მომუშავე არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირს აქვს კანონიერი ინტერესი გარემოსდაცვითი საკითხების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების მიმართ.“) ამოსაღებია, რადგან ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ შესაძლებელი ისე განიმარტოს, რომ მოქალაქეს ან მოქალაქეთა გარკვეულ ჯგუფს არ შეიძლება ჰქონდეს კანონიერი ინტერესი.

31. 35-ე მუხლის მე-2 პუნქტში აღნიშნულია შემდეგი: “დაგეგმილი საქმიანობის ან სტრატეგიული დოკუმენტის სპეციფიკიდან გამომდინარე სამინისტროს უფლება აქვს საექსპერტო კომისიის წევრად მოიწვიოს უცხო ქვეყნის სუბიექტი (ფიზიკური ან იურიდიული პირი) ან მოქალაქეობის არმქონე პირი.” ეს გაუგებარი ფორმულირებაა. თუ იგულისხმება საქართველოს „მოქალაქეობის არმქონე პირი“, წესით, ის რომელიმე სხვა ქვეყნის მოქალაქე იქნება.

აქვე უნდა დაემატოს პუნქტი, რომლის თანახმადაც, კომისიის შექმნისას სამინისტრო ვალდებულია უზრუნველყოს ინტერესთა კონფლიქტების პრევენცია.

32. 36-ე მუხლი („საექსპერტო კომისიის ფუნქციები, უფლებები და მოვალეობები“) - რამდენად სწორია, რომ საექსპერტო კომისიის დასკვნას ერქვას „ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა“? წესით, ის ბევრად სცილდება ეკოლოგიის ფარგლებს.

33. 39-ე მუხლს უნდა დაემატოს არაერთი კანონქვემდებარე აქტი, ასევე მოქმედ კანონებში შესატანი ცვლილებები.

34. მე-40 მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნულია შემდეგი: „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის“ შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული, ეკოლოგიური ექსპერტიზისადმი დაქვემდებარებული საქმიანობები (გარდა „ნარჩენების მართვის კოდექსით“ განსაზღვრული არსებული ნაგავსაყრელებისა), რომელთა განხორციელებაც დაწყებულია 2015 წლის 1 ივნისამდე და არ გააჩნიათ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა, საჭიროებენ მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ სამინისტროს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას ამ მუხლით დადგენილი პროცედურების შესაბამისად.“.

აქ გაუგებარია, რომელი პროცედურები იგულისხმება; ასევე, რატომაა დადგენილი ვადად 2015 წლის 1 ივნისი?

35. 41-ე მუხლს (კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებით ძალადაკარგული საკანონმდებლო აქტები) უნდა დაემატოს არაერთი აქტი; მათ შორის, ენერგეტიკის მინისტრის ბრძანება, რომლითაც დადგენილია 100-ზე მეტი ელექტროსადგურის მშენებლობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, აზრსაა მოკლებული გსშ.

36. 42-ე მუხლის (კანონის ამოქმედება) რედაქცია ბადებს ეჭვს, რომ მთავრობა/პარლამენტი გეგმავს მიიღოს კანონი, მაგრამ გაურკვეველი ვადით გადადოს მისი ამოქმედება. გაურკვეველია, რა აზრი აქვს მხოლოდ 38-ე მუხლის ამოქმედებას?

37. „გზმ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობების ჩამონათვალის“ I დანართში, მოცემულია შემდეგი საქმიანობები:

„ე.ზ) მიწისქვეშა წყლების ამოსატუნბი ან მიწისქვეშა წყლების ხელოვნური შევსების სამუშაოების წარმოება, სადაც ამოსატუნბი და ჩასატუნბი წყლის წლიური მოცულობა შეადგენს ან აღემატება 10 მილიონ მ³;

ე.თ) წყლის გადაგდება მდინარის აუზებს შორის, როდესაც წყლის გადაგდება ხორციელდება წყლის ნაკლებობის თავიდან ასაცილებლად და გადაგდებული წყლის მოცულობა აღემატება 100 მილიონ მ³ წელიწადში;

ზ.ა) ნავთობისა ან/და ბუნებრივი აირის მოპოვება, როდესაც მოპოვების მოცულობა ნავთობის შემთხვევაში აღემატება 500 მ³ დღეში, ხოლო ბუნებრივი აირის შემთხვევაში, 100 000 კუბურ მეტრს დღეში;

ზ.ბ) წიაღისეული რესურსების ღრუბრული წესით მოპოვება (გარდა ქვიშა-ხრემისა), როდესაც მოპოვების ადგილის ზედაპირი აღემატება 10 ჰექტარს;

ზ.დ) ტორფის მოპოვება, როდესაც მოპოვების ადგილის ზედაპირი აღემატება 50 ჰექტარს;“

უნდა განიმარტოს, როგორ დადგინდა წარმოდგენილი ზღვრები (მოცულობა, ფართობი) და რამდენად შეესაბამება საქართველოს რეალობას? გასული წლების ანალიზი აჩვენებს, რომ 10 ჰექტარი საქართველოსთვის ძალიან დიდი ფართობია და გზმ გაცილებით მცირე ფართობზე წარმოებულ საქმიანობას უნდა უტარდებოდეს.

38. II დანართის საქმიანობების ჩამონათვალში მოცემულია შემდეგი ფორმულირება: „წიაღისეული რესურსების გადამუშავება (გზმ-ს არ ექვემდებარება სამშენებლო, მათ შორის, ინერტული მასალების გადამუშავება)“. გაუგებარია, მაგალითად, რატომ არ უნდა ექვემდებარებოდეს გზმ-ს გაჯისა და ცემენტის წარმოება? ასევე, რატომ არ ექვემდებარება გზმ-ს ისეთი ენერგეტიკული პროექტები, როგორცაა მზის სადგურები, ბიოსაწვავის წარმოება და ა.შ.

დაცული ტერიტორიების შექმნა, დაცული ტერიტორიების და სატყეო მეურნეობების შექმნა არ ექვემდებარება ახლანდელი კანონმდებლობით გზმ-ს. ამის საკომპენსაციოდ, შემუშავებულია მათი დამტკიცების პროცედურა, რომელიც ასევე მოიცავს საზოგადოების მონაწილეობის საკითხებსაც და გარკვეულწილად ანალოგიურია გზმ პროცესისა. საჭიროა განხილული იქნეს ამ საქმიანობების შეტანაც განსახილველ კანონპროექტში.

არსებობს ასევე საქმიანობები, რომლებმაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინონ გარემოზე, თუ ისინი ხორციელდება დაცული ტერიტორიების მოსაზღვრე არეალში. ამდენად, საჭიროა ეს საკითხიც იქნეს განხილული.

III. განმარტებით ბარათთან დაკავშირებული შენიშვნები

39. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი საკმაოდ უპასუხისმგებლოდ და არასწორადაა შედგენილი. ის ვერც საზოგადოებას ინფორმირებას ემსახურება და ვერც კანონმდებლებს უხსნის კანონპროექტის მიღების მიზეზს, მიზანს და არსს, ასევე, ვერ ასაბუთებს მისი მიღების საჭიროებას და მნიშვნელობას.

40. კანონპროექტის მიღების მიზეზი არასწორადაა ფორმულირებული როგორც შინაარსობრივი, ისე პოლიტიკური თვალსაზრისით. სამწუხაროა, რომ სამინისტროს არ სურს აღიაროს არსებული კანონმდებლობის ნაკლოვანებები, რაც არაერთხელ იქნა ნაჩვენები სხვადასხვა სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტში, ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ექსპერტების ანალიტიკურ შეფასებებში, მათ შორის გაერო-ს ევროპის ეკონომიკური კომისიის (UNECE) მიმდინარე პროგრამის „მწვანე ეკონომიკა აღმოსავლეთ სამეზობლოში“ (Eap GREEN) ფარგლებში მომზადებულ შეფასების დოკუმენტებში - სწორედ ამ პროგრამის ფარგლებშია მომზადებული წინამდებარე კანონპროექტი. ნაცლად იმისა, რომ კანონპროექტის მიღების მიზეზად დასახელდეს ამ ნაკლოვანებების გამოსწორება, განმარტებით ბარათში ნათქვამია: *„კანონპროექტის მიღების მიზეზია საქართველოს სურვილი, შეასრულოს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებითა და სხვა საერთაშორისო შეთანხმებებით საქართველოს მიერ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის სრულყოფისა და ევროკავშირის დირექტივებთან შესაბამისობაში მოყვანის ვალდებულება, იზრუნოს გარემოზე და მოახდინოს გარემოზე მავნე ზემოქმედების პრევენცია, შემსუბუქება ან თავიდან აცილება“.*

სამინისტროს გაცნობიერებული უნდა ჰქონდეს, რომ ევროკავშირის დირექტივებთან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა არა მიზანი, არამედ საშუალებაა იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს მდგრადი განვითარება, ბუნებრივი გარემოსა და კულტურული მემკვირდეობის დაცვა, რესურსების მდგრადი გამოყენება, ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორის ჰარმონიული განვითარება, ხელი შეეწყოს საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებიდან და სხვა დონორებიდან ინვესტიციების მოზიდვას. განმარტებით ბარათში მოცემული ფორმულირებები იოლად შეიძლება იქნეს გამოყენებული დასავლეთთან ინტეგრაციის მოწინააღმდეგეების მიერ იმის დასასაბუთებლად, რომ ევროკავშირთან დაახლოება თავსმოხვეული პროცესია და ჩვენი ქვეყნის ინტერესებს არ შეესაბამება.

აქვე აღსანიშნავია, რომ არსებული გზშ კანონმდებლობის გამო გასულ წლებში არაერთი უსამართლო, გარემოსა და ადამიანის საზიანო გადაწყვეტილება იქნა მიღებული. იმ კანონმდებლობის სასწრაფოდ შეცვლა და გაუქმება გათვითცნობიერებულ საზოგადოებაში სწორედ „სამართლიანობის აღდგენის“ აქტად იქნება აღქმული.

ქვემოთ გთავაზობთ, კანონპროექტის მიღების მიზეზი, ჩამოყალიბდეს შემდეგი სახით:

„კანონპროექტის მიღების მიზეზია არსებული კანონმდებლობის შეუსაბამობა მდგრადი განვითარების პრინციპებთან, ასევე საქართველოს მიერ საერთაშორისო მრავალმხრივი ხელშეკრულებით აღებულ ვალდებულებებთან. არსებული კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-3, მე-4 და მე-5 პუნქტებით დადგენილი ადამიანის უფლებების დაცვას; საფრთხეს უქმნის ადამიანების ჯანმრთელობას და კეთილდღეობას, ბუნებრივ გარემოსა და კულტურული მემკვირდეობას. არასრულყოფილი გზშ სისტემა ზრდის ინფრასტრუქტურული პროექტების ღირებულებას და ართულებს ინვესტიციების მოზიდვას, მათ შორის საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების დაფინანსების შესაძლებლობებს; ხელს უშლის სხვადასხვა სექტორის (ტურიზმი, სოფლის მეურნეობა, ენერჯეტიკა, ბუნების დაცვა) ჰარმონიულ განვითარებას, აძლიერებს პროექტების კუმულატიურ ზემოქმედებას ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე.“

41. განმარტებითი ბარათის „ა.გ“ ნაწილი (კანონპროექტის ძირითადი არსი) საერთოდ გაუგებარია და ვერანაირ კრიტიკას ვერ უძლებს. აშკარაა, რომ ტექსტი უცვლელადაა გადმოტანილი სხვა მიზნით დაწერილი დოკუმენტიდან. საჯარო განხილვისთვის ოფიციალურად გავრცელებულ დოკუმენტში ასეთი შინაარსის და ამგვარად დაუფორმატებელი ტექსტის ჩასმა ნამდვილად არ შეიძლება განვიხილოთ. როგორც დაინტერესებული საზოგადოების პატივისცემის საუკეთესო გამოხატულება. აღსანიშნავია, რომ ზუსტად ეს ტექსტი ჰქონდა გამოყენებული სამინისტროს მწვანე ალტერნატივასათვის გამოგზავნილ წერილში, სადაც საკმაოდ უგერგილოდ ცდილობდა არ დათანხმებოდა ჩვენი ორგანიზაციის მიერ ერთ-ერთ კვლევაში გამოთქმულ მოსაზრებას, მოქმედი გზმ კანონმდებლობის ნაკლოვანებებთან დაკავშირებით.

42. განმარტებითი ბარათის „ბ“ ნაწილის („კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება“) „ბ.ა“ ქვეთავში კანონპროექტის ავტორები აღნიშნავენ, რომ „კანონპროექტის მიღება არ საჭიროებს დამატებითი ხარჯების გაღებას საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.“

არსებული პრაქტიკის უდიდეს ნაკლოვანებას წარმოადგენს ეკოლოგიური ექსპერტიზის დაბალი ხარისხი. ექსპერტიზაში ჩაბმული ადამიანები ხშირად არ იცნობენ, ან ზერელედ იცნობენ პროექტს და საპროექტო არეალს, მოკლებული არიან ადგილზე კვლევების საშუალებას, არ მონაწილეობენ საჯარო განხილვებში. გაუგებარია, როგორ აპირებს სამინისტრო ამ ვითარების გამოსწორებას დამატებითი ხარჯების გარეშე.

43. იქვე, „ბ.ე“ ქვეთავში, კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსურ შედეგებზე მსჯელობისას აღნიშნულია, რომ: კანონპროექტის მიღებით არ არის მოსალოდნელი იმ პირთათვის ფინანსური შედეგების მნიშვნელოვნად გაუარესება, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება.“

სინამდვილეში, მდგრადი განვითარების პრონციპებზე დაფუძნებული გზმ კანონმდებლობის მიღება მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს ფინანსურ შედეგებს იმ პირთათვის, ვის მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება. მათ შორის სკოპინგის დროს ტექნიკური დავალების დაზუსტების შედეგად, და ა.შ. კარგი გზმ პროცესი/პრაქტიკა უზრუნველყოფს, რომ დაინტერესებულმა მხარემ და ნებართვის გამცემმა ორგანომ გამოძებნონ პროექტის განხორციელების საუკეთესო, უსაფრთხო და ფინანსურად მომგებიანი გზა. განმარტებით ბარათში ასეთი ელემენტარული ჭეშმარიტების ახსნა მნიშვნელოვანია როგორც კანონმდებლებისთვის, ისე დაინტერესებული საზოგადოებისთვის, მათ შორის საქმიანობის პოტენციური განმახორციელებლებისა და ინვესტორებისათვის.

44. „გ.ა“ ქვეთავში აღნიშნულია, რომ „კანონპროექტი შეესაბამება ევროკავშირის დირექტივებს, კერძოდ, 2001/42/EC, 2011/92/EU მასში შეტანილი 2014/52/EU დირექტივის გათვალისწინებით.“

ეს მტკიცება საკამათოა. შესაბამისობის უკეთ წარმოსაჩენად (როგორც კანონპროექტის ავტორთათვის, ისე მკითხველისთვის), შესაძლებელია მარტივი ცხრილის მომზადება, სადაც ერთ სვეტში შეიძლება ევროკავშირის შესაბამისი მოთხოვნების (სისტემის ცალკეული ელემენტებს) ჩამოწერა, ხოლო მეორე სვეტში კანონპროექტით გათვალისწინებული შეფასების დებულებების მითითება, შესაბამისობა/შეუსაბამაბის სტატუსის აღწერით.

45. „გ.გ“ ქვეპუნქტში აღნიშნულია, რომ: კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. ამასთან, კანონპროექტი ითვალისწინებს „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების

მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მარლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ ორჰუსის კონვენციით დადგენილ პრინციპებს.“

ზემოთ მოყვანილი ფორმულირების ნაცვლად, ჩვენი აზრით, უმჯობესი იქნება აღინიშნოს, რომ კანონპროექტის მიღებით აღმოიფხვრება ის წინააღმდეგობები, რომლებიც არსებობს დღესდღეობით ერთის მხრივ, არსებულ გზშ კანონმდებლობში, ხოლო მეორეს მხრივ, საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებთან, მათ შორის ორჰუსის კონვენციასთან მიმართებაში.

46. „დ.ა“ ქვეპუნქტში აღნიშნულია შემდეგი: „კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილეობდნენ საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტები, არასამთავრობო ორგანიზაცია კავკასიის გარემოსდაცვითი ქსელი (CENN)“.

გაუგებარია, რას ნიშნავს „საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტები“? მოცემული უნდა იყოს ამ ექსპერტებისა და ორგანიზაციების სახელები. გაუგებარია, რატომ და რა სახით მიიღო მხოლოდ ერთმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილეობა? ხომ არ იგულისხმება ამ ორგანიზაციის ერთ-ერთი პროექტის ფარგლებში 2006 წელს მომზადებული კანონპროექტი, რომელიც შესაძლოა გამოყენებულ იქნა ამჟამად განსახილველ კანონპროექტზე მუშაობისას?

47. „დ.ბ“ ქვეთავში აღნიშნულია, რომ კანონპროექტს თან ერთვის „კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ“, თუმცა, რეალურად კანონპროექტს ასეთი შეფასება არ ერთვის.