

მწვანე ალტერნატივას კომენტარები საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებულ კანონპროექტზე „საქართველოს ტყის კოდექსი“

(2018 წლის 24 იანვარის ვერსიაზე)

„საქართველოს ტყის კოდექსი“ უმნიშვნელოვანესი პროექტია, რომელიც განსაზღვრავს, როგორ იმართოს ქვეყნის ტერიტორიის 40% მომავალი წლების განმავლობაში. საქართველოს ტყით დაფარული ნაწილზე დამოკიდებულია მთელი ქვეყნის უზრუნველყოფა სასიცოცხლო რესურსებით - ეკოსისტემური სერვისებით. ამაში არა მხოლოდ მოსახლეობის შეშითა და სამასალე მერქნით უზრუნველყოფა, არამედ ეკონომიკის სხვადასხვა დარგის განვითარებაც (სოფლის მეურნეობა, ენერჯეტიკა, კომუნალური სექტორი, ტურიზმი, რეკრეაცია და სხვ.) იგულისხმება. კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ტყის ისეთი ფუნქციები, როგორებიცაა კლიმატისა და წყლის ხარისხის რეგულაცია, მიწის ნაყოფიერება, სტიქიური მოვლენებისგან მოსახლეობის დაცვა და პრევენცია, ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება და სხვ.

უნდა აღინიშნოს „ტყის კოდექსი“ პროექტით შემოთავაზებული მნიშვნელოვანი სიახლეები, რომლებიც ჩვენის აზრით, ხელს შეუწყობს ქვეყანაში ტყის მმართველობის გაუმჯობესებასა და მდგრად მართვას.

პირველ რიგში, ასეთ საკითხებს განეკუთვნება ტყის კატეგორიზაცია. ეს მნიშვნელოვანი საკითხი კანონპროექტის პირველივე ვერსიაშიც იყო ასახული. როგორც ადრეც აღვნიშნავდით, კანონპროექტში, მოცემული კატეგორიზაციის სისტემა მეტწილად შეესაბამება „ევროპის ტყეების“¹ კლასიფიკაციას, რომლის თანახმად, ტყეები დაჯგუფებული არიან მათი მართვის ძირითადი ამოცანის შესაბამისად. ამ სიახლის დანერგვა სატყეო სექტორის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში მთლიანად შეესაბამება ტყის მდგრადი მართვისა და ბიომრავალფეროვნების დაცვის ეროვნულ მიზნებსა და ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებებს, მათ შორის: „საქართველოს ეროვნული სატყეო კონცეფციას“² და „საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასა და მოქმედებათა გეგმა 2014-2020“³-ს, „ევროპის ტყეების“⁴ ინიციატივებსა და საქართველო-

¹ „ევროპის ტყეების“ კლასიფიკაცია - „ევროპის ტყეების დაცვის მინისტრთა კონფერენციის“ (MCPFE) – „ევროპის ტყეების“ (Forest Europe), ვენის მეოთხე მინისტრიალის მე-4 რეზოლუციით (“ევროპის ტყეების ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნებისა და მდგომარეობის გაუმჯობესება”) განსაზღვრული ტყეების კლასიფიკაცია. MCPFE-ის თითოეულ კლასს შეესაბამება ბუნების დაცვის მსოფლიო კავშირის (IUCN) დაცული ტერიტორიების კატეგორია, რომელიც გამოყენებულია საქართველოს დაცული ტერიტორიების ქსელის გაგეგმვისა და მართვისას; ასევე ევროპის გარემოს დაცვის სააგენტოს (EEA) კატეგორიას და გამოიყენება „ნატურა 2000“ და „ზურმუხტის ქსელის“ ტერიტორიების გამოყოფისა და მართვისას.

² საქართველოს პარლამენტის დადგენილება N1742-III, 11.12.2013

³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N343, 08.05.2014

ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების ვალდებულებებს⁴. ეს უდავოდ პროგრესული და გადაწყვეტილებაა, რადგან დღეს არსებული კატეგორიზაციის სისტემა (1999 წლის ტყის კოდექსი და მისი კანონქვემდებარე აქტები) ძალზე არაეფექტურია, რაც ხელს უშლის ტყის ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციასა და რესურსების გონივრულ გამოყენებას. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ წარმოდგენილ კანონპროექტში კვლავ რჩება ხელშესახები ხარვეზები: არ ჩანს კანონპროექტის საწყის ნაწილში მოცემული ტყეების კატეგორიზაციის კავშირი კოდექსის მომდევნო ნაწილებში მოცემულ რეგულაციებთან, ხოლო ცალკეულ შემთხვევაში, კი წინააღმდეგობაშიც მოდიან. აუცილებელია კანონპროექტის ბოლო თავების კატეგორიზაციის სისტემასთან შესაბამისობაში მოყვანა. აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ კანონში უფრო მეტი სიცხადე იქნას შეტანილი აღნიშნული კატეგორიზაციის შინაარსისა და პრინციპების შესახებ. ამისათვის, სასურველია, რომ ნახსენები იქნას, რომ საქართველოს ტყეების კატეგორიზაცია განხორციელდება „ევროპის ტყეების“ კლასიფიკაციის/კლასების გათვალისწინებით - ისევე როგორც მინიშნებულია სხვადასხვა გარემოსდაცვით კანონში, რომ დაცული ტერიტორიების დაარსება და/ან სახეობებისათვის საფრთხის სტატუსის მინიჭება ხდება IUCN-ის კრიტერიუმების შესაბამისად. იგივე უნდა აღინიშნოს კანონპროექტის განმარტებით ბარათშიც.

- შემდეგი სიახლე ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ტყის მართვას. წინამდებარე პროექტის თანახმად, ტყეების მართვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებებიდან გადავა დელეგირებულ უფლებებში (რასაც დასჭირდება ცვლილებების შეტანა ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“). როგორც ჩანს, ტყის კოდექსის მესამე გამოქვეყნებულ პროექტში გათვალისწინებულია ჩვენი რეკომენდაცია, რომელიც ჯერ კიდევ 2007 წელს მოვამზადეთ და ტყის კოდექსის პროექტის კომენტარებისა და საჯარო განხილვევის დროსაც წარმოვადგინეთ. ამ სიახლის შედეგად, თვითმმართველობების მიერ მართულ ტყეებში კანონდარღულებისა და კონტროლის უფრო გამართული სისტემა ჩამოყალიბდება, შესაძლებელი გახდება მთელი ქვეყნის მასშტაბით ტყეების მართვისა და დაცვის ერთიანი პოლიტიკა განხორციელდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, გარემოს დაცვის სამინისტრო (გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის სამსახური) მოკლებული იქნება შესაძლებლობას, რომ ზედამხედველობა გაუწიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მართულ ტყეებს.
- ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ კანონპროექტის ამ რედაქციაში გაჩნდა სპეციალური თავი, რომელიც ეხება მეტყვევისა და სატყეო საქმის სპეციალისტის სოციალურ დაცვას. ამგვარი რეკომენდაცია ჩვენმა ორგანიზაციამ პირველი პროექტის საჯარო განხილვის ეტაპზე გამოთქვა და ეს რეკომენდაცია ამჯერად გათვალისწინებულია. გარკვეულწილად ეს მუხლები შემდგომ დახვეწას მოითხოვს, თუმცა პრინციპულად მისაღები და მისასაღმებელია.
- ასევე მნიშვნელოვანია, რომ კოდექსით დადგენილია რომ ტყის მართვის ორგანოს ვადლებულება, უზრუნველყოს ტყის მართვაში მეტყვევის და სატყეო საქმის სპეციალისტის სტატუსის მქონე პირების სავალდებულო მონაწილეობა. განსაზღვრულია მეტყვევისა და სატყეო საქმის სპეციალისტის მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნები. ეს მუხლებიც შემდგომ დახვეწას მოითხოვს, თუმცა პრინციპულად მისაღებია.
- კანონპროექტით განსაზღვრულია, რომ მთელი რიგი მნიშვნელოვანი საკითხები უნდა გადაწყდეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გზით (საქართველოს ტყისათვის სტატუსის შეწყვეტა, ტყის მართვის გეგმის დამტკიცება, ტყით განსაკუთრებული დანიშნულებით სარგებლობის უფლების

⁴ <http://www.foresteurope.org/>

⁵ ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა

მინიჭება), რაც მიუთითებს, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმები გაუმჯობესებულია. თუმცა კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი საკითხები, სადაც საზოგადოების ინფორმირების, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობისა და შესაბამისად, კორუფციის აღმოფხვრის მექანიზმები დასაწერგია (ტყის სტატუსის მინიჭება, ტყისარგებლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება).

- კანონპროექტში კვლავ რჩება მწვანე და პრობლემატური საკითხები, როგორებიცაა: გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კანონმდებლობასთან, ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის კანონმდებლობასთან, დაცული ტერიტორიების კანონმდებლობასთან კავშირი; ტყის მართვის ორგანოს სამართლებრივი ფორმა; ტყეების ფიზიკური დაცვა (მეტყევის აღჭურვილობა-შეიარაღება და მისი გამოყენების წესი); საზოგადოების მონაწილეობა კონკრეტული გადაწყვეტილებების მიღებისას. თუმცა ეს საკითხები შესაძლებელია შედარებით მარტივად მოწესრიგდეს დისკუსიის დროს წარმოდგენილ კანონპროექტში გარვეული ცვლილებების შეტანით, ვინაიდან ასეთი ცვლილებების შეტანის საფუძველი ჩადებულია როგორც ამ განსახილველ დოკუმენტში, ისე საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში (გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი, მთავრობის დადგენილება N242 „ტყისარგებლობის წესის შესახებ“). ასევე, ამ ცვლილებების საჭიროების დასაბუთება შესაძლებელია ბოლო პერიოდში ტყის მართვის კონკრეტული საკითხების/პრობლემების განხილვისა და გაანალიზების შედეგად.
- ცალკე პრობლემას წარმოადგენს, რომ კანონპროექტში დარჩენილია საბჭოთა მეტყევეობის პერიოდიდან შემორჩენილი განსაზღვრებები, მიდგომები და მართვის სტილი, რომლებიც აშკარად წინააღმდეგობაში მოდის კანონპროექტის ისეთ პროგრესულ ნაწილებთან, როგორიცაა ტყის განსაზღვრა, ტყის კატეგორიებად დაყოფა, ტყის მდგრადი მართვის პრონციპების შემოღება და სხვა. ასეთ საბჭოთა ანაქრონიზმებად უნდა ჩაითვალოს ე.წ. лесорубничество (ტყეთმოწყობა), პირწმინდა ჭრები ბუნებრივ, რელიქტურ ტყეებში, „ტყის სახეობრივი შემადგენლობის გაუმჯობესება“ და ა.შ.).
- ერთ-ერთი მთავარ პრობლემურს საკითხს ტყის მართვის ორგანოს სამართლებრივი ფორმა წარმოადგენს. არ არის დასაბუთებული, თუ რატომ არის სახელმწიფო შპს კარგი ფორმა სახელმწიფო ტყის სამართავად. ერთადერთი არგუმენტი, რაც აქამდე გვსმენია ამ ფორმის სასარგებლოდ არის ის, რომ ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ტყის მართვის ორგანოს ექნება სატყეო-სამეურნეო და კომერციული საქმიანობის უფლება. თუმცა, მიმდინარე წელს „ტყისარგებლობის წესის შესახებ“ მთავრობის დადგენილებაში (N242) შეტანილი ცვლილებების თანახმად, სსიპ ეროვნული სატყეო სააგენტოს პრაქტიკულად ყველანაირი სამეურნეო და კომერციული საქმიანობის უფლება მიენიჭა. წარმოდგენილი მართვის ფორმა ეწინააღმდეგება „ეროვნულ სატყეო კონცეფციას“ და შეიცავს ინტერესთა კონფლიქტებს: ტყის მართვის ორგანო ერთდროულად ახორციელებს ხე-ტყის დამზადებას, კანონალსრულებას, კონტროლსა და სანებართვო დოკუმენტაციის გაცემას. ამავდროულად არ არის ნათელი, რომელი უწყება ახორციელებს ტყის მართვის ორგანოზე ზედამხედველობას. მართვის ასეთმა სტილმა შესაძლოა დაგვამბრუნოს შევარდნაძის პერიოდის ეპოქაში, როდესაც სატყეო დეპარტამენტი ერთ-ერთი ყველაზე კორუმპირებული უწყება იყო.

უფრო დაწვრილებით შენიშვნებსა და კომენტარებს წარმოვადგენთ მუხლების მიხედვით. ამასთანავე, მიგვაჩნია, რომ მუხლობრივი შენიშვნების წერილობით წარმოდგენა უფრო მიზანშეწონილი იქნება საჯარო განხილვის შემდგომ, ვინაიდან გარკვეული საკითხები დისკუსიის პროცესში დაზუსტებას საჭიროებენ.