შენიშვნები და კომენტარები "საქართველოს ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილების შეტანის თაობაზე" კანონპროექტთან დაკავშირებით

<u>მუხლობრივი შენიშვნები და კომენტარები</u>

კანონპროექტის მე–4 მუხლის 1 ნაწილით ცვლილებები შედის <u>საქართველოს ტყის კოდექსის</u> 53-ე მუხლში, კერძოდ 53–ე მუხლს ემატება მე–4–მე–6 ნაწილები. დამატებული მე–4 ნაწილის თანახმად, ნადირობა დაშვებული იქნება ეროვნული პარკში, აღკვეთილში, დაცულ ლანდშაფტსა და მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიაზე. არაფრით არ არის დასაბუთებული, თუ რა მიზეზით უნდა იყოს დაშვებული ნადირობა ეროვნულ პარკებში. არსებული კანონმდებლობით, ნადირობა დაშვებულია აღკვეთილების გარკვეულ ნაწილებში, ხოლო მოცემული ფორმულირებით, ნადირობამ შესაძლებელია მთელი აღკვეთილის ტერიტორიაზე, რაც უცილობელ საფრთხეს შეუქმნის ბიოლოგიურ მრავალფეროვნებას. დღევანდელი კანონმდებლობით, დაცულ ლანდშაფტში და მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიაზე ნადირობა ისედაც შესაძლებელია და დამატებით არ არის საჭირო ამ კანონში აღნიშვნა. ხაზი უნდა გავუსვათ, რომ აღნიშნული ცვლილებები წინააღმდეგობაში მოდის ევროკავშირის დირექტივებთან[1] და საქართველოს მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან[2] (ანალოგიური კომენტარები გაგვაჩნია კანონპროექტის მე–8 მუხლის 1, მე–2 და მე–3 პუნქტებთან, რომლიც მსგავსი შინაარსის ცვლილებებს გვთავაზობს "დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ" საქართველოს კანონის მე–5, მე–7 და მე–8 მუხლებში).

წარმოდგენილი კანონპროექტის ამავე მე–4 მუხლის 1 პუნქტით (რომლის თანახმადაც, ტყის კოდექსის 53–ე მუხლს ემატება მე–5 პუნქტის "გ" ქვეპუნქტი), ნადირობა დაიშვება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიებზე არსებული სახელმწიფო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე; აქედან გამომდინარეობს, რომ ავტონომიური რესპუბლიკებში დასაშვები შეიძლება იყოს ნადირობა სახელმწიფო ნაკრძალებშიც, ვინაიდან ნაკრძალები შედიან სახელმწიფო ტყის ფონდის ტერიტორიაში.

გაუგებარია, თუ რას ნიშნავს ნადირობის დაშვება ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყეში, ვინაიდან ასეთი ტყეები საქართველოს ტერიტორიაზე არ არის გამოყოფილი (კანონპროექტის მე–4 მუხლის 1 პუნქტი, რომლის თანახმადაც ტყის კოდექსის 53–ე მუხლს ემატება მე–5 პუნქტის "დ" ქვეპუნქტი).

კანონპროექტის მე–4 მუხლის მე–2 ნაწილში მოცემულია: "ტყის კოდექსის 116-ე მუხლს დაემატოს შემდეგი შინაარსის „ზ“ ქვეპუნქტი: „ზ) 2012 წლის 1 აგვისტომდე გამოცემულ იქნას საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის ბრძანება „ნადირობის ობიექტებს მიკუთვნებული ცხოველთა სამყაროს ობიექტების ჩამონათვალის შესახებ“.

ასეთი შინაარსის ბრძანება გამოიცემა "ცხოველთა სამყაროს შესახებ" კანონის შესაბამისად ("ნადირობის ობიექტებს მიკუთვნებული ცხოველთა სამყაროს ობიექტების ჩამონათვალის შესახებ" დამტკიცების თაობაზე, მუხლი 69, პუნქტი 2, "რ" ქვეპუნქტი"); ამდენად, სახეზეა ვითარება, როდესაც ორი სხვადასხვა აქტით ხდება ერთი და იმავე სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთივე სათაურით ბრძანება უკვე გამოსცა ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრმა (2011 წლის 11 სექტემბრის N175 ბრძანება). ამ ბრძანების გამოცემის საფუძვლად აღნიშნულია "ტყის ფონდის მართვის შესახებ" კანონის მე–3 მუხლის "ლ" ქვეპუნქტი.

სრულიად მიუღებელია კანონპროექტის მე–5 მუხლი, რომელიც გვთავაზობს ცვლილებს <u>„საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და „წითელი წიგნის“ შესახებ“ საქართველოს კანონში.</u>

---

[1] ევროკავშირის ჰაბიტატების დირექტივა (Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora)

[2] კონვენცია ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ, რამსარის კონვენცია – კონვენცია "საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი, წყლის ფრინველთა საბინადროდ ვარგისი ტერიტორიების შესახებ,
ბონის კონვენცია – კონვენცია ველური ცხოველების მიგრირებადი სახეობების დაცვაზე; ბერნის კონვენცია – ევროპის საბჭოს "ევროპის ველური ბუნებისა და ბუნებრივი ჰაბიტატების დაცვის კონვენცია"

წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით მე–5 მუხლის 1–ლი და მე–2 პუნქტებით, „საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და „წითელი წიგნის“ შესახებ“ საქართველოს კანონის მე–10 და მე–11 მუხლების თანახმად, შესაძლებელი იქნება გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების რაოდენობის შემცირება, საბინადრო გარემოსა და საარსებო პირობების გაუარესება, გარეულ ცხოველთა რაოდენობის შემცირება, მათი საბინადრო გარემოს, გამრავლების არეალის, გადარჩენის სტაციების, სამიგრაციო და წყალთან მისასვლელი გზებისა და წყლის სასმელი ადგილების დარღვევა, თუ ეს კანონით განისაზღვრება. აღნიშნული მუხლები არანაირ კავშირში არ არიან ცხოველთა სამყაროს ობიექტების ბუნებიდან ამოღების საკითხის მოწესრიგებასთან. ამ პუნქტების ბოლო ნაწილის ფორმულირება ("გარდა ამ კანონითა და საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული შემთხვევებისა”) საფუძველს ქმნის ვივარაუდოთ, <u>რომ იქმნება გარკვეული ნიადაგი დაცულ ტერიტორიებსა და ბიომრავალფეროვნებით გამორჩეულ ადგილებში ეკოსისტემების საზიანო სხვადასხვა კომერციული პროექტების განსახორციელებლად.</u>

კანონპროექტის მე–5 მუხლის მე–5 და მე–6 პუნქტებით უქმდება მთელი რიგი ფუნქციები, რომელიც ეკისრებოდა საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების კომისიას. აღნიშნული ცვლილების აუცილებლობა არ არის განმარტებული განმარტებით ბარათში.

კანონპროექტის მე–5 მუხლის მე–7 პუნქტით ცვლილება შედის "წითელი ნუსხისა და წითელი წიგნის შესახებ“ საქართველოს კანონის 22–ე მუხლში. მასში განხილულია გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი გარეული ცხოველებისა და ველური მცენარეების მოპოვების (ბუნებრივი გარემოდან ამოღების) სხვადასხვა შემთხვევა და განსაზღვრულია გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოები. გაუგებარია, თუ რატომ იღებს გადაწყვეტილებას საქართველოს გარემოს დაცვის მინისტრი, როდესაც საუბარია კომერციული მიზნით ამოსაღები ინდივიდების კვოტის დადგენაზე, ხოლო გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ცხოველების ტყვეობაში გამრავლებისა და მათი ამოღების წესს ამტკიცებს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ ბუნებრივი რესურსების სააგენტო. ამასთანავე, გაუგებარია გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების გარემოდან ამოღების შესახებ მისაღები აქტის მიღებისა თუ წერილობითი თანხმობის გაცემის პროცედურები (რა კვლევები უნდა უძღვოდეს, ვინ ჩაატარებს, რა ვადებში გაიცემა და ა.შ.) ამდენად ეს საკითხი დასარეგულირებელია და ეწინააღმდეგება კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მოცემულ მტკიცებას იმის თაობაზე, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტის მიზანს წარმოადგენს გარემოდან სახეობების ამოღების წესებისა და პროცედურების დახვეწა საკანონმდებლო დონეზე.

სასურველია, რომ ორივე შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტად განისაზღვროს გარემოს დაცვის სამინისტრო, ხოლო აღნიშნული გადაწყვეტილებების გამოცემა განისაზღვროს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ბიომრავალფეროვნების კონვენციის (ასევე ბონისა და რამსარის კონვენციების) მოთხოვნათა შესაბამისად, აღნიშნული ტიპის გადაწყვეტილება უნდა მიიღებოდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურით. ამდენად, მიზანშეწონილია შესაბამისი ცვლილებები შევიდეს "გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ" საქართველოს კანონში[3].

სრულიად მიუღებელია კანონპროექტის მე–5 მუხლის მე–9 პუნქტი, რომელიც გვთავაზობს <u>"საქართველოს "წითელი ნუსხისა და "წითელი წიგნის შესახებ"</u> საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის ”ე” და ”ვ” ქვეპუნქტების ახალ რედაქციას. შემოთავაზებული ფორმულირების შემთხვევაში (,,ე) ტყის სანიტარიული მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით სანიტარიული ჭრების განხორციელებისას"), შესაძლებელი გახდება გარემოსდაცვითი მოთხოვნების დაცვის გარეშე მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება იშვიათი, ძვირფასმერქნიანი სახეობების კომერციული ჭრების განხორციელების თაობაზე. აღნიშნული წინააღმდეგობაში მოდის ბერნის კონვენციასთან[4], ბუნების

---

[3] აღნიშნული რეკომენდაცია ვრცელდება კანონპროექტის მე–5 მუხლის მე–7 და 11–ე ნაწილებზე

[4] ევროპის საბჭოს "ევროპის ველური ბუნებისა და ბუნებრივი ჰაბიტატების დაცვის კონვენცია" რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2008 წლის 30 დეკემბერის N940-რს დადგენილებით

დაცვის მსოფლიო კავშირის (IUCN) სახელმძღვანელო პრინციპებთან, რომლებსაც ემყარება საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა, ევროკავშირის ჰაბიტატების დირექტივასთან და ბიომრავალფეროვნების კონვენციის გადაწყვეტილებებთან და სამუშაო პროგრამებთან (დაცული ტერიტორიები, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, სატყეო პროგრამა). იგივე შეძლება ითქვას კანონპროექტის მე–5 მუხლის მე–10 პუნქტზეც, რომლითაც "წითელი ნუსხისა" და "წითელი წიგნის" შესახებ" საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველ პუნქტს ემატება ”ზ”, ”თ” და ”ი” ქვეპუნქტები.

გაუგებარია, რა კრიტერიუმებით განისაზღვრება "ვ" ქვეპუნქტში მოხსენიებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობა, რომელთა განხორციელებისას შესაძლებელი ხდება გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების განადგურება. ასევე გაუგებარია დამატებული "ი" ქვეპუნქტის არსი. რომელი არსებული საწარმოებისა და ინფრასტრუქტურის ექსპლუატაციისას უსაფრთხოებას უქმნიან საფრთხეს გადაშენების პირას მყოფი სახეობები? ან რა ტიპის საფრთხეზეა საუბარი?

სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე, ეროვნული პარკის ტრადიციული გამოყენების ზონაში, აღკვეთილებში და დაცული ლანდშაფტის ტერიტორიაზე არსებული საქართველოს ”წითელ ნუსხაში” შეტანილი მცენარეების ბუნებიდან ამოღებამ შეიძლება გამოიწვიოს ჰაბიტატების დაზიანება და ეკოსისტემის გაღარიბება. აღნიშნული ეწინააღმდეგება დაცული ტერიტორიების და "წითელი ნუსხის" არსს, თუნდაც ამ სახეობების მოპოვება მოხდეს მოთხრილ-მოტეხილობის და/ან სანიტარული ჭრების საბაბით.

კანონპროექტის მე–5 მუხლის მე–11 პუნქტით ცვლილება შედის "წითელი ნუსხისა და წითელი წიგნის შესახებ საქართველოს კანონის 24–ე მუხლის 2^1–მე–3 პუნქტებში; განხილულია გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ველური მცენარეების და მათი ნაწილების მოპოვების (ბუნებრივი გარემოდან ამოღების) სხვადასხვა შემთხვევა, გადაწყვეტილების მიმღებად განსაზღვრულია სხვადასხვა უწყება, თუმცა არ არის დაზუსტებული გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები. სასურველია, რომ ყველა შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტად განისაზღვროს გარემოს დაცვის სამინისტრო, ხოლო აღნიშნული გადაწყვეტილებების გამოცემა განისაზღვროს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით (როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ბიომრავალფეროვნების კონვენციის მოთხოვნათა შესაბამისად, აღნიშნული ტიპის გადაწყვეტილება უნდა მიიღებოდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურით. ამდენად, მიზანშეწონილია შესაბამისი ცვლილებები შევიდეს "გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ" საქართველოს კანონში).

კანონპროექტის მე–5 მუხლის მე–12 პუნქტის მიხედვით ("გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების დაცვაზე სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოები"), გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების დაცვაზე სახელმწიფო კონტროლს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებენ საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო და ,,საქართველოს ტყის კოდექსის” მე-15 და მე-16 მუხლებით განსაზღვრული ორგანოები.

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, "კანონპროექტის მიღება სახელმწიფოს მხრიდან ახალი ფინანსური ვალდებულების აღებას არ ითვალისწინებს, ადმინისტრირებისათვის კი არ ითხოვს ახალი სტრუქტურული ერთეულების ჩამოყალიბებას ან არსებულის გაფართოებას".

გარემოს დაცვის სამინისტროს, მიმდინარე წლის გაზაფხულზე განხორციელებული რეფორმების შედეგად, ჩამოერთვა გარემოს დაცვის ინსპექცია, საგამოძიებო დეპარტამენტი და გაუქმდა რეგიონული სამმართველოები. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობისა, საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლები და მთავრობის საპარლარმენტო მდივანი გვიმტკიცებდნენ, რომ ამ რეფორმების შედეგად გარემოს დაცვის სამინისტროს გაუძლიერდებოდა გარემოსდაცვითი ფუნქციები, ამის არანაირი ნიშანწყალი დღემდე არ შეიმჩნევა. თუ ამ ახალი ვალდებულებების გაჩენის შემდეგაც არ გაეზარდა ამ სამინისტროს საშტატო განრიგი და დაფინანსება, აშკარა ხდება, რომ გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების დაცვაზე სახელმწიფო კონტროლი საერთოდ არ იარსებებს.

კანონპროექტის მე–6 მუხლის მე–4 პუნქტის მიხედვით, რომლითაც ცვლილება შედის "ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტში, ნულოვანი განაკვეთით განისაზღვრება სანადირო ძუძუმწოვრებისა და ფრინველების, მათ შორის წითელ ნუსხაში შეტანილი სახეობების მოსაკრებელი. განმარტებით ბარათში ამას მეტად უცნაური და არადამაჯერებელი დასაბუთება აქვს. ამასთანავე, კანონპროექტი გვთავაზობს, რომ "ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „ბუნებრივი რესურსებით, მათ შორის, „წითელ ნუსხაში“ შეტანილი გარეულ ცხოველთა და ველურ მცენარეთა სახეობებით სარგებლობის მოსაკრებელი შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს რესურსების უკანონო მოპოვების შედეგად მიყენებული ზიანის (ზარალის) დაანგარიშებისათვის.“ ნულოვანი განაკვეთით დაანგარიშებული ზარალი ნულის ტოლი იქნება.

კანონპროექტის მე–7 მუხლით შემოთავაზებულია „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის (პარლამენტის უწყებანი, №1-2 (33-34/7), 22 იანვარი, 1997, გვ. 24) 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ამოღება, რომელიც კრძალავდა ყოველგვარ საქმიანობას, რომელსაც საქართველოს "წითელ ნუსხაში" შეტანილი მცენარეებისა და ცხოველების რაოდენობის შემცირება და მათ საბინადრო გარემოსა და საარსებო პირობების გაუარესება შეეძლო გამოეწვია. მის ნაცვლად კანონპროექტი გვთავაზობს შინაარსით სრულიად საპირისპირო მუხლის ჩადებას "საქართველოს "წითელი ნუხსისა" და "წითელი წიგნის" შესახებ" კანონში. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ეს ცვლილება არანაირ კავშირში არ არის ნადირობის წესებთან და გარემოს შეუქცევადი დეგრადაციის საფუძველი შეიძლება გახდეს. ასეთი მნიშვნელოვანი და გარემოსათვის საფრთხის შემცველი მუხლი განმარტებითი ბარათში მოხსენიებულია, როგორც "ტექნიკური ხასიათის ცვლილება".

კატეგორიულად მიუღებელია კანონპროექტის მე–8 მუხლით შემოთავაზებული ცვლილებები „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონში (პარლამენტის უწყებანი, №003, 27.03.96, გვ. 27). აღნიშნული ცვლილებების შინაარსი ანალოგიურია კანონპროექტის მე–4 მუხლით შემოთავაზებული ცლილებებისა და შინაარსობრივად გულისხმობს დაცულ ტერიტორიებში ნადირობის დაკანონებას, მათ შორის, წითელი ნუსხის სახეობებზე. პრაქტიკულად ეს არის საკვანძო მომენტი მთელს კანონპროექტში. საქმე ისაა, რომ პროექტის ავტორთა მიზანი – დაიწყოს კომერციული ნადირობა იშვიათ, გადაშენების პირას მყოფ სახეობებზე, ძნელი მისაღწევი იქნება, ვინაიდან ეს სახეობები ძირითადად დაცულ ტერიტორიებში არიან შემორჩენილი.

ეროვნულ პარკებში ნადირობის დაშვება ეწინააღმდეგება ევროკავშირის დირექტივებს, საქართველოს მრავალმხრივ და ორმხრივ შეთანხმებებს[5]. ამასთანავე, არ არის დასაბუთებული, თუ რა გავლენას იქონიებს ეროვნულ პარკებში კომერციული ნადირობის დაშვება ეკოტურისტების ნაკადზე და როგორ აისახება ეკოტურიზმიდან შემოსული შემოსავლების ოდენობაზე, მათ შორის ეკოტურისტების მომსახურების სფეროში ჩაბმული ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმებასა და შემოსავლებზე. ასევე არ არის დასაბუთებული, რამდენად შეესაბამება ბიომრავალფეროვნების კონვენციის ნაგოიას ოქმის გადაწყვეტილებებს[6] ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების ბუნებიდან ამოღებაზე ნებართვის გაცემა, მათ შორის, დაცულ ტერიტორიებზე.

კანონპროექტის მე–9 მუხლის მიხედვით, გაიცემა ნადირობას დაქვემდებარებული ცხოველთა სამყაროს ობიექტის (გარდა გადამფრენი ფრინველისა) მოპოვების შესახებ დოკუმენტი: "მუხლი 9. „ტყის ფონდის მართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №39, 19.07.2010, მუხ. 235) მე-3 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „ლ) ნადირობას დაქვემდებარებული ცხოველთა სამყაროს ობიექტის (გარდა გადამფრენი ფრინველისა) მოპოვების შესახებ დოკუმენტი – დოკუმენტი, რომლის საფუძველზედაც პირს უფლება აქვს, მოიპოვოს საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის (შემდგომ – მინისტრი)

---

[5] ევროკავშირის ჰაბიტატების დირექტივა; კონვენცია ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ, რამსარის კონვენცია; ბონის კონვენცია; ბერნის კონვენცია.

[6] "ნაგოიას ოქმი გენეტიკურ რესურსებზე ხელმისაწვდომობისა და მათი გამოყენებიდან მიღებული სარგებლის სამამრთლიანი და თანასწორი განაწილების შესახებ". The *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity*

ბრძანებით განსაზღვრული სახეობის ცხოველთა სამყაროს ობიექტი გარკვეულ ტერიტორიაზე, დადგენილ დროში, დაწესებული საშუალების გამოყენებით“.

ეს დოკუმენტი, თავისი შინაარსით, წარმოადგენს ნებართვას. ჩვენი აზრით, აღნიშნული მუხლი ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონს „ლიცენზიებისა და ნებართების შესახებ“, რომლის მე–4 მუხლის (დამატებითი ლიცენზიისა და ნებართვის შემოღების დაუშვებლობა) 1–ლი პუნქტის თანახმად, ლიცენზირებადი საქმიანობის და სანებართვო ქმედების სფეროების ლიცენზიისა და ნებართვის სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს განსაზღვრავს ეს კანონი. დაუშვებელია სხვა საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტით ლიცენზიისა და ნებართვის შემოღება ამ კანონით გაუთვალისწინებელ საქმიანობასა და ქმედებაზე.

კანონპროექტის მე–10 მუხლი გვთავაზობს სისხლის სამართლის კოდექსის 301–ე მუხლის მე–2 ნაწილის რედაქციას, რომლითაც გამკაცრებულია პასუხისმგებლობა დანაშაულის ჩადენისათვის. ეს მისასალმებელია, მაგრამ გაუგებარია, რის მიხედვით მოხდება ჯარიმის ოდენობის დაანგარიშება.

კანონპროექტის მე–11 მუხლი გვთავაზობს ცვლილებას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 853-ე მუხლში. პროექტის მიხედვით, საქართველოს „წითელ ნუსხაში“ შეტანილ, გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფ გარეულ ცხოველთა მოსპობა ან მათი კვერცხის ნადების, კვერცხის, ბუნაგის და სხვა ნაგებობების განადგურება, რასაც შეიძლება მოჰყვეს მათი დაღუპვა, რაოდენობის შემცირება ან საბინადრო გარემოს დარღვევა, ანდა ამ ცხოველების მოპოვება მოპოვების უფლების დამადასტურებელ დოკუმენტში მითითებულ პირობათა დარღვევით, მათი უკანონო ყიდვა-გაყიდვა ან დატყვევება, გამოიწვევს მოქალაქეთა დაჯარიმებას ას ორმოცდაათიდან ექვსას ორმოცდაათ ლარამდე, თანამდებობის პირთა დაჯარიმებას სამასიდან რვაას ორმოცდაათ ლარამდე, დამრღვევის პირადი საკუთრების საგნების კონფისკაციით, რომლებიც აღნიშნულ დარღვევათა ჩადენის იარაღი იყო, ან უამისოდ, მოპოვებული ცხოველების კონფისკაციით“.

თუ კანონპროექტის მე–10 და მე–11 მუხლებს განვიხილავთ კანონპრექტის მე–6 მუხლის მე–4 პუნქტთან ერთიან კონტექსტში (ამ უკანასკნელის მიხედვით, ნულოვანი განაკვეთით განისაზღვრება სანადირო ძუძუმწოვრებისა და ფრინველების, მათ შორის წითელ ნუსხაში შეტანილი სახეობების მოსაკრებელი), გამოდის, რომ წითელი ნუსხის სახეობის მოკვლისათვის ზიანის ანაზღაურება შეადგენს 0 ლარს, ხოლო ჯარიმამ შეიძლება შეადგინოს სულ რაღაც 150–650 ლარი; თუ დამნაშავე თანამდებობის პირია – ჯარიმა შეადგენს 300–დან 850 ლარამდეა. აქედან გამომდინარე, ნადირობის ლიცენზია თუ ნებართვა გაცილებით იაფი უნდა ღირდეს. შესაბამისად, კანონპროექტის ეს მუხლები არ გვთავაზობს ბრაკონიერობასთან ბრძოლის/პრევენციის ეკონომიკურ ბერკეტებს.

კანონპროექტის მე–12 მუხლის მიხედვით, ეს კანონი უნდა ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე. ამ კანონის წარმოდგენილი სახით ძალაში შესვლისათვის არანაირად არ არის მზად ქვეყნის სტრუქტურები; არ არის დაზუსტებული კვოტები, ადგილები, დაცვის და მონიტორინგის მექანიზმები და ა.შ. შესაბამისად, გაუგებარია ამგვარი სიჩქარე და კვლავ გვაფიქრებინებს, რომ შესაძლებელი ადგილი ქონდეს კონკრეტული კერძო ინტერესების წინ დაყენებას სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესების საზიანოდ.

შენიშვნები და კომენტარები კანონპროექტის განმარტებით ბარათთან დაკავშირებით

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათში კანონპროექტის მომზადების მიზეზად დასახელებულია, რომ "საკმაოდ დაუხვეწავი და ხშირ შემთხვევაში დაურეგულირებელია ცხოველთა სამყაროს ობიექტების გარემოდან ამოღებასთან დაკავშირებული პროცედურები და მექანიზმები".

კანონპროექტის მიზნად დასახელებულია მოცემული კანონების დახვეწა, პროცედურების გამარტივება, უფრო მეტი და ხარისხიანი მომსახურების შეთავაზება. ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტის ეს მიზანი რადიკალურად განსხვავდება იმ კანონების მიზნებისაგან, რომელშიც შედის ცვლილება და კონფლიქტში მოდის მათ ძირითად არსთან.

განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ "მოქმედი კანონმდებლობით დაშვებულია გარეული ცხოველების გარემოდან ამოღება როგორც სამონადირეო მეურნეობების ფარგლებში ასევე მათ გარეთ,

თუმცა საკანონმდებლო დონეზე სრულყოფილად არ არის რეგლამენტირებული გარემოდან გარეული ცხოველების ამოღების წესები და პროცედურები, სწორედ აღნიშნული პრობლემების აღმოფხვრა წარმოადგენს კანონპროექტის ერთ-ერთ მიზანს".

ბუნებრივად ისმის კითხვა, კიდევ რა მიზნებს ემსახურება წარმოდგენილი კანონპროექტი? ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წელს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს (მინისტრი გ. ხაჩიძე) ინიციატივით, სრულიად გაუმჭვირვალედ განხორციელდა სატყეო სექტორის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ცვლილებები, რომელთა მიზანი იყო ახლადდაარსებული სსიპ „სატყეო სააგენტოსათვის“ შემოსავლების მეტი წყაროს მოპოვება. ამ მიზეზით, ტყის კოდექსში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, შეეცადნენ ნადირობა დაეწყოთ სამეურნეო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე. ეს ცვლილებები მომზადდა სამინისტროს კადრების მიერ, სამეცნიერო და არასამთავრობო ორგანიზაციების სპეციალისტებთან კონსულტაციების გარეშე, რამაც განაპირობა ის პრობლემები, რაზეც საუბარია წარმოდგენილი კანონპროექტის განმარტებით ბარათში. თუმცა, განსახილველად წარმოდგენილი კანონპროექტის მოქმედების არეალი სცილდება ზემოთ აღნიშნული კანონების არეალს. საქმე ისაა, რომ აღნიშნული ცვლილებებით არის მცდელობა დაკანონდეს ნადირობა გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფ, წითელ ნუსხაში შეტანილ სახეობებზე, მათ შორის, დაცულ ტერიტორიებში, რაც დღეისათვის აკრძალულია. შესაბამისად, კანონპრექტის მიზეზად არ შეიძლება მივიჩნიოთ არსებული კანონმდებლობის ხარვეზების გამოსწორება.

განმარტებითი ბარათის მიხედვით, ცვლილება, რომელიც შედის "გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონში, "ტექნიკური ხასიათის ცვლილებას წარმოადგენს და იგი შესაბამისობაში მოდის ზემოხსენებულ პროექტებთან". სინამდვილეში ცვლილება გულისხმობს „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ამოღებას და რაც არანაირ კავშირში არ არის ცხოველთა სამყაროს ობიექტების გარემოდან ამოღების საკითხის სამართლებრივ დარეგულირებასთან და გარემოს შეუქცევადი დეგრადაციის საფუძველი შეიძლება გახდეს.

განმარტებითი ბარათის მიხედვით, "ცვლილება შედის საქართველოს ტყის კოდექსში, რაც განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ საქართველოს ტყის კოდექსი ითვალისწინებს ნადირობას, როგორც ტყითსარგებლობის ერთ-ერთ სახეს, მაგრამ არ განსაზღვრავს სად შეიძლება ნადირობა, რა დოკუმენტის საფუძველზე და ვინ არის ამ დოკუმენტის გამცემი, სწორედ ამ ხარვეზის აღრმოფხვრის მიზნით საჭირო გახდა წინამდებარე ცვლილების მომზადება".

აღნიშნული მტკიცებულება არ შეეფერება სინამდვილეს. მართალია, ტყის კოდექსი (1999) განსაზღვრავდა ნადირობას, როგორც ტყითსარგებლობის სახეს, მაგრამ კანონმდებლობით დაზუსტებული იყო, რომ გადამფრენი ფრინველის გარდა სხვა სანადირო სახეობების მოპოვება შეიძლებოდა მხოლოდ სამონადირეო მეურნეობებში და აღკვეთილებში (კანონი "ცხოველთა სამყაროს შესახებ", კანონი "დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ"). სამონადირეო მეურნეობების მოწყობა შესაძლებელი იყო სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე. "ტყის ფონდის მართვის შესახებ" საქართველოს კანონით, ტყის ფონდი განსაზღვრულია, როგორც "სახელმწიფო ტყის ფონდი, გარდა სახელმწიფო ტყის ფონდის დაცული ტერიტორიებისა, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიებზე არსებული ტყის ფონდებისა". ამდენად, წარმოდგენილი კანონპროექტი კი არ ასწორებს არსებული კანომდებლობის ხარვეზებს, არამედ ემსახურება ნადირობის დაკანონებას ეროვნულ პარკებში.

განმარტებითი ბარათის მიხედვით, „საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და „წითელი წიგნის“ შესახებ“ საქართველოს კანონში ზუსტდება წითელ ნუსხაში შეტანილი სახეობების გარემოდან ამოღების შემთხვევები და წესი".

სინამდვილეში, კანონპროექტით შემოთავაზებული ფორმულირება მეტად ფუძემდებლურ ცვლილებებს გვთავაზობს და თავისი არსით ეწინააღმდეგება გარემოს დაცვისა და მდგრადი განვითარების პრინციპებს და კონფლიქტში მოდის ევროკავშირის დირექტივებთან და საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებებთან.

წარმოდგენილი კანონპროექტით "ცვლილება შედის „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონში“. თუმცა ამ ცვლილებებთან დაკავშირებით

განმარტებით ბარათში მოცემულია მეტად ბუნდოვანი განმარტება. გაუგებარია, თუ რა მიზეზით უქმდება "წითელ ნუსხაში" შეტანილ სახეობების უკანონო მოპოვებისათვის ზიანის ანაზღაურება.

განმარტებითი ბარათის მიხედვით, ცვლილება შედის „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომლის აუცილებლობაც განაპირობა საქართველოს ტყის კოდექსში განხორციელებულმა ცვლილებებმა, რომლის თანახმადაც განისაზღვრა სახელმწიფო ტყის ფონდის ის ტერიტორიები, სადაც შესაძლებელია გარეული ცხოველის გარემოდან ამოღება დადგენილი წესით".

აღნიშნული არ შეესაბამება სიმართლეს, ვინაიდან ცვლილებები "ტყის კოდექსში", რომელთა თანახმადაც ნადირობა დასაშვები იქნება დაცულ ტერიტორიებში, მათ შორის ეროვნულ პარკებში, ხორციელდება წარმოდგენილი კანონპროექტით. განმარტებით ბარათს შეცდომაში შეჰყავს მკითხველი, თითქოს ასეთი ცვლილებები უკვე შეტანილი იყო ადრე „ტყის კოდექსში“ და ახლა მხოლოდ შეუსაბამობების გასწორება ხდება.

განმარტებითი ბარათის მიხედვით, "კანონპროექტი გავლენას არ მოახდენს ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე". აქედან გამომდინარე, გაუგებარია, რა ინტერესი აქვს სახელმწიფოს იშვიათი სახეობების დახოცვასა და დაცული ტერიტორიების სისტემის დასუსტებაში, პრაქტიკულად განადგურებაში.

სიმართლეს არ შეესაბამება განმარტებით ბარათში მოცემული მტკიცება, თითქოს "კანონპროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის დირექტივებს" და "კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს".

განმარტებით ბარათში ნახსენებია, რომ კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილეობა მიიღეს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისმა სამთავრობო დაწესებულებებმა, თუმცა არ არის აღნიშნული, რამდენად იქნა გათვალისწინებული გარემოს დაცვის სამინისტროსა და დაცული ტერიტორიების სააგენტოს თვალსაზრისი.

განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ "არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულებებსა და ექსპერტებს არ მიუღიათ მონაწილეობა კანონპროექტის შემუშავებაში". სამწუხაროდ, ეს სიმართლეს შეესაბამება და მიუხედავად ფართო საზოგადოებრივი ინტერესისა, არ იქნენ მოწვეული სამეცნიერო და და არასამთავრობო ორგანიზაციების ექსპერტები. გასათვალისწინებელია, რომ სამთავრობო დაწესებულებების წარმომადგენლები მეტად მწირ ცოდნას ფლობენ ამ საკითხებში. ასევე აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილეობის საშუალება არ მიეცა საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების კომისიას, რომელიც შექმნილია „საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად. აღნიშნულ კომისიას მთელი რიგი უფლება–მოვალეობები გააჩნია „საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და „წითელი წიგნის“ შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.

რეკომენდაციები

ვეთანხმებით კანონპროექტის ინიციატორებს, რომ საქართველოს ბიოლოგიური რესურსების დაცვასა და გამოყენებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა საჭიროებს გადაუდებელ ცვლილებებს. დღევანდელი კანონმდებლობა არ შეესაბამება მდგრადი განვითარების მოთხოვნებს და შორს დგას საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისაგან: ვერ უზრუნველყოფს განვითარების პროექტების შედეგად ბუნებაზე ზემოქმედების აცილებას ან შერბილებას; არ არსებობს სამართლებრივი პროცედურები სხვადასხვა ბუნებისდაცვითი პროექტების განსახორციელებლად (კონსერვაციული ცენტრების, გენოფონდის რეზერვატების შექმნა, აღდგენის და გამრავლების მიზნით ცხოველების ბუნებიდან ამოღება; ბიოლოგიური რესურსების მოპოვების კვოტების დადგენა); დაცული ტერიტორიების, სატყეო და სამონადირეო მეურნეობების შექმნისა და მართვის გეგმების დამტკიცების პროცედურა ან არ არსებობს, ან დასახვეწია.

მიგვაჩნია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტი უნდა დაიხვეწოს მდგრადი გამოყენების თანამედროვე პრინციპების შესაბამისად, ისე, რომ არ შეექმნას საფრთხე საქართველოს უნიკალურ ეკოსისტემებს და სრულად იქნეს გათვალისწინებული ყველა დაინტერესებული მხარის ინტერესები, ჩრდილი არ

მიადგენს ქვეყნის პოლიტიკურ იმიჯსა და საერთაშორისო თანამეგობრობისა და საფინანსო ინსტიტუტების მიერ გაღებული ინვესტიციების ოდენობას.

ბიომრავალფეროვნების, რამსარისა[7] და ბონის[8] კონვენციების თანახმად, ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შენარჩუნების და მდგრადი გამოყენების უნივერსალური ინსტრუმენტია „გარემოზე ზემოქმედების შეფასება"; კონვენციები განსაზღვრავენ ეროვნულ კანონმდებლობებში ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნების საკითხების ინტეგრაციის მექანიზმებს.

ჩვენთან არსებული პრობლემების გადაწყვეტა ამ მექანიზმის გამოყენებით მისაღები იქნებოდა როგორც (ა) გარემოსდაცვითი, ისე (ბ) პოლიტიკური და (გ) ეკონომიკური თვალსაზრისით:

(ა) უზრუნველყოფილი იქნება განვითარების პროექტების ბუნებაზე 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 სახეების რაოდენობა, გააძლიეროს ქვეყნის ევროინტეგრაციის პროცესი.

(გ) ამგვარი მიდგომა მომგებიანია ინვესტიციების მოზიდვისა და საქმიანობის განმახორციელებელის მხრიდან დროის და არამიზნობრივი ხარჯების დაზოგვის თვალსაზრისით; გაიოლდება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გაუთვალისწინებლობით გამოწვეული კონფლიქტური სიტუაციების თავიდან აცილება.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, გთავაზობთ, რომ განხილულ იქნეს "გარემოზე ზემოქმედების შეფასების" მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესაბამისი ცვლილებები. კერძოდ დაცული სახეობების ბუნებიდან ამოღება (მათ შორის აღდგენის და გამრავლების ან სატროფეო ნადირობის მიზნით), ისევე როგორც კონსერვაციული ცენტრების, გენოფონდის რეზერვატების შექმნა, ბიოლოგიური რესურსების მოპოვების კვოტების დადგენა, დაცული ტერიტორიების, სატყეო და სამონადირეო მეურნეობების შექმნისა და მართვის გეგმების დამტკიცების პროცედურა დარეგულირდეს გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მეშვეობით. ამისათვის საჭიროა შესაბამისი ცვლილებები შევიდეს საქართველოს კანონში "გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ". კერძოდ, კანონის მე–4 მუხლის 1 პუნქტს დაემატოს შემდეგი შინაარსის ქვეპუნქტები:

"ქ) "საქართველოს "წითელ ნუსხაში" შეტანილი სახეობების ბუნებიდან ამოღება, მათ შორის მათი აღდგენისა და ხელოვნურ პრობებში გამრავლების მიზნით;

ღ) ბუნებრივი რესურსების მოპოვების კვოტების დადგენა;

ყ) კონსერვაციული ცენტრების, გენოფონდის რეზერვატების, სანერგეების, სატყეო პლანტაციების შექმნა;

შ) სამონადირეო და სატყეო მეურნეობების მართვის გეგმების დამტკიცება".

აღნიშნულ გადაწყვეტილებების მიღებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი იქნება საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო. ასეთი ცვლილების შედეგად ასევე გარკვეულწილად აღდგება ის ბალანსი, რომელიც დაირღვა მიმდინარე წლის გაზაფხულზე საქართველოს მთავრობის სტრუქტურაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად.

---

[7] რამსარის კონვენცია – კონვენცია "საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი, წყლის ფრინველთა საბინადროდ ვარგისი ტერიტორიების შესახებ, საქართველოში ძალაშია საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 30 აპრილის N 201 დადგენილებით.

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