

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ოქტომბერი

როგორ ვაიკულოთ პრივილეგიებული სანარმოები, შეასრულონ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნები

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტით გათვალისწინებული მაქანიზმი და მისი მართაბულოება

პოლიტიკის დოკუმენტი

შესავალი



სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრი

პუბლიკაცია მომზადებულია სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრის პროექტის – „ასოციირების შეთანხმების დღის წესრიგისა და სამოქმედო გეგმის ხუთი სფეროს სამოქალაქო მონიტორინგი“ – ფარგლებში.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ოქტომბრამდე.

ავტორი:

ქეთევან გუჯარაიძე *

გარემოსდაცვითი ორგანიზაცია „მწვანე ალტერნატივა“

რედაქტორი:

ნესტან ჩხიკვაძე



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

პროექტი დაფინანსებულია ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მიერ. ტექსტისა და კომენტარების ავტორების მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მათ ეკუთვნით და არ გამოხატავს ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

2014 წლის 27 ივნისს ხელი მოეწერა „საქართველო-ევროკავშირის ასოციირების შესახებ შეთანხმება“, რომელიც აყალიბებს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის თანამშრომლობის ფარგლებს. ამ ხელშეკრულებით საქართველო იღებს ვალდებულებას, გაატაროს რეფორმები და უზრუნველყოს ქვეყნის კანონმდებლობის ევროკავშირის 300-მდე სამართლებრივ აქტთან პროგრესული დაახლოება (ეტაპობრივად, შეთანხმებული ვადების მიხედვით), მათ შორის, გარემოს დაცვისა და მდგრადი განვითარების სფეროში.

გარემოსდაცვით სფეროში ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დასაახლოებლად შეთანხმებაში (დანართი XXVI, „გარემო“) თავდაპირველად ჩამოთვლილია აქტები, რომლებმაც ხელი უნდა შეუწყონ გარემოსდაცვითი მმართველობის გაუმჯობესებასა და გარემოს საკითხების პოლიტიკის სხვა სფეროებში ინტეგრირებას. ამ აქტებს ერთად ხშირად ჰორიზონტულ გარემოსდაცვით კანონმდებლობად მოიხსენიებენ¹. ჰორიზონტულ კანონმდებლობაში მოცემული ხუთი დირექტივიდან სამი ეხება დაგეგმილი პროექტების, გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზეგავლენის შეფასებისა და მათ დამტკიცებასა თუ მონონებაზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის პროცედურებს. ესენია:

* ქეთევან გუჯარაიძე, 2002 წლიდან „მწვანე ალტერნატივას“ პოლიტიკის ანალიტიკოსია. ის ფლობს გარემოსდაცვითი მართვისა და პოლიტიკის მაგისტრის ნოდებას ლუნდის უნივერსიტეტიდან (შვედეთი, 2001 წ.).

- 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივა „გარკვეული სახელმწიფო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ (კოდიფიცირებული);
- 2001 წლის 27 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2001/42/EC დირექტივა „გარკვეული გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“;
- 2003 წლის 26 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/35/EC დირექტივა „გარემოსთან დაკავშირებული კონკრეტული გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებაში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის შესახებ, რომელსაც, ასევე, ცვლილებები შეაქვს საბჭოს 85/337/EEC და 96/61/EC დირექტივებში საზოგადოების მონაწილეობასა და მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით“.

ჩამოთვლილ აქტებთან დაახლოების მიზნით გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ (შემდგომში – „სამინისტრო“) შეიმუშავა ახალი საკანონმდებლო აქტის პროექტი: – „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“. პროექტით შემოთავაზებული მექანიზმების ნაწილი (მაგალითად, გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობების/ პროექტების „გარემოზე ზემოქმედების შეფასება“ – გზმ (Environmental Impact Assessment, EIA) და მათ შესახებ გადანყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა) უკვე რეგულირდება საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით (1996 წლიდან) და ამდენად, ამ შემთხვევაში მოქმედი ნორმები საჭიროებენ ევროკავშირის ზემოაღნიშნულ დირექტივებთან დაახლოებას. პროექტით დარეგულირებული საკითხების მეორე ნაწილი აბსოლუტურად ახალია საქართველოს კანონმდებლობისთვის. ეს ახალი ინსტრუმენტებია: სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (Strategic Environmental Assessment, SEA) და გარემოზე ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შეფასების პროცედურა (transboundary EIA and SEA).

ზემოხსენებული მექანიზმების გარდა, კანონპროექტის დასასრულს, გარდამავალ დებულებებში, შემოტანილია კიდევ ერთი **უმნიშვნელოვანესი მექანიზმი, რომელსაც არაფერი აქვს საერთო ევროკავშირის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან**. ესაა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ ზოგიერთი სანარმოსთვის **„მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების“ უფლების მინიჭების პროცედურა**. ანალოგიურ მექანიზმს ითვალისწინებს საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა 2015 წლის 1 ივნისიდან² და ის, პრაქტიკულად, უცვლელადაა გადმოტანილი ახალი საკანონმდებლო აქტის პროექტში.

მარტივად რომ ვთქვათ, მთელი კანონპროექტი – „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ (ისევე როგორც ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივები), ეხება **დაგეგმილი** პროექტებისა (საქმიანობების) და სტრატეგიული დოკუმენტების (გეგმების, პროგრამების) გარემოზე ზეგავლენის შეფასებასა და მათს განხორციელებაზე გადანყვეტილების მიღების პროცესს; და მხოლოდ ერთი (47-ე) მუხლი ეხება **უკვე მიმდინარე** პროექტებს/საქმიანობებსა და მათს რეგულირებას.

¹ ჰორიზონტული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა მოიცავს საკითხებს, რომლებიც თანაბრად ეხება გარემოს სხვადასხვა ელემენტს (მაგ., წყლის, ჰაერის, ნიადაგის) მარეგულირებელ კანონმდებლობას. ვინაიდან ჰორიზონტული კანონმდებლობა არ შემოიფარგლება რომელიმე ერთი სექტორით, მას ხშირად „გამჭოლ კანონმდებლობასაც“ უწოდებენ. სექტორული კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, ჰორიზონტული კანონმდებლობა პროცედურული ხასიათისაა და ძირითად მიზნად ისახავს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას, გადანყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობასა და მასში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას.

² იხ. საქართველოს კანონი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“, მე-91 და 22-ე მუხლები.

ამგვარად, ამ ნარკვევში არ განვიხილავთ მთლიანად გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტს და ამ კანონპროექტით შემოთავაზებულ მექანიზმებს. აქ ყურადღებას გავამახვილებთ მხოლოდ და მხოლოდ რეგულირების ერთ, განსაკუთრებით პრობლემურ მექანიზმზე – „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ **გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაზე**. შევეცდებით, დავასაბუთოთ, რომ ეს მექანიზმი არათუ არ უწყობს ხელს საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან დაახლოებას, არამედ, პირიქით, აშორებს მას; ამასთანავე, ის არათანაბარ პირობებში აყენებს მენარმეებს, ქმნის კორუფციული გარიგებების რეალურ რისკს და ხელს უწყობს გარემოს შეუქცევად დეგრადაციას.

მომდევნო თავებში თავდაპირველად, აღწერილია კანონპროექტით შემოთავაზებული მექანიზმი ისე, როგორც ის მოცემულია თავად კანონპროექტში³; შემდეგ წარმოდგენილია მოკლე კრიტიკული ანალიზი; დასასრულს კი ჩვენი ხედვა და რეკომენდაციები პრობლემური საკითხის გადასაჭრელად.

„**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ **გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაზე**

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტის დასასრულს, გარდამავალ დებულებებში, კანონპროექტის იმ ნაწილში, რომელშიც დროებითი, გარკვეულ ვადაში შესასრულებელი ნორმებია მოცემული, ერთი მუხლი მთლიანად ეთმობა „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებს. კანონპროექტის თანახმად:

- სამინისტროსგან „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ გადაწყვეტილების მოპოვება სავალდებულოა იმ მენარმეებისთვის, რომლებიც კანონპროექტის ამოქმედებამდე გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გარეშე უკვე ახორციელებდნენ კანონპროექტით რეგულირებად, გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობებს და რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ მოქმედ გარემოსდაცვით ნორმებს. ამასთანავე, ეს მოთხოვნა არ ვრცელდება არსებულ ნაგავსაყრელებზე⁴;
- „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ გადაწყვეტილება მენარმეებმა უნდა მოიპოვონ 2019 წლის 1 ივნისამდე (კანონპროექტის ადრეულ ვარიანტში – 2017 წლის 1 ივნისამდე; იგივე ვადაა დადგენილი მოქმედ ნორმებშიც);
- „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ გადაწყვეტილების მისაღებად მენარმემ სამინისტროს უნდა წარუდგინოს ეკოლოგიური აუდიტის ანგარიში და მიმდინარე საქმიანობით გამოწვეული გარემოზე ზემოქმედების შერბილების ღონისძიებათა გეგმა-გრაფიკი.

სამინისტრო ვალდებულია:

- მიღებული დოკუმენტაცია განათავსოს უწყების ვებგვერდზე;

³ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტის პირველი ვერსია საზოგადოებრივი განხილვისთვის გამოქვეყნდა 2015 წლის მაისში; მომდევნო, განახლებული და უფრო დეტალური ვერსია - იმავე წლის სექტემბერში. სექტემბერშივე გაიმართა ორდღიანი დისკუსია კანონპროექტზე. ამის შემდეგ, 2016 წლის ზაფხულამდე, კანონპროექტის ბედი უცნობი იყო. 2016 წლის ივნისის დასასრულს გამოქვეყნდა კანონპროექტის მესამე, გადამუშავებული ვერსია. მთელი ამ პერიოდის განმავლობაში, ამ ნარკვევში განხილულ მექანიზმს ცვლილებები, პრაქტიკულად, არ განუცვლია. გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო კანონპროექტის პარლამენტში განსახილველად წარდგენას გეგმავდა 2016 წლის საგაზაფხულო სესიაზე, თუმცა, არ წარუდგინა. ამჟამინდელი გეგმით კანონპროექტი ახალარჩეულ პარლამენტს 2016 წლის სამემდგომო სესიაზე უნდა წარედგინოს.

⁴ ფუნქციონირებად ნაგავსაყრელებზე გამონაკლისი დაშვებულია ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობითაც. ნებართვის არმქონე ნაგავსაყრელებისთვის ფუნქციონირების უფლების მინიჭების საკითხი რეგულირდება საქართველოს 2014 წ. 26 დეკემბრის ნარჩენების მართვის კოდექსით (მუხლი 23. არსებული ნაგავსაყრელი); უფრო ადრე, ნარჩენების მართვის კოდექსის მიღებამდე, მოქმედ უნებართვო ნაგავსაყრელებზე ვრცელდებოდა „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონით დადგენილი დროებითი ნორმა (22-ე მუხლის 21 პუნქტი). ამ ნორმის თანახმად ფუნქციონირებად ნაგავსაყრელებს უნდა მოეპოვებინათ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა 2014 წლის 1 იანვრამდე. ეს ვადა მოგვიანებით გადავადდა 2015 წლის 1 იანვრამდე და ბოლოს, ახალმიღებულ „ნარჩენების მართვის კოდექსში“ არსებულ ნაგავსაყრელებზე სპეციალური მუხლის არსებობის გამო, საერთოდ გაუქმდა.

- დოკუმენტაციის ვებგვერდზე განთავსებიდან 30 დღის განმავლობაში მიიღოს და განიხილოს საზოგადოების მიერ წერილობით წარდგენილი შენიშვნები და მოსაზრებები;
- დოკუმენტაციის ვებგვერდზე განთავსებიდან მე-40 დღეს მოაწყოს საჯარო განხილვა;
- შექმნას საექსპერტო კომისია და ჩაატაროს ექსპერტიზა;
- განცხადების რეგისტრაციიდან არანაკლებ 50 და არაუმეტეს 60 დღისა ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე გასცეს „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილება;

მენარმე ვალდებულია:

- დადგენილ ვადებში შეასრულოს გადაწყვეტილებით დადგენილი პირობები;
- ამასთანავე, თუ მენარმეს „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღებამდე უკვე დაკისრებული ჰქონდა გარემოსათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, გადაწყვეტილების მიღება არ ათავისუფლებს მას ამ ვალდებულების შესრულებისგან. ანალოგიურად, მენარმე ვალდებულია აანაზღაუროს გარემოსთვის გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ თავისი საქმიანობით მიყენებული ზიანი;
- თუ მენარმე დადგენილ ვადებში სრულად შეასრულებს პირობებს, მას შეუძლია მიმართოს სამინისტროს გარემოსდაცვითი ნებართვის⁵ მისაღებად (ესა ნებართვა, რომელიც კანონპროექტის თანხმად გაიცემა გზშ-ს დაქვემდებარებულ დაგეგმილ საქმიანობაზე); სხვა სიტყვებით, „არაჩვეულებრივი“ ნებართვის („მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების) პირობების სრულად და დროულად შესრულების შემთხვევაში მენარმეს უფლება აქვს მოიპოვოს „ჩვეულებრივი“ ნებართვა (გარემოსდაცვითი ნებართვა);
- თუ მენარმე ვერ ასრულებს „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების პირობებს, ის დაჯარიმდება. სამინისტრო კი, განსაზღვრავს ახალ პირობებს და ახალ, გონივრულ ვადას;
- თუ ჯარიმის შემდეგ მენარმე კვლავ ვერ შეასრულებს პირობებს დადგენილ ვადაში, ის კვლავ დაჯარიმდება, თავდაპირველად დაკისრებული ჯარიმის სამმაგი ოდენობით. ამ შემთხვევაშიც, სამინისტრო კვლავ განსაზღვრავს ახალ პირობებს და ახალ, გონივრულ ვადას;
- თუ გასამმაგებული ჯარიმის შემდეგ მენარმე კვლავ ვერ შეასრულებს დადგენილ ვადაში პირობებს, ის კიდევ ერთხელ დაჯარიმდება; გასამმაგებული ჯარიმა კიდევ გასამმაგდება.
- თუ მენარმე ამის შემდეგაც ვერ შეასრულებს „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების პირობებს, სამინისტრო ძალადაკარგულად გამოაცხადებს გადაწყვეტილებას.

⁵ კანონპროექტის ყველაზე გვიანდელ ვერსიაში „გარემოსდაცვითი ნებართვა“ მოხსენიებულია „გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებად“, თუმცა, განმარტებით ბარათში ამისეი მიზეზი არ არის ახსნილი. მოსალოდნელია, რომ შემდგომი დისკუსიებისას საქმიანობის უფლების მიმნიჭებელი ამ დოკუმენტის დასახელება კიდევ შეიცვლება.

„მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღება – კრიტიკული ანალიზი

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტის დღემდე გამოქვეყნებული არც ერთი ვერსიის განმარტებით ბარათში არ არის წარმოდგენილი რაიმე დასაბუთება, რა აუცილებლობითაა გამონეული ამ მექანიზმის შემოღება. არ არის მოცემული რაიმე სტატისტიკა, თუ რამდენ და რა ტიპის სანარმოს შეიძლება შეეხოს ეს მექანიზმი; ასევე, რა დადებითი ან/და უარყოფითი შედეგები მოჰყვება მის გამოყენებას. ქვემოთ მიმოხილულია, ჩვენი თვალსაზრისით, ამ მექანიზმთან დაკავშირებული პრობლემური ასპექტები.

(1) რა არის „მიმდინარე საქმიანობა“?

კანონპროექტში არაა მოცემული ტერმინის „მიმდინარე საქმიანობა“ განმარტება, თუმცა, განმარტებულია „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება“. კერძოდ, „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება“ არის „**მინისტრის მიერ გამოცემული ბრძანება, რომელიც მიმდინარე საქმიანობის განმასხვრციელებელს ანიჭებს მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების უფლებას**“.

კანონპროექტის 47-ე მუხლი მაინც იძლევა შესაძლებლობას, დადგინდეს, **რა განიხილება „მიმდინარე საქმიანობად“**. კერძოდ, მუხლის (პირველი პუნქტის) თანახმად „მიმდინარე საქმიანობა“ ისეთი საქმიანობაა, რომელიც ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობით, მართალია, ექვემდებარება გზშ-ს და საჭიროებს ნებართვას, მაგრამ მისი **განხორციელება დაიწყო გზშ-ს ჩატარებისა და შესაბამისი ნებართვის მოპოვების გარეშე, კოდექსის ამოქმედებამდე**⁶. ყურადსაღებია, რომ ასეთი საქმიანობა საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით უკანონოდ ითვლება და ასეთ დარღვევას მოჰყვება ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა⁷. კანონპროექტით აქვე დაწესებულია გამონაკლისი: „მიმდინარე საქმიანობად“ არ განიხილება მოქმედი, ექსპლუატაციაში მყოფი უნებართვო ნაგავსაყრელები. ამგვარად, ეს არის უკანონოდ წარმოებული საქმიანობები, რომლებიც ამავდროულად ვერ აკმაყოფილებენ მოქმედ გარემოსდაცვით ნორმებს (მე-14 პუნქტი).

საინტერესოა, რა შეიძლება ჩაითვალოს პრაქტიკაში „მიმდინარე საქმიანობად“ და უკანონოდ მოქმედი რომელი სანარმოების მიმართ შეიძლება იქნეს გამოყენებული ეს ნორმები. ჩვენი აზრით:

- ეს ნორმები უეჭველად გამოიყენება საბჭოთა პერიოდიდან მომუშავე მსხვილი დამაბინძურებელი სანარმოების მიმართ, რომელთაც 25-ზე ნელზე მეტი დრო ჰქონდათ თავიანთი საქმიანობის თანამედროვე (ქვეყნის დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ, 1990-იანი წლების მეორე ნახევრიდან დღემდე მიღებულ) ნორმებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად. ეს სანარმოები ბოლო 25 წლის განმავლობაში მუდმივად იყვნენ ამოფარებული კანონმდებლობასთან მათი საქმიანობის შესაბამისობაში მოყვანისთვის დადგენილ ვადებს (რომლებიც მუდმივად გადავადდებოდა), ანდა იხდიდნენ ჯარიმებს

⁶ ადრინდელ ვერსიაში - 2015 წლის 1 ივნისამდე.

⁷ საქმიანობის განხორციელება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გარეშე ისჯება ჯარიმით შვიდი ათასიდან ათი ათას ლარამდე (საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 791 მუხლი; საქმიანობის განხორციელება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გარეშე, ჩადენილი ასეთი ქმედებისათვის ადმინისტრაციული სახდელის დადების შემდეგ ისჯება ჯარიმით ან გამასწორებელი სამუშაოთი ვადით ორნობამდე ანდა თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამწლამდე (საქართველოს სისხლის სამართლი კოდექსი, მუხლი 306).

და კვლავ აგრძელებდნენ ფუნქციონირებას. კანონპროექტით გათვალისწინებული უკანონო საქმიანობის ლეგალიზების ეს მექანიზმი ასეთ სანარმოებს კვლავ მისცემს საშუალებას, უსასრულოდ გააგრძელონ საქმიანობა ისე, რომ კვლავაც მიაყენონ გამოუსწორებელი ზიანი გარემოსა და მათი საქმიანობის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ ადგილობრივ მოსახლეობას.

- არავისთვისაა სიახლე, რომ საქართველოში ხშირად ინვესტორები მაღალი თანამდებობის პირთა მხარდაჭერითა და წახალისებით თითქოსდა ქვეყნისთვის მაღალი ეკონომიკური სარგებლის მქონე პროექტების განხორციელებას იწყებენ სახელმწიფო ორგანოებისგან შესაბამისი ნებართვების მოპოვებამდე (ან ითხოვენ საქმიანობის გათავისუფლებას გზშ-ს ჩატარების ვალდებულებისგან, ვინაიდან ამას „საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესები მოითხოვს“); ისინი არ ატარებენ გზშ-ს, არ მოიპოვებენ ნებართვას და, შესაბამისად, არღვევენ კანონს⁸. ასეთ შემთხვევებში მაკონტროლებელი ორგანოები უკეთეს შემთხვევაში, როგორც წესი, შემოიფარგლებიან ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრებით, ხოლო სანარმოები კვლავ აგრძელებენ უკანონოდ მუშაობას. მაკონტროლებელი ორგანოები არც კი განიხილავენ მომუშავე სანარმოების დახურვისა და გარემოს პირვანდელ მდგომარეობამდე აღდგენის მოთხოვნის შესაძლებლობას.

ოდესმე, მოგვიანებით, ინვესტორები მოინდომებენ (ან კანონი მოსთხოვთ მათ) ნებართვის მოპოვებას, მაგრამ ასეთ შემთხვევაში გზშ-ს ჩატარება ყოველგვარ აზრს მოკლებულია, ვინაიდან გზშ დაგეგმილი და არა მიმდინარე საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დამხმარე ინსტრუმენტი. მიმდინარე საქმიანობის გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობაზე ზეგავლენის შესაფასებლად სხვა ინსტრუმენტი – გარემოსდაცვითი აუდიტი გამოიყენება. სწორედ ამას ითვალისწინებს კანონპროექტი: უკანონოდ დაწყებული საქმიანობის ლეგალიზებას ეკოლოგიური (გარემოსდაცვითი) აუდიტის ჩატარებისა და „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების (საქმიანობის უფლების მიმნიჭებელი თანხმობის) გაცემის გზით.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი არ მოიცავს ინფორმაციას იმ სანარმოების/კომპანიების შესახებ, რომლებიც საქმიანობის გასაგრძელებლად ვალდებული იქნებიან სამინისტროსგან მოიპოვონ „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილება. ამდენად, მწვანე ალტერნატივამ პირდაპირ მიმართა სამინისტროს, მოეწოდებინა ინფორმაცია მათ შესახებ. სამინისტროს პასუხით⁹ შემდეგი სურათი გამოიკვეთა: სულ „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილება მოსაპოვებელი აქვს ამჟამად მოქმედ 34 სანარმოს. საჯარო რეესტრის მონაცემების თანახმად ამ კომპანიებიდან მხოლოდ ექვსი ფუნქციონირებს 1990-იანი წლებიდან; 13-მა 2010-2015 წლებში დაიწყო ოპერირება; დანარჩენი 12 კომპანია 2000-2010 წლებში დარეგისტრირდა.

ქვემოთ წარმოდგენილი ცხრილი ეფუძნება სამინისტროს მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას. აქ „მიმდინარე საქმიანობები“ დაჯგუფებულია საქმიანობის ტიპის მიხედვით და მოცემულია მათი ადგილმდებარეობები. როგორც ცხრილიდან ჩანს, ჩამოთვლილი საქმიანობები გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობისთვის მაღალი რისკით ხასიათდება; გარდა ამისა, უმეტეს შემთხ-

⁸ ამის ბოლო, ყველაზე ნათელი მაგალითებია: ბოლნისის რაიონში კომპანია RMG-ის მიერ მადნის გამოსატუტი მოედნების მონყობა, კომპანია „დარიალი ენერჯის“ მიერ დარიალის ჰესის მშენებლობა ყაზბეგის რაიონში.

⁹ გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირის 2016 წლის 28 მარტის №2348 წერილი.

ვევაში ისინი განთავსებული არიან ისედაც მნიშვნელოვნად დაბინძურებულ დასახლებულ პუნქტებში (34-დან 17, ანუ სანარმოების ნახევარი დედაქალაქშია განთავსებული, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის თითქმის ნახევარი ცხოვრობს).

ცხრილი 1. სანარმოები, რომელთაც უნდა მოიპოვონ „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილება

№	საქმიანობა	კომპანია	ადგილმდებარეობა
ქიმიური მრეწველობა (მათ შორის, ქიმიური ნივთიერებების საცავები)			
1	ტულეტიისა და მეორადი ქალაქის დამამზადებელი სანარმო	შპს „ჯორჯიან ფეიფერ პროდაქმენი“	ქ. თბილისი
2	ბიტუმი-ემულსიის დამამზადებელი სანარმო	შპს „ვითი ჯგუფი“	ქ. თბილისი
3	პოლიეთილენის ნანარმის დამამზადებელი სანარმო	შპს „მადლი“	ქ. თბილისი
4	ქიმიური ნივთიერებების შესანახი სანარმო – ბაზა	შპს „Foam Georgia“	ქ. თბილისი
5	პოლიეთილენის პარკების დამამზადებელი სანარმო	შპს „ლორდი“	ქ. თბილისი
6	ნავთობპროდუქტების საცავი (შეცვლილია ტექნოლოგიური სქემა)	შპს „სინერჯი“	ქ. თბილისი
7	ნავთობბაზა	შპს „Iveria Supply Logistics & Energy Trading Group (ISLET Group)“	ქ. თბილისი
8	ნავთობპროდუქტების ბაზა	შპს „სათონი“	ქ. ფოთი
ტყავის მრეწველობა			
9	ტყავის გადამამუშავებელი სანარმო	შპს „გესა“	ქ. თბილისი
10	ტყავის გადამამუშავებელი სანარმო	შპს „ლომისა“	ქ. თბილისი
11	ტყავის ქიმიური დამუშავება	შპს „ორხევი“	ქ. თბილისი
12	ტყავის ქიმიური დამუშავება	ი/მ ივანე სულხანიშვილი	ქ. თბილისი
ნარჩენების (მათ შორის, სახიფათო ნარჩენების) გადამუშავება, გაუვნებლება და განთავსება			
13	სახიფათო ნარჩენების განთავსება და გადამუშავება (ფიქსაჟი, რენტგენის ფირები)	შპს „ვერცხლი“	ქ. თბილისი
14	წუნდებული ქლორის კონტეინერების გაუვნებლყოფა	შპს „Novoretec Georgia“	ქ. თბილისი
15	ცხოველური ნარჩენების განთავსება ე.წ. „ბეიკერის ორმო“	ინდ. მენარმე ვალერიან თათელაძე	ქ. თბილისი

16	ყოფილი ელემენტების ქარხანა, ტერიტორიაზე განთავსებულია 25250 ტ. სახიფათო ნარჩენი – ვადაგასული ელემენტის ბატარეები	შპს „მარსი“	ზესტაფონი, დაბა შორაპანი
17	ტოქსიკური და სახიფათო ნარჩენების მართვა/ინსინერატორი (შეცვლილია ტექნოლოგიური სქემა)	შპს „ქიმიანი“	ქ. თბილისი
18	სახიფათო ნარჩენების ვადაგასული აკუმულატორების შესყიდვა, დროებითი განთავსება	შპს „ჯეოგადამამუშავებელი“	ოზურგეთი სოფ. ლიხაური
19	მეტალოპლასმასის ნარჩენების გადამუშავება	შპს „TEKSAN GEO“	ქ. ბათუმი
20	პოლიეთილენის ნარჩენების გადამუშავება	შპს „ფორუმი“	ქ. ბათუმი
21	სახიფათო ნარჩენის განთავსება	შპს „მანგანუმ სერვიზი“	საჩხერის გზატკეცილი
საშენ მასალათა მრეწველობა (ასფალტი, ცემენტი)			
22	ასფალტის წარმოება	შპს „ჯავახავტოგზა“	ქ. ახალქალაქი
23	კირქვის გადამუშავება	შპს „ევრო ცემენტი 2009“	ქ. თბილისი
24	ასფალტ-ბეტონის საწარმო	შპს „მექანიზატორი – 2005“	დედოფლისწყაროს რ-ნი, სოფ. ნითელწყარო
25	ასფალტის წარმოება	შპს „ამბრი+“	ქ. თბილისი
26	ცემენტის წარმოება	შპს „მაგ ცემენტ“	ხობის რ-ნი, სოფ. პატარა ფოთი
27	ასფალტის ქარხანა	შპს „მონოლითმშენი“	ქ. ჭიათურა, საჩხერის გზატკეცილი
მეტალურგია			
28	მეტალურგიული ქარხანა	შპს „მოულდს ენდ მეტალს ჯორჯია“	ქ. ფოთი
29	მანგანუმის მადნის გამამდიდრებელი საწარმო	შპს „ჩითა“	ქ. ჭიათურა
30	მანგანუმის მადნის გამამდიდრების შედეგად მიღებული შუალედური პროდუქტების გამამდიდრებელი საწარმო (ე.წ. ქვედა ფაბრიკა)	შპს „ჯორჯიან მანგანეზი“	ქ. ჭიათურა
31	მეტალურგიული წარმოება (ზესტაფონის ფეროშენადნობთა ქარხანა)	შპს „ჯორჯიან მანგანეზი“	ქ. ზესტაფონი
სოფლის მეურნეობა			
32	თევზის სატბორე მეურნეობა	შპს „თევზსაშენი“	წყალტუბო, სოფ. გეგუთი
33	წყალსაცავი, რომლის მოცულობა აღემატება 10 000 კუბ.მ-ს	სს „კორპორაცია ქინძმარაული“	ქ. ყვარელი
ენერგეტიკა			
34	110/6 კვტ სიმძლავრის ქვესადგურის განთავსება	შპს „ვოთერ ენერჯი“	ბოლნისის რ-ნი, სოფ. კიანეთი

(2) „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება“ პრაქტიკულად, ახალი ტიპის ნებართვაა¹⁰, რომელიც გაიცემა უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის; იმისათვის, რომ უკანონოდ ფუნქციონირებადმა სანარმომ „ლეგალურად“ შეძლოს ფუნქციონირების გაგრძელება (და თანაც, უსასრულოდ – იხ. ქვემოთ).

(3) „ნებართვას“ უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის გასცემს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით, თუმცა რა ვადით, კანონპროექტიდან გაუგებარია (1 წლით, 5-ით, 10-ით თუ 20-ით – ეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სამინისტროს გადასაწყვეტია). სხვა სიტყვებით, უკანონოდ ფუნქციონირებადი სანარმო „ლეგალურად“ შეძლებს ფუნქციონირების გაგრძელებას მისთვის ხელსაყრელი ვადით, სამინისტროსთან მოლაპარაკების საფუძველზე.

(4) „ნებართვით“ დადგენილი პირობების სრულად და დროულად შესრულების შემთხვევაში მიმდინარე საქმიანობის განმასხვრციელებელს ეძლევა უფლება, მიმართოს სამინისტროს გარემოსდაცვითი ნებართვის მიღების თხოვნით. ამ შემთხვევაში საქმიანობის განმასხვრციელებელმა მაინც უნდა ჩაატაროს გზმ და ნებართვის მოსაპოვებლად წარადგინოს გზმ ანგარიში სამინისტროში. ეს მოთხოვნა აზრს მოკლებულია, ვინაიდან, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, გზმ დაგეგმილი და არა მიმდინარე საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დამხმარე ინსტრუმენტი.

(5) უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის, კანონდამრღვევებს დადგენილი აქვთ ვადა – 2019 წლის 1 ივნისამდე (კანონპროექტის ადრინდელ ვერსიაში და ამჟამად მოქმედ კანონშიც – 2017 წლის 1 ივნისამდე). ეს თითქოს ნიშნავს, რომ უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის კანონპროექტით შემოთავაზებული ნორმები დროებითია, მაგრამ ამის დაჯერება მხოლოდ თავის მოტყუება იქნებოდა. კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსრულებლობის გამო ვადების მუდმივად გადაწევის ბოლო 20 წლის განმავლობაში დამკვიდრებული პრაქტიკა არ იძლევა იმის საბაბას, დავიჯეროთ, რომ ეს დროებითი ნორმაა და „2019 წლის 1 ივნისი“ მომავალში არ შეიცვლება რაიმე სხვა, მენარმეებისა და მაკონტროლებელი ორგანოებისთვის უფრო მისაღები ვადით.

(6) კანონპროექტი, თითქოს, არ გამორიცხავს უნებართვოდ მომუშავე კანონდამრღვევის მიმართ ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების შესაძლებლობას, თუმცა, საბოლოოდ მაინც არ არის ნათელი, როდის, რა შემთხვევაში დგება პასუხისმგებლობის დაკისრების მომენტი. აქ ყურადსაღებია შემდეგი ასპექტები:

კანონპროექტში ნათქვამია, რომ უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის მიღებული „ნებართვა“ არ ათავისუფლებს ამ საქმიანობის განმასხვრციელებელს „ნებართვის“ გაცემამდე და „ნებართვის“ გაცემის შემდგომ გარემოსთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებისგან. აქ საუბარია მხოლოდ გარემოსთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურებაზე, მაგრამ არაფერია ნათქვამი, ათავისუფლებს თუ არა „ნებართვა“ კანონდამრღვევებს გარემოსდაცვითი ნებართვის გარეშე საქმიანობის განხორციელებისათვის

¹⁰ უფრო სწორი იქნებოდა, გვეთქვა ლიცენზიაა, ვინაიდან ის საქმიანობის და არა ქმედების განხორციელების უფლებას იძლევა. საგულისხმოა, ასევე, რომ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ ჩარჩო-კანონის პირველი მუხლის თანახმად, მხოლოდ ამ კანონით შეიძლება იქნეს შემოღებული ახალი ლიცენზია ან ნებართვა („...ეს კანონი განსაზღვრავს ლიცენზიისა და ნებართვის სახეების ამონაწერს ჩამონათვალს..“); „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონი კი ასეთი სახის ნებართვას ან ლიცენზიას („მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება“) დღესაც არ ცნობს.

გათვალისწინებული ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან. საინტერესოა, ასევე, მაგალითად, გამოიყენება თუ არა გარემოსდაცვითი ნებართვის გარეშე საქმიანობისთვის გათვალისწინებული სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომები, თუ კანონის ამოქმედების მომენტისთვის უნებართვოდ მოქმედი კანონდამრღვევის მიმართ უკვე გამოყენებულია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ყველა ზომა და კანონდამრღვევა მიმართა სამინისტროს უკანონო საქმიანობის ლეგალიზების „ნებართვის“ მოსაპოვებლად ან უკვე მოიპოვა ასეთი ნებართვა?!

უკანონო საქმიანობის ლეგალიზების „ნებართვით“ დადგენილი პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში კანონპროექტი ითვალისწინებს საჯარო სანქციების გამოყენების შესაძლებლობას (იხ. ზემოთ). ყოველ ჯერზე პირობების შეუსრულებლობის დაფიქსირების შემთხვევაში ჯარიმის დაკისრებასთან ერთად სამინისტროს აქვს შესაძლებლობა, [უკანონო] საქმიანობის განმასრუციებელს დაუდგინოს ახალი პირობები და ახალი ვადები. ყურადსაღებია, რომ სანქსიის გადანყვეტილებისგან განსხვავებით, პირობებისა და ვადების ხელახლა დადგენის ეს გადანყვეტილებები არ მიიღება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ეს კი კორუფციული გარიგებების დადების ძალზე კარგ შესაძლებლობას ქმნის, განსაკუთრებით, თუ გავითვალისწინებთ იმას, თუ როგორ სანარმოებზე (არაკანონმორჩილ, ურჩ სუბიექტებზე) ვრცელდება საერთოდ ეს მექანიზმი.

მესამედ დაჯარიმებისა და ხელახლა დადგენილი პირობების კვლავ შეუსრულებლობის შემთხვევაში სამინისტრო ძალადაკარგულად აცხადებს უკანონო საქმიანობის ლეგალიზების „ნებართვას“. რა ხდება ამის შემდეგ, კანონპროექტიდან ყოვლად გაუგებარია. მაგალითად, არ არის ნათელი, არის თუ არა ვალდებული საქმიანობის უკანონოდ მწარმოებელი სუბიექტი, აღადგინოს გარემო სანქსის (ან სანქსისთან მიახლოებულ) მდგომარეობამდე? ეკისრება თუ არა მას გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობისთვის მიყენებული ზიანის კომპენსაცია?!

დასკვნა

ზემოაღწერილი გვაძლევს საფუძველს დავასკვნათ, რომ კანონპროექტით შემოთავაზებული „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადანყვეტილების მიღების მექანიზმი მიკერძოებულია არაკანონმორჩილი მწარმოებლისა და არასამართლიანია კანონმორჩილი მწარმოებლის მიმართ; ის, ასევე, ქმნის კორუფციული გარიგებების ფართო შესაძლებლობებს.

შესაძლოა, კანონპროექტით შემოთავაზებული ეს მექანიზმი ვინმემ განიხილოს კანონალსრულების ხელშეწყობად და მწარმეთა მიერ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა ნებაყოფლობითი შესრულების სტიმულირების მექანიზმად (voluntary compliance mechanisms), მაგრამ ეს მექანიზმი ვერავითარ შემთხვევაში ვერ იქნება გაგებული ასეთად. შემოთავაზებული მექანიზმი პირდაპირ მიმართულია უკანონოდ წარმოებული საქმიანობების ლეგალიზებისკენ და არც კი განიხილავს იმის შესაძლებლობას, რომ გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობის დაცვის მოსაზრებებით

სამინისტრომ უარი თქვა უკანონოდ წარმოებული საქმიანობის გაგრძელებაზე. მექანიზმი შემოტანილია მხოლოდ და მხოლოდ იმისათვის, რომ: (1) როგორც, სანარმოთა გაჩერების გარეშე, რეგულირების ქვეშ მოაქციონ საბჭოთა დროიდან მომუშავე ურჩი მსხვილი დამაბინძურებლები, რომელთათვისაც უბრალოდ არარენტაბელურია გარემოს დაბინძურების შემცირება, ადამიანთა (როგორც სანარმოებში დასაქმებულთა, ისე სანარმოთა ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულთა) ჯანმრთელობაზე ზრუნვა და გარემოსდაცვით ღონისძიებებში ინვესტირება; და (2) სახელმწიფო ორგანოებმა დაიტოვენ შესაძლებლობა, ლეგალური გახადონ „ზემოდან“ თავსმოხვეული, „ნებადართული“ და არალეგალურად მიმდინარე პროექტები.

რეკომენდაციები

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტის ის ნაწილი, რომელიც „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმს ეხება, მთლიანად ამოღებული უნდა იქნეს კანონპროექტიდან, უპირველეს ყოვლისა, იმის გამო, რომ ის კანონპროექტით რეგულირებული საკითხებისგან პრინციპულად განსხვავებულ სფეროს ეხება.

„მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმის შემოღების ნაცვლად გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ უნდა ჩაატაროს რეგულირებადი სანარმოების სრული ინვენტარიზაცია და დაანესოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა აღსრულების ხელშეწყობის სამართლიანი და გამჭვირვალე სისტემა.

აუცილებელია კანონალსრულების კონტროლის კანონმდებლობის სრულყოფა და ამის პარალელურად „პრობლემური“ სანარმოების სპეციფიური ჯგუფების (და თითოეულ ჯგუფში კონკრეტული ობიექტების) მიმართ კონკრეტული მიდგომების შემუშავება; თითოეულ ჯგუფზე მიმართული, კანონალსრულების ხელშეწყობის ქმედითი და რეალისტური, მოკლე და გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმების შემუშავება. ამისათვის, თავის მხრივ, აუცილებელია საჭირო ხარჯების გათვლა და შესაბამისი სტრუქტურების ბიუჯეტში ასახვა. ძალზე მნიშვნელოვანია, ასევე, გეგმების საზოგადოებისთვის გაცნობა და საზოგადოებრივი აზრის მოსმენა.