ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობა წიაღისეულის მოპოვების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში

სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობა წიაღისეულის მოპოვების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი
თბილისი, 2022

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
თბილისი
სამხრეთ კავკასია

სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

დოკუმენტი მომზადებულია პროექტის ფარგლებში „წყლის და მინერალური რესურსების მდგრადი და დემოკრატიული მართვა საქართველოში», რომელიც ხორციელდება ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონის თბილისის ოფისის მხარდაჭერით.

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის მკვლევარს და შესაძლებელია, არ გამოხატავდეს ფონდის შეხედულებებს.

ხელმძღვანელი: თათული ჭუბაბრია
მკვლევარი: სალომე შუბლაძე
უმცროსი მკვლევარი: გვანცა ჯიქია
ყდის დიზაინი: სალომე ლაცაბიძე
დაკაბადონება: თორნიკე ლორთქიფანიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ციტირების წესი: *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, სალომე შუბლაძე, „ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობა წიაღისეულის მოპოვების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში“, 2022.*

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო
ტელ: +995 032 2 23 37 06

https://socialjustice.org.ge/
info@socialjustice.org.ge
https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge

სარჩევი

ძირითადი მიგნებები 5

შესავალი 6

1. სახელმწიფო პოლიტიკა და მონაცემები წიაღის სექტორში 7

2. მოპოვების არეალში მცხოვრები მოსახლეობის მონაწილეობის მექანიზმები 9

2.1 ადგილობრივების მონაწილეობა ლიცენზირების ეტაპზე 10

2.1.1. წიაღისეულით სარგებლობის ლიცენზიის გაცემა აუქციონის გზით 10

2.1.2. პროცესში ადგილობრივების მონაწილეობის ფორმალური მექანიზმების არარსებობის პრობლემურობა 13

2.2. ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობის უზრუნველყოფა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტრუმენტის მეშვეობით 14

2.2.1. ლიცენზიის გაცემა დაგეგმილი საქმიანობის გარემოზე ზემოქმედების შეფასებამდე 15

2.2.2. შესაძლო ალტერნატივების შეზღუდვა წინასწარი გადაწყვეტილებით 17

2.2.3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ძირითად გადაწყვეტილებაში ინტეგრირების შესაძლებლობა 18

2.2.4. საბოლოო გადაწყვეტილებაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა 21

დასკვნა 22

ძირითადი მიგნებები

- წიაღის სექტორში სახელმწიფოს პოლიტიკა და პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს მოპოვების არეალში მცხოვრებლების ინტერესებისა და უფლებების დაცვას;

- მოპოვებითი საქმიანობის გავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის და ჩართულობის კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმები უკიდურესად სუსტია და ვერ პასუხობს საერთაშორისო სტანდარტებს. უფრო ზუსტად, ლიცენზიის გაცემის ეტაპზე ადგილობრივი მოსახლეობა სრულადაა გამორიცხული გადაწყვეტილების მიღების ფორმალური პროცესიდან და მათი ინფორმირება ზოგიერთ შემთხვევაში საერთოდ არ ხდება, ხოლო სხვა შემთხვევებში, აქვს ფრაგმენტული და არასაკმარისი ხასიათი;

- ლიცენზიის გაცემის ეტაპზე, როდესაც წყდება დაგეგმილი საქმიანობის ისეთი მნიშვნელოვანი პარამეტრები, როგორიცაა სამთო მინაკუთვნის ფართობი, მარაგები, კომპანიის მიერ განსახორციელებელი ინვესტიციის ოდენობა და სხვა, ადგილობრივი მოსახლეობის არმონაწილეობა არღვევს ორჰუსის კონვენციას, რომელიც მოითხოვს, რომ საქმიანობის გავლენის მცხოვრებლების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ყველა იმ პროცესში, რომელიც გავლენას ახდენს საქმიანობის ძირითად პარამეტრებზე და ეკოლოგიურ გავლენებზე;

- შესაბამისად, ის არგუმენტი, რომ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ) პროცედურით გათვალისწინებული მექანიზმები საკმარისია სრულყოფილი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, მცდარია, მით უფრო, იმის გათვალისწინებით, რომ მოპოვებით საქმიანობაზე პირველი გზშ პროცედურა მხოლოდ წელს ჩატარდა და აქამდე ამგვარი პრეცედენტი საქართველოში არ ყოფილა;

- თავის მხრივ, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურით გათვალისწინებული მონაწილეობის მექანიზმები, კერძოდ, მოსაზრებების წერილობით გამოთქმა და საჯარო განხილვების ჩატარება, პრაქტიკაში ფორმალისტურ ხასიათს იღებს და სახელმწიფო უწყებების მხრიდან არ არის გამოყენებული ადგილობრივების რეალური, შინაარსიანი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად და მათი ინფორმირებული თანხმობის მოსაპოვებლად;

- გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის სისუსტე განსაკუთრებით კარგად გამოჩნდა ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ არეალში დაგეგმილი მოპოვების შეფასებისას, როდესაც შესაბამისი უწყებების და კომპანიის წარმომადგენლებმა სათანადოდ არ გაითვალისწინეს ბუნებრივად არსებული ენობრივი ბარიერი და არ უზრუნველყვეს ძირითადი დოკუმენტაციის თარგმნაც კი;

- სახელმწიფო უწყებები საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას უგულებელყოფენ პროექტის მიმართ ადგილობრივი მოსახლეობის პოზიციას და მათ სოციალურ თუ გარემოსდაცვით წუხილებს სათანადო ყურადღებას არ უთმობენ.

შესავალი

საქართველოში კერძო აქტორების საქმიანობაზე სუსტი სახელმწიფო ზედამხედველობა და საჯარო ინტერესის უგულებელყოფა ხშირად ადამიანის უფლებების დარღვევებში და გარემოსთვის მიყენებულ ზიანში ვლინდება. ამ მხრივ გამონაკლისი არც სამთო-მოპოვებითი საქმიანობაა. წიაღის სექტორში პრობლემურია როგორც გადაწყვეტილების მიღების ეტაპზე უშუალო ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოსახლეობასთან კომუნიკაციის და მონაწილეობის საკითხი, ისე, უკვე გაცემული ლიცენზიასა და გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებაზე სახელმწიფო კონტროლისა და მონიტორინგის სისუსტე.

ბოლო პერიოდში, საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში წინააღმდეგობის შემთხვევები აჩვენებს, რომ მონაწილეობის მიზნით სახელმწიფოს მიერ მიღებული ზომები არაეფექტურია და ვერ უზრუნველყოფს შემდგომი კონფლიქტების პრევენციას. გარდა ამისა, ადგილობრივების გადაწყვეტილების მიღების პროცესიდან გამორიცხვა და მათი აზრის გაუთვალისწინებლობა უხეშად არღვევს ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს და გარემოსდაცვითი დემოკრატიის პრინციპებს.

აღსანიშნავია, რომ გარემოსდაცვით საკითხებზე მონაწილეობასთან დაკავშირებული გამოწვევები კვეთს და ააშკარავებს ბევრ სხვა პრობლემურ საკითხს; ერთი მხრივ, უსაფრთხო, ჯანმრთელი, მდგრადი გარემო არა ერთი უფლებით სარგებლობის წინაპირობაა, ხოლო მეორე მხრივ, ისეთი უფლებების რეალიზაცია, როგორიცაა ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა და მონაწილეობა, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია თავად გარემოს დაცვისთვის.[1]

უნდა აღინიშნოს, რომ სექტორში არსებული პრობლემები, ბუნებრივია, უნიკალური არ არის საქართველოსთვის. სხვა ქვეყნებშიც სახელმწიფო უწყებები წიაღისეულით სარგებლობის ლიცენზირების ეტაპზე გადაწყვეტილების მიღებისას, როგორც წესი, მოქმედებენ ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობის მოტივით.[2] თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ წიაღისეულით სარგებლობის ბუნებიდან გამომდინარე, დროში განფენილია როგორც მოპოვებითი საქმიანობა და მისი მრავალწახნაგოვანი გავლენები, ისე გადასახადების და მოსაკრებლების სახით, შემოსავლების მიღება სახელმწიფოს მიერ. სწორედ ამიტომ მოპოვებითი საქმიანობის ხასიათის გამო, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, ფრთხილი და გრძელვადიან პერსპექტივაზე გათვლილი გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, რასაც საფუძველს უნდა უქმნიდეს ქვეყანაში მოქმედი საკანონმდებლო ჩარჩო და ინსტიტუციური მოწყობა.

ამასთან, დაბალშემოსავლიან ქვეყნები, რომლებიც არასრულფასოვანი და მყიფე ინსტიტუციებით ხასიათდებიან, აწყდებიან დამატებით გამოწვევებს მოპოვებითი ინდუსტრიის რეგულირებისას. ინსტიტუციურ სისუსტეს ემატება პოლიტიკური მიზანშეწონილობის საკითხებიც, რომელიც უპირატესობას ანიჭებს მოკლევადიან სარგებელს მმართველი ელიტისა და მასთან დაკავშირებულ კომერციულ სუბიექტებისთვის, ნაცვლად იმგვარი მარეგულირებელი სისტემის ჩამოყალიბებისა, რომელიც იცავს საჯარო ინტერესს გრძელვადიან პერსპექტივაში.[3]

1 Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 24 January, 2018, A/HRC/37/59, მე-2 აბზაცი.

2 Addison, Tony, and Alan Roe (eds), Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development (Oxford, 2018; online edn, Oxford Academic, 22 Nov. 2018), 245.

3 იქვე, 248.

1. სახელმწიფო პოლიტიკა და მონაცემები წიაღის სექტორში

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში, სარგებლობდეს ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით.[4]

ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლებით დაცულ სფეროში პირდაპირ იჭრება სამთო-მოპოვებითი საქმიანობა, რომელიც მძიმე ეკოლოგიური ზემოქმედებით ხასიათდება. შესაბამისად, კონსტიტუციური უფლების დაცვა მოითხოვს. რომ სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება რეგულირებული იყოს საჯარო ინტერესის შესაბამისად – საქმიანობის მნიშვნელოვანი სოციალური, ეკონომიკური და გარემოსდაცვითი გავლენების გათვალისწინებით.

სამთო-მოპოვებით სფეროში სახელმწიფოს პოლიტიკის ამოცანა მდგრადი განვითარების პრინციპების დაცვით რეალური ეკონომიკური და სოციალური გაუმჯობესების მიღწევა უნდა იყოს. საკანონმდებლო მოწესრიგებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს მოპოვებითი საქმიანობის სპეციფიკა და „სასიცოცხლო ციკლი". წიაღის მოპოვება მრავალი ეტაპისგან შედგება, რომელთა შორისაა, შესწავლა-კვლევითი სამუშაოები, წიაღისეულის აღმოჩენა ხსენებული გეოლოგიური შესწავლის საფუძველზე, მოპოვება, რასაც წინ უძღვის ინვესტიციის განხორციელება პროექტის დეველოპერის მიერ, შემოსავლის გენერირება, რასაც უნდა მოსდევდეს პროექტის დახურვა, საბადოს კონსერვაცია, რეკულტივაცია. სწორედ ამიტომაა, რომ ლიცენზიის გაცემის ეტაპზე, გადაწყვეტილების მიღებისას გათვალისწინებული უნდა იქნას ის საკითხები, რომლებიც პროექტის ხანგრძლივობის ყველა ეტაპზე შეიძლება წარმოიშვას.[5]

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს წიაღის სფეროში, როგორც ასეთი, სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტი არ გააჩნია; პოლიტიკის შემუშავების მიზნით რამდენიმე წლის წინ ევროპის განვითარებისა და რეკონსტრუქციის ბანკის ფინანსური და ტექნიკური მხარდაჭერით დაწყებული პროცესი, მთავრობის მიერ სტრატეგიის დამტკიცებით დასრულდა, ისე რომ, საქართველოს პარლამენტს ქვეყანაში წიაღის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებზე არ უმსჯელია.[6] არსებული ინფორმაციით, წიაღის რეფორმის შემდეგ ეტაპზე დარგის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს გადახედვა უნდა მომხდარიყო და შემუშავებულიყო წიაღის კოდექსი; ამ ეტაპზე უცნობია, როდის დასრულდება კოდექსზე მუშაობა და როდის გახდება იგი ხელმისაწვდომი დაინტერესებული საზოგადოებისთვის.[7]

4 საქართველოს კონსტიტუცია.

5 იქვე, 246.

6 იხ., მწვანე ალტერნატივა, „საქართველოში წიაღის სექტორის დაგეგმვის ლაბირინთები", 2020 წლის აგვისტო.

7 კვლევის მომზადების პროცესში წიაღის კოდექსის პროექტის შინაარსის გაცნობის მიზნით სსიპ მინერალური რესურსების ეროვნულ სააგენტოს ოფიციალურად მივმართეთ და აღნიშნული დოკუმენტი ოფიციალურად გამოვითხოვეთ, თუმცა სააგენტოს ცნობით „რეფორმის მეორე ფაზის ფარგლებში მოსამზადებელი კოდექსის პროექტი დამუშავების პროცესშია და, შესაბამისად, ამ ეტაპზე სააგენტო მოკლებულია შესაძლებლობას, აღნიშნული კოდექსის სამუშაო ვერსია". სსიპ „მინერალური რესურსების სააგენტოს" 2022 წლის 30 ნოემბრის #22/162 წერილი.

კანონმდებლობის თანახმად, წიაღის მართვა სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილია, რომლის ამოცანა, ეკონომიკური სარგებლის პარალელურად, სახელმწიფო რესურსების რაციონალური გამოყენება და ამასთან, წიაღისა და გარემოს დაცვაა.[8]

წიაღის დარგში სახელმწიფოს საქმიანობა სამ კომპონენტს მოიცავს – აღრიცხვას, ლიცენზირებასა და კონტროლ-ზედამხედველობას.[9] წიაღის სახელმწიფო მართვის პირველი კომპონენტის შესასრულებლად არსებობს აღრიცხვის სახელმწიფო სისტემა. ერთიან სახელმწიფო ფონდში აღირიცხება შემდეგი ტიპის ინფორმაცია: წიაღის შესწავლის სამუშაოები, წიაღისეულის საბადოები (მათი მარაგები და რესურსები).[10] სააგენტოს შედგენილი აქვს საბადოების რუკა, რომელშიც ასახულია ინფორმაცია ბალანსზე არსებული მინერალური რესურსების, მითი მდებარეობისა და მოცულობის შესახებ.[11]

საგულისხმოა, რომ ევროპის განვითარებისა და რეკონსტრუქციის ბანკის მიერ წიაღის სექტორის რეფორმის მხარდაჭერის ფარგლებში მომზადებული სექტორის ამჟამინდელი მდგომარეობის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს არ გააჩნია საერთო ეროვნული მასშტაბის გეოლოგიური რუკა, რომელიც ქვეყნის მინერალურ რეზერვებს სრულყოფილად ასახავდა, თუმცა არსებობს „საკადასტრო რუკა“, რომელზეც არსებული ლიცენზიებია დატანილი.[12] ანგარიშში აღნიშნულია, რომ საქართველოში გეოლოგიური მონაცემების შეგროვება, უსაფრთხო შენახვა და წვდომა, ისევე როგორც სამთავრობო უწყებებში აღნიშნული მონაცემების ანალიზის ტექნიკური უნარები პრობლემურია და საჭიროებს გაუმჯობესებას. დოკუმენტის თანახმად, საკმარისად დეტალური გეოლოგიური რუკის არარსებობა ზღუდავს რესურსების სტრატეგიული განვითარების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობებს. [13]

აღსანიშნავია, რომ მონაცემების და სრულყოფილი ინფორმაციის არსებობა მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ თავად სახელმწიფო უწყებების მიერ გამართული გადაწყვეტილების მისაღებად, არამედ რეალური და შინაარსიანი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. იმავე საკითხს უსვამს ხაზს „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ ორჰუსის კონვენცია (შემდგომში, „ორჰუსის კონვენცია“), სადაც ნათქვამია, რომ ეკოლოგიური ფაქტორების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ინტეგრირება მოითხოვს, რომ საჯარო უწყებებს ჰქონდეთ ზუსტი, ყოვლისმომცველი და განახლებული ინფორმაცია.[14]

8 „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 22, პუნქტი 1

9 „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 21, პუნქტი 3

10 „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 23, პუნქტი 1

11 იხ., მინერალური და თერმული რესურსების რუკა: https://bit.ly/3hgHAwz.

12 European Bank for Reconstruction and Development, Georgia Mining Sector Development Programme, Phase I, Policy and Strategy, Status Report, November, 2018, 8.

13 იქვე, 34.

14 კონვენცია გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ, პრეამბულა, მე-16 აბზაცი. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VMQxNe.

2. მოპოვების არეალში მცხოვრები მოსახლეობის მონაწილეობის მექანიზმები

საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს, რომ გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობის უფლება უზრუნველყოფილია კანონით.[15] ამასთან, დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გავლენის არეალში მცხოვრები მოსახლეობის მონაწილეობის მოთხოვნა პირდაპირ მოცემულია ორჰუსის კონვენციაში[16] და გამომდინარეობს ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სამართლის სხვა ნორმებიდანაც.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ადგილობრივების მონაწილეობის უზრუნველყოფა საჯარო ინტერესის შესაბამისად მოქმედი სახელმწიფო უწყებების დაინტერესებაც უნდა იყოს: მიღებულია, რომ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღებისას პროექტის გავლენის ქვეშ მცხოვრები მოსახლეობის მოსაზრებების გათვალისწინება ზრდის საზოგადოების მხარდაჭერას პროექტის მიმართ, ხელს უწყობს მდგრად განვითარება და იმ უფლებების რეალიზებას, რომლებიც თავის მხრივ, ჯანსაღი გარემოს არსებობაზეა დამოკიდებული.[17]

გარემოს და ადამიანის უფლებებზე გარემოს სპეციალური მომხსენებელი ჩამოთვლის იმ ფაქტორებს, რომლებიც აუცილებელია ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად: დაგეგმილი საქმიანობის გარემოზე ზემოქმოდების შეფასება უნდა განხორციელდეს გადაწყვეტილების მიღების რაც შეიძლება ადრეულ ეტაპზე, შეფასების პროცესმა უნდა შექმნას რეალური შესაძლებლობები საზოგადოების მონაწილეობისთვის, განხილული უნდა იყოს საქმიანობის განხორციელების ალტერნატივები, შეფასებამ უნდა მოიცვას ყველა შესაძლო გავლენები, მათ შორის, კუმულაციური ზემოქმედების საკითხი, რაც გამოწვეული შეიძლება იყოს სხვა არსებულ თუ დაგეგმილ პროექტებთან ურთიერთქმედებით, შეფასების საფუძველზე უნდა მომზადდეს წერილობითი ანგარიში, რომელიც მკაფიოდ ახსნის და აღწერს საქმიანობის გავლენებს, ხოლო აღნიშნული ანგარიში და საბოლოო გადაწყვეტილება განხილულ უნდა იქნეს დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ.[18]

საქართველოში უშუალოდ წიაღის სექტორში და მის მიღმაც, ადგილობრივების მონაწილეობა უკიდურესად შეზღუდულია, რაც გამოწვეულია როგორც სექტორის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ნაკლულობით, ისე აღსრულების პროცესში არსებული ხარვეზებით. უფრო ზუსტად, წიაღის სექტორში გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის განხილვისას რელევანტურია ორი ძირითადი ეტაპი: წიაღისეულით სარგებლობის ლიცენზიის გაცემა და საქმიანობის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა. შესაბამისად, მომდევნო თავებში განხილულია ხსენებულ ეტაპებზე გათვალისწინებული მონაწილეობის მექანიზმები და მათი ეფექტურობის შეფასება.

15 იხ., საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 29, ნაწილი 1.

16 კონვენცია გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ, მუხლი 6. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VMQxNe.

17 Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 24 January, 2018, A/HRC/37/59, Framework principles on human rights and the environment, 23-ე აბზაცი.

18 Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 24 January, 2018, A/HRC/37/59, Framework principles on human rights and the environment, მე-20 აბზაცი.

2.1 ადგილობრივების მონაწილეობა ლიცენზირების ეტაპზე

2.1.1. წიაღისეულით სარგებლობის ლიცენზიის გაცემა აუქციონის გზით

სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისთვის სარგებლობის ლიცენზია აუქციონის გზით გაიცემა.[19] აუქციონს ატარებს და ლიცენზიას გასცემს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს (შემდგომში, ასევე, „სააგენტო“) ლიცენზირების დეპარტამენტი.

სარგებლობის ლიცენზიის მოპოვების მიზნით აუქციონის გამართვის საფუძველი შეიძლება გახდეს ლიცენზიის მაძიებლის განცხადება ან თავად ლიცენზიის გამცემის, ე.ი. სააგენტოს გადაწყვეტილება.[20] სააგენტოს გადაწყვეტილება აუქციონზე გამოიტანოს თუ არა კონკრეტული ობიექტი, ეკონომიკის სამინისტროსა და მდგრადი განვითარების საინვესტიციო პოლიტიკით განისაზღვრება. მაგალითისთვის, როგორც ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო 2019 წლიდან ახორციელებს პროექტს „100 საინვესტიციო შეთავაზება ბიზნესს“, რომელიც სასარგებლო წიაღისეულის საბადოებსაც მოიცავს.[21]

იმ შემთხვევებში, როდესაც აუქციონის გამართვის საფუძველი ლიცენზიის მაძიებლის განცხადება ხდება, პროცედურა მოიცავს შემდეგ ეტაპებს: ლიცენზიის მოსაპოვებლად აუქციონის დანიშვნის თაობაზე ლიცენზიის მაძიებელი სააგენტოს წარუდგენს განცხადებას, რომელშიც უთითებს რესურსის სახეობას, ოდენობას, ადგილ-მდებარეობის კოორდინატებს, აგრეთვე ლიცენზიის მოქმედების ვადას.[22] სასარგებლო წიაღისეულის სარგებლობის ლიცენზიის მოსაპოვებლად აუქციონის გამართვის მოთხოვნით განცხადების წარდგენის შემდგომი ეტაპია მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ გეოსაინფორმაციო პაკეტის მომზადება. გეოსაინფორმაციო პაკეტი საკვანძო დოკუმენტია, რომლის შინაარსზეც დამოკიდებულია შემდგომი ეტაპი – აუქციონი. გეოსაინფორმაციო პაკეტი უნდა მოიცავდეს შემდეგ კომპონენტებს:

- **გეოლოგიურ მინაკუთვნს,** ანუ განცხადებაში აღნიშნული ტერიტორიის ფარგლებში წიაღისეულის მოპოვება – შესწავლისთვის გამიზნულ „ოპტიმალური ტერიტორიის მონახაზს“;
- **ტოპოგრაფიულ რუკასა;** და
- **საინფორმაციო პაკეტს,** რომელიც საინჟინრო-გეოლოგიურ დასკვნასთან ერთად შეიცავს წიაღით სარგებლობის რაოდენობრივ, თვისობრივ და დროით ინფორმაციას.[23]

19 გარდა ორი შემთხვევისა: წყალმომარაგების ლიცენზიის მფლობელის მიერ სასმელი წყლის მისაღებად მიწისქვეშა მტკნარი წყლის მოპოვება; ბ)სამკურნალო ტალახის ან სამკურნალო აბაზანების მიწისქვეაშა მინერალური წყლის მოპოვება (ან მოპოვება-შესწავლა) ამ შემთხვევებში მოქმედებს ლიცენზიის გაცემის პირდაპირი წესისთვის დადგენილი პროცედურა („ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი17[1], პუნქტი 1).

20 „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 18, პუნქტი 2.

21 იხ:, სსიპ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო, 100 საინვესტიციო შეთავაზება ბიზნესს: https://nam.gov.ge/?m=text&menu=131.

22 „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის N136 დადგენილება მუხლი 3, პუნქტი 6, „ბ.ა“ ქვეპუნქტი

23 „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N136, მუხლი 3, პუნქტი 7[2]

აღსანიშნავია, რომ ლიცენზიის გაცემის შესახებ აუქციონის გამოცხადებამდე, მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო საქართველოს მთავრობას დასამტკიცებლად წარუდგენს ინფორმაციას გამოსაცხადებელი აუქციონის შესახებ. მთავრობა, თავის მხრივ, განკარგულებით თანხმობას აცხადებს საწყის სააუქციონო ფასზე და იწონებს სალიცენზიო პირობებს, მათ შორის, მაგალითად, ლიცენზიის მფლობელის მიერ განსახორციელებელი ინვესტიციის ოდენობას.[24]

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" საქართველოს კანონის მიხედვით, აუქციონის წესით კონკრეტული რესურსით სარგებლობის ლიცენზია გაიცემა სარგებლობისათვის დადგენილი ნორმებისა და წესების დაკმაყოფილების ვალდებულების აღებისა და ყველაზე მაღალი ფასის წარმოდგენის საფუძველზე. ამასთან, აუქციონის წესით ლიცენზიის გაცემაში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვს ყველა ლიცენზიის მაძიებელს, რომელიც დააკმაყოფილებს კანონით დადგენილ სალიცენზიო პირობებს და აიღებს ვალდებულებას, დააკმაყოფილოს სარგებლობის ლიცენზიის გამცემის მიერ განსაზღვრული მოთხოვნები.

საკითხის დადებითად გადაწყვეტის შემდეგ ეტაპზე ლიცენზიის მაძიებელს კანონი იმ დოკუმენტთა წრეს განუსაზღვრავს, რომელიც აუქციონში მონაწილეობის მიღებისთვის უნდა წარადგინოს. კერძოდ, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება-შესწავლის ლიცენზიის მოპოვების მიზნით აუქციონში მონაწილეობისთვის საჭირო დოკუმენტია სუბიექტის იდენტიფიკაციის დამადასტურებელი და ამასთან, სალიცენზიო მოსაკრებლის გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტები,[25] ასევე, ბეს გადახდის დამადასტურებელი ქვითარიც.[26]

ევროპის განვითარებისა და რეკონსტრუქციის ბანკის შეფასებით ის საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც არეგულირებს მინერალურ რესურსებზე მოპოვების უფლების გადაცემას, არის გაფანტული და არასრული. არსებული კანონმდებლობით ლიცენზია გადაეცემა ყველაზე მაღალ ფასის შემთავაზებელს. ტექნიკური და სხვა ტიპის კრიტერიუმები, რაც გახდებოდა ლიცენზიის გადაცემის წინაპირობა, მოთხოვნილი არ არის. ეს პროცესი სათანადოდ არ ითვალისწინებს იმ გარემოებას, რომ წიაღის მოპოვება წარმოადგენს არაგანახლებად ინვესტიციას.[27]

ამასთან, ცალკე შეფასებას საჭიროებს, საკითხი, რამდენად უზრუნველყოფს პრედენტენტებისთვის სამართლიანი და თანაბარი პირობების შექმნას და სათანადო კონკურენციას აუქციონის შესახებ განცხადების აუქციონის თარიღამდე ერთი თვით ადრე გამოქვეყნება[28], განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც აუქციონი კონკრეტული ლიცენზიის მაძიებლის მიმართვის საფუძველზე იმართება და ამდენად, იგი, სხვა მონაწილეებთან შედარებით, გარკვეულწილად უკვე მომზადებულია.

24 მაგალითისთვის, „ბოლნისისა და მარნეულის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე (ტალავერის, რაჭისუბნის, ნახიდურის, ქვემოო ბოლნისის, ქვეშის, მამხუტის, შაუმიანის ადმინისტრაციული ერთეულები) სასარგებლო წიაღისეულის (ოქრო-პოლიმეტალები) შესწავლა-მოპოვების მიზენით სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის მფლობელს საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 25 ივლისის #1313 განკარგულებით დაევალა, ლიცენზიის ძალაში შესვლიდან 5 წლის ვადაში, ძებნა-ძიებითი სამუშაოების ჩატარების მიზნით, ჯამურად განახორციელოს არანაკლებ 12 მილიონი აშშ დოლარის ეკვივალენტი ლარის ოდენობის ინვესტივცია.

25 საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ", მუხლი 17, პუნქტი 3.

26 „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე" საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს N136 დადგენილება, მუხლი 3, პუნქტი 16, „დ" ქვეპუნქტი.

27 იქვე, 10.

28 „ლიცენზიებისა დ ნებართვების შესახებ" საქარტველოს კანონი, მუხლი 18, პუნქტი 9.

კანონმდებლობის მიხედვით, განცხადებების მისაღებად კანდიდატებს მინიმუმ 15 დღიანი ვადა უნდა ჰქონდეთ.[29] ინფორმაცია აუქციონის გამართვის თაობაზე ქვეყნდება პრესაში, ან ელექტრონული ფორმით გამართვის შემთხვევაში – ვებგვერდზე WWW.EAUCTION.GE. აუქციონის გამოცხადების შესახებ ინფორმაცია უნდა შეიცავდეს ისეთ საკვანძო დეტალებს, როგორიცაა აუქციონის გამმართავი ორგანო, ლიცენზიის ობიექტი, ვადები, სალიცენზიო პირობები, ობიექტით სარგებლობისადმი წაყენებული მოთხოვნები და გამარჯვებულის გამოვლენის კრიტერიუმები.[30] პროცესის დასრულებამდე აუქციონში მონაწილე პირთა ვინაობა საზოგადოებისთვის უცნობია.[31]

წიაღისეულის შესწავლა-მოპოვების ლიცენზიის მფლობელი ვალდებულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილ ვადაში სწავლობდეს რესურსს. ეს ვადა არ უნდა აჭარბებდეს 5 წლიან პერიოდს, თუმცა ლიცენზიის მფლობელს დასაბუთებული მოთხოვნის საფუძველზე ეს პერიოდი შეიძლება გახანგრძლივდეს დამატებით 5 წლით (ჯამში ეს ვადა არ უნდა აჭარბებდეს ათწლიან პერიოდს).[32] ლიცენზიის მფლობელი ასათვისებელი მარაგების დამტკიცების მიზნით შესწავლის მასალებს სააგენტოს წარუდგენს.[33]

აღსანიშნავია, რომ აუქციონის გზით სარგებლობის ლიცენზიის გაცემის თაობაზე სააგენტოს გადაწყვეტილება თავისი შინაარსით ადმინისტრაციულ აქტს წარმოადგენს,[34] რომელიც აქტი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით გამოიცემა,[35] რაც არ იძლევა დაინტერესებული პირების მიერ ზეპირ სხდომაზე მოსაზრებების გამოთქმის შესაძლებლობას.

როგორც ჩვენ ხელთ არსებული საჯარო ინფორმაციიდან ირკვევა, პრაქტიკაში მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო მიმართავს სხვადასხვა კომპეტენტური უწყებებისგან და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან მოსაზრებებისა და პოზიციების წერილობით გამოთხოვის მეთოდს. უფრო ზუსტად, დაინტერესებული პირის მიერ აუქციონის განცხადების მიღების შემდგომ სააგენტო მიმართავს ისეთ ადმინისტრაციულ ორგანოებს როგორიცაა სსიპ ქონების ეროვნულ სააგენტო, სსიპ ეროვნულ სატყეო სააგენტო, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნულ სააგენტო და ადგილობრივ მუნიციპალიტეტები, მათი კომპეტენციის ფარგლებში პოზიციის მისაღებად.

უდავოა, რომ წიაღისეულის მოპოვების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება კომპლექსური და მრავალგანზომილებიანია საკითხია და საჭიროებს მრავალი ურთიერთდაკავშირებული გარემოების შეჯერებას. შესაბამისად, ჩნდება შეკითხვა რამდენად იძლევა სააგენტოს მიერ ზემოთ აღწერილი წესით, სხვადასხვა უწყებებთან ინდივიდუალურად შეთანხმება ყველა ფაქტორის მხედველობას მიღებას და რამდენად არის სააგენტო ის უწყება, რომელსაც ამგვარი შეჯერების კომპეტენცია, ექსპერტიზა და უფლებამოსილება უნდა ჰქონდეს, მით უფრო იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობის სხდომას უკვე კონკრეტული პარამეტრებით და მაჩვენებლებით განსაზღვრული განკარგულების პროექტი ეგზავნება.

29 იქვე, მუხლი 17, პუნქტი 4.

30 იქვე, მუხლი 18, პუნქტი 10.

31 „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს N136 დადგენილება, მუხლი 3, პუნქტი 12.

32 იქვე, მუხლი 7, პუნქტი 1, „თ“ ქვეპუნქტი

33 იქვე, მუხლი 7, პუნქტი 1, „თ“ ქვეპუნქტი.

34 „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 18, პუნქტი 3.

35 „ნებართვებისა და ლიცენზიების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 8.

2.1.2. პროცესში ადგილობრივების მონაწილეობის ფორმალური მექანიზმების არარსებობის პრობლემურობა

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში წიაღის მოპოვების მარეგულირებელი კანონმდებლობა ადგილობრივების მონაწილეობის სპეციალურ მექანიზმებს საერთოდ არ ითვალისწინებს. კანონმდებლობა საერთოდ არ იღებს მხედველობაში იმ გარემოებას, რომ წიაღის მოპოვება არსებით გავლენას ახდენს არა მხოლოდ გარემოზე, არამედ მნიშვნელოვნად ცვლის ადამიანების საცხოვრებელ გარემოს. შესაბამისად, ლიცენზიის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილება პირდაპირ ეხებათ იმ ადამიანებს, რომლებიც დაგეგმილი მოპოვების სიახლოვეს ცხოვრობენ. მიუხედავად ამისა, ლიცენზია ისე გაიცემა, რომ შესაძლოა, ადგილობრივებმა ამის შესახებ არც ერთ ეტაპზე არ შეიტყონ, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც წიაღის მოპოვება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურას არ ექვემდებარება.

ეს მაშინ, როდესაც ორჰუსის კონვენციის მე-6 მუხლი მოითხოვს, რომ „დაინტერესებული საზოგადოება ადეკვატურად, დროულად და ეფექტურად უნდა იყოს ინფორმირებული საზოგადოებრივი თუ ინდივიდუალური შეტყობინების მეშვეობით (გარემოებათა გათვალისწინებით) გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის საწყის ეტაპზე.“ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს შეტყობინების „ეფექტურობას“. სახელმწიფო უწყებებმა ძალისხმევა უნდა გასწიონ საიმისოდ, რათა შეტყობინებამ არამხოლოდ მიაღწიოს ადრესატამდე, არამედ გაგებულ იქნას მისი შინაარსი და მნიშვნელობა, წახალისდეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა.

ევროპის განვითარებისა და რეკონსტრუქციის ბანკის მიერ მომზადებული ანგარიშის თანახმად, მოპოვებითი საქმიანობის გავლენის ქვეშ მოქცეული სოფლების მონაწილეობა შემოფარგლულია შემთხვევითი, ზეპირი კომუნიკაციით.[36]

საგულისხმოა, რომ მოპოვებითი საქმიანობის მიმართ წინააღმდეგობის მაგალითების და გამოცდილების მიუხედავად, მიმდინარე წლის აგვისტოში ქვემო ქართლის რეგიონში ოქრო -პოლიმეტალების შესწავლა-მოპოვების ლიცენზია ისე გაიცა, რომ მოსახლეობისთვის აზრი არც ამჯერად უკითხავს ვინმეს. მინერალური რესურსების სააგენტოს აღნიშნულ ლიცენზიასთან დაკავშირებით მივმართეთ შეკითხვით, უძღოდა თუ არა წინ სასარგებლო წიაღისეულის შესწავლა-მოპოვების ლიცენზიის გაცემას კონსულტაციები/საჯარო შეხვედრები შესაბამის სოფლებში მცხოვრებ მოსახლეობასთან. სააგენტოს საპასუხო წერილში აღნიშნული იყო, რომ ვინაიდან სალიცენზიო არეალში ექცევა ბოლნისისა და მარნეულის მუნიციპალიტეტების საზღვრებში, სააგენტომ წერილობით მიმართა ორი მუნიციპალიტეტის მერიას და სთხოვეს პოზიციის წარმოდგენა, რაზეც მათ უპასუხეს, რომ მიზანშეწონილად მიაჩნდათ, ლიცენზიის გაცემა და ამდენად, „ლიცენზია-ბრძანება გაცემულია მუნიციპალიტეტის პოზიციის გათვალისწინებით (მუნიციპალიტეტის მერია გამოხატავს მოსახლეობის ინტერესებს)“.[37] ამ მსჯელობიდან ჩანს, რომ სააგენტო მოსახლეობის აზრის და ინტერესების გათვალისწინების გზად მუნიციპალიტეტის მერიიდან ოფიციალური პოზიციის მიღებას მიიჩნევს.

36 European Bank for Reconstruction and Development, Georgia Mining Sector Development Programme, Phase I, Policy and Strategy, Status Report, November, 2018, 66.

37 სსიპ „მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 13 დეკემბრის #22/168 წერილით მოწოდებული საჯარო ინფორმაცია.

პარადოქსულია ისიც, რომ სააგენტოს მიერ გაცემული ლიცენზიების ნაწილი მომპოვებელ კომპანიას ვალდებულად განუსაზღვრავს „სამუშაოების დაწყებამდე, შესაბამისი მუნიციპალიტეტების წარმომადგენელთან ერთად უზრუნველყოს ადგილობრივი მოსახლეობის ინფორმირება ჩასატარებელი სამუშაოების შესახებ“.[38] ამ ვითარებაში, ბუნებრივია ლიცენზია უკვე გაცემულია, გადაწყვეტილება მიღებულია და ადგილობრივების ინფორმირებაც მხოლოდ ამის შემდეგ ხდება.

აღსანიშნავია, რომ ჰიდრორესურსების ათვისების მსგავსად, წიაღის მოპოვების შემთხვევაშიც, სახელმწიფო ორგანოების არგუმენტი, შესაძლოა, იყოს ის გარემოება, რომ საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უზრუნველყოფილი იქნება პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (შემდგომში, ასევე, „გზშ“) პროცედურის ფარგლებში და ამდენად, ლიცენზიის ადგebილობრივების ჩართულობის გარეშე გაცემა პრობლემას არ წარმოადგენს. სწორედ ამიტომ მომდევნო თავში განხილული იქნება, რამდენად გამართულია ეს არგუმენტი და რეალურად უზრუნველყოფს თუ არა, ლიცენზიის გაცემის შემდგომ ჩატარებული გზშ პროცედურა მოსახლეობის ნამდვილ და შინაარსიან მონაწილეობას, ყველა თანმხლები გარემოების გათვალისწინებით.

2.2. ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობის უზრუნველყოფა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტრუმენტის მეშვეობით

პირველ რიგში, უნდა განიმარტოს, რომ გზშ პროცედურა, რომელსაც საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი ითვალისწინებს, გულისხმობს გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების გამოვლენისა და შესწავლის პროცედურას იმ დაგეგმილი საქმიანობისთვის, რომელმაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მოახდინოს გარემოზე. გარემოზე ზემოქმედება კი თავის მხრივ, კოდექსის მიერ, განისაზღვრება როგორც საქმიანობის განხორციელებით გამოწვეული გარემოზე ნებისმიერი ზემოქმედება, რომელიც შესაძლოა მოიცავდეს შემდეგ ფაქტორებზე ზემოქმედებას: ადამიანის ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება, ბიომრავალფეროვნება და მისი კომპონენტები, წყალი, ჰაერი, ნიადაგი, მიწა, კლიმატი, ლანდშაფტი და დაცული ტერიტორიები. გარემოზე ზემოქმედება მოიცავს აგრეთვე კულტურულ მემკვიდრეობაზე ან სოციალურ-ეკონომიკურ ფაქტორებზე ზემოქმედებას, რომელიც გამოწვეულია მათი ცვლილებით.[39]

იმ საქმიანობების ჩამონათვალი, რომლებიც ექვემდებარებიან კანონით გათვალისწინებულ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ფორმალიზებულ პროცედურას, გათვალისწინებულია კოდექსის დანართებით. უნდა განიმარტოს, რომ კოდექსის პირველ დანართში ჩამოთვლილი საქმიანობებიდან, რომლებიც ავტომატურად ექვემდებარება გზშ პროცედურას, წიაღისეულის მოპოვებისთვის რელევანტურია შემდეგი პუნქტი:

38 იხ., მაგალითისთვის სსიპ „მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს“ 2022 წლის 27 სექტემბრის #60 ლიცენზია – ბრძანება შპს „ გოლდსეპტ ქართლი» – ზე (ს/ნ404638317) სასარგებლო წიაღისეულის შესწავლა-მოპოვების ლიცენზიის გაცემის შესახებ, „ი“ ქვეპუნქტი; ასევე, სააგენტოს 2021 წლის 9 ივლისის #898/ს ბრძანება „შპს „ტექნოლოჯი 2021“-ზე სასარგებლო წიაღისეულის (მანგანუმის) შესწავლა-მოპოვების მიზნით სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის შესახებ“.

39 იხ., საქართველოს კანონი „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“, მუხლი 3. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3hvZ881.

- წიაღისეულის ღია კარიერული წესით მოპოვება, თუ მოპოვების არეალი 25 ჰა-ზე მეტია; თუმცა, 2023 წლის 1 იანვრიდან ასამოქმედებელი ცვლილების თანახმად, დაწესებული ნიშნული მცირდება და გზშ-ს დაექვემდებარება 10 ჰა-ზე მეტი ფართობის მოპოვებითი საქმიანობა.[40]

რაც შეეხება, კოდექსის მეორე დანართში მოცემულ საქმიანობებს, ისინი, გზშ-ს დაექვემდებარებიან იმ შემთხვევაში, თუ სკრინინგის საფუძველზე დადგინდება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების საჭიროება. მეორე დანართში მოცემული საქმიანობებიდან წიაღისეულის მოპოვებას შეეხება:

- ტორფის ან მყარი სასარგებლო წიაღისეულის (გარდა ქვიშა-ხრეშისა) ღია კარიერული წესით მოპოვება (თუ მოპოვებითი არეალი 10 ჰა-ზე მეტია). 2023 წლიდან ასამოქმედებელი ცვლილება შეეხება ამ დანაწესსაც მხოლოდ მყარი სასარგებლო წიაღისეული ნაწილში და სკრინინგს დაექვემდებარება 5 ჰა-ზე მეტი ფართობის მოპოვებითი არეალი.[41]

კოდექსი ადგენს გარემოს ეროვნული სააგენტოს ვალდებულებას მაქსიმალურად ხელმისაწვდომი გზებით უზრუნველყოს საზოგადოების ინფორმირება მისაღები გადაწყვეტილების თაობაზე. სააგენტო ადგენს „საჭირო ინფორმაციის ფარგლებს“ და მასზე წვდომას უზრუნველყოფს როგორც მატერიალური, ასევე ელექტრონული ფორმით.[42] ამდენად, დაგეგმილი საქმიანობის განმახორციელებლის მიერ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში ქვეყნდება სააგენტოს ვებ-გვერდზე და სააგენტოს განესაზღვრება ვადა მათზე მოსაზრებების წარსადგენად. საჯარო განხილვაზე საზოგადოების მოწვევას წინ უნდა უძღოდეს აუცილებელი ინფორმაციული ელემენტების (განხილვის საგანი, დოკუმენტაციასთან წვდომის საჭიროება, განხილვაში მონაწილეობისა და მოსაზრებების წარდგენის საშუალებები) გასაჯაროება.[43]

მომდევნო ქვეთავებში განხილულია, რატომ არ არის საკმარისი ზემოთ აღწერილი პროცედურები რეალური მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად და არსებული სისტემის რომელი ელემენტები არ შეესაბამება ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სამართლის მოთხოვნებს.

2.2.1. ლიცენზიის გაცემა დაგეგმილი საქმიანობის გარემოზე ზემოქმედების შეფასებამდე

როგორც აღინიშნა, ორჰუსის კონვენციის მე-6 მუხლი მოითხოვს, დაინტერესებული საზოგადოება ადეკვატურად, დროულად და ეფექტურად უნდა იყოს ინფორმირებული საზოგადოებრივი თუ ინდივიდუალური შეტყობინების მეშვეობით (გარემოებათა გათვალისწინებით) გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის საწყის ეტაპზე. მე-6 მუხლით განსაზღვრული მონაწილეობის ვალდებულება საქართველოში დიდწილად განიმარტება როგორც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ნაწილი და კომპეტენტური უწყებები ხშირად იყენებენ ამ არგუმენტს, რომ სხვადასხვა გადაწყვეტილებების წინსწრებით მიღება პრობლემა არაა, რადგან საზოგადოების მონაწილეობა იქნება უზრუნველყოფილი მომდევნო, გზშ ეტაპზე.

40 იქვე, დანართი 1, 26-ე პუნქტი.

41 საქართველოს კანონი, „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“, დანართი II, მუხლი 2, პუნქტი 2.1.

42 იქვე, მუხლი 33, პუნქტი 2.

43 იქვე, მუხლი 32, პუნქტი 2.

სინამდვილეში, ორჰუსის კონვენციით გათვალისწინებული მონაწილეობის პროცედურის იგივეობა გზშ-სთან თავად კონვენციიდან საერთოდ არ გამომდინარეობს. კონვენციის საიმპლემენტაციო გზამკვლევში პირდაპირაა ნათქვამი, რომ მართალია, ერთი შეხედვით, შეიძლება ასე ჩანდეს, თუმცა „გზშ თავად არ არის სანებართვო ან უფლების გადაცემის პროცესი".[44] გზშ პროცედურა გაგებულ უნდა იქნას როგორც შესაძლო ეკოლოგიური გავლენების შეფასების ინსტრუმენტი, რომელიც დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ უფრო ფართო გადაწყვეტილების მიღების, მაგალითად, ლიცენზიის გაცემის, პროცესში შეიძლება იყოს ინტეგრირებული.

პრაქტიკაში წიაღისეულის მოპოვებაზე უფლებების გადაცემის იმგვარი ორგანიზება, როდესაც ლიცენზიის გაცემა წინ უძღვის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურას, ერთი მხრივ, კონკრეტული პარამეტრებით (რომლებიც უკვე მოცემულია ლიცენზიაში) ზღუდავს დაგეგმილი საქმიანობის მახასიათებლებს და მეორე მხრივ, ამცირებს მოსახლეობის მოსაზრებების გათვალისწინების შესაძლებლობებს.

კონვენციის საზედამხედველო ორგანოს, შესაბამისობის კომიტეტის, ერთ-ერთი ანგარიშის თანახმად, მართალია, აუცილებელი არ არის ეროვნული კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა გადაწყვეტილებაში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა, თუმცა მონაწილეობის მხოლოდ ერთ გადაწყვეტილების შემოფარგვლა ყოველთვის საკმარისი ვერ იქნება.

კომიტეტის შეფასებით, აღნიშნული საკითხი უნდა გადაწყდეს ადგილობრივი კონტექსტის და თითოეული გადაწყვეტილების იურიდიული ძალის გათვალისწინებით. იმ შემთხვევებში, როდესაც ეროვნული კანონმდებლობა ითვალისწინებს რამდენიმე განსხვავებულ გადაწყვეტილებას, კომიტეტი, კონვენციასთან შესაბამისობის დასადგენად, იყენებს შემდეგ „მნიშვნელოვნობის" ტესტს:

შეკითხვა მდგომარეობს შემდეგში: ის გადაწყვეტილება (ან გადაწყვეტილებები), რომლის ფარგლებშიც უზრუნველყოფილია მე-6 მუხლით განსაზღვრული საზოგადოების მონაწილეობა, სრულად მოიცავს თუ არა დაგეგმილი საქმიანობის ყველა პარამეტრს და ძირითად ეკოლოგიურ გავლენებს? იმ შემთხვევაში, როდესაც მონაწილეობა უზრუნველყოფილია ერთ-ერთი გადაწყვეტილებისას, თუმცა არსებობს სხვა გადაწყვეტილებები, რომლებიც სრულყოფილ საჯარო მონაწილეობას არ მოიცავს და რომლებიც, თავის მხრივ, გავლენას ახდენს საქმიანობის ძირითად პარამეტრებზე და ეკოლოგიურ გავლენებზე, ითვლება, რომ კონვენციის მოთხოვნები არ შესრულებულა.[45]

საქართველოს შემთხვევაში ნათელია, რომ წიაღისეულის ლიცენზირების ეტაპზე ნამდვილად წყდება მთელი რიგი საკითხები, რომლებიც გზშ გადაწყვეტილების ეტაპზე განხილვას აღარ ექვემდებარება ან/და უბრალოდ არ იცვლება და რომლებიც გავლენას ახდენს გარემოს მდგომარეობაზე. უფრო ზუსტად, ლიცენზიის გაცემისას ნათელია მოპოვების ფა-

44 იქვე, 127.

45 Report of the 3rd Meeting of the Parties : Economic Commission for Europe, Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, 3rd meeting, 2008, 7 ECE/MP.PP/2008/5, 57-ე აბზაცი.

რთობი. მაგალითისთვის, კომპანია არ ემ ჯი, მუშევანი 2-ის საბადოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშში აღნიშნავდა, რომ „მოქმედი კანონის თანახმად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებაზე გაიცემა ლიცენზია, რომლითაც მკაცრად არის განსაზღვრული ლიცენზიით გათვალისწინებული საბადოს სამთო მინაკუთვნის კონტური და აღნიშნული კონტურების დარღვევა დაუშვებელია.“[46] სხვა სიტყვებით, კომპანია გამორიცხავდა გზშ პროცედურის ფარგლებში შეცვლილიყო ლიცენზიით გათვალისწინებული მოპოვების არეალი.

2.2.2. შესაძლო ალტერნატივების შეზღუდვა წინასწარი გადაწყვეტილებით

სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის წინასწარ გაცემა ზღუდავს საქმიანობის ალტერნატივების განხილვასაც, რასაც პირდაპირ მოითხოვს საქართველოს „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“.

საქმე იმაშია, რომ „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონის 39-ე მუხლის თანახმად, აკრძალულია დასახლებული პუნქტების, სამრეწველო კომპლექსების, კომუნიკაციების, სამეურნეო და სხვა ობიექტების დაპროექტება და მშენებლობა, სანამ არ დადასტურდება, რომ მომავალი განაშენიანების ფართობზე არ არსებობს სასარგებლო წიაღისეულის საბადო.

აღნიშნულ ნორმა პრაქტიკაში განიმარტება იმგვარად, რომ თუ ლიცენზია უკვე გაცემულია, იზღუდება მოპოვების ალტერნატიული საქმიანობების განხილვა, რაც, როგორც საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობით, ისე საერთაშორისო ნორმებით გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესის არსებითი ნაწილია. ამასთან, როგორც უკვე აღინიშნა, მოსახლეობას აქვს უფლება ჩაერთოს ადრეულად იმ ეტაპზე, როდესაც განიხილება ყველა ალტერნატივა, მათ შორის, საქმიანობაზე უარის თქმის შესაძლებლობაც. თუმცა პრაქტიკაში ეს შესაძლებლობა უკიდურესად შეზღუდულია, მათ შორის, ზემოაღნიშნული ნორმის პრობლემური ინტერპრეტაციის გამო.

მაგალითისთვის, ბოლნისის მუნიციპალიტეტში მუშევანი 2-ის საბადოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესში კომპანია „არ ემ ჯი“ მიუთითებდა, რომ წიაღის შესახებ კანონის ზემოაღნიშნული დებულების გამო, „საქმიანობის განუხორციელებლობის შემთხვევაში (ნულოვანი ალტერნატივა) მუშევანი 2-ის ოქრო-სპილენძის საბადოს ტერიტორიის სხვა დანიშნულებით განვითარების შესაძლებლობა პრაქტიკულად შეზღუდული [იყო]“.[47] და რომ „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის მფლობელს, წიაღის მოპოვებასთან დაკავშირებით, ლიცენზიის პირობების შესაბამისად, შესაბამის უწყებასთან შეთანხმებული აქვს წიაღის ათვისების გეგმა და აღნიშნულ გეგმაში მითითებული სასარგებლო წიაღისეულის რაოდენობის მიხედვით ეკისრება კანონით დადგენილი წიაღით სარგებლობის გადასახადი. წიაღის მოპვებაზე უარის თქმა, ანუ ნულოვანი ალტერნატივა, ნიშნავს ლიცენზიის მფლობელმა უარი განაცხადოს ლიცენზიით გათვალისწინებულ საქმი-

46 სს „RMG Copper”, მუშევანი 2-ის ოქრო-სპილენძის საბადოზე სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში”, 12. ხელმისაწვდომია: https://nea.gov.ge/Ge/GZSH/177.

47 კომპანია “RMG Gold”-ის 2022 წლის 12 სექტემბრის #59.136 წერილით წარდგენილი „ინფორმაცია სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 08 აგვისტოს N21/4232 წერილით განსაზღვრული საკითხების/შენიშვნების შესახებ“, 18. ხელმისაწვდომია: https://nea.gov.ge/Ge/GZSH/770.

ანობაზე, რაც ეწინააღმდეგება ლიცენზიის პირობებს და გამოიწვევს ლიცენზიის მფლობელის დაჯარიმებას."[48]

ამგვარი მიდგომის გაზიარების შემთხვევაში, გამოდის, რომ დადებითი გადაწყვეტილება საბადოს ფუნქციონირების შესახებ იმთავითვე მიღებულია და მოსახლეობის აზრს არანაირი მნიშვნელობა არ აქვს. მართალია, გარემოს ეროვნულმა სააგენტომ კომპანიას მიუთითა, რომ მის მიერ წარმოდგენილ გზშ ანგარიშში საწარმოს განთავსების ტერიტორიის განხილვა მკაფიოდ არ იყო ჩამოყალიბებული და სათანადოდ დასაბუთებული,[49] თუმცა საპასუხოდ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში, კომპანია კვლავ არ განიხილავს საბადოს განთავსების ალტერნატივას წიაღის მარეგულირებელი კანონმდებლობაზე მითითებით,[50] ხოლო სააგენტომ, როგორც ჩანს, აღნიშნული არგუმენტაცია მისაღებად ჩათვალა და გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებაც გასცა.[51]

შესაბამისად, პრაქტიკა აჩვენებს, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ლიცენზირების და გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ეტაპებად დაყოფა იწვევს უამრავ პრობლემას საზოგადოების მონაწილეობის და ალტერნატივების განხილვის კუთხით.

2.2.3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ძირითად გადაწყვეტილებაში ინტეგრირების შესაძლებლობა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, გზშ პროცედურა, ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია საქმიანობის მიზანშეწონილობის შეფასების კუთხით, ხოლო, მეორე მხრივ, ის ასრულებს პროექტთან დაკავშირებული კონფლიქტების და გართულებების პრევენციის როლს. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ სისტემაში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა ძირითადი გადაწყვეტილების (მაგ., ლიცენზია) ნაწილად აღიქმება.

48 სს „RMG Copper", მუშევანი 2-ის ოქრო-სპილენძის საბადოზე სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში", 12. ხელმისაწვდომია: https://nea.gov.ge/Ge/GZSH/177. კომპანიის აღნიშნული ინტერპრეტაცია კრიტიკულად შეაფასა „მწვანე ალტერნატივამ": „ნულოვანი ალტერნატივის განხილვის საკითხის მიმართ მსგავსი მიდგომა, რა თქმა უნდა, გაუმართლებელია. პროექტის სხვადასხვა ალტერნატივებთან ერთად ნულოვანი ალტერნატივის შეფასება და ალტერნატივის შერჩევისას მისი გათვალისწინება სავალდებულოა. ის ფაქტი, რომ საპროექტო ტერიტორიაზე ლიცენზია უკვე გაცემულია და წიაღისეულის ლიცენზიის მფლობელს წიაღითსარგებლობის გადასახადი ეკისრება, არ ცვლის წიაღისეულის მოპოვების პროექტისთვის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების აუცილებლობის ფაქტს. საქართველოს კანონმდებლობით, წიაღის მოპოვების პროექტზე გარემოზე ზემოქმედების შეფასება ტარდება ლიცენზიის მფლობელი კომპანიის მიერ ლიცენზიის გაცემის შემდგომ; თუმცა, ლიცენზიის არსებობა, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს იმას, რომ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება აუცილებლად დადებითი უნდა იყოს და შეფასების პროცესში პროექტის განუხორციელებლობის ალტერნატივა არ უნდა იყოს ჯეროვნად შეფასებული და გათვალისწინებული.". იხ., მწვანე ალტერნატივას შენიშვნები და კომენტარები, „ბოლნისის მუნიციპალიტეტში, სს „RMG Copper "-ის სასარგებლო წიაღისეულის (მუშევანი 2-ის ოქრო-სპილენძის საბადოს) ღია კარიერული წესით მოპოვების პროექტის გზშ-ის ანგარიშის თაობაზე", 28 ივლისი, 2022.

49 იხ., სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 8 აგვისტოს N21/4232 წერილი. ხელმისაწვდომია: https://nea.gov.ge/Ge/GZSH/546.

50 კომპანია "RMG Gold"-ის 2022 წლის 12 სექტემბრის #59.136 წერილით წარდგენილი „ინფორმაცია სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 08 აგვისტოს N21/4232 წერილით განსაზღვრული საკითხების/შენიშვნების შესახებ", 18. ხელმისაწვდომია: https://nea.gov.ge/Ge/GZSH/770.

51 სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 1 ნოემბრის N430/ს ბრძანება „ბოლნისის მუნიციპალიტეტში, სს „RMG Copper"-ის სასარგებლო წიაღისეულის (მუშევანი 2-ის ოქრო-სპილენძის საბადო) ღია კარიერული წესით მოპოვებაზე გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემის შესახებ", ხელმისაწვდომია: https://nea.gov.ge/uploads/GZSH/1015.

როგორც ცნობილია, ასოცირების ხელშეკრულების საფუძველზე საქართველომ იკისრა საკუთარი კანონმდებლობის ევროკავშირის სამართალთან დაახლოების ვალდებულება არაერთ სფეროში, მათ შორის, გარემოსდაცვითი მიმართულებით. ხელშეკრულების 26-ე დანართი ითვალისწინებს ევროკავშირის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივის ეროვნულ დონეზე იმპლემენტირების ვალდებულებას.[52]

ევროკავშირის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივის მე-2 მუხლი წევრ სახელმწიფოებს ავალდებულებს, რომ ის პროექტები, რომლებსაც შესაძლოა, ჰქონდეთ მნიშვნელოვანი გავლენა გარემოზე, მათი ბუნების, მასშტაბისა და მდებარეობის გამო, უნდა დაექვემდებარონ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურას „განვითარების თანხმობის“ (“development consent”) გაცემამდე. იგივე მუხლი ასევე მიუთითებს, რომ გზშ პროცედურა შეიძლება ინტეგრირებული იყოს „განვითარების თანხმობის“ არსებულ პროცედურებში.[53]

თავის მხრივ, ინდუსტრიული გაფრქვევების შესახებ დირექტივა მოითხოვს, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ადრეული და ეფექტური მონაწილეობა ნებართვის გაცემამდე ან იმავე ნებართვის განახლებამდე.[54]

შესაბამისად, ევროკავშირის ზემოაღნიშნული ორი დირექტივის დებულებების სისტემური ინტერპრეტაცია ცხადყოფს, რომ საზოგადოების მონაწილეობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს როგორც საქმიანობის დამტკიცების ადრეულ ეტაპზე, როდესაც წყდება ძირითადი პარამეტრები, მათ შორის, მასშტაბი და ადგილმდებარეობა, ისე მოგვიანებით, როდესაც დამატებითი საკითხები განიხილება, სანამ ზუსტი ტექნოლოგია და მონაცემები დამტკიცდება.[55]

ამასთან, გერმანიაში გზშ შეფასება ის არის „ძირითადი სანებართვო გადაწყვეტილების არადამოუკიდებელი ნაწილი და ის, როგორც პროცედურული ინსტრუმენტი ერთვება შესაბამისი სექტორალური კანონმდებლობით განსაზღვრული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში“.[56] მსგავსი პრაქტიკა მოქმედებს ამერიკის შეერთებულ შტატებშიც, სადაც გზშ შეფასების ინტეგრირება გეგმარებით პროცესში უნდა მოხდეს შეძლებისდაგვარად ადრეულ ეტაპზე.[57]

52 „ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, 2014 წლის 27 ივნისი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3yFoyD5.

53 Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3FIx2Qk/.

54 Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (Recast). ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3UPe3bd.

55 United Nations Economic Commission for Europe, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), An Implementation Guide, Second Edition, 2014, 130. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Y8IL1P.

56 კობა ყალიჩავა, „გარემოს დაცვის სამართალი“, 2018, 191.

57 იქვე.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სახელმწიფოს პოზიცია, როგორც ითქვა, სავარაუდოდ, მდგომარეობს იმაში, რომ მართალია ლიცენზია გაიცემა წინსწრებით, მაგრამ ვინაიდან თუ მოპოვება ექვემდებარება გზშ პროცედურას, საქმიანობა ვერ დაიწყება გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემამდე, საქართველო თავის საერთაშორისო ვალდებულებებს არ არღვევს. უფრო ზუსტად, „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის" მიხედვით, თუ სარგებლობის ლიცენზიით გათვალისწინებული საქმიანობა ექვემდებარება გზშ-ის ან სკრინინგის ჩატარებას ამ კოდექსის შესაბამისად, ეს ლიცენზია შეიძლება გაიცეს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გარეშე, იმ პირობით, რომ სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.

ერთი შეხედვით, ეს ნორმა უნდა უზრუნველყოფდეს გზშ პროცედურის უპირატესობას იქამდე გაცემულ ლიცენზიასთან მიმართებით. თუმცა, როგორც გამოჩნდა, სინამდვილეში, რომ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ განცხადება სამინისტროს წარედგინება საქმიანობაზე, რომლის მნიშვნელოვანი ფარგლები უკვე დაზუსტებული და გადაწყვეტილია მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ ლიცენზიის გაცემის ეტაპზე. შესაბამისად, გარემოს ეროვნული სააგენტო მხოლოდ აღნიშნული საქმიანობის გარემოზე ზემოქმედებას აფასებს ისე, რომ შეთანხმებული პარამეტრების ცვლილება პრაქტიკულად გამორიცხულია. ხოლო ვინაიდან, მოსახლეობის მონაწილეობა მხოლოდ გზშ პროცედურის ფარგლებში ხდება და საერთაშორისო ინსტრუმენტები მოითხოვს მონაწილეობას ადრეულ ეტაპზე, როცა ყველა ალტერნატივა განიხილება და შესაძლებლობები ღიაა, ამგვარი გადაწყვეტა უხეშად არღვევს როგორც ორჰუსის კონვენციას, ისე ადგილობრივების ფუნდამენტურ უფლებებს.

ამასთან, არანაკლებ მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ წიაღისეულის მოპოვება გზშ-ს ექვემდებარება მხოლოდ გარკვეულ შემთხვევებში (ამჟამინდელი რედაქციით – როდესაც, მოპოვების არეალი 25 ჰა-ს ექვემდებარება) და თანაც, წიაღისეულით სარგებლობაზე გარემოზე ზემოქმედების შეფასება საქართველოში პირველად მხოლოდ 2022 წელს ჩატარდა მუშევანი 2-ის საბადოზე და აქამდე, სხვა საქმიანობები საერთოდ ამ მექანიზმის გარეშე ხორციელდებოდა.

საზოგადოების მონაწილეობა ადრეულ ეტაპზე, როდესაც ალტერნატივები ღიაა, მნიშვნელოვანია იმიტომაც, რომ გავლენის ქვეშ მოქცეულ საზოგადოებას უნდა შეეძლოს გავლენის მოხდენა საბოლოო გადაწყვეტილებაზე.[58]

58 კონვენცია გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ, მუხლი 6, მე-4 პუნქტი. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VMQxNe.

2.2.4. საბოლოო გადაწყვეტილებაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა

საჯარო მონაწილეობა მოითხოვს გაცილებით მეტს ვიდრე პროცედურული წესების დაცვას. ის უნდა გულისხმობდეს საჯარო უწყებების მიერ საზოგადოების წევრების რეალურ მოსმენას და ღიაობას მათი მოსაზრებების მიმართ. საჯარო მონაწილეობა უნდა უზრუნველყოფდეს გარკვეულ კორელაციას მონაწილეობის პროცედურის ფარგლებში გამოთქმულ მოსაზრებებსა და გადაწყვეტილების შინაარსს შორის. სხვა სიტყვებით, საზოგადოების მოსაზრებებს უნდა შეეძლოს, იქონიოს ხელშესახები გავლენა გადაწყვეტილების შინაარსზე. იმ შემთხვევებში, როდესაც შესაძლებელია, ამგვარი გავლენის შედეგის იდენტიფიცირება საბოლოო გადაწყვეტილებაში, ნათელია, რომ საჯარო უწყებებმა მხედველობაში მიიღეს საზოგადოების აზრი.[59]

ადრეული მონაწილეობის მოთხოვნა, ერთი მხრივ, არ უკრძალავს საჯარო უწყებას გადადგას სხვადასხვა ნაბიჯები, შეაგროვოს და დაამუშაოს ინფორმაცია, შეიმუშაოს პირველადი პოზიცია დაგეგმილი საქმიანობის მიმართ, თუმცა, მეორე მხრივ, იმგვარი ზომების მიღება, რაც საკითხის გადაწყვეტის შესაძლო ვარიანტებს შეამცირებს, ჩაითვლება კონვენციის დარღვევად.[60] მაგალითისთვის, მართალია, კერძო კომპანიასა და სახელმწიფო უწყებას შორის შეთანხმების გაფორმება ფორმალურად შეიძლება „გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებად“ არ ჩაითვალოს, თუმცაღა ის ავიწროებს ალტერნატივების სიას და ამდენად, პრობლემურია საზოგადოების მონაწილეობის გადმოსახედიდან. აღსანიშნავია, რომ საქართველოში ენერგეტიკულ საინვესტიციო პროექტზე ხელშეკრულებების/მემორანდუმების გაფორმება სწორედ ამგვარი პრაქტიკაა. კერძოდ, იქაც, წიაღის მსგავსად, ფორმალურად დაცულია გზშ პროცედურის მოთხოვნები და ჰიდროელექტროსადგურის ან და სხვა ტიპის გენერაციის ობიექტის მშენებლობის უფლება კომპანიას მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიეცემა, თუ გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას მოიპოვებს, თუმცა რეალურად, წინასწარ მთავრობის მიერ მოწონებულ ხელშეკრულებაში უკვე განსაზღვრულია ელექტროსადგურის დადგმული სიმძლავრე, გამომუშავება, მდინარის ნიშნულები და სხვა პარამეტრები და გარემოს ეროვნულ სააგენტოს გადაწყვეტილების მისაღებად განცხადებაც სწორედ აღნიშნულ ფარგლებში წარედგინება. ანალოგიურ პრობლემას ვაწყდებით წიაღის შემთხვევაშიც, როდესაც გზშ პროცედურის დაწყებას დროში მნიშვნელოვნად უსწრებს წიაღის სარგებლობის შესახებ ლიცენზიის გაცემა ამჯერად მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ და ამდენად, შეზღუდულია საბოლოო გადაწყვეტილებაზე მოსახლეობის გავლენის ფარგლები.

59 United Nations Economic Commission for Europe, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), An Implementation Guide, Second Edition, 2014, 120. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Y8IL1P.

60 იქვე, 144.

დასკვნა

ამდენად, საქართველოში წიაღის სექტორში გადაწყვეტილების მიღებისას ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ისევე როგორც მისი აღსრულების პრაქტიკა ხარვეზიანია და ვერ უზრუნველყოფს მოსახლეობის უფლებების დაცვას და სოციალური კონფლიქტების პრევენციას.

საზოგადოების მონაწილეობის ერთ-ერთ მიზნად გადაწყვეტილების მიღების და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ოპტიმალური შედეგების მიღწევა ითვლება. სახელმწიფოებს შეიძლება ჰქონდეთ ცდუნება, გადაწყვეტილების აღსრულება დაიწყონ სწრაფად, რადგან ერთი შეხედვით, ამგვარი მიდგომა შეიძლება ეფექტური ჩანდეს, თუმცა, სინამდვილეში, მაგალითები აჩვენებს, რომ პროექტთან დაკავშირებული არაერთი პრობლემური ფაქტორი და წუხილი აშკარავდება საზოგადოების მონაწილეობის შედეგად. შესაბამისად, გადაწყვეტილების დაჩქარებულად მიღება და სათანადო მონაწილეობის გამორიცხვა, ხშირად ძვირადღირებულ შეცდომებს იწვევს, რაც საქართველოშიც, სხვადასხვა მასშტაბური პროექტის მიმართ წინააღმდეგობებმაც აჩვენა.