



გარემოზე ზემოქმედების შეფასება

უსაფრთხო განვითარების გარანტი
საქართველოში?



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

გარემოზე ზემოქმედების შეფასება - უსაფრთხო განვითარების გარანტი საქართველოში?



ანალიტიკური დოკუმენტი მომზადდა ევროპის ფონდის დაფინანსებით, დანიის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს გრანტის ფარგლებში. მის შინაარსზე პასუხისმგებელი არიან ავტორები. ანგარიში არ გამოხატავს ევროპის ფონდის, შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს და დანიის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ოფიციალურ პოზიციებს.

დოკუმენტის ხელმძღვანელი: თათული ჭუბაბრია, გიორგი ცინცაძე

დოკუმენტის ავტორი: ნანუკა აღლემაშვილი

რედაქტორი: ნინო ხიდიშელი

ყდის დიზაინი: სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, „სოციალური სამართლიანობის ცენტრის“ წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ,

ტელ.: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge>

info@socialjustice.org.ge

www.facebook.com/socialjustice.org.ge

<i>კვლევის მიზნები და მეთოდოლოგია.....</i>	<i>4</i>
<i>1. შესავალი - გარემოზე ზემოქმედების შეფასების იდეა გარემოსდაცვით სამართალში.....</i>	<i>5</i>
<i>2. საქართველოსა და ევროპული კანონმდებლობით დადგენილი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მოკლე მიმოხილვა</i>	<i>6</i>
<i>2.1. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ეტაპები</i>	<i>8</i>
<i>2.2. გარემოსდაცვითი კოდექსით გათვალისწინებული გამონაკლისები.....</i>	<i>11</i>
<i>3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება - ფორმალაობა თუ ეფექტიანი სამართლებრივი მექანიზმი ქართულ კანონმდებლობაში?.....</i>	<i>13</i>
<i>3.1. წინდახედულობის პრინციპის უგულვებელყოფა გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში</i>	<i>15</i>
<i>3.2. კოდექსის II დანართს დაქვემდებარებული საქმიანობების EIA დირექტივის მიზნებთან შეუსაბამობა</i>	<i>17</i>
<i>3.3. სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღების არაგონივრული ვადები.....</i>	<i>20</i>
<i>3.4. საექსპერტო კომისიის პასუხისმგებლობის ბუნდოვანება</i>	<i>22</i>
<i>4. გზშ-ის პროცედურის ფარგლებში საზოგადოების მონაწილეობის პრაქტიკის შესაბამისობა თანამედროვე შესაძლებლობებთან და გამოწვევებთან.....</i>	<i>23</i>
<i>4.1. გზშ-ის პროცედურის ფარგლებში საზოგადოების ინფორმირების თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენების პრაქტიკა.....</i>	<i>25</i>
<i>4.2. კრიზისულ პერიოდში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა.....</i>	<i>27</i>
<i>5. ახალი ინსტიტუციური მოწყობა და მასთან დაკავშირებული საფრთხეები.....</i>	<i>30</i>
<i>6. დასკვნა - საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებული ძირითადი რეკომენდაციები.....</i>	<i>32</i>

კვლევის მიზნები და მეთოდოლოგია

თანამედროვე ქართულ სამოქალაქო საზოგადოებაში მზარდია მგრძნობელობა და ცნობიერება გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით. ეს, მათ შორის, გამოიხატება ისეთი პროტესტების სახითაც, რომლის ყველაზე მასშტაბური შემთხვევა ნამახვან ჰესთან დაკავშირებული პროტესტი იყო. სამოქალაქო აქტივიზმი უცხო არ არის გარემოსდაცვითი სამართლისთვის, რადგან 1960-იან წლებში სწორედ შიდა დონეზე გაზრდილმა გარემოსდაცვითმა აქტივიზმმა მისცა ბიძგი საერთაშორისო გარემოსდაცვითი სამართლის შექმნის იდეას.

ამ წლების განმავლობაში კი ევროპული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა, მათ შორის, გარემოზე ზემოქმედების შესახებ დირექტივა, რომელთან დაახლოების ვალდებულება საქართველოს აღებული აქვს ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა და ქმნის მაღალ სტანდარტებს, რათა საზოგადოების გარემოსდაცვითი და სოციალური ინტერესები სათანადოდ იყოს დაცული გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესშივე. ამას თავის მხრივ მინიმუმამდე დაჰყავს საზოგადოების მხრიდან საკუთარი უფლებების დაცვის საჭიროებაც ქუჩის პროტესტების საშუალებით.

მართალია, სრულყოფილი კანონმდებლობაც კი არ არის ისეთი გადაწყვეტილების მიღების გარანტი, რომელიც სრულად იცავს სოციალურ და გარემოსდაცვით ინტერესებს ეკონომიკური საქმიანობების დაგეგმვისას, თუმცა თუ კანონმდებლობაში არსებობს ნაკლოვანებები, რომელიც ქმნის არაკეთილსინდისიერი ან არაკომპეტენტური გადაწყვეტილებების მიღების რისკს, მაშინ კიდევ უფრო მაღალია საზოგადოების ინტერესების უგულვებელყოფის საფრთხე. ამგვარად, ამ კვლევის მიზანია გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში კონკრეტული ნაკლოვანების გამოვლენა და შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების რეკომენდაციების წარდგენა.

წინამდებარე კვლევა არ აცხადებს პრეტენზიას გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის ევროკავშირის EIA დირექტივასთან და ორჰუსის კონვენციასთან შესაბამისობის, ასევე კოდექსში არსებული ნაკლოვანებების სრულ ანალიზზე.

რაც შეეხება კვლევის მეთოდოლოგიას, კვლევაში მოცემული ანალიზი მეტწილად ეყრდნობა არსებული დოკუმენტების (სხვადასხვა ორგანიზაციის ანგარიშებსა და დოკუმენტებს, სამართლებრივ ინსტრუმენტებს, აკადემიურ ნაშრომებსა და სხვა.) და საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდზე [<https://mepa.gov.ge/Ge/PublicDiscussion>] არსებული ინფორმაციის ანალიზს. ასევე, კვლევის ფარგლებში ონლაინ ინტერვიუ შედგა არასამთავრობო სექტორის, „მწვანეთა მოძრაობისა“ და „მწვანე ალტერნატივის“ წარმომადგენლებთან.

1. შესავალი - გარემოზე ზემოქმედების შეფასების იდეა გარემოსდაცვით სამართალში

ინდუსტრიული განვითარების შედეგად მოპოვებული ეკონომიკური კეთილდღეობა კაცობრიობის მნიშვნელოვან მიღწევად შეგვიძლია მივიჩნიოთ. აქვე, არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ ეს კეთილდღეობა არ არის ყველა ადამიანისთვის ხელმისაწვდომი, რადგან მსოფლიოში ერთ მილიარდზე მეტი ადამიანი ჯერ კიდევ უკიდურეს სიღარიბეში ცხოვრობს.¹

ამასთან, საერთაშორისო საზოგადოებამ, 1960-იან წლებში, აქტიურად დაიწყო მსჯელობა, რომ უკონტროლო ეკონომიკური განვითარება ადამიანის გარემოს მნიშვნელოვანი გაუარესების მიზეზი გახდა.² ამგვარად, საჭირო იყო გარემოსდაცვითი სამართლებრივი რეგულირებების შემოტანა, როგორც საერთაშორისო ისე შიდა სახელმწიფოებრივ დონეზე. ამ მხრივ, ერთ-ერთი ყველაზე წინ გადადგმული ნაბიჯი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის შემოღება იყო. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის დანერგვა, პირველად ამერიკის შეერთებულ შტატებში, 1969 წელს მიღებული ეროვნული გარემოსდაცვითი პოლიტიკის აქტით დაიწყო. მსგავსი საკანონმდებლო პრაქტიკა წლების განმავლობაში სხვა, მათ შორის, განვითარებად ქვეყნებშიც გავრცელდა.³

გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, მიუხედავად იმისა, რომ გარემოსდაცვითი სამართლის წიაღში წარმოიშვა, არ არის მიკერძოებული პროცესი ეკონომიკური განვითარების წინააღმდეგ.⁴ 1970-იანი წლებიდან დღემდე ამ პროცედურის მთავარი მიზანი უცვლელი რჩება - კერძოდ, ეკონომიკური საქმიანობების დაგეგმვის ეტაპზევე გარემოსდაცვითი და სოციალური ინტერესების მაქსიმალური გათვალისწინება და შედეგად დაბალანსებული გადაწყვეტილების მიღება. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (შემდგომ – გზშ) მდგრადი განვითარების წინაპირობაა.⁵ აღნიშნული მიზნის ეფექტიანად მიღწევის ერთ-ერთი მთავარი საშუალება კი სათანადოდ ინფორმირებული საზოგადოების მონაწილეობაა ამ პროცესში.⁶

¹ The United Nations Population Fund, Population Matters for Sustainable Development (UNFPA 2012) <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA%20Population%20matters%20for%20sustainable%20development_1.pdf> 1.5.2022.

² UNGA Res 2398 (XXIII) (1968) UN Doc A/RES/2398(XXIII).

³ MARK Report, 'Environmental Impact Assessment' (1987) (41), გვ 3.

⁴ IUCN Environmental Law Centre, 'General Principles of EIA' <

https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/eia_principles.pdf > 1.5.2022.

„მწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელთან, ნინო ჩხობამესთან ონლაინ ინტერვიუ, 28.4.2022.

⁵ John E. Bonine, 'Environmental Impact Assessment - Principles Developed' (1987) 17 (1) EPL 5.

⁶ MARK Report, 'Environmental Impact Assessment' (1987) (41) გვ 5.

როგორც უკვე აღინიშნა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა ეკონომიკურ და გარემოსდაცვით ასპექტებთან ერთად სოციალურ ასპექტსაც მოიცავს. ევროპის საინვესტიციო ბანკის სახელმძღვანელო დოკუმენტი ნათლად განმარტავს გზშ-ის პროცედურის სოციალურ ასპექტს. კერძოდ იგი მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა ზოგადად ადამიანის კეთილდღეობა, არანებაყოფლობითი გასახლება (მუდმივად ან დროებით), მოწყვლადი ჯგუფების უფლებები და ინტერესები, დასაქმებულ პირთა შრომითი უფლებები. ასევე, გზშ-ის პროცედურის დროს უნდა შეფასდეს პროექტის ზეგავლენა დასაქმებულთა და საზოგადოების, როგორც სოციალური შესაძლებლობების გაზრდაზე, ასევე მათ ზოგად უსაფრთხოებაზე. ამ უკანასკნელში კი მოიაზრება, არა მხოლოდ დასაქმებულთა და საზოგადოების ჯანმრთელობაზე უარყოფითი ზემოქმედების მინიმუმამდე დაყვანა, არამედ მათი სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის კონკრეტული აქტივობების დაგეგმვა.⁷

2. საქართველოსა და ევროპული კანონმდებლობით დადგენილი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მოკლე მიმოხილვა

1985 წელს, ევროკავშირის დონეზეც მიიღეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივა. 2011 წელს ეს დირექტივა და მასში ცვლილების შემტანი სამი დირექტივა კოდიფიცირდა ერთიან „ზოგიერთი საჯარო და კერძო პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ 2011/92/EU დირექტივაში (შემდგომ – EIA დირექტივა).⁸ 2014 წელს ამ ეტაპისთვის საბოლოო ცვლილებები შევიდა EIA დირექტივაში, რამაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესი და მასზე კონტროლის შესაძლებლობა.⁹

2014 წელს ხელმოწერილი „ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ“ შეთანხმება (შემდგომ – ასოცირების შეთანხმება) მთელ რიგ გარემოსდაცვით ვალდებულებებს მოიცავს, მათ შორის, EIA დირექტივის იმპლემენტაციას. აღნიშნული ვალდებულების შესრულების მიზნით საქართველომ მიიღო გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (შემდეგში კოდექსი), რომელიც 2018 წლის პირველი იანვრიდან ამოქმედდა.

ახალი კოდექსის მიღებით, რომელმაც ჩაანაცვლა „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა გარემოზე

⁷ EIB, 'Environmental and Social Standards' (2018) გვ 44-70.

⁸ IMPEL, 'The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples' (2012), გვ 80.

⁹ Kalina Arabadjieva, 'Better Regulation' in Environmental Impact Assessment: The Amended EIA Directive' (2016) 28 GEL, გვ 168.

ზემოქმედების შეფასების პროცესი. ამ მხრივ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქმიანობების სიის გაფართოება, რომელიც ექვემდებარება გზშ-სა და საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფისათვის დეტალური პროცედურის შემოტანას.¹⁰

კოდექსი არეგულირებს შემდეგი სამი სახის პროცედურას:

- გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (გზშ);
- სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (სგშ);
- გარემოზე ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შეფასება;
- მიმდინარე საქმიანობა (47-ე მუხლი).

კოდექსის თანახმად, **გარემოზე ზემოქმედების შეფასების** მიზანია დაგეგმილი საქმიანობის შედეგად „...გარემოზე, ადამიანის ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებაზე, კულტურულ მემკვიდრეობასა და მატერიალურ ფასეულობებზე უარყოფითი ზემოქმედება მაქსიმალურად იქნეს თავიდან აცილებული, შემცირებული ან შერბილებული“.¹¹

სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება გულისხმობს „...სტრატეგიული დოკუმენტის განხორციელებით გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე შესაძლო ზემოქმედების შესწავლასა და ზოგად პროგნოზირებას“.¹² ამ კოდექსის მიზნებისათვის სტრატეგიული დოკუმენტი არის ნორმატიული აქტი, რომლითაც დგინდება სამომავლო განვითარების ჩარჩო ამ კოდექსის I და II დანართით გათვალისწინებული საქმიანობებისათვის.¹³ მაგალითად, კოდექსის II დანართს დაქვემდებარებული ერთ-ერთი საქმიანობაა ნარჩენების განთავსება. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ ეროვნულ ან მუნიციპალურ დონეზე მომზადდება ნორმატიული აქტი, რომელიც ნარჩენების განთავსებასთან დაკავშირებით კონკრეტულ აქტივობას მოიცავს, ეს ნორმატიული აქტი დაექვემდებარება სგშ-ს.

რაც შეეხება, **გარემოზე ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შეფასებას**, ეს ხორციელდება იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს რისკი, რომ გზშ-ისადმი დაქვემდებარებულმა საქმიანობამ მნიშვნელოვანი ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედება მოახდინოს საქართველოს იურისდიქციის მიღმა. აქვე აღსანიშნავია, რომ ეს პროცედურა ამოქმედდება „ტრანსსასაზღვრო კონტექსტში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ კონვენციისა და მისი „სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ“ ოქმის საქართველოსთვის ძალაში შესვლის შემთხვევაში.

¹⁰ Public Defender of Georgia, ‘Alternative report of the Public Defender (Ombudsman) of Georgia on the Status of Implementation of the Aarhus Convention 2017-2020’ (2021) პარა.17.

¹¹ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 2(2,ბ).

¹² გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 3(ქ).

¹³ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 3(ყ).

მოცემული კვლევის მიზნებისთვის განვიხილავთ მხოლოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურას.

2.1. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ეტაპები

კოდექსი ითვალისწინებს საქმიანობებთან დაკავშირებით გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებისათვის კონკრეტულ ეტაპებს.¹⁴

კოდექსის თანახმად, საქმიანობები იყოფა ორ ტიპად: კოდექსის I დანართით გათვალისწინებული საქმიანობები ავტომატურად ექვემდებარება გზშ-ს პროცედურას, რაც გულისხმობს იმას, რომ ისინი თავიდანვე მიჩნეულია გარემოზე შესაძლო მნიშვნელოვანი ზემოქმედების მქონე საქმიანობებად; ხოლო II დანართით გათვალისწინებული საქმიანობები გზშ-ს ექვემდებარება მაშინ, როდესაც **სკრინინგის პროცედურის** ჩატარების შედეგად დადგინდება, რომ მათ განხორციელებას შესაძლოა ჰქონდეს მნიშვნელოვანი ზემოქმედება გარემოზე.

ამ მხრივ აღსანიშნავია, EIA დირექტივის დებულებების განმარტებასთან დაკავშირებით, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ერთ-ერთი გადაწყვეტილება, რომლის ფარგლებშიც შეიზღუდა სახელმწიფოების დისკრეცია. კერძოდ, თუ სკრინინგის ეტაპზე დადგინდება საქმიანობის სავარაუდო მნიშვნელოვანი ზემოქმედება გარემოზე, ეს საქმიანობა ავტომატურად უნდა დაექვემდებაროს გზშ-ის პროცედურას.¹⁵

გზშ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობებისათვის პირველი ეტაპია **სკოპინგის პროცედურა**, რომლის ფარგლებშიც გაიცემა სკოპინგის დასკვნა. ამ დასკვნით განისაზღვრება დაგეგმილ საქმიანობასთან დაკავშირებული ძირითადი გარემოსდაცვითი საფრთხეები და ზოგადად ის საკითხები, რომელზეც ყურადღება უნდა გამახვილდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადებისას. ასევე, ზოგადად ის ინფორმაცია, რომელიც საბოლოოდ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო იქნება. საქმიანობის განმახორციელებელმა, სკოპინგის დასკვნის მიღებიდან 3 წლის ვადაში უნდა მოიპოვოს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება, წინააღმდეგ შემთხვევაში სკოპინგის დასკვნა ძალადაკარგულად ცხადდება.¹⁶

შემდეგი ეტაპი არის **გზშ-ის ანგარიშის მომზადება**. აღნიშნულ ანგარიშს ამზადებს საქმიანობის განმახორციელებელი. ამ პროცესში მას შეუძლია გამოიყენოს „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადების შესახებ“ სახელმძღვანელო

¹⁴ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 6 (1).

¹⁵ Case C-435/97 *WWF and Others v Autonome Provinz Bozen and Others* [1999] პარა. 36.

¹⁶ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 9(7).

დოკუმენტი; ასევე ჩამონათვალი, თუ რა ინფორმაციას უნდა შეიცავდეს გზშ-ის ანგარიში, მოცემულია კოდექსის მე-10 მუხლში. ეს ინფორმაცია, მათ შორის, უნდა მოიცავდეს დაგეგმილი საქმიანობის ადგილის გარემოს არსებული მდგომარეობის აღწერას, პროექტის სავარაუდო მნიშვნელოვან ზემოქმედებას, შემოთავაზებულ ალტერნატიულ ღონისძიებებსა და მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზემოქმედების შერბილებისათვის განსახორციელებელ ღონისძიებებს, არატექნიკურ რეზიუმეს და სხვა.¹⁷

გზშ-ის ანგარიშის მომზადების შემდეგ საქმიანობის განმახორციელებელი მიმართავს კომპეტენტურ ორგანოს, გარემოს ეროვნულ სააგენტოს (შემდგომ – სააგენტო) გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე განცხადებით.¹⁸ აღსანიშნავია, რომ სააგენტო კომპეტენტური ორგანო გახდა 2022 წლის საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად (ვრცლად იხილეთ თავი 5).

საზოგადოების მონაწილეობა (მოიცავს საზოგადოების მხრიდან, როგორც წერილობითი მოსაზრებების წარდგენას, ასევე საზოგადოების საჯარო განხილვებში მონაწილეობას) კოდექსის თანახმად და ზოგადად, მიჩნეულია, რომ გზშ-ის ანგარიშის მომზადების შემდეგი ეტაპია. უნდა გავითვალისწინოთ, რომ კოდექსის თანახმად, საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ვალდებულება შემოდის სკრინინგის ეტაპიდანვე, მაგრამ სკრინინგის ეტაპზე ეს მოიცავს მხოლოდ მოსაზრებების წერილობით წარდგენის შესაძლებლობას სკრინინგის განცხადების გამოქვეყნებიდან 7 დღის ვადაში.¹⁹ სკოპინგის ეტაპზე მოიცავს, როგორც წერილობითი მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობას სკოპინგის დასკვნის გაცემის თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან 15 დღის ვადაში, ასევე კომპეტენტური ორგანოს მიერ საჯარო განხილვის ჩატარების ვალდებულებას 10 - 15 დღის ვადაში.

რაც შეეხება, გზშ-ის ანგარიშის მომზადების შემდეგ საზოგადოების მონაწილეობას, აღნიშნული ანგარიშის მომზადების შემდეგ საქმიანობის განმახორციელებელი გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე განცხადებით მიმართავს სააგენტოს, რომელიც 5 დღის ვადაში უზრუნველყოფს საზოგადოების ინფორმირებას (საზოგადოების ინფორმირების გზებთან დაკავშირებით ვრცლად იხილეთ თავი 4.2.). ინფორმირების შემდეგ საზოგადოებას შესაძლებლობა აქვს 40 დღის ვადაში წერილობით წარუდგინოს მოსაზრებები სააგენტოს, ასევე სააგენტო საზოგადოების ინფორმირების შემდეგ არაუადრეს 25 და არაუგვიანეს 30 დღისა მართავს საჯარო განხილვებს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კოდექსის თანახმად, ტერმინი „დღე“ გულისხმობს სამუშაო დღეს.²⁰

¹⁷ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 10.

¹⁸ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 11.

¹⁹ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 7(5).

²⁰ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 3(3).

ორჰუსის კონვენციის ფარგლებში 2015 წელს მიღებული მასტრიხტის რეკომენდაციები (შემდგომ – მასტრიხტის რეკომენდაციები), საზოგადოების ეფექტიანი მონაწილეობისათვის, განსაზღვრავს კონკრეტულ გონივრულ ვადებს. კერძოდ, იმისათვის რომ საზოგადოებას ჰქონდეს შესაძლებლობა სათანადოდ მოემზადოს მოსაზრებების კომპეტენტური ორგანოსთვის წარსადგენად მინიმუმ 30 დღე ან 6 კვირიანი პერიოდი არის გონივრული ვადა. აღსანიშნავია, რომ ეს ვადები დადგენილია კონკრეტულად გზშ-ის ანგარიშის საჯარო განხილვისთვის საზოგადოების სათანადო მომზადების კონტექსტში.²¹ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის განხილვისთვის საზოგადოებასთან კონსულტაციებისთვის მინიმუმ 30 დღეა განსაზღვრული EIA დირექტივითაც.²²

ეფექტიანი საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით კოდექსი ადგენს კომპეტენტური ორგანოს ვალდებულებას „გადაწყვეტილების წერილობით დასაბუთებაში სათანადოდ ასახოს საზოგადოების მონაწილეობის შედეგები“.²³

სააგენტო აფასებს მის ხელთარსებულ ინფორმაციას. კერძოდ, გზშ-ის ანგარიშში ასახულ ინფორმაციას, საქმიანობის განმახორციელებლის მიერ სააგენტოსთვის წარდგენილ დამატებით ინფორმაციას (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), საზოგადოების მონაწილეობისა და უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოებთან კონსულტაციების დროს მიღებულ ინფორმაციას; ასევე, საექსპერტო კომისიის, მომზადებული ექსპერტიზის დასკვნას (*საექსპერტო კომისისათან დაკავშირებით ვრცლად იხილეთ თავი 3.4.*).

ამ ეტაპების დასრულების შემდეგ სააგენტო გასცემს გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას ან იღებს საქმიანობის განხორციელებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილებას. ამ უკანასკნელს სააგენტო იღებს იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს შემდეგი საფუძველი:

„ა) საქმიანობის განხორციელება ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს ან სასამართლოს/არბიტრაჟის კანონიერ ძალაში შესულ გადაწყვეტილებას;

ბ) სკოპინგის ანგარიშით, გზშ-ის ანგარიშით ან/და ექსპერტიზის დასკვნით დგინდება გარემოზე ზემოქმედების ხასიათისა და მოცულობის მიუღებლობა, გარემოზე

²¹ UNECE, ‘Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters’ (2015) გვ 31.

²² Directive 2014/52/EU of the of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, 6(7).

²³ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 35(1).

*ზემოქმედების რისკის პრევენციის შეუძლებლობა ან/და გარემოზე ზემოქმედების შემარბილებელი ღონისძიებების განხორციელების შეუძლებლობა.*²⁴

აქვე აღსანიშნავია, რომ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება მოიცავს საქმიანობის შემდგომი ანალიზის შესაძლებლობას, რაც გულისხმობს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებით განსაზღვრული პირობებისა და შემარბილებელი ღონისძიებების შესრულების მონიტორინგს და ზოგადად, საქმიანობის განხორციელების პროცესში გარემოზე ზემოქმედებით გარემოს ცვლილებების შეფასებას.²⁵

2.2. გარემოსდაცვითი კოდექსით გათვალისწინებული გამონაკლისები

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი ითვალისწინებს გზშ-ისგან გათავისუფლების საფუძვლებსაც.²⁶ პირველი ეს არის საქმიანობა, რომლის მიზანია სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, საქმიანობა და მისი განხორციელება გამომდინარეობს ფორსმაჟორული სიტუაციით გამოწვეული გადაუდებელი აუცილებლობიდან. ამ მხრივ აღსანიშნავია ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც, ორივე სახის გამონაკლისი მაქსიმალურად შეზღუდულად უნდა განიმარტოს.²⁷

საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე, არსებულ პრაქტიკაში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისგან გათავისუფლების შემთხვევები ძირითადად დაკავშირებულია საავტომობილო გზების რეაბილიტაცია-მშენებლობასთან, რომელთა მიმართ ამ გამონაკლისის გამოყენების მიზანია „მოსალოდნელი ფორსმაჟორული სიტუაციების თავიდან აცილება“.

რა თქმა უნდა, აღნიშნული მიზანი სრულიად ლეგიტიმურია, რასაც ადასტურებს EIA დირექტივაში 2014 წლის ცვლილება, როდესაც თავდაცვით მიზნებს დაემატა გადაუდებელი შემთხვევებიც. თუმცა, ასეთი გამონაკლისი, როგორც უკვე აღინიშნა, მაქსიმალურად შეზღუდულად უნდა დაიშვას. მაგალითად, ევროპული კომისიის განმარტებით აღნიშნული გამონაკლისი უნდა გამოიყენებოდეს, ისეთი გადაუდებელი სიტუაციების საპასუხოდ, რომელთა წინასწარ განჭვრეტა ვერ მოხდებოდა ან უფრო ადრე ვერ განხორციელდებოდა და ამიტომ მისი გადაუდებლად განხორციელება

²⁴ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 14(1).

²⁵ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 17.

²⁶ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 16(1).

²⁷ Case C-435/97 *WWF and Others v Autonome Provinz Bozen and Others* [1999] პარა. 65. European Parliament Briefing, 'Transposition and implementation of the 2014 Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment' (2018) გვ 5.

საჭირო არის და არა ისეთი პროექტების მიმართ, რომელთა განხორციელება უბრალოდ დააგვიანეს.²⁸

ამგვარად, მნიშვნელოვანია, რომ კომპეტენტური ორგანო, მათ შორის, აფასებდეს რეალურად როდის წარმოიშვა „მოსალოდნელი ფორსმაჟორული სიტუაციის“ საფრთხე და საქმიანობის განმახორციელებლის მხრიდან ხომ არ არის ამ გამონაკლისის გამოყენება უბრალოდ გზშ-ის პროცედურის თავიდან აცილების მცდელობა.

მაგალითად, 2019 წლის 2 აპრილის „საერთაშორისო მნიშვნელობის მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის კმ 132-კმ 135 მონაკვეთზე გვირაბის შემოსავლელი საავტომობილო გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოების და მის მიმდებარედ მდინარის კალაპოტის ფორმირების სამუშაოების“ პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისგან გათავისუფლების შესახებ მოხსენებით ბარათში პროექტის დაჩქარების დასაბუთება ხდება საპროექტო ტერიტორიაზე ბოლო 20 წლის განმავლობაში კლიმატის ცვლილების შედეგად გახშირებული ღვარცოფული ჩამონატანებით. დასაბუთებაში ასევე აღნიშნულია ამ ტერიტორიაზე, 2007, 2014 და 2016 წლებში მომხდარი ღვარცოფის კონკრეტული მაგალითები. მართალია, ამგვარი რისკის არსებობა ქმნის პროექტის გადაუდებლობის საფუძველს, თუმცა მაინც ჩნდება კითხვა, თუ დასაშვებია იყო ამ პროექტის დაგვიანება 2016 წლიდან (მოხსენებითი ბარათის თანახმად ბოლო ღვარცოფის შემთხვევა) 2019 წლამდე, რატომ არ შეიძლება დამატებითი რამდენიმე თვის გამოყოფა გზშ-ის პროცედურის ჩატარებისთვის. მით უმეტეს, რომ სტიქიური მოვლენების მიმართ სწორედ ასეთ მოწყვლად ტერიტორიაზე პროექტის განხორციელება განსაკუთრებით საჭიროებს სათანადო გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას.

ამგვარად, მხოლოდ ეს კონკრეტული მაგალითიც კი, ცალსახად აჩენს ამ გამონაკლისის ზედმეტად ფართო განმარტების რისკებს და საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი პროექტების გზშ-ის პროცედურის მიღმა დარჩენის საფრთხეს. ასევე, ევროპული კომისიის თანახმად, პროექტის მიმართ გამონაკლისის დაშვება, მხოლოდ იმის გამო, რომ შესაბამისმა უწყებამ დააგვიანა მისი განხორციელება, „ნაკლებად სავარაუდოა, რომ გამართლებული იყოს“.²⁹

ასევე, კოდექსი ითვალისწინებს დამატებით გამონაკლისს. კოდექსის თანახმად, გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას არ საჭიროებს ნავთობისა და გაზის ოპერაციებთან დაკავშირებული საქმიანობა, რადგან იგი რეგულირდება შესაბამისი სფეროს

²⁸ European Commission, ‘Guidance document regarding application of exemptions under the Environmental Impact Assessment Directive (Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council, as amended by Directive 2014/52/EU) – Articles 1(3), 2(4) and 2(5)’ (2019) გვ 14.

²⁹ European Commission, ‘Guidance document regarding application of exemptions under the Environmental Impact Assessment Directive (Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council, as amended by Directive 2014/52/EU) – Articles 1(3), 2(4) and 2(5)’ (2019) გვ 14.

მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობით.³⁰ სპეციფიკური საქმიანობების გზშ-ის პროცედურიდან ამორიცხვა შესაძლებელი იყო EIA დირექტივაში 2014 წლის ცვლილებებამდე. ცვლილებების შემდეგ, ამგვარი გამონაკლისი დაიშვა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ EIA დირექტივის დებულებების გავრცელებას უარყოფითი ზემოქმედება ექნება პროექტის მიზნებზე და თუ ამ დირექტივის მიზნები უზრუნველყოფილი იქნება სხვა სამართლებრივი აქტებით.³¹ ნავთობისა და გაზის ოპერაციების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით გათვალისწინებულ პროცედურებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით ცვლილებები შევიდა „ნავთობისა და გაზის ოპერაციების წარმოების მარეგულირებელი ეროვნული წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს უფროსის 2002 წლის 9 იანვრის N2 ბრძანებაში. აღნიშნულ ბრძანებაში განსაზღვრულია გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემისა და გზშ-ის პროცედურის ჩატარების წესები.

3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება - ფორმალა თუ ეფექტიანი სამართლებრივი მექანიზმი ქართულ კანონმდებლობაში?

უკვე აღინიშნა, რომ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსმა არსებითად გააუმჯობესა გზშ-ის პროცედურასთან დაკავშირებული არსებული სამართლებრივი ჩარჩო. თუმცა იმის დასადგენად, იძლევა თუ არა ეს კოდექსი იმის სრულ გარანტიას, რომ ეს მექანიზმი არ გადაიქცევა ფორმალურ ინსტრუმენტად, მნიშვნელოვანია, განვიხილოთ კონკრეტული საკითხები.

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესის ევროპულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დასადგენად არსებობს მთავარი კრიტერიუმები, მათ შორის: საზოგადოების მონაწილეობა, პროცესის გამჭვირვალობა, პროცესის სიცხადე (მაგ: წინასწარ დადგენილი გონივრული ვადები), კომპეტენტური ორგანოების პასუხისმგებლობა და პროცესის სანდოობა.³² საზოგადოების მხრიდან, გზშ-ის პროცესის ფორმალურ პროცესად აღქმა ხშირად არის ამ პროცესის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ უნდობლობის საფუძველი.

სახელმწიფოს წარმომადგენლები ხშირად ხაზს უსვამენ საინვესტიციო გარემოს და რომ თითქოს ეს საზოგადოებისთვის უნდა იყოს არგუმენტი, მათი სოციალური და გარემოსდაცვითი ინტერესების, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში

³⁰ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 5(6).

³¹ Directive 2014/52/EU of the of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, მუხლი 2(4).

³² European Commission -Training Package, 'Nature Protection and Environmental Impact Assessment' < https://ec.europa.eu/environment/legal/law/2/module_3_2.htm > 1.5.2022.

ურთიერთდამოკიდებულია უგულვებელყოფისათვის. მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოს წარმომადგენლებმა სწორად გაიაზრონ, რომ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ფორმალურობა, რომელიც საზოგადოებას არ უტოვებს პროტესტის გარდა სხვა გზას საკუთარი უფლებების დასაცავად, უარყოფითად აისახება, მათ შორის, საინვესტიციო გარემოზეც.

აქვე აღსანიშნავია, რომ საზოგადოების პროტესტს ხშირად, არა მხოლოდ ფორმალური გზშ-ის პროცედურის შედეგად მიღებული გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებები, არამედ გზშ-ის პროცედურის ჩატარებამდე გაცემული წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიებიც იწვევს. კოდექსი ითვალისწინებს შესაძლებლობას, წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზია გაიცეს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გარეშე, იმ პირობით, რომ წიაღისეულის მოპოვება მოხდება მხოლოდ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.³³

აღნიშნული დათქმა, ერთი მხრივ, მიუთითებს, რომ თუნდაც ძალაში შესული წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის ფლობა არის ფორმალურობა და რეალურად საქმიანობის განხორციელება დამოკიდებულია გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებაზე. თუმცა უკვე გაცემული ლიცენზიის პირობებში საზოგადოების რწმენა, რომ კომპეტენტურ ორგანოს შეუძლია დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღება, არ არის მყარი და შედეგად შესაძლოა გაჩნდეს უნდობლობა მთელი გზშ-ის პროცედურის მიმართ.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ეკონომიკის სამინისტრო ამზადებს წიაღის კოდექსის პროექტს,³⁴ შესაბამისად, საგულისხმოა, არასამთავრობო სექტორს მიეცეს შესაძლებლობა ამ კანონპროექტზე მუშაობის პროცესში მიიღოს მონაწილეობა, რაც ისედაც სავალდებულოა ორჰუსის კონვენციიდან გამომდინარე. ეს უზრუნველყოფს, ერთობლივი ძალისხმევით მოხდეს ისეთი სისტემის შემუშავება, რომლის ფარგლებშიც ლიცენზიის გაცემა დამოკიდებული იქნება გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებაზე. აღნიშნული შეამცირებს, მათ შორის, საქმიანობის განმახორციელებლის მხრიდან ისეთი დარღვევების საფრთხეს, როგორიც დაფიქსირდა შქმერის შემთხვევაში.³⁵

მოცემული კვლევის მიზნებისათვის კი, ამ თავში წამოჭრილია მხოლოდ ის ნაკლოვანებები, რომელთა გათვალისწინება გააუმჯობესებს კოდექსით გათვალისწინებული გზშ-ის პროცედურას, დაადგენს გარემოსდაცვითი

³³ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 5 (2).

³⁴ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო, 'წიაღის მეორე ფაზა დაიწყო'

<<https://nam.gov.ge/?m=texts&menu=1&id=142>> 18.05.2022.

³⁵ ამ საკითხთან დაკავშირებით ვრცლად იხილეთ

<<https://socialjustice.org.ge/ka/search?q=%E1%83%A8%E1%83%A5%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98>> 18.05.2022.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების უსაფრთხოების დაცვის მიზნით უფრო მაღალ სტანდარტს და გაზრდის პროცესის მიმართ საზოგადოების ნდობას.

3.1. წინდახედულობის პრინციპის უგულვებელყოფა გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში

EIA დირექტივის პრეამბულაში აღნიშნულია, რომ ევროკავშირის გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა დგას ისეთ პრინციპებზე, როგორებიცაა: პრევენციის პრინციპი, დამაბინძურებელი იხდის პრინციპი, წინდახედულობის პრინციპი და სხვა.³⁶ თავად გარემოზე ზემოქმედების შეფასება პრევენციის პრინციპის უზრუნველყოფის მთავარი ინსტრუმენტია, ხოლო დამაბინძურებელი იხდის პრინციპის ერთ-ერთი გამოვლინებაა ის, რომ საქმიანობის განმახორციელებელს ეკისრება ვალდებულება, მისი ხარჯებით შემუშავდეს გზს-ის ანგარიში.³⁷ რაც შეეხება წინდახედულობის პრინციპს, ამ პრინციპის გამოვლინებად უნდა მივიჩნიოთ EIA დირექტივის IV დანართის ერთ-ერთი დებულება, რომელიც დირექტივაში 2014 წლის ცვლილებების შედეგად გაჩნდა.

EIA დირექტივის IV დანართში გაწერილია იმ ინფორმაციის დეტალური ჩამონათვალი, რომელსაც უნდა შეიცავდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში. აღნიშნული დანართი თითქმის სრულად არის გადმოტანილი კოდექსის მე-10 მუხლში, თუმცა დირექტივის დანართის მე-6 პუნქტი არ არის სრულად ასახული. კერძოდ, ორივე დოკუმენტი ადგენს იმ ინფორმაციის წარმოდგენის ვალდებულებას, თუ რა მეთოდოლოგიას და წყაროებს დაეყრდნო საქმიანობის განმახორციელებელი გზშ-ის ანგარიშის მომზადებისას.

EIA დირექტივის დანართის აღნიშნული პუნქტი კი ასევე ითხოვს შემდეგ დეტალებს, თუ

ა) რა სირთულეებს (ტექნიკური ნაკლოვანებები ან ცოდნის ნაკლებობა)

და

ბ) რა მთავარი სიცხადის არ არსებობას

ჰქონდა ადგილი საქმიანობის გარემოზე მნიშვნელოვანი ზემოქმედების შეფასებისას.

ერთი შეხედვით, ამ ბუნდოვან ჩანაწერს ნათელს ხდის წინდახედულობის პრინციპის შინაარსის გააზრება. წინდახედულობის პრინციპს სხვადასხვა გამოვლინება აქვს. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში კი ყველაზე რელევანტური მისი შემდეგი განმარტება არის:

„...როდესაც არსებობს შესაძლებლობა, რომ კონკრეტული პოლიტიკის დოკუმენტი ან საქმიანობა ზიანს მიაყენებს ადამიანებსა და გარემოს, თუნდაც არ არსებობდეს

³⁶ Directive 2014/52/EU of the of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, პრეამბულა. პარა (2).

³⁷ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 10 (1).

სამეცნიერო თანხმობა [იგივე სამეცნიერო სიცხადე] ამ საკითხთან დაკავშირებით, ეს სადავო პოლიტიკის დოკუმენტი ან საქმიანობა არ უნდა განხორციელდეს.”³⁸

წინდახედულობის პრინციპი მოიაზრებს საჯარო და კერძო სექტორის წარმომადგენლების პასუხისმგებლობას, რომ აღკვეთონ ან შეწყვიტონ სავარაუდოდ სახიფათო საქმიანობა.³⁹ ამ პრინციპის მთავარი ელემენტი მეცნიერული სიცხადის არარსებობაა, რომელიც შეიძლება „წარმოიშვას უკვე არსებულ მონაცემებთან დაკავშირებით სამეცნიერო თანხმობის არარსებობით ან შესაბამისი მონაცემების საერთოდ არარსებობით“.⁴⁰

ამ მხრივ, საინტერესოა ევროკავშირის კომისიის მიდგომა, რომელიც ადგენს ერთგვარ კრიტერიუმს, თუ როდის უნდა გამოიყენონ წინდახედულობის პრინციპი. იგი ასახულია „ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ“ ხელშეკრულების 191-ე მუხლში. კერძოდ, როდესაც მეცნიერული შეფასებისას გამოიკვეთება „შიშის გონივრული საფუძველი“, რომ ზიანი შესაძლოა მიაღწეს გარემოსა და ადამიანს. აქ საუბარია არა ნებისმიერი სახის ზიანზე, არამედ ისეთ ზიანზე, რომელიც სცდება კანონმდებლობით დადგენილ დაცვით ზღვარს.⁴¹

დავუბრუნდეთ EIA დირექტივის ზემოაღნიშნულ დებულებას, მისი მიზანია, გამოვლინდეს, რა საფრთხეები შეიძლება ვერ შეფასდეს სათანადოდ გზშ-ის ანგარიშის მომზადებისას. თუ საქმიანობის განმახორციელებელი ვალდებული იქნება დეტალურად წარმოადგინოს, დაგეგმილი საქმიანობის გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისას რა ტექნიკურ სირთულეებსა და სამეცნიერო სიცხადის არარსებობას ჰქონდა ადგილი, ეს შესაძლოა იყოს არსებითი გავლენის მქონე გადაწყვეტილების შედეგზე. კერძოდ, ეს გადაწყვეტილების მიმღები ორგანიზაციის, შესაძლოა იყოს მთავარი საფუძველი გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემაზე უარისათვის,

³⁸ EUR-Lex, Glossary of summaries < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:precautionary_principle > 1.5.2022.

³⁹ Axel Luttenbergergerger , ‘The Role of Precautionary Principle in Environmental Protection of Coastal Area’ (2014) Scientific Paper <<https://bib.irb.hr/datoteka/708383.Luttenberger.pdf>> 30.4.2022. 70.

⁴⁰ European Commission, ‘Communication from the Commission on the precautionary principle’ (2000) EU Doc 52000DC0001, 14. European Commission, ‘Communication from the Commission on the precautionary principle’ (2000) EU Doc 52000DC0001, 3. Margot Horspool, European Union Law (OUP 10th edn, New York 2018) გვ 5.

⁴¹ European Commission, ‘Communication from the Commission on the precautionary principle’ (2000) EU Doc 52000DC0001, 3. Margot Horspool, European Union Law (OUP 10th edn, New York 2018) 20. Steven C. Hackett, Environmental and Natural Resources Economics (LGG 4th edn,) (2011). Ludwig Kramer, EU Environmental Law (CPI 7th edn, London 2012) 27.

სათანადო ტექნოლოგიის ხელმისაწვდომობამდე ან/და მეცნიერული სიცხადის არსებობამდე.

ამგვარად, საჭიროა, სულ მცირე, გზშ-ის კოდექსის მე-10 მუხლში შევიდეს ცვლილება და სათანადოდ აისახოს EIA დირექტივის IV დანართის მე-6 პუნქტის ზემოაღნიშნული დებულება. ამასთან, მიზანშეწონილია, კოდექსის მე-14 მუხლში საქმიანობის განხორციელებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საფუძვლებში დაემატოს წინდახედულობის პრინციპიდან გამომდინარე უარის თქმის უფლებამოსილება, რადგან ასეთ შემთხვევაში, როგორც ზემოთ აღნიშნა, გადაწყვეტილება გარემოს დაცვის ინტერესების სასარგებლოდ უნდა გადაწყდეს, „სჯობს იყო უსაფრთხოდ, ვიდრე შემდეგ ინანო“.⁴² საზოგადოების უსაფრთხოების დაცვა კი გზშ-ის პროცედურის სოციალური ასპექტის უმთავრესი კომპონენტია.

ამ პრინციპის გამოყენება და დანერგვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ჰიდროენერგეტიკულ პროექტებთან მიმართებაში და ამგვარი საჭიროების ერთ-ერთი მაგალითია „ნამახვანის ჰესის“ პროექტის ტექნიკური დაუსაბუთებელობა, მათ შორის, გამოიკვეთა სამეცნიერო სიცხადის არარსებობა რიონის მდინარის წყალნაკლოვანების მიზეზებსა და ამ მიზეზებზე კლიმატის ცვლილების სამომავლო გავლენასთან დაკავშირებით.⁴³

აქვე აღსანიშნავია, კოდექსით გათვალისწინებული ე.წ. პირობიანი გზშ, როდესაც გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება გაიცემა და საქმიანობის განმახორციელებელს ეკისრება „გარემოს ცალკეული კომპონენტების დამატებითი შესწავლის ვალდებულება“.⁴⁴ ეს ცალსახად მიუთითებს, რომ კომპეტენტურ ორგანოს შეუძლია გასცეს საქმიანობის განხორციელების უფლება, სათანადო სამეცნიერო მონაცემების არარსებობის პირობებში; მაშინ როდესაც, წინდახედულობის პრინციპის მთავარი იდეა არის ის, რომ სათანადო კვლევების მომზადებამდე საქმიანობა არ უნდა განხორციელდეს და შესაბამისად, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებაც არ უნდა გაიცემოდეს. ამგვარად, აღნიშნული ჩანაწერი ეწინააღმდეგება წინდახედულობის პრინციპს.

3.2. კოდექსის II დანართს დაქვემდებარებული საქმიანობების EIA დირექტივის მიზნებთან შეუსაბამობა

⁴² EU Commission, 'Future Brief: The precautionary principle: decision-making under uncertainty' (2017) <https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/precautionary_principle_decision_making_under_uncertainty_FB18_en.pdf> 30.4.2022. 5.

⁴³ „მწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელი, ნინო ჩხობაძე, ონლაინ ინტერვიუ 28/04/2022.

⁴⁴ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 5 (11).

I და II დანართს დაქვემდებარებულ საქმიანობებთან დაკავშირებით 2022 წლის 26 აპრილს კოდექსში შევიდა ცვლილებები. კერძოდ, აღნიშნული ცვლილების შედეგად I დანართს დაქვემდებარება 10 ჰექტარზე მეტ ტერიტორიაზე წიაღისეულის ღია კარიერული წესით მოპოვება, ნაცვლად 25 ჰექტრისა. სკრინინგის პროცედურას კი 5 ჰექტარზე მეტ ტერიტორიაზე წიაღისეულის ღია კარიერული წესით მოპოვება, ნაცვლად 10 ჰექტრისა. არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები მიუთითებენ ამ ცვლილების ფორმალურ ხასიათზე, რადგან თუნდაც ასეთი სახით ზღვრის დაწევა, მნიშვნელოვანი რაოდენობის კარიერს ამ რეგულირების მიღმა მაინც ტოვებს.⁴⁵

არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები ასევე მიუთითებენ II დანართში არსებულ შეუსაბამობას EIA დირექტივასთან. კერძოდ, კოდექსის II დანართი გამორიცხავს ამ დანართის ქვიშა-ხრემის მოპოვებაზე გავრცელებას მაშინ, როდესაც EIA დირექტივის II დანართი ასეთი დათქმის გაკეთების შესაძლებლობას არ იძლევა.⁴⁶

ჯერ კიდევ 2008 წელს ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ პასუხი გასცა ამ საკითხთან დაკავშირებულ ბუნდოვანებას. კერძოდ, დირექტივის II დანართის იმპლემენტაციასთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ საქმეზე განაცხადა, რომ:

*„წევრი სახელმწიფო, რომელიც დაადგენს ისეთი დონის ზღვარს ან კრიტერიუმს, რომელიც გარკვეული ტიპის ყველა საქმიანობას, პრაქტიკულად, წინასწარ ათავისუფლებს [სკრინინგის] შეფასების ჩატარების ვალდებულებიდან, სცდება [დირექტივით] მისთვის დადგენილ დისკრეციას, თუკი არ დადგინდება, რომ ყველა ასეთი ამორიცხებული საქმიანობა, მთლიანობაში, უნდა მივიჩნიოთ, როგორც გარემოზე მნიშვნელოვანი ზემოქმედების სავარაუდოდ არმქონე“.*⁴⁷

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, იგივე გაიმეორა 2018 წელსაც.⁴⁸

მართალია, სასამართლოს აღნიშნული განმარტება წევრ სახელმწიფოებს მიემართებათ, თუმცა როგორც უკვე აღინიშნა, ასოცირების შეთანხმება, კერძოდ მისი XXVI დანართი გვაგვალდებულებს EIA დირექტივის ტრანსპოზიციას შიდა კანონმდებლობაში. მიუხედავად იმისა, რომ როგორც არაწევრ სახელმწიფოს არ გვაქვს სრული ტრანსპოზიციის ვალდებულება, EIA დირექტივის II დანართისა და მასთან

⁴⁵ „მწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელი ნინო ჩხობაძე, ონლაინ გასაუბრება 28.04.2022;

„მწვანე ალტერნატივის“ პოლიტიკის ანალიტიკოსი, ქეთი გუჯარაიძე, ონლაინ გასაუბრება 29.04.2022.

⁴⁶ Public Defender of Georgia, 'Alternative report of the Public Defender (Ombudsman) of Georgia on the Status of Implementation of the Aarhus Convention 2017-2020' (2021) პარა. 28. „მწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელი ნინო ჩხობაძე, ონლაინ გასაუბრება 28.04.2022;

„მწვანე ალტერნატივის“ პოლიტიკის ანალიტიკოსი, ქეთი გუჯარაიძე, ონლაინ გასაუბრება 29.04.2022.

⁴⁷ Case C-66/06 *Commission of the European Communities v Ireland* [2008] პარა.65.

⁴⁸ C-117/17 *Request for a preliminary ruling from the Tribunale amministrativo regionale per le Marche* [2018] პარა. 39.

დაკავშირებული შესაბამისი ნორმების სათანადო იმპლემენტაციის ვალდებულება, ცალსახადაა გაწერილი ასოცირების შეთანხმების ამ დანართში. ამგვარად, თუ კანონმდებელი ვერ დაადასტურებს, რომ ქვიშა-ხრეშის მოპოვების ვერცერთი შემთხვევა ვერ იქნება სავარაუდოდ მნიშვნელოვანი ზემოქმედების მქონე საქმიანობა, ასოცირების შეთანხმებიდან გამოდინარე ადგილი ექნება ვალდებულების არასათანადო შესრულებას.

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო II დანართით გათვალისწინებული საქმიანობებისათვის, არა მხოლოდ ზედმეტად მაღალი ზღვრის დადგენას ან საქმიანობის საერთოდ გამორიცხვას მიიჩნევს EIA დირექტივის არასათანადო ტრანსპოზიციის შემთხვევად, არამედ ამ საქმიანობებისათვის აბსოლუტური ზღვრის დადგენასაც. კერძოდ, კოდექსის II დანართით გათვალისწინებული კონკრეტული საქმიანობებისთვის განსაზღვრულია მასშტაბი, მაგალითად, იმის მიხედვით, თუ რა ფართობის ტერიტორიას მოიცავს დაგეგმილი საქმიანობა ან რამდენი ტონა მასალის დამუშავება უნდა მოხდეს.

EIA დირექტივის თანახმად, კი საქმიანობის სკრინინგისთვის დაქვემდებარების საკითხი წყდება არა მხოლოდ იმის მიხედვით, ხდება თუ არა იგი წინასწარ დადგენილი მასშტაბის ფარგლებში, არამედ მისი მახასიათებლებისა და ადგილმდებარეობის გათვალისწინებითაც.⁴⁹ მაგალითად, კოდექსის მიხედვით სკრინინგის პროცედურას ექვემდებარება „10 ჰექტარზე მეტ ფართობზე სამრეწველო საწარმოთა კომპლექსის განთავსება“.⁵⁰ იმ შემთხვევაში თუ სამრეწველო საწარმოთა კომპლექსის განთავსება მოხდება 10 ჰექტარზე ნაკლებ ტერიტორიაზე, ის ამ დადგენილი აბსოლუტური ზღვრის გამო ავტომატურად დარჩება სკრინინგის პროცედურის მიღმა, მიუხედავად იმისა, თუ სად იგეგმება ამ საქმიანობის განხორციელება. გარდა ამისა, შესაძლებელია, რომ ცალკეულ პროექტებს, რომლებიც ტერიტორიულად ახლოსაა და რომლებიც დადგენილ ზღვარს არ სცდებიან, ერთობლიობაში გარემოზე მნიშვნელოვანი ზემოქმედება ჰქონდეთ.⁵¹

კოდექსის თანახმად კი საქმიანობის ადგილმდებარეობის, კუმულაციური ეფექტისა და სხვა მახასიათებლების შეფასება ხდება მხოლოდ იმის დასადგენად, უნდა დაექვემდებაროს თუ არა კოდექსის II დანართით გათვალისწინებული საქმიანობა გზმ-ის პროცედურას.⁵²

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ 1999 წლის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში დადგინა, რომ აბსოლუტური ზღვრის გამოყენება, კონკრეტულ საქმიანობებთან მიმართებაში, საქმიანობის მახასიათებლებისა და

⁴⁹ C-392/96 *European Commission v Ireland* [1999] პარა. 19.

⁵⁰ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017), დანართი II პუნქტი 9.1.

⁵¹ C-392/96 *European Commission v Ireland* [1999] პარა. 21, 22.

⁵² გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017), მუხლი 7(1,6).

ადგილმდებარეობის გათვალისწინების გარეშე არის დირექტივის არასათანადო ტრანსპოზიცია.⁵³ შესაბამისად, მიზანშეწონილია, რომ სრულყოფილად გადაიხედოს ის საქმიანოები, რომელთათვისაც კოდექსის II დანართით დადგენილია აბსოლუტური ზღვარი და კოდექსის მიღების შემდეგ დაგროვებული პრაქტიკული გამოცდილებიდან გამომდინარე, ხელახლა დადგინდეს ის საქმიანოები, რომელთათვისაც აბსოლუტური ზღვრის დადგენა დაუშვებელია. შედეგად, მინიმუმამდე დავა გზშ-ის პროცედურის მიღმა ისეთი ეკონომიკური საქმიანოების დარჩენის შესაძლებლობა, რომელსაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი ზემოქმედება ჰქონდეს საზოგადოების გარემოსდაცვით და სოციალურ ინტერესებზე.

3.3. სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღების არაგონივრული ვადები

იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ სკრინინგის პროცედურა უმნიშვნელოვანესი ეტაპია, „აუცილებელია სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არ ატარებდეს ფორმალურ ხასიათს“.⁵⁴ ამ მიზნით უმნიშვნელოვანესია საზოგადოების ეფექტიანი ჩართულობა სკრინინგის ეტაპზე. კოდექსი ითვალისწინებს საზოგადოების მონაწილეობას სკრინინგის ეტაპიდანვე. მითითებული EIA დირექტივისა და ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნებზე უფრო მაღალი სტანდარტია, რადგან არცერთი მათგანი არ მოითხოვს აღნიშნულს, თუმცა ორივე მიესალმება ამგვარ „კარგ ადმინისტრაციულ პრაქტიკას“.⁵⁵

კოდექსის თანახმად, სკრინინგის განცხადება რეგისტრაციიდან 3 დღეში საჯაროდ ქვეყნდება და საზოგადოებას ეძლევა შესაძლებლობა წარმოადგინონ მოსაზრებები 7 დღის განმავლობაში. გამომდინარე იქიდან, რომ არც EIA დირექტივა და არც ორჰუსის კონვენცია არ ადგენს, თუ რომელი ეტაპიდანაა სავალდებულო საზოგადოების მონაწილეობა, არცერთი მათგანი არ განსაზღვრავს კონკრეტულ ვადებს სკრინინგის ეტაპზე საზოგადოების მონაწილეობისათვის. თუ სახელმწიფო ასეთი შესაძლებლობას დაუშვებს, საზოგადოებას უნდა მისცეს ამ პროცესში ეფექტიანად მონაწილეობის საშუალება.⁵⁶

გასათვალისწინებელია, რომ მთლიანობაში სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღებისთვის, EIA დირექტივა, განსაზღვრავს არაუმეტეს 90 დღეს.⁵⁷ გამონაკლის

⁵³ C-392/96 *European Commission v Ireland* [1999] გვ 29.

⁵⁴ საქართველოს სახალხო დამცველი, „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემა - პოლიტიკის, კანონმდებლობისა და აღსრულების გამოწვევები“ (2021) გვ.33.

⁵⁵ Directive 2014/52/EU of the of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, პრემბულა. პარა (29). UNECE, 'The Aarhus Convention: An Implementation Guide' (2nd edn.) (2014) გვ. 146.

⁵⁶ UNECE, 'Compilation of findings of the Aarhus Convention Compliance Committee' (2021) გვ 239.

⁵⁷ Directive 2014/52/EU of the of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, 3(6). European Union, 'Report of the for 2012-2015

შემთხვევებში კი, მისი ვადის გაგრძელებაც დასაშვებია.⁵⁸ კოდექსის თანახმად, სკრინინგის განცხადების რეგისტრაციიდან არაუადრეს 10 დღისა და არაუგვიანეს 15 დღისა, კომპეტენტური ორგანო იღებს სკრინინგის გადაწყვეტილებას.⁵⁹ დირექტივასთან შედარებით სკრინინგის გადაწყვეტილებისთვის მნიშვნელოვნად შემცირებული დრო ერთი მხრივ, შესაძლოა დადებითად მიუთითებდეს საჯარო უწყების ორგანიზებულობაზე და სწრაფი გადაწყვეტილების მიღების უნარზე, თუმცა ამავდროულად მნიშვნელოვნად ზღუდავს საზოგადოების მონაწილეობის უფლებას. 10-15 დღის ფარგლებში გათვალისწინებული 7 დღე საზოგადოების წევრების, მათ შორის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის ვერ იქნება გონივრული ვადა, მოამზადონ სათანადოდ დასაბუთებული მოსაზრება კონკრეტული საქმიანობის სავარაუდო მნიშვნელოვანი ზემოქმედების შესახებ.

არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები მიუთითებენ გარკვეულ შემთხვევებს, როდესაც არა მხოლოდ საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარეობს გაცილებით მეტი დროის საჭიროება სათანადო კომენტარის მოსამზადებლად, არამედ სკრინინგის ანგარიშის მოცულობიდანაც.⁶⁰

EIA დირექტივით გათვალისწინებული 90 დღეც ერთგვარი ირიბი მითითებაა, რომ ეს მათ შორის, უნდა მოიცავდეს საზოგადოებასთან კონსულტაციისათვის გამოყოფილ უფრო ხანგრძლივ დროს და არა მხოლოდ 7 დღეს. ამას ადასტურებს 2012 წელს მომზადებული EIA დირექტივაში ცვிலებების წინადადების განმარტებით ბარათში მითითებული თვენახევრიანი ვადა სკრინინგის ეტაპზე საზოგადოების მონაწილეობისათვის.⁶¹ მართალია, ეს არის მაქსიმალური ვადა, თუმცა 7 დღიან ვადასთან შედარებით, მაინც არსებითი განსხვავებაა.

თუკი გავითვალისწინებთ, რომ არა მხოლოდ EIA დირექტივა განსაზღვრავს სკრინინგის გადაწყვეტილებისთვის 90-მდე დღეს, არამედ რეალურად ევროკავშირის ქვეყნებში სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღების საშუალო ხანგრძლივობა 2 თვეა, ზოგადად კი მერყეობს 1 თვიდან 3 თვემდე.⁶² ეს მიუთითებს, რომ სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღებისთვის ქართული კანონმდებლობით გათვალისწინებულმა

on the implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (1991 Espoo Convention)' 1.

⁵⁸ იქვე.

⁵⁹ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 7(6).

⁶⁰ „მწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელი ნინო ჩხობაძე, ონლაინ გასაუბრება 28.04.2022;

„მწვანე ალტერნატივის“ პოლიტიკის ანალიტიკოსი, ქეთი გუჯარაიძე, ონლაინ გასაუბრება 29.04.2022.

⁶¹ COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document PROPOSAL FOR A DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, პარა. 10.10.12.

⁶² European Commission , 'Working Paper Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU (2012) პარა 10.10.12.

მცირე ვადამ, შესაძლოა ზემოქმედება იქონიოს თავად კომპეტენტური ორგანოს მხრიდან გააზრებული გადაწყვეტილების მიღებაზეც. ამის ერთ-ერთ მაგალითად შეგვიძლია განვიხილოთ შემთხვევები, როდესაც არსებითად მსგავსი შინაარსისა და ხასიათის საქმიანობებთან დაკავშირებით მიიღება განსხვავებული სკრინინგის გადაწყვეტილებები.⁶³

3.4. საექსპერტო კომისიის პასუხისმგებლობის ბუნდოვანება

კოდექსის თანახმად, გზშ-ის ანგარიშის შესახებ ექსპერტიზის დასკვნის მოსამზადებლად, სააგენტო ქმნის საექსპერტო კომისიას, რომელიც შექმნიდან 40 დღის ვადაში წარმოადგენს აღნიშნულ დასკვნას. ამ უკანასკნელის გათვალისწინება საბოლოო გადაწყვეტილებისას სავალდებულო არ არის, მაგრამ მის გათვალისწინებაზე უარის თქმა უნდა დასაბუთდეს.⁶⁴

ხსენებული დასკვნის სარეკომენდაციო ხასიათს ახსნა მოეძებნება, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც დასკვნა არის დადებითი ხასიათის, თუმცა გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო გარემოს დაცვის უმაღლესი ინტერესებიდან გამომდინარე, მაინც უარს იტყვის საქმიანობის განხორციელებაზე, თუნდაც მაგალითად, ზემოაღნიშნული წინდახედულობის პრინციპიდან გამომდინარე. იმ შემთხვევაში, როდესაც ექსპერტიზის დასკვნა უარყოფითია, მიზანშეწონილია, ამგვარი დასკვნის მხედველობაში არმიღების შემთხვევაში, არსებობდეს უფრო მაღალი ბარიერი, ვიდრე ფორმალური დასაბუთება.

საექსპერტო კომისიასთან დაკავშირებით მთავარი ნაკლოვანება არის ის, რომ კოდექსი არ ადგენს მის, როგორც კომპეტენტური ორგანოს ექსპერტული რგოლის ცალსახა ვალდებულებას, იყოს პასუხისმგებელი საქმიანობის განმახორციელებლის მიერ წარმოდგენილი გზშ-ის ანგარიშში მოცემული ინფორმაციის „სისრულეზე და მაღალ ხარისხიზე“.⁶⁵ ნაცვლად ამისა, 2022 წლის 17 მარტის საკანონმდებლო ცვிலეების შედეგად „გზშ-ის პროცესში წარმოდგენილი დოკუმენტაციის სისწორისა და დაგეგმილი საქმიანობისთვის საჭირო რელევანტური ინფორმაციის წარმოდგენისთვის პასუხისმგებელია საქმიანობის განმახორციელებელი ან/და კონსულტანტი“.⁶⁶ ამგვარად, პასუხისმგებლობის ტვირთის სრულად საქმიანობის განმახორციელებელზე ან/და კონსულტანტზე გადატანა, ცალსახად ეწინააღმდეგება EIA დირექტივაში გაწერილ მიზანს კომპეტენტური ორგანოს მიერ სათანადო ექსპერტიზის ჩატარებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, დირექტივის თანახმად, კომპეტენტურმა ორგანომ უნდა ჩაატაროს სათანადო ექსპერტიზა, რათა

⁶³ „შწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელი ნინო ჩხოზაძე, ონლაინ გასაუბრება 28.04.2022.

⁶⁴ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 12(2), 42(1), 43(5).

⁶⁵ Directive 2014/52/EU of the of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, პრემბულა, პარა 33.

⁶⁶ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 10(1).

უზრუნველყოს, საქმიანობის განმახორციელებლის მიერ წარმოდგენილი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში იყოს „სრული და მაღალი ხარისხის“.⁶⁷

მნიშვნელოვანია, კოდექსის 42- მუხლში ცალსახად მიეთითოს საექსპერტო კომისიის შექმნის მიზანი, რომელიც შეესაბამება EIA დირექტივის ზემოაღნიშნულ დებულებას.

ასევე საგულისხმოა საექსპერტო კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალებასთან დაკავშირებული მთელი რიგი პრობლემები. პირველ რიგში, პრობლემურია საექსპერტო კომისიის შექმნის პროცედურის ბუნდოვანება. კოდექსის თანახმად, სააგენტო ქმნის საექსპერტო კომისიას „ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით“. აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ სააგენტოს აქვს სრული დისკრეცია საექსპერტო კომისიის შემადგენლობასთან დაკავშირებით, თუ არ ჩავთვლით კოდექსის 42-ე მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს.⁶⁸

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია ექსპერტიზის დასრულების შემდეგ, ექსპერტიზის დასკვნასთან ერთად, საექსპერტო კომისიის შემადგენლობის ვინაობის შესახებ ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების აუცილებლობაც.⁶⁹

როგორც ზემოთ აღინიშნა, გზმ-ის პროცედურის ეფექტიანობის მთავარი განმსაზღვრელი კრიტერიუმები, მათ შორის არის კომპეტენტური ორგანოს პასუხისმგებლობა და სანდოობა. შესაბამისად, საექსპერტო კომისიის უშუალო პასუხისმგებლობის განსაზღვრა, გზმ-ის ანგარიშისა და მასთან დაკავშირებული დოკუმენტების სისწორე თუ მაღალი ხარისხი და ამ კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალობა, გაზრდის საზოგადოების მხრიდან ამ პროცესის მიმართ ნდობას.

4. გზმ-ის პროცედურის ფარგლებში საზოგადოების მონაწილეობის პრაქტიკის შესაბამისობა თანამედროვე შესაძლებლობებთან და გამოწვევებთან

1998 წელს გაეროს ფარგლებში ხელი მოეწერა „გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის, გარემოსდაცვით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ ორჰუსის კონვენციას. იმდროინდელმა გაეროს გენერალურმა მდივანმა, კოფი ანანმა ორჰუსის კონვენციას „გარემოსდაცვითი დემოკრატიის ყველაზე ამბიციური აქტი“ უწოდა.

⁶⁷ Directive 2014/52/EU of the of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, პრეამბულა 33.

⁶⁸ „მწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელი ნინო ჩხობაძე, ონლაინ გასაუბრება 28.04.2022;

⁶⁹ „მწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელი ნინო ჩხობაძე, ონლაინ გასაუბრება 28.04.2022;

როგორც EIA დირექტივაში, ისე კოდექსში, საზოგადოების მონაწილეობის საკითხის ასახვის მიზანია ორჭუსის კონვენციის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულება.

ორჭუსის კონვენცია არის პირველი სავალდებულო ხასიათის საერთაშორისო ინსტრუმენტი, რომელიც პირდაპირ კავშირს ადგენს ჯანსაღი გარემოსა და ინდივიდის კეთილდღეობას შორის;⁷⁰ ხოლო იმისათვის, რომ ადამიანმა შეძლოს ჯანსაღი გარემოს შენარჩუნება და დაცვა, კონვენცია ადგენს ისეთ პროცედურულ გარანტიებს, როგორებიცაა: გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა და მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობა.⁷¹

საქართველო არის ორჭუსის კონვენციის ხელშემკვრელი მხარე. შესაბამისად, იგი არის ქვეყნის კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილი. აქვე აღსანიშნავია, რომ ორჭუსის კონვენცია, როგორც საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, იერარქიულად გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსზე მაღლა მდგომი ნორმატიული აქტია.

გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო მიიჩნევს კონვენციის მე-8 მუხლით (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება) გარანტირებული უფლების რეალიზების ერთ-ერთ გზას.⁷²

გარემოსდაცვითი კოდექსის IV თავი აწესრიგებს ამ კოდექსით გათვალისწინებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის საკითხს, რომელიც შეესაბამება, როგორც EIA დირექტივის, ასევე ორჭუსის კონვენციის მინიმალურ მოთხოვნებს.

მნიშვნელოვანია, გარემოსდაცვითი კოდექსით გათვალისწინებული საზოგადოების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის ეფექტიანობა შევადგასოთ ორჭუსის კონვენციის ფარგლებში, 2015 წელს მიღებული მასტრიხტის რეკომენდაციების მიხედვით. აღსანიშნავია, რომ 1998 წლიდან დღემდე ტექნოლოგიურმა ცვლილებებმა არსებითად შეცვალა საზოგადოებრივი ცხოვრების წესი, რაც ადამიანის უფლებების ხელყოფის გაზრდილ რისკებთან ერთად, გაზრდილი შესაძლებლობაა ამ უფლებების ეფექტიანი რეალიზაციისათვის. მასტრიხტის რეკომენდაციების ერთ-ერთი მთავარი მიზანი კი, ორჭუსის კონვენციის მეორე

⁷⁰ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (მიღებულია 25.06.1998, ძალაში შევიდა 30.10.2021.) 2161 UNTS 447 პრემბულა.

⁷¹ იქვე 1.

⁷² Council of Europe Publishing, 'Manual on Human Rights and the Environment' (2012) 20.

საყრდენის - გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, საზოგადოების ეფექტიანი მონაწილეობის ხელშეწყობისათვის, თანამედროვე შესაძლებლობების გამოყენების წახალისებაა.

მოცემული კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, ამ თავში განვიხილავთ მხოლოდ საზოგადოების ეფექტიანი მონაწილეობის მიზნით საზოგადოების ინფორმირებასთან დაკავშირებით თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენების არსებულ საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას. გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი თავად აცხადებს მის ერთ-ერთ მთავარ მიზნად საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის დანერგვას.⁷³ ასევე, აქვე მოკლედ მიმოვიხილავთ ორჭუსის კონვენციის შესრულების კომიტეტის მიერ შემოთავაზებულ, პანდემიის პერიოდში არსებულ გამოწვევებთან გამკლავების საუკეთესო მიდგომებს.

4.1. გზშ-ის პროცედურის ფარგლებში საზოგადოების ინფორმირების თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენების პრაქტიკა

მაასტრიხტის რეკომენდაციებამდე 10 წლით ადრე, ორჭუსის კონვენციის უმაღლესმა ორგანომ, მხარეთა შეხვედრამ, მიიღო რეკომენდაციები ორჭუსის კონვენციის აღსრულების მიზნით ელექტრონული საინფორმაციო საშუალებების გამოყენებასთან დაკავშირებით. აღნიშნული რეკომენდაციები მოუწოდებს მხარეებს კონვენციის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული სავალდებულო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით.

მაასტრიხტის რეკომენდაციების თანახმად, ელექტრონული საშუალებებით, როგორც საზოგადოების ინფორმირება, ასევე საზოგადოებისგან მოსაზრებების მიღება, არის ერთ-ერთი კრიტერიუმი საზოგადოების მონაწილეობის ეფექტიანობისა.⁷⁴ გარემოსდაცვითი კოდექსი ითვალისწინებს ასეთ შესაძლებლობებს⁷⁵, თუმცა ამ კომენტარების ელექტრონული ფორმით გასაჯაროება, რაც ერთ-ერთი რეკომენდაციაა, პრაქტიკაში არ არის დანერგილი.

კოდექსისგან განსხვავებით, რეკომენდაციები ითვალისწინებს დაინტერესებული საზოგადოების ინდივიდუალურ იდენტიფიცირებას, მათ შორის, საზოგადოების იმ წევრების, როგორებიცაა: მოწყვლადი ჯგუფები (ბავშვები, მოხუცები, ქალები ზოგიერთ საზოგადოებაში), შშმ პირები, რელიგიური ან ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლები, ეკონომიკურად არახელსაყრელ პირობებში მყოფი ადამიანები, მაგალითად, ვისაც არ აქვს წვდომა ინტერნეტზე. ზოგიერთ შემთხვევაში,

⁷³ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) 2(1,დ).

⁷⁴ UNECE, 'Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters' (2015) პარა 53.

⁷⁵ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 34(1).

მიზანშეწონილია ამ ადამიანების ინდივიდუალური ინფორმირება დაგეგმილ საჯარო განხილვებთან დაკავშირებით, მათ შორის, კარდაკარის პრინციპითაც კი.⁷⁶

გასათვალისწინებელია, რომ რთულია ინდივიდუალური ინფორმირების გზებით მოიცვა საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი. კოდექსი ითვალისწინებს მხოლოდ მასობრივი საშუალებების გამოყენების ფორმებს, როგორებიცაა ოფიციალური ვებგვერდები (აღსანიშნავია, მათ იშვიათად ამოწმებს საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი) ან ადგილობრივი გაზეთები და საინფორმაციო დაფები, რომელთა ეფექტიანობა მინიმუმ სადავოა.

მიუხედავად კოდექსით გათვალისწინებული საშუალებების სადავო ეფექტიანობისა, თითოეული მათგანის გამოყენება აუცილებელია. თუ კომპეტენტური ორგანო რეალურად მიზანად ისახავს საზოგადოების ეფექტიან მონაწილეობას, მას შეუძლია მისი, როგორც ინდივიდუალური, ასევე მასობრივი ინფორმირების მიზნით თანამედროვე საშუალებების გამოყენებაც, კერძოდ, სოციალური მედიით (Facebook, Twitter, Blogs) ინფორმაციის გავრცელება, ამასთანავე, წინასწარ დაიდენტიფიცირებული საზოგადოების წევრებისათვის ინდივიდუალური ელექტრონული ფოსტების ან სატელეფონო შეტყობინებების გაგზავნა.⁷⁷

„ღია მმართველობა საქართველოს“ ახალი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესშია, მათ შორის მიმდინარეობს ინდივიდუალური შეტყობინებების შესაძლებლობის დანერგვაზე მსჯელობა.⁷⁸ აქვე აღსანიშნავია, რომ გამოიკვეთა გარკვეული სირთულეები ასეთი მექანიზმის დანერგვისას პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ვალდებულების უზრუნველყოფის კუთხით. საგულისხმოა, რომ მასტრიხტის რეკომენდაციები ითვალისწინებს საინტერესო გამოსავალს. კერძოდ, შესაძლებელია შეიქმნას საკონტაქტო ინფორმაციის ბაზა, სადაც ადამიანები წინასწარ დარეგისტრირდებიან და მიუთითებენ საქმიანობის სახეს ან/და იმ გეოგრაფიული ერთეულის დასახელებას, სადაც ნებისმიერ დაგეგმილ საქმიანობასთან დაკავშირებით საჯარო განხილვის შესახებ შეტყობინების მიღების სურვილს გამოთქვამენ.⁷⁹ ამასთანავე აღსანიშნავია, კომპეტენტური ორგანოს მიერ მოწოდებული ინფორმაცია, რომლის თანახმადაც, დაახლოებით მსგავსი პრაქტიკა უკვე არსებობს და სსიპ გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრის ელ. ფოსტის საშუალებით გარემოსდაცვით საკითხებზე მომუშავე ყველა არასამთავრობო ორგანიზაციას და 6000-ზე მეტ გამომწერს ეგზავნება ინფორმაცია. გასათვალისწინებელია, რომ

⁷⁶ UNECE, 'Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters' (2015).

⁷⁷ UNECE, 'Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters' (2015) პარა 21, 65.

⁷⁸ „მწვანე ალტერნატივის“ პოლიტიკის ანალიტიკოსი, ქეთი გუჯარაიძე, ონლაინ გასაუბრება 29.04.2022.

⁷⁹ იქვე, 70.

არასამთავრობო სექტორის აქტიური წარმომადგენლები უარყოფენ ასეთი პრაქტიკის არსებობას.⁸⁰

საინტერესოა, „ღია მმართველობა საქართველოს“ 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული აქტივობის - ელექტრონული პორტალის ამოქმედების მნიშვნელობა, რომელიც კოდექსით გათვალისწინებულ გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობას და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ეფექტიან მონაწილეობას შეუწყობს ხელს. ეს პორტალი უკვე შექმნილია [<http://eia.gov.ge/>], თუმცა იგი ვერ ჩაითვლება აღნიშნული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ვალდებულებად, რადგან ჯერ სატესტო რეჟიმშიც არ მუშაობს. მნიშვნელოვანია, აღნიშნული პორტალის სრული სახით ამოქმედების ვალდებულება გაიწეროს ახალ სამოქმედო გეგმაშიც.⁸¹

4.2. კრიზისულ პერიოდში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა

მნიშვნელოვანია, ისეთ კრიზისულ პერიოდშიც კი, როგორიცაა პანდემია, სახელმწიფოებმა არ უგულებელყონ გარემოსდაცვით დემოკრატიათან დაკავშირებული მათი ვალდებულებები.⁸²

პანდემიის დროს არსებულ გამოწვევებს ყაზახეთმა⁸³ 2020 წელს პანდემიის გამო ქვეყანაში გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის შედეგად, საზოგადოების მასობრივი შეკრებების აკრძალვიდან გამომდინარე, ორჰუსის კონვენციის შესრულების კომიტეტს თხოვნით მიმართა:

„გაეზიარებინა ინფორმაცია, თუ როგორ მოაგვარეს სხვა სახელმწიფოებმა საჯარო განხილვებთან დაკავშირებული პრობლემები, ასევე განემარტა ეწინააღმდეგება თუ არა კონვენციის დებულებებს, საგანგებო მდგომარეობის დროს, საჯარო განხილვების ვიდეოკონფერენციების საშუალებით ჩატარება?“

კომიტეტის დასკვნის ამოსავალი წერტილი იყო ის, რომ დაუშვებელია კონვენციით გათვალისწინებული უფლებების, თუნდაც კრიზისის დროს შეზღუდვა, თუმცა ტრადიციული საშუალებების გამოყენების შეუძლებლობის შემთხვევაში, დასაშვებია ვიდეოკონფერენციების სახით ალტერნატიული საშუალებების გამოყენება, იმ პირობით, რომ ეს უკანასკნელი უზრუნველყოფს ეფექტიან პროცესს; ხოლო თუ რა

⁸⁰ „მწვანე ალტერნატივის“ პოლიტიკის ანალიტიკოსი, ქეთი გუჯარაიძე, ონლაინ გასაუბრება 29.04.2022.

⁸¹ „მწვანე ალტერნატივის“ პოლიტიკის ანალიტიკოსი, ქეთი გუჯარაიძე, ონლაინ გასაუბრება 29.04.2022.

⁸² UN, Secretary-General Statement (2021) < <https://www.un.org/press/en/2021/sgsm20981.doc.htm> > 1.5.2022.

⁸³ UNECE, 'Compilation of findings of the Aarhus Convention Compliance Committee' (2021) გვ 21.

უზრუნველყოფს ეფექტიან პროცესს, ამის განსაზღვრისთვის დაადგინა შემდეგი კრიტერიუმები:

ა) საზოგადოება სრულყოფილად უნდა იყოს ინფორმირებული პანდემიით გამოწვეული საჯარო განხილვის ფორმის ცვლილებასთან დაკავშირებით;

- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ვებგვერდზე შემთხვევითობის პრინციპით გადამოწმებული საჯარო განხილვებთან დაკავშირებით გამოქვეყნებული განცხადებები მოიცავს ინფორმაციას, თუ რა ფორმატით მოხდება საჯარო განხილვა. მაგალითად, ვხვდებით ასეთი ტიპის განმარტებას:

„საჯარო განხილვაში მონაწილეობისთვის, გთხოვთ, უზრუნველყოთ Zoom-ის აპლიკაციის დაყენება. აღნიშნული შესაძლებელია განხორციელდეს ავტომატურ რეჟიმში, შეხვედრის ელ. ბმულზე გადასვლის შემდგომ. აპლიკაციით სარგებლობა შესაძლებელია, როგორც სმარტფონით, ასევე პერსონალური კომპიუტერთა და ლეპტოპით“.⁸⁴

ბ) პანდემიის დროს, კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენება საჯარო განხილვის შესახებ საზოგადოების ინფორმირებასთან დაკავშირებით და კომპეტენტურმა ორგანომ უნდა გამოიყენოს ყველა ეფექტიანი საშუალება, მათ შორის, სოციალური მედია და ინდივიდუალური შეტყობინება;

- სახელმწიფოს მხრიდან ასეთი პრაქტიკის არარსებობის კომპენსირებას ცდილებენ არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები, მაგალითად „მწვანე ალტერნატივა“ საკუთარი სოციალური მედიისა და სხვა პლატფორმების გამოყენების საშუალებით ცდილობს საზოგადოების ინფორმირებას, მათ შორის, დაგეგმილ საჯარო განხილვებთან დაკავშირებით.⁸⁵

დ) ვირტუალური საჯარო განხილვის ჩატარებისას საზოგადოებას უნდა მიეწოდოს შესაბამისი ლინკები და ამავდროულად იმ ადამიანის საკონტაქტო ინფორმაცია, ვისაც შეუძლიათ დაუკავშირდნენ ტექნიკური პრობლემების შემთხვევაში;

- სამინისტროს ვებგვერდზე შემთხვევითობის პრინციპით გადამოწმებული საჯარო განხილვებთან დაკავშირებით ხსენებული უწყების გამოქვეყნებული

⁸⁴ <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/29218>

⁸⁵ „მწვანე ალტერნატივის“ პოლიტიკის ანალიტიკოსი, ქეთი გუჯარაიძე, ონლაინ გასაუბრება 29.04.2022.

განცხადებები მოიცავს მხოლოდ Zoom-ის ლინკს და შესაბამის კოდს. საკონტაქტო ინფორმაცია არ არის მოწოდებული.⁸⁶

ე) პანდემიიდან გამოწვეული სირთულეების მიუხედავად არ უნდა შეიზღუდოს საზოგადოების ადრეული მონაწილეობის (სკრინიგისა და სკოპინგის ექტაპებზე) პრაქტიკა;

- საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის #181 დადგენილების მე-13 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად დადგინდა, რომ არა მხოლოდ სკოპინგის დასკვნების, არამედ გზში-ის ანგარიშებთან დაკავშირებით დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოებები, „კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების პრევენციის მიზნით“, საჯარო განხილვის გარეშე უნდა ჩატარებულიყო. საზოგადოებას მხოლოდ წერილობითი მონაწილეობის შესაძლებლობა ეძლეოდა.
- 2020 წლის 18 სექტემბერს კოდექსში განხორციელებული ცვლილების შედეგად დადგინდა, რომ:

„...ეპიდემიის/პანდემიის დროს, ქვეყანაში არსებული ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობის გათვალისწინებით, ამ კოდექსით განსაზღვრული საჯარო განხილვა ტარდება დისტანციურად, კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით“...

ვ) საჯარო განხილვისათვის საჭირო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა იმ ადამიანებისათვის, რომლებსაც ინტერნეტზე წვდომა არ აქვთ, უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, მათ შორის, უფასოდ, საფოსტო პაკეტის სახით მიწოდების საშუალებით.

ზ) იქიდან გამომდინარე, რომ ვირტუალურ საჯარო განხილვაზე შესაძლოა ძალიან ბევრმა ადამიანმა ისურვოს დასწრება, უნდა ჩატარდეს ერთზე მეტი საჯარო განხილვა;

- სამინისტროს ვებგვერდზე შემთხვევითობის პრინციპით გადამოწმებული საჯარო განხილვებთან დაკავშირებით გამოქვეყნებული სამინისტროს ზოგიერთი განცხადება ითვალისწინებდა პანდემიის ვირტუალური საჯარო განხილვის ჩატარებისთვის ორ დღეს, ზოგიერთი კი არა.⁸⁷

⁸⁶ <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/29218> + <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/29212> + <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/29211>

⁸⁷ <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/29218>; <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/29351>
<https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/29349>.

თ) საზოგადოებას, ინტერნეტზე წვდომის არქონის შემთხვევაშიც, უნდა ჰქონდეს მონაწილეობის შესაძლებლობა ვირტუალურ საჯარო განხილვაში. ამისათვის შესაძლოა გამოიყენოს შემდეგი გზები:

თ.ა) მობილური ტელეფონებით ჩაერთონ და ჰქონდეთ შესაძლებლობა, მოუსმინონ საჯარო განხილვისას გამოთქმულ მოსაზრებებს და დასვან კითხვები

და

თ.ბ) ვირტუალური საჯარო განხილვის შემდეგაც საზოგადოებას ჰქონდეს შესაძლებლობა წერილობით წარმოადგინოს მოსაზრებები:

- საჯარო განხილვის შემდეგ წერილობითი მოსაზრებების წარმოდგენის შესაძლებლობას კოდექსი ისედაც ითვალისწინებს, რადგან საჯარო განხილვა ტარდება განცხადებიდან არაუგვიანეს 30 დღისა და წერილობითი მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობა საზოგადოებას აქვს 40 დღის განმავლობაში. რაც შეეხება, ვირტუალურ საჯარო განხილვაში სატელეფონო საშუალებით მონაწილეობას, ასეთი შესაძლებლობა სამინისტროს მხრიდან არ ყოფილა გათვალისწინებული.⁸⁸

5. ახალი ინსტიტუციური მოწყობა და მასთან დაკავშირებული საფრთხეები

საუკეთესო კანონმდებლობის არსებობის შემთხვევაშიც კი, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ეფექტიანი აღსრულებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს კომპეტენტური ორგანოს მიერ მის კეთილსინდისიერ და ეფექტიან აღსრულებას.⁸⁹

2022 წელს განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებებამდე, გზშ-ის პროცედურის წარმართვაზე ძირითადი კომპეტენტური ორგანო იყო საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო. აღნიშნული ცვლილებების შემდეგ, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურასთან დაკავშირებით, სამინისტროს ძირითადი კომპეტენციები მის სისტემაში შემავალ სსიპ - გარემოს ეროვნულ სააგენტოს გადაეცა. ამ ინსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებით არასამთავრობო სექტორის მხრიდან არსებობს მთელი რიგი კრიტიკული შეფასებები, რაც, როგორც ევროპული პარლამენტის ანგარიშშიც აღინიშნა, გამოწვეულია, მათ შორის, ცვლილებების შედეგად „ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის გაზრდილი რისკებით“.⁹⁰

კერძოდ, ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებით, არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები მიუთითებენ, რომ სააგენტოს, როგორც საჯარო სამართლის

⁸⁸ <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/29218>

⁸⁹ UNEP, 'EIA Training Resource Manual' (2nd edn.) (2002) გვ. 145.

⁹⁰ European Parliament, 'European Implementation Assessment' (2022) გვ. 65.

იურიდიულ პირს უფლება აქვს დადგენილი საფასურის სანაცვლოდ გასწიოს მომსახურება. იგი მოიცავს ისეთი სახის ინფორმაციასაც, რომელიც გზშ-ის ანგარიშის მომზადებისას შესაძლოა სწორედ სააგენტოსგან შეიძინოს საქმიანობის განმახორციელებელმა. აღნიშნული მომსახურების სახეები და საფასური დადგენილია „საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – გარემოს ეროვნული სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურების სახეებისა და საფასურის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 აგვისტოს #502 დადგენილებით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სააგენტოს მოუწევს იმ ინფორმაციის სიზუსტის დადგენა, რომელსაც თავად გასცემს ანაზღაურების სანაცვლოდ.⁹¹

ასევე, გამომდინარე იქიდან, რომ სააგენტო არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, მის ხელმძღვანელსა და მოადგილეზე არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი, რომელიც მოიცავს „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ ვალდებულებას.⁹² გარდა ამისა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის თანახმად, გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებები არც სსიპ-ის თანამშრომლებზე ვრცელდება.⁹³ აღსანიშნავია, რომ ეს გარდამავალი პერიოდი რამდენჯერმე გადავადდა. დღეისათვის გარდამავალი პერიოდის ბოლო ვადად განსაზღვრულია 2022 წლის 31 დეკემბერი,⁹⁴ თუმცა არ არსებობს გარანტია, რომ ეს თარიღი კიდევ არ გადავადდება. ამგვარად, ამ პერიოდის განმავლობაში სააგენტოს თანამშრომლებს არ ეკრძალებათ მომსახურების გაწევა, მათ შორის, საქმიანობის განმახორციელებლისათვის, რაც ცალსახად აჩენს ინტერესთა კონფლიქტის რისკებს.⁹⁵

ამასთანავე აღსანიშნავია, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებისას პოლიტიკური პასუხისმგებლობის შემცირების საკითხი. გამომდინარე იქიდან, რომ გზშ-ის პროცედურა მოიცავს დიდი მასშტაბის საქმიანობებსაც, როგორებიცაა მაგალითად, დიდი ჰიდროენერგეტიკული საქმიანობები, მათთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიმღები ამავდროულად უნდა იყოს მაღალი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მქონე პირიც. აღნიშნული არ ეწინააღმდეგება გარკვეულ მცირე პროექტებზე უფლებამოსილების დელეგირების შესაძლებლობას (მსგავსად ძველი

⁹¹ „მწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელი ნინო ჩხობაძე, ონლაინ გასაუბრება 28.04.2022;

„მწვანე ალტერნატივის“ პოლიტიკის ანალიტიკოსი, ქეთი გუჯარაძე, ონლაინ გასაუბრება 29.04.2022.

⁹² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2017), მუხლი 4 (1,ტ).

⁹³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2017), მუხლი 126¹ (2).

⁹⁴ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2017), მუხლი 126¹ (1).

⁹⁵ „მწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელი ნინო ჩხობაძე, ონლაინ გასაუბრება 28.04.2022;

„მწვანე ალტერნატივის“ პოლიტიკის ანალიტიკოსი, ქეთი გუჯარაძე, ონლაინ გასაუბრება 29.04.2022.

⁹⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2017), მუხლი 4 (1,ტ).

კანონმდებლობისა), თუნდაც ადგილობრივ ხელისუფლებებზე.⁹⁶ გასათვალისწინებელია, რომ მსგავსი გამოცდილება არსებობს ევროპულ დონეზე: ბევრ სახელმწიფოს აქვს ე.წ. ორმაგი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემა, სადაც დიდ პროექტებზე გადაწყვეტილებას და შესაბამისად, პასუხისმგებლობას იღებენ მაღალი პასუხისმგებლობის პირები, ხოლო დანარჩენ საქმიანობებთან მიმართებით საკითხები წყდება რეგიონალურ დონეზე.⁹⁷

6. დასკვნა - საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებული ძირითადი რეკომენდაციები

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამოიკვეთა კონკრეტული საკანონმდებლო ცვლილებების მიზანშეწონილობა, რათა გაუმჯობესდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესი. კერძოდ, წინდახედულობის პრინციპის გათვალისწინებით საზოგადოების უსაფრთხოების საკითხის მაქსიმალური გათვალისწინება, სკრინინგის ეტაპზე საზოგადოების ეფექტიანი მონაწილეობისათვის გონივრული ვადის დადგენა, საექსპერტო კომისიის უშუალო პასუხისმგებლობის განსაზღვრა გზშ-ის ანგარიშისა და მასთან დაკავშირებული დოკუმენტების სისწორეზე და მაღალ ხარისხზე; ამით კომისიის მიმართ საზოგადოების ნდობის გაზრდა და რაც მთავარია, გზშ-ის პროცედურის მიღმა ისეთი ეკონომიკური საქმიანობების დარჩენის შესაძლებლობის მინიმუმამდე დაყვანა, რომელსაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი ზემოქმედება ჰქონდეს საზოგადოების გარემოსდაცვით და სოციალურ ინტერესებზე.

აღნიშნული რეკომენდაციების მიზანი, როგორც თავიდანვე აღინიშნა, არის კანონმდებლობის ისეთი სახით გაუმჯობესება, რაც უზრუნველყოფს საზოგადოების გარემოსდაცვითი და სოციალური ინტერესების სათანადოდ დაცვას კოდექსით გათვალისწინებული პროცედურების განხორციელებისას.

ამგვარად, მიზანშეწონილია:

- 1) გზშ-ის კოდექსის მე-10 მუხლში შევიდეს ცვლილება და სათანადოდ აისახოს EIA დირექტივის IV დანართის მე-6 პუნქტის დებულება. ამასთან, მიზანშეწონილია, კოდექსის მე-17 მუხლში საქმიანობის განხორციელებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საფუძვლებში დაემატოს წინდახედულობის პრინციპიდან გამომდინარე უარის თქმის უფლებამოსილება (ვრცლად იხილეთ თავი 3.1.)
- 2) გადაიხედოს სკრინინგის ეტაპზე საზოგადოების მონაწილეობისთვის და ზოგადად სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღებისთვის გათვალისწინებული

⁹⁶ „მწვანეთა მოძრაობის“ ხელმძღვანელი ნინო ჩხობაძე, ონლაინ გასაუბრება 28.04.2022;

⁹⁷ Davide Geneletti, 'Land take and the effectiveness of project screening in Environmental Impact Assessment: Findings from an empirical study' (2017) 67 EIAR 118.

ვადა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ამ ეტაპის ეფექტიანობა და შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების ხარისხი (ვრცლად იხილეთ თავი 3.3.)

- 3) მნიშვნელოვანია, კოდექსის 42- მუხლში ცალსახად მიეთითოს საექსპერტო კომისიის შექმნის მიზანი, რომელიც შეესაბამება EIA დირექტივით განსაზღვრულ მიზანს (ვრცლად იხილეთ თავი 3.4.)

სრულყოფილად გადაიხედოს ის საქმიანობები, რომელთათვისაც კოდექსის II დანართით დადგენილია აბსოლუტური ზღვარი და ამასთანავე, კოდექსის მიღების შემდეგ, დაგროვებული პრაქტიკული გამოცდილებიდან გამომდინარე, ხელახლა დადგინდეს ის საქმიანობები, რომელთათვისაც ზღვრის დადგენა დაუშვებელია (ვრცლად იხილეთ თავი 3.2.).