



გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემა - პოლიტიკის,
კანონმდებლობისა და აღსრულების გამოწვევები

საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში

თბილისი
2021

შესავალი.....	2
1. გარემოს დაცვა და ადამიანის უფლებები	3
2. საერთაშორისო ვალდებულებები და პოლიტიკის დოკუმენტები	8
3. საქართველოს ენერგეტიკული პოლიტიკის დოკუმენტები.....	12
4. თანამშრომლობა ბიზნესთან და ბიზნესის პასუხისმგებლობა.....	17
4.1. კერძო და საჯარო პარტნიორობა	17
4.2. კერძო სექტორის პასუხისმგებლობის ფარგლები	20
4.3. ინვესტორები, როგორც დამსაქმებლები	22
5. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემა - საკანონმდებლო რეგულაციები და მათი აღსრულების ხარვეზები	23
5.1. საზოგადოების ინფორმირებულობა და ჩართულობა.....	25
5.2. ანგარიშების ხარისხი	28
5.3. სკრინინგის პროცედურა	32
5.4. გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული საქმიანობები	33
6. ენერგეტიკული პროექტის გავლენა საკუთრების უფლებაზე	34
წინადადებები/რეკომენდაციები	35

შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების რეალიზაცია საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობის ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა. განხორციელებული ზედამხედველობის ფარგლებში გამოვლენილი გამოწვევები და სახელმწიფოს მხრიდან დასაგეგმი/განსახორციელებელი ღონისძიებები აისახება საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ პარლამენტისთვის წარსადგენ ყოველწლიურ ანგარიშებში.¹

ეკოლოგიურ უფლებებს² მჭიდრო კავშირი აქვს არაერთ საკითხთან და სფეროსთან, თუმცა უკანასკნელი ათწლეულების განმავლობაში საქართველოში საზოგადოებისათვის ერთ-ერთ ყველაზე მწვავე თემად ისეთი მსხვილმასშტაბიანი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება იქცა, როგორცაა მაგალითად, ჰიდროელექტროსადგური, ელექტროგადამცემი ხაზი, სხვადასხვა მულტიფუნქციური კომპლექსი, ტვირთების ტერმინალი, ნაგავსაყრელი თუ საავტომობილო გზა. მოქალაქეთა მთავარ წუხილს როგორც გარემოსდაცვითი, ასევე საკუთარი კანონიერი ინტერესების რეალიზაციასთან დაკავშირებული პრობლემები წარმოადგენს. უმეტესწილად, საზოგადოების მთავარი კითხვები საკითხის მასშტაბისა და კომპლექსურობის გათვალისწინებით ენერგეტიკული პროექტებს უკავშირდება. შედეგად, ჰიდროელექტროსადგურების მშენებლობის თაობაზე გადაწყვეტილებებს უმეტესად თან სდევს ადგილობრივი მოსახლეობის აქტიური წინააღმდეგობა და სახელმწიფოს გადაწყვეტილებების მიმართ უნდობლობა, რაც პერიოდულად, პროტესტის განგრძობითი და მწვავე ფორმებით გამოხატვის საფუძველიც ხდება.

ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებისას ადამიანის უფლებების დაცვის პრობლემის სიმწვავისა და აქტუალობის გათვალისწინებით, 2019 წელს საქართველოს სახალხო დამცველმა გარემოსა და ადამიანის უფლებების საკითხზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მოიწვია საქართველოში და გარემოსდაცვით, ეკოლოგიურ და სოციალურ-ეკონომიკურ ინტერესებსა და ადამიანის უფლებებზე ქვეყანაში ჰიდროელექტროსადგურების მშენებლობის ზეგავლენის საკითხების შეფასება სთხოვა.³

საკითხს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას სძენს ის გარემოებაც, რომ ენერგეტიკული უსაფრთხოება ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების დაცვისათვის ერთ-ერთ ფუნდამენტს წარმოადგენს, მით უფრო საქართველოს გეოპოლიტიკური კონტექსტისა და ევროატლანტიკური მისწრაფებების გათვალისწინებით. ამდენად, კრიტიკულად აუცილებელი ხდება არსებული მარაგებისა და პოტენციური რესურსების ძიება, რაციონალური ათვისება და ქვეყანაში ელექტროენერგიაზე არსებული მოთხოვნილების საკუთარი ენერგეტიკული რესურსებით დაკმაყოფილება. შესაბამისად, ქვეყნის გაცხადებული გრძელვადიანი სტრატეგიული მიზნები კიდევ

¹ მათ შორისაა, მაგალითად, ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კუთხით არსებული პრობლემები, გარემოსათვის მიყენებულ ზიანთან დაკავშირებული გამოწვევები, სამშენებლო სფეროში არსებული პრობლემები და სხვ.

² აღიშნულ საკითხზე ვრცელი მიმოხილვა იხ. შემდეგ თავებში.

³ ვრცლად იხ. ბმული: <<https://cutt.ly/UjSboQ>>.

უფრო აქტუალურს ხდის ენერგეტიკულ პროექტებთან დაკავშირებულ გამოწვევებს, მათ შორის, ადამიანის უფლებების პერსპექტივიდან.

დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია ქვეყანაში არსებობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრებისა და სხვა ურთიერთდაკავშირებული უფლებების რეალიზაციისთვის სათანადო გარემო. დასარაერთი ქვეყნის გამოცდილებამ ცხადყო, რომ ეკონომიკური აღმასვლისა და საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მიღწევა ქვეყნის განვითარებას, გარემოსდაცვით და სოციალურ ასპექტებს შორის ბალანსის პოვნასა და დაცვაზე გადის. ამდენად, მიგვაჩნია, რომ ეკონომიკურ ზრდასთან, ენერგოდამოუკიდებლობის მიზნის მიღწევასთან ერთად ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებულ ეფექტიან გარემოსდაცვით მმართველობას თანაბარი მნიშვნელობა უნდა ენიჭებოდეს. ეს ყოველივე კი თავის მხრივ, სახელმწიფოს მხრიდან შესაბამისი პოლიტიკის წარმოებასა და საკანონმდებლო მოწესრიგებაში უნდა ჰპოვებდეს ასახვას.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია, ადამიანის უფლებების დაცვის სტანდარტების გათვალისწინებით და საფუძველზე გაანალიზდეს სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი ის საერთაშორისო და ეროვნული ვალდებულებები, რომლებიც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემასა და მსხვილ ინფრასტრუქტურულ, განსაკუთრებით ენერგეტიკულ პროექტებს უკავშირდება; გამოვლინდეს საკანონმდებლო ხარვეზები, მათი აღსრულების თვალსაზრისით არსებული გამოწვევები და პრობლემების გადასაჭრელად შემოთავაზებული იქნას სახალხო დამცველის რეკომენდაციები.

ანგარიშის ერთ-ერთი მიზანი ამ სფეროებში სახელმწიფოს გაცხადებული პოლიტიკის და არსებული ნაკლოვანებების კომპლექსური შეფასებაა. ამასთან, მნიშვნელოვანია როგორც სახელმწიფო უწყებებისთვის, ასევე ბიზნეს სექტორისთვის, პროფესიული ორგანიზაციებისთვის და ყველა დაინტერესებული მხარისთვის მკაფიო იყოს მოქმედი რეგულაციები, სტანდარტები, თითოეული მხარის უფლებამოსილებები და ვალდებულებები. ამდენად, ვიმედოვნებთ, რომ წინამდებარე დოკუმენტი პოზიტიურ როლს შეასრულებს ამ თვალსაზრისითაც.

1. გარემოს დაცვა და ადამიანის უფლებები

ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებისას ადამიანის უფლებების კუთხით არსებული გამოწვევების შეფასებამდე, ანგარიშის წინამდებარე თავში მოკლედ არის მიმოხილული გარემოს დაცვასა და ადამიანის უფლებების ურთიერთკავშირი, რაც ბოლო ათწლეულების განმავლობაში ვითარდებოდა. თანამედროვე ცნობიერება გარემოს დაცვის თაობაზე პირველად მე-20 საუკუნის პირველ ნახევარში გაჩნდა, მაშინ როდესაც ადამიანმა გაიაზრა სამრეწველო ინდუსტრიის გარემოზე ზემოქმედების უარყოფითი შედეგები. მართალია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია⁴ და ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი⁵

⁴ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 1948, მუხლი 25, პუნქტი 1.

⁵ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, 1966, მუხლი 12, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი “ზ”.

ცხოვრების დონისა და ეკოლოგიური ასპექტების გაუმჯობესებას უსვამს ხაზს, მაგრამ ეს დოკუმენტები და მათი ტექსტი უშუალოდ ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლების თაობაზე დებულებას არ შეიცავს. ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლება როგორც ცალკე უფლება არც ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაშია ასახული.

მიუხედავად იმისა რომ ადამიანის უფლებათა დაცვის ამ უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტების ტექსტში გარემოს დაცვის უფლებაზე არ არის მითითებული, დროთა განმავლობაში სურათი რადიკალურად შეიცვალა. მომდევნო წლებში მიღებული იქნა არაერთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი, ასევე შეიცვალა უკვე ნახსენები ადამიანის უფლებათა დაცვის შესახებ დოკუმენტების განმარტება. მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს თანამედროვე პრაქტიკა ჯანსაღი გარემოსა და ადამიანის უფლებებს შორის კავშირზე მიუთითებს და განმარტავს, რომ გარემოზე ზემოქმედებამ შესაძლოა კონვენციით დაცული უფლებების შელახვა გამოიწვიოს; ამასთან, კონვენცია უშვებს ეკოლოგიური ინტერესების გათვალისწინებით სახელმწიფოს მიერ ხელშეკრულებით დაცულ უფლებათა შეზღუდვის შესაძლებლობას, მაგალითად, საკუთრების უფლების შემთხვევაში.⁶ უკანასკნელი წლების პრაქტიკიდან განსაკუთრებით საყურადღებოა კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებული პირველი საქმე, რომელსაც ევროსასამართლო ამჟამად, განიხილავს. საჩივრის ავტორები ასაბუთებენ, რომ კლიმატის ცვლილებებით გამოწვეულმა უარყოფითმა შედეგებმა კონვენციით დაცული მათი უფლებების ხელყოფა გამოიწვია ევროპის არაერთი სახელმწიფოს მხრიდან.⁷ განსახილველ საქმეზე სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას და გაკეთებულ განმარტებებს უდიდესი მნიშვნელობა ექნება ამ მიმართულებით პრაქტიკის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით.

საერთაშორისო მიდგომებზე საუბრისას, ასევე მნიშვნელოვან პრეცედენტს წარმოადგენს 2020 წელს დიდ ბრიტანეთში მიღებული გადაწყვეტილება,⁸ რომლითაც პირველად დადგინდა, რომ არასრულწლოვანის გარდაცვალება ჰაერის დაბინძურებამ გამოიწვია.

ადამიანის უფლებებსა და გარემოს შორის ურთიერთკავშირზე ცალსახად უთითებს 1972 წლის სტოკჰოლმის დეკლარაციის პირველი პრინციპი,⁹ რომელშიც ხაზი გაესვა ადამიანის ღირსებასა და გარემოს დაცვას შორის კავშირს.

წინამდებარე საკითხი ასევე განიხილეს გაეროს გარემოსა და განვითარების 1992 წლის კონფერენციის მოსამზადებელი კომიტეტის მესამე ჯგუფის წინადადებაში და შედეგად, რიო დე-ჟანეიროს

⁶ Factsheet – Environment and the ECHR, ვრცლად იხ. ბმული: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf.

⁷ Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others (ECtHR), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-13055%22%5D%7D>, <https://www.ejiltalk.org/the-ecthrs-pending-climate-change-case-whats-ill-treatment-got-to-do-with-it/>.

⁸ 8 წლის გოგონა 2013 წელს ასთმის შეტევის შედეგად გარდაიცვალა, სასამართლოს განმარტებით, კი მის სიკვდილში „მატერიალური კონტრიბუცია“ ჰაერის დაბინძურებამ შეიტანა; ლონდონის Southwark Coroner Court-ის 2020 წლის 16 დეკემბრის გადაწყვეტილება; ვრცლად იხ: <https://www.bbc.com/news/uk-england-london-55330945>.

⁹ ადამიანს აქვს ძირითადი უფლება ჰქონდეს ცხოვრების სათანადო დონე ისეთი ხარისხის გარემოში, რომელიც ღირსეული ცხოვრებისა და კეთილდღეობის საშუალებას იძლევა.

დეკლარაციის პირველ პრინციპში გაცხადდა ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლება.¹⁰ ერთი წლის შემდეგ, ადამიანის უფლებების შესახებ კონფერენციაზე ხაზი გაესვა საზოგადოების მდგრადი განვითარების აუცილებლობაზე,¹¹ რაც თავის მხრივ, გარემო პირობების მომავალი თაობისათვის შენარჩუნების მიზნით ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური სფეროების ჰარმონიული ურთიერთთანამშრომლობის გულისხმობს. 1999 წელს გარემოს დაცვის შესახებ იუნესკოსა და გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისრის საერთაშორისო სემინარზე (ბილბაო) გარემოს დაცვა განიხილეს, როგორც ადამიანის ძირითადი უფლება.

ინოვაციურ ხასიათს ატარებდა გაეროს ადამიანის უფლებების საბჭოს 2012 წლის რეზოლუცია ადამიანის უფლებებისა და გარემოს დაცვის თაობაზე, რომლის მიზანი უფლებრივ ჭრილში გარემოს დაცვის საკითხებთან დაკავშირებით არსებული ღია კითხვების ამოწურვა წარმოადგენდა.¹² აღნიშნული რეზოლუციის მიღებით სახელმწიფოებმა გამოთქვეს მზადყოფნა, დღის წესრიგში დაეყენებინათ გარემოს დაცვის სფეროში საერთაშორისო კონვენციებიდან გამომდინარე ცალკეული ინდივიდის უფლებებისა და მოთხოვნების არსებობა.¹³

ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტულობის აღიარებასთან ერთად საერთაშორისო საზოგადოებისთვის გარემოს საკითხები სულ უფრო აქტუალური ხდება, ამის მაგალითია კლიმატური სისტემის მდგრადობის უზრუნველყოფის მიზნით 2015 წელს, პარიზში გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენციის ფარგლებში მიღებული შეთანხმებაც.¹⁴

მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ 2018 წელს, გაეროს გენერალურმა ანსამბლემ დაარსა სამუშაო ჯგუფი,¹⁵ რომლის მიზანი საერთაშორისო გარემოსდაცვით სამართალში ნაკლოვანებების იდენტიფიცირებაა; ამასთან, გაცხადდა, 2022 წლისთვის რეზოლუციის („გარემო დაცვის გლობალური პაქტისკენ“) მიღების გადაწყვეტილება.

2020 წელს ევროპის საბჭოს მიერ გარემოს დაცვა და ადამიანის უფლებები ერთ-ერთ პრიორიტეტად დასახელდა და ხაზი გაესვა ამ მიმართულებით ორგანიზაციის წევრ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობის აუცილებლობას. აღნიშნულმა ასახვა ჰპოვა 2020 წლის 27 თებერვალს, ევროსაბჭოს

¹⁰ რეგიონულ დონეზე აღსანიშნავია, რომ ორ დოკუმენტში ცალკე უფლებად არის მოცემული ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლება, ესენია: ადამიანის და ხალხთა უფლებების აფრიკული (ბანჯულის) ქარტია, მუხლი 24, სან სალვადორის ამერიკული კონვენცია, მუხლი 11.

¹¹ იხ. ბმული: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>>.

¹² მაგალითად, რა როლი აკისრია კერძო სექტორს, მათ შორის სამეწარმეო საქმიანობის განმახორციელებელს გარემოს დაცვის უფლებასთან დაკავშირებით; ასევე ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლებიდან გამომდინარე სპეციფიკური გარანტიების შინაარსის დადგენა და სხვ.

¹³ A/HRC/19/L.8/ რეზოლუცია, „ადამიანის უფლებები და გარემო“, გარემოს ადამიანის უფლებათა საბჭოს მე–19 სესია, 2012 წლის 20 მარტი. რეზოლუციის საფუძველზე დანიშნული სპეციალური მომხსენებლის მისიას სხვა საკითხებთან ერთად წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა სფეროში ნაკისრი იმ ვალდებულებების შესწავლა, რომლებიც დაკავშირებულია უსაფრთხო, სუფთა, ჯანსაღ და მდგრად გარემოზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფასთან; საუკეთესო პრაქტიკის გამოვლენა და მისი გამოყენებისთვის ხელის შეწყობა, აგრეთვე სახელმწიფოების ინფორმირება, მხარდაჭერა და გაძლიერება გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ფორმირებისას.

¹⁴ პარიზის გლობალური შეთანხმება მიზნად ისახავს ატმოსფეროში სათბური გაზების კონცენტრაციის სტაბილიზაციას. საქართველომ ხელი 2016 წლის აპრილში მოაწერა, ძალაში კი 2017 წლის 7 ივნისს შევიდა.

¹⁵ იხ. ბმული: <<https://www.un.org/press/en/2018/ga12015.doc.htm>>.

მინისტრთა კომიტეტის საქართველოს თავმჯდომარეობის ფარგლებში გამართულ კონფერენციაზე მიღებულ დოკუმენტში.¹⁶

მიმოხილული დოკუმენტების მცირე ჩამონათვალიც კი ნათელს ხდის, რომ კაცობრიობის განვითარებასთან ერთად იცვლებოდა და იცლება გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული მიდგომები. არსებობს ფართო შეთანხმება ადამიანისა და ბუნების გარდაუვალი ურთიერთდამოკიდებულების შესახებ, რადგან ადამიანებს აქვთ ეკოსისტემების სასიცოცხლო საჭიროება, ხოლო ამ უკანასკნელს სჭირდება ადამიანი გადარჩენისთვის. ეს მოსაზრება უარყოფს წინა მიდგომას, რომლის მიხედვითაც ადამიანი დომინირებს მის გარემოზე და ბუნება მხოლოდ კანონის ობიექტია. ახალმა შუალედურმა მიდგომამ გარემოს დაცვაზე პასუხისმგებლობის საკითხის ფუნდამენტურ ეთიკურ პრინციპად მიჩნევა და ბუნების, როგორც კანონის სუბიექტად გარდაქმნა დაისახა.¹⁷ ახალმა ხედვამ განაპირობა „გარემოს“ უფლებებიდან „ეკოლოგიურ“ უფლებებად ტრანსფორმაცია და ანთროპოცენტრული შეხედულების ეკოცენტრული შეხედულებით ჩანაცვლება.¹⁸ ახალმა „ეკოლოგიურმა სამართალმა“ კი საფუძველი დაუდო - ეკოლოგიური სამართლისა და მმართველობის ასოციაციის დაარსებასაც.¹⁹ ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, რომ გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ წამოიწყო ინიციატივა ბუნებასთან ჰარმონიის თაობაზე, რომლის ფარგლებშიც მიღებული იქნა სწორედ, არაანთროპოცენტრული მიდგომებზე დაფუძნებული არაერთი რეზოლუცია.²⁰

„ეკოლოგიური ადამიანის უფლებების“ მიდგომა ეფუძნება „ადამიანის უფლებების“ მიდგომას ახალი კომპონენტების დამატების გზით, რომელიც თავისთავად გულისხმობს ბუნებრივი გარემოს დაცვას. ადამიანის უფლებების მიდგომა არის ყველაზე პერსპექტიული საშუალება იმ ეკოლოგიური გამოწვევების დასაძლევად, რომლებიც მსოფლიოს წინაშე დგას.²¹ არაერთი მიზეზი არსებობს თუ რატომ არის აუცილებელი გარემოს დაცვასა და მდგრადი განვითარების საკითხებთან მიმართებით ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის ჩამოყალიბება, მათ შორისაა, სიცხადის შეტანა ადამიანის უფლებებსა და გარემოზე სხვადასხვა ეკონომიკური საქმიანობის შედეგად მოტანილ პოზიტიური და ნეგატიური გავლენის გამომწვევ მიზეზებთან დაკავშირებით; ბუნებრივი რესურსების მართვის პროცესის გაუმჯობესება; სოციალური პრობლემების გარემოსდაცვით მიზნებთან ინტეგრირება და საყოველთაოდ შეთანხმებული ნორმების საფუძველზე ყველა აქტორისთვის შესაბამისი უფლებებისა და მოვალეობების შემუშავებით ლეგიტიმაციის გაზრდა; ხელისუფლების, კერძო სექტორისა და გარემოსდაცვითი და ადამიანის უფლებების დამცველი

¹⁶ იხ. ბმული: <<https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/human-rights-and-the-environment>>

¹⁷ „THE ENVIRONMENT AND HUMAN RIGHTS, Introductory Report to the High-Level Conference Environmental Protection and Human Rights“, 2020 გვ:3, იხ. ბმული: <<https://rm.coe.int/report-e-lambert-en/16809c827f>>.

¹⁸ იქვე, 7 Taylor P. E. (1998), “From environmental to ecological human rights: a new dynamic in international law?”, Georgetown International Environmental Law Review, გვ:309-397.

¹⁹ იხ. ბმული: <<https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/201801/launch-ecological-law-and-governance-association-elga-environmental-law-ecological-law>>.

²⁰ იხ. ბმული: <<http://harmonywithnatureun.org/>>.

²¹ THE ENVIRONMENT AND HUMAN RIGHTS, Introductory Report to the High-Level Conference Environmental Protection and Human Rights“, 2020, გვ:4; იხ. ბმული: <<https://rm.coe.int/report-e-lambert-en/16809c827f>>.

ორგანიზაციების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა; მჭიდრო სექტორული კავშირების შექმნა.²²

ამდენად, ეკოცენტრული მიდგომის გათვალისწინებით, სულ უფრო მზარდი გახდა სახელმწიფოების მხრიდან „ღირსეული“ (“decent”) და „ხარისხიან“ (“good-quality”) გარემოსთან დაკავშირებით ინდივიდუალური უფლების კონსტიტუციურ დონეზე აღიარების ტენდენცია.²³

სახელმწიფოთა მხრიდან ინდივიდუალურ უფლებებზე კონსტიტუციურ დონეზე გარანტირებას დიდი უპირატესობის მოტანა შეუძლია სახელმწიფოსთვის და ბიზნესისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრებისა და ბუნებრივი გარემოს აღდგენის თვალსაზრისით. ასეთი აღიარება ამ უფლებას პირდაპირი მოქმედების ძალას ანიჭებს და მისი გამოყენება შესაძლებელი ხდება ინდივიდუალურად თუ სამოქალაქო საზოგადოების მიერ, ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე.

ინდივიდუალური უფლება ჯანსაღ გარემოში ცხოვრებაზე მოიცავს ყველას მიერ, საჯარო და კერძო ინსტიტუტების, ფიზიკური და იურიდიული პირების მხრიდან გარემოს დაცვის ვალდებულებებს. გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მითითებით, გლობალური აღიარება უფლებისა უსაფრთხო, სუფთა, ჯანსაღ და მდგრადი გარემოზე ყველასთვის უნდა განიხილებოდეს როგორც მორალური იმპერატივი.²⁴ ამ უფლების მატარებლები არიან როგორც ახლანდელი, ასევე მომავალი თაობები. თაობათაშორის განზომილებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს გარემოს დაცვის სფეროში.

გასათვალისწინებელია, რომ ეკოლოგიური/გარემოსდაცვითი უფლებები არ ექვემდებარება იგივე ლოგიკას რასაც სამოქალაქო თუ პოლიტიკური ან სოციალური და ეკონომიკური უფლებები. ეს უფლებები ყველაზე მეტად გამომდინარეობს ე.წ. „სოლიდარობის უფლებებიდან“ და შესაძლოა შევადაროთ უფლებას მშვიდობაზე, განვითარების უფლებას და სხვ., ვინაიდან, ისინი გლობალიზაციის ფენომენის გათვალისწინებით, სცილდებიან ეროვნული სახელმწიფოს ტრადიციულ ჩარჩოს. არსებობს მოსაზრებაც, ადამიანის უფლებათა მესამე საერთაშორისო პაქტის, საყოველთაო გარემოსდაცვითი ქარტიის სახით შექმნასთან დაკავშირებით.²⁵

ამდენად, ეკოლოგიური/გარემოსდაცვითი უფლებების სპეციფიკის გათვალისწინებით, მათი რეალიზაცია შესაბამის ინსტრუმენტებსაც საჭიროებს. მათ ინდივიდუალურ უფლებებზე აღიარებას თან უნდა სდევდეს ამ სფეროსთვის დამახასიათებელი ისეთი პრინციპების განმტკიცებაც როგორიცაა პრევენცია, „დამბინძურებელი იხდის“ და ყველა ის პრინციპი რომლებიც უკავშირდება გარემოსდაცვით მართლმსაჯულების კონცეფციას და ბაზრის ხელახალ კონფიგურაციას ცოცხალი

²² ვრცლად. იხ. „Linkages between human rights and the environment“, გაეროს გარემოსდაცვითი პროგრამა (UNEP), ბმული ხელმისაწვდომია: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9933/factsheet-human-rights-environment.pdf?sequence=1&isAllowed=>>>.

²³ THE ENVIRONMENT AND HUMAN RIGHTS, Introductory Report to the High-Level Conference Environmental Protection and Human Rights“, 2020, გვ:17; იხ. ბმული: <<https://rm.coe.int/report-e-lambert-en/16809c827f>>.

²⁴ Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, 2018, A/73/188, პარ. 19.

²⁵ „THE ENVIRONMENT AND HUMAN RIGHTS, Introductory Report to the High-Level Conference Environmental Protection and Human Rights“, 2020, გვ:27; იხ. ბმული: <<https://rm.coe.int/report-e-lambert-en/16809c827f>>, გვ:27.

ორგანიზმის პატივისცემის გათვალისწინებით.²⁶ რეგიონალურ და გლობალურ დონეზე აღიარებული პროცედურული უფლებების მიხედვით, აღნიშნულში მოიაზრება ინფორმაციაზე წვდომის, გადაწყვეტილებებში მონაწილეობის, სასამართლო და ადმინისტრაციულ წარმოებაზე ხელმისაწვდომობის უფლებები, როგორც გარემოსდაცვითი ინტერესების რეალიზაციის მთავარი ინსტრუმენტები.²⁷

ამ უფლებრივ გარანტიებს და პრინციპებს ეხმიანება გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, როგორც სპეციფიური პროცედურული გარანტია, რომელიც მხოლოდ გარემოსდაცვითი სამართლისთვის არის დამახასიათებელი. აღნიშნული მექანიზმი აღიარებულია არაერთ საერთაშორისო გარემოსდაცვით შეთანხმებაში.²⁸ წინამდებარე სპეციალურ ანგარიშში სახალხო დამცველი აფასებს თუ რამდენად არის ასახული გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ეროვნული სისტემის მომწესრიგებელ რეგულაციებში მოქალაქეთა ინფორმირებულობის, გადაწყვეტილებების მიღებაში ჩართულობისა და სხვა ძირითადი გარანტიების უზრუნველყოფი მექანიზმები და რამდენად ეფექტიანად ხორცილდება მათი აღსრულება.

მისასალმებელია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია²⁹ ცალკე უფლებად განამტკიცებს ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრებას, ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით სარგებლობას; ამასთან, კონსტიტუციით არის უზრუნველყოფილი ყველას უფლება დროულად მიიღოს სრული ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ. გარემოს დაცვაზე ზრუნვასა და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობას ქვეყნის ძირითად კანონი სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის ერთ-ერთ ფუნდამენტად მიიჩნევს.³⁰ დამატებით სამართლებრივ გარანტიებს კი „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი და სხვა საკანონმდებლო აქტები წარმოადგენს, რომელთა შესახებაც ვრცელი მიმოხილვა და შეფასებები წარმოდგენილი იქნება შემდეგ თავებში.

2. საერთაშორისო ვალდებულებები და პოლიტიკის დოკუმენტები

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემა (შემდგომში გზშ) და მასთან დაკავშირებული პოლიტიკა საკმაოდ ფართოა და არაერთ სხვა სამართლებრივ მიმართულებას უკავშირდება. თუმცა როგორც ზემოთ აღინიშნა, ბოლო წლებში საქართველოში განსაკუთრებული მწვავედ, ჰიდროელექტროსადგურების პროექტებთან დაკავშირებული საკითხები დგას. შედეგად, ანგარიშში

²⁶ იქვე, გვ:19, 27.

²⁷ ვრცლად. იხ. „Linkages between human rights and the environment“, გაეროს გარემოსდაცვითი პროგრამა (UNEP), იხ. ბმული: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9933/factsheet-human-rights-environment.pdf?sequence=1&isAllowed=>>.

²⁸ მაგალითად გაეროს კონვენცია ზღვის კანონის შესახებ, კონვენცია ბიოლოგიურ მრავალფეროვნებაზე, ILO-ს კონვენცია მკვიდრი მოსახლეობის შესახებ, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ევროპის ეკონომიკური კომისიის (UNECE) კონვენცია ტრანსსასაზღვრო კონტექსტში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ (Espoo კონვენცია).

²⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 29.

³⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 5, პუნქტი 5.

მიმოხილულია როგორც უშუალოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემა, ასევე ენერგეტიკულ პროექტების მიმართულებით არსებულ გამოწვევები. ამასთან, ეროვნული პოლიტიკის ფორმირება საერთაშორისო კონტექსტის, ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებებისა და მათი ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაში ასახვის გაანალიზების გარეშე წარმოუდგენელი იქნებოდა.

საერთაშორისო ვალდებულებებსა და ეროვნული პოლიტიკის საკითხებზე მსჯელობისას, უპირველესად, უნდა აღინიშნოს საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმება.³¹ აღნიშნული დოკუმენტი თანამშრომლობის მიზნებს შორის გარემოს ხარისხის შენარჩუნებას, დაცვას, გაუმჯობესებასა და რეაბილიტაციას, ადამიანების ჯანმრთელობის დაცვას, ბუნებრივი რესურსების მდგრად გამოყენებას ასახელებს. საგულისხმოა, რომ თანამშრომლობა მიზნად ისახავს გარემოს დაცვის საკითხების ინტეგრირებას არა მხოლოდ გარემოსდაცვით პოლიტიკაში, არამედ პოლიტიკის სხვა სფეროებშიც.

ასოცირების შეთანხმების³² თანახმად, საქართველო იღებს ვალდებულებას განსაზღვრულ ვადებში ეტაპობრივად დაუახლოვოს თავისი კანონმდებლობა ევროკავშირის კანონმდებლობასა და საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტებს, მათ შორის შესაბამისი დირექტივებით გათვალისწინებული ვალდებულებების დანერგვა-იმპლემენტაციის თვალსაზრისით.³³ დირექტივები და საქართველოს მიერ შესასრულებლად სავალდებულო ღონისძიებები კი დიდწილად ორიენტირებულია სწორედ, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურების შემუშავებაზე, საზოგადოებასთან კონსულტაციების მექანიზმების განსაზღვრასა და საზოგადოების ინფორმირებისათვის სათანადო ზომების მიღებაზე; ადმინისტრაციულ და სამართლებრივ დონეზე ეფექტიანი, ხელმისაწვდომი და დროული განხილვის პროცედურების დანერგვაზე, რომელშიც ჩართული იქნება საზოგადოება და არასამთავრობო ორგანიზაციები; გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მხრიდან შენიშვნებისა და მოსაზრებების მიღებისა და გათვალისწინებისთვის საჭირო მექანიზმების შემუშავებაზე.

მნიშვნელოვან დოკუმენტს წარმოადგენს ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020წწ. დღის წესრიგი, რომელიც ახლებს 2014-2016 ასოცირების დღის წესრიგს და განსაზღვრავს ერთობლივი მუშაობის ახალ პრიორიტეტებს 2017-2020 წლების პერიოდში. დასახელებული დღის წესრიგის თანახმად, ენერგეტიკა და გარემო პრიორიტეტულ მიმართულებებად მიიჩნეოდა.³⁴ თავის

³¹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის, მუხლი 302.

³² დანართი XXVI.

³³ მათ შორისაა, 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივა გარკვეული სახელმწიფო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ; 2001 წლის 27 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2001/42/EC დირექტივა გარკვეული გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ; 2003 წლის 28 იანვრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/4/EC დირექტივა საზოგადოების გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ; 2003 წლის 26 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/35/EC დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოების მონაწილეობას გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული კონკრეტული გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებაში.

³⁴ დოკუმენტი ერთმანეთისაგან განასხვავებს მოკლევადიან პრიორიტეტებსა (რომლებიც მიღწეულ უნდა იქნას ან მათი შესრულების კუთხით მნიშვნელოვანი პროგრესი უნდა შეიმჩნეოდეს 2018 წლის დასასრულისთვის) და

მხრივ, **ენერგეტიკის სფერო** აერთიანებდა ისეთ პრიორიტეტებს, როგორცაა მაგალითად ელექტროენერჯის, განახლებადი ენერჯის, ენერგეტიკასთან დაკავშირებული გარემოს დაცვის სფეროებში შესაბამისი კანონმდებლობის იმპლემენტაცია; საქართველოს ენერჯო ინფრასტრუქტურის ქსელისა და ურთიერთდამაკავშირებელი სისტემების გაძლიერება. ხოლო **გარემოს** დაცვის ნაწილში საუბარია გარემოსდაცვითი მმართველობის გაძლიერებაზე გარემოზე ზემოქმედების შეფასებასთან, სტრატეგიულ გარემოსდაცვით შეფასებასთან დაკავშირებით ახალი კანონმდებლობის მიღებითა და იმპლემენტაციის გზით; საზოგადოებისთვის გარემოს შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფასა და საზოგადოების მონაწილეობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; პოლიტიკური აქტივობის სხვადასხვა სფეროში გარემოსდაცვითი საკითხების ინტეგრირებასა და გარემოსდაცვითი ინფორმაციის გაზიარების მექანიზმის გაუმჯობესებაზე.

აქვე აღსანიშნავია **ასოცირების შეთანხმებისა და დღის წესრიგის განხორციელების 2020 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა**,³⁵ რომლის მიხედვითაც გათვალისწინებულია საქართველოს ენერჯო ინფრასტრუქტურის ქსელისა და ურთიერთდამაკავშირებელი სისტემების გაძლიერება, ელექტროგადამცემი ხაზების (ეგხ) მშენებლობა/რეკონსტრუქცია.

ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებას ეხმიანება ასევე **გარემოს დაცვის მოქმედებათა მესამე ეროვნული პროგრამა**.³⁶ საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა პროგრამაში ასახულია საქართველოს გარემოსდაცვითი პრიორიტეტები და განსაზღვრულია სტრატეგიული გრძელვადიანი მიზნები, უახლოეს 5 წელიწადში განსახორციელებელი ამოცანები და კონკრეტული ქმედებები, რომლებიც აუცილებელია გარემოს მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.³⁷ აღნიშნული დოკუმენტი³⁸ მიუთითებს, რომ გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ძირითად ინსტრუმენტს პრევენცია წარმოადგენს, რაც ასევე წამყვანი პრინციპია ევროპის გარემოსდაცვით პოლიტიკასა და კანონმდებლობაში. პრევენცია მოითხოვს ყველა დაინტერესებული მხარის აქტიურ ჩართულობას დაგეგმვის პროცესში, დაწყებული მწარმოებლით და დამთავრებული საქმიანობაზე ნებართვის გამცემი უწყებებით.

საერთაშორისო საზოგადოებისთვის სულ უფრო პრიორიტეტული ხდება ეკონომიკური, სოციალური და გარემოს დაცვითი განზომილებების დაბალანსება, რასაც ადასტურებს გაეროს მიერ 2015 წელს **დამტკიცებული გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები (SDGs)**,³⁹ რომელიც ათასწლეულის

საშუალოვადიან პრიორიტეტებს (რომლებიც მიღწეულ უნდა იქნას ან მათი შესრულების კუთხით მნიშვნელოვანი პროგრესი უნდა შეიმჩნეოდეს 2020 წლის დასასრულისთვის).

³⁵ იხ. ბმული: <<https://cutt.ly/ejNIB91>>.

³⁶ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 22 მაისის #1124 განკარგულება.

³⁷ ასეთი პრიორიტეტებია: ეფექტიანი გარემოსდაცვითი პოლიტიკის შემუშავება, ეროვნული კანონმდებლობის განხორციელებისა და აღსრულების გაძლიერება, აგრეთვე გარემოსდაცვითი მონიტორინგის, მონაცემთა დამუშავებისა და ანგარიშგების სისტემის გაუმჯობესება, რაც ხელისუფლებისა და საზოგადოებისათვის საქართველოს გარემოს ხარისხის შესახებ სანდო ინფორმაციის მიწოდებას უზრუნველყოფს.

³⁸ იქვე, გვ:14, < <https://cutt.ly/VjNIXYm>>.

³⁹ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალურმა ასამბლეამ 2015 წლის 25 სექტემბერს მიიღო A/RES/70/1 რეზოლუცია „ჩვენი სამყაროს გარდაქმნა: 2030 წლის დღის წესრიგი მდგრადი განვითარებისთვის“, იხ. ბმული: <<https://undocs.org/A/RES/70/1>>.

განვითარების მიზნების 15-წლიანი ციკლის დასრულებისა და 2012 წლის რიო-დე-ჟანეიროს კონფერენციის შეთანხმების შემდეგ, გაეროს ახალი დღის წესრიგი ყველაზე უნივერსალური და გლობალური დოკუმენტია როგორც განვითარებადი, ისე განვითარებული ქვეყნებისათვის. 2017 წელს კი გაეროს მიერ დადგინდა მდგრადი განვითარების მიზნების ინდიკატორთა ჩამონათვალი.⁴⁰

ახალი დღის წესრიგის განხორციელება მოითხოვს სახელმწიფოებისა და სხვა რელევანტური აქტორებისგან შესაბამისი პოლიტიკის წარმართვას და რესურსების მობილიზებას სამართლიანი, ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული და მდგრადი განვითარების უზრუნველსაყოფად. ადამიანის უფლებებსა და გარემოს შორის კავშირი ერთ-ერთი ცენტრალური საკითხია, რომელიც სამ განზომილებას - გარემოსდაცვით, სოციალურ და ეკონომიკურ სფეროებს შორის ბალანსის შექმნის გზით საჭიროებს მოწესრიგებას.

2015 წელს საქართველომ, გაეროს სხვა წევრ ქვეყანასთან ერთად, გამოთქვა მზადყოფნა, განხორციელებინა 2030 წლისთვის დასახული მდგრადი განვითარების მიზნები და ამოცანები და ამდენად, აიღო ვალდებულება მათთან ეროვნული პოლიტიკის მორგების თაობაზე. **საქართველოს მთავრობამ 2019 წლის დაამტკიცა მდგრადი განვითარების მიზნების ეროვნული დოკუმენტი.**⁴¹ აღნიშნული დოკუმენტი წარმოაჩენს გაეროს გლობალური მდგრადი განვითარების მიზნების პრიორიტეტებს ეროვნულ დონეზე, რომლის მიზანია მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელების ხელშეწყობა და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული ეროვნული პოლიტიკის დანერგვა 2030 დღის წესრიგის შესაბამისად. მდგრადი განვითარების მიზნების ეროვნული დოკუმენტი რაიმე სახის ამოცანას, რომელიც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემასთან მიმართებით იქნება რელევანტური არ შეიცავს, თუმცა დოკუმენტში საუბარია საიმედო, სტაბილური და თანამედროვე ენერჯის საყოველთაო ხელმისაწვდომობაზე, ასევე, მდგრადი ინფრასტრუქტურის შექმნაზე.

2020 წლის ივლისის თვეში საქართველომ, გაეროს მაღალი დონის პოლიტიკურ ფორუმზე მდგრადი განვითარების მიზნების (SDGs) განხორციელების შესახებ ნებაყოფლობითი **ეროვნული მიმოხილვის (VNR) ანგარიში წარადგინა.** აღნიშნული დოკუმენტის თანახმად, საქართველოს ჰიდროენერგეტიკის პოტენციალი ჯერ სრულად არ არის ათვისებული; ენერგეტიკის სფეროში კი სახელმწიფოს გასატარებელ რეფორმებთან დაკავშირებით არაერთი ვალდებულება აქვს აღებული.⁴²

ნათელია, რომ ასოცირების შეთანხმებისა და გაეროს ახალი დღის წესრიგით აღებული ვალდებულებების დროულად და ხარისხიანად შესრულება სახელმწიფოს მხრიდან დიდი ძალისხმევის გაწევას მოითხოვს. ირკვევა, რომ ერთ-ერთ უმთავრეს მოთხოვნას გარემოს დაცვის საკითხების როგორც გარემოსდაცვით, ასევე სრულად სახელმწიფო პოლიტიკის ყველა სფეროში ინტეგრირება წარმოადგენს. ამასთან, ზემოაღნიშნული დოკუმენტები ცხადყოფს, რომ მთავარ გამოწვევებს გარემოს დაცვის მიმართულებით შესაბამისი გარემოზე ზემოქმედებასთან

⁴⁰ 2017 წლის 6 ივლისს კი გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის A/RES/71/313 რეზოლუცია, იხ. ბმული: <<https://undocs.org/A/RES/71/313>>.

⁴¹ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 12 ნოემბრის #2328 განკარგულება.

⁴² იხ. ბმული: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26389VNR_2020_Georgia_Report.pdf> გვ:48.

დაკავშირებული სამართლებრივი გარანტიების შემუშავება და დანერგვა, საჯაროობისა და საზოგადოების ინფორმირებულობის უზრუნველყოფა, საზოგადოების შენიშვნებისა და მოსაზრებების მიღებისა და გათვალისწინებისთვის საჭირო მექანიზმების არსებობა წარმოადგენს. ყოველივე ეს კი, ასევე მიემართება მსხვილი ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურული პროექტებს, რომელთა ფარგლებში ბალანსის დაცვას კიდევ უფრო დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან, არავისთვისაა სადავო ასეთი პროექტების განსაკუთრებული გავლენა გარემოს მრავალ ასპექტზე. ის ფაქტი, რომ არაერთი პოლიტიკის დოკუმენტი ქვეყნის ერთ-ერთ პრიორიტეტად სწორედ, ენერგო ინფრასტრუქტურის ქსელისა და ურთიერთდამაკავშირებელი სისტემების გაძლიერებას სახავს, კიდევ უფრო აქტუალურს ხდის წინამდებარე საკითხსა და ამ მიმართულებით პრევენციის პრინციპზე დაფუძნებული გარემოსდაცვითი პოლიტიკის წარმოების საჭიროებას. თუ რამდენად ჰპოვებს ასახვას გარემოს დაცვის მიზნები და ვალდებულებები ენერგეტიკის სექტორის სამართლებრივ აქტებში, აღნიშნული საკითხი ვრცლად იქნება მიმოხილული შემდეგ თავებში.

3. საქართველოს ენერგეტიკული პოლიტიკის დოკუმენტები

ქვეყნის ენერგეტიკულ პოლიტიკასა და გაცხადებულ მიზნებსა და ამოცანებზე მსჯელობისას და ამ მიმართულებით არსებული გამოწვევების გამოსავლენად, დამატებით საყურადღებოა რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი.

2019 წელს მიღებულ იქნა „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ საქართველოს კანონი. კანონის ერთ-ერთ მოთხოვნას⁴³ წარმოადგენს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ სულ მცირე 10-წლიანი პერიოდისთვის სახელმწიფოს ენერგეტიკული პოლიტიკის შემუშავება, რომელსაც საქართველოს პარლამენტი დაამტკიცებს. კანონი ასევე განსაზღვრავს სახელმწიფოს ენერგეტიკული პოლიტიკით გასათვალისწინებელ საკითხთა წრეს. საყურადღებოა, რომ 2019 წელს მიღებულმა კანონმა „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“, ჩაანაცვლა „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ კანონი და დღეს ენერგეტიკული სფეროს მთავარ მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტს წარმოადგენს. მისი მიზანი ასოცირების ხელშეკრულებასთან ერთად ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებასთან შეერთების ოქმით აღებული ვალდებულებების იმპლემენტაციაა. ამდენად, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნების დროული აღსრულება.

2017 წლიდან საქართველო წარმოადგენს ენერგეტიკული გაერთიანების წევრ ქვეყანას.⁴⁴ ენერგეტიკული გაერთიანების მიზანია შექმნას მდგრადი მარეგულირებელი და საბაზრო ჩარჩო, მათ შორის რეგიონში ენერგეტიკულ წყაროებთან მიმართებაში გარემოსდაცვითი მდგომარეობის გაუმჯობესების უზრუნველსაყოფად. ხელშეკრულების მიზნების მისაღწევად, შეთანხმება მოიცავს

⁴³ „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 7.

⁴⁴ ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებასთან საქართველოს შეერთების შესახებ ოქმი; ენერგეტიკული გაერთიანება 2005 წელს ევროკავშირის ინიციატივით დაფუძნდა და მისი მიზანია ევროკავშირის შიდა ენერგეტიკული ბაზრის წესებისა და პრინციპების გავრცელება სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპისა და შავი ზღვის რეგიონის ქვეყნებში.

ბუნებრივი აირის, ელექტროენერჯის, მიწოდების უსაფრთხოების, განახლებადი ენერჯის, ნავთობის, ენერგოეფექტურობის, გარემოს დაცვისა და კონკურენციის შესახებ ევროკავშირის დირექტივებს, რომლის ეროვნულ დონეზე დანერგვა ევალუბათ გაერთიანების წევრ ქვეყნებს.⁴⁵ სხვა მიმართულებებთან ერთად, ენერგეტიკულ გაერთიანებაში გაწევრიანებით საქართველომ ვალდებულება იკისრა ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახოს ევროკავშირის ენერგეტიკული და ამ სფეროსთან დაკავშირებული გარემოსდაცვითი რეგულაციები.

რაც შეეხება ეროვნულ პოლიტიკის დოკუმენტებს, 2015 წლის ივნისში ძალაში შევიდა **“საქართველოს ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები „ენერგეტიკული პოლიტიკა“**.”⁴⁶ საგულისხმოა, რომ აღნიშნული დოკუმენტით ქვეყნის ენერგეტიკული პოლიტიკის უპირობო მიზნად ენერგეტიკული უსაფრთხოების გაუმჯობესება სახელდება; ენერგეტიკული უსაფრთხოების გაუმჯობესებისთვის კი მნიშვნელოვანია ნავთობის, ბუნებრივი გაზისა და ელექტროენერჯის მიწოდების წყაროების დივერსიფიკაცია, ადგილობრივი ენერგეტიკული რესურსების ეფექტიანი ათვისება და ქვეყანაში ელექტროენერჯიაზე არსებული მოთხოვნილების საკუთარი ენერგეტიკული რესურსებით დაკმაყოფილება იმპორტირებული ენერგომატარებლების ეტაპობრივი ჩანაცვლებით. ამასთან, ქვეყნის გეოპოლიტიკური მდებარეობის ეფექტიანი გამოყენება ქვეყნის ენერგეტიკული უსაფრთხოების გაუმჯობესებისა და ეკონომიკური განვითარების ხელშემწყობ ფაქტორად განიხილება. ამავე დოკუმენტით განახლებადი ენერგეტიკული რესურსების ათვისება და ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებისას გარემოსდაცვითი კომპონენტების გათვალისწინება ქვეყნის ენერგეტიკულ პოლიტიკის ძირითად მიმართულებად არის მიჩნეული. ხოლო ენერგეტიკული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება ეკონომიკური განვითარებისა და ენერგეტიკის დარგში დასახული სტრატეგიული მიზნების მიღწევის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს. ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განმსაზღვრელი დადგენილება მიუთითებს, რომ დარგის განვითარების ერთიანი, გრძელვადიანი სახელმწიფოებრივი ხედვის ჩამოყალიბება დარგის განვითარების მოკლე-, საშუალო- და გრძელვადიანი სტრატეგიების, მათზე დაფუძნებული ენერგეტიკული პროგრამების შემუშავების და დარგის მარეგულირებელი სამართლებრივი ბაზის დახვეწის საფუძველი უნდა გახდეს.

საგულისხმოა, რომ ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებისას გარემოსდაცვითი კომპონენტების გათვალისწინებად მიჩნეულია სოციალური და გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებისას, მათ შორის, **დიდი ჰიდროელექტროსადგურების** მშენებლობისას, საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინება, რომელიც მოიცავს სოციალური და გარემოსდაცვითი ზემოქმედების შეფასებას, ადგილობრივ თემებთან კონსულტაციების გამართვას, შესაბამისი ინფორმაციის საჯაროობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას.

⁴⁵ ვრცლად იხ. “ენერგეტიკული გაერთიანების” დამფუძნებელ ხელშეკრულებასთან საქართველოს შეერთების ოქმით განსაზღვრული ვალდებულებები ენერგეტიკის დარგში“, თ. წურწუშია, ს. ჯანელიძე, გვ:5.; იხ. ბმული: <<https://cutt.ly/mjNP25V>>; ასევე ამ თემაზე პუბლიკაციების კრებული, „ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება და რეფორმები საქართველოს ენერგეტიკაში“. 2017, იხ. ბმული: <https://ge.boell.org/sites/default/files/reforms_in_energy_sector.pdf>.

⁴⁶ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება 3758-IIIს.

კიდევ ერთ პოლიტიკის დოკუმენტს წარმოადგენს **საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია**,⁴⁷ რომლის თანახმადაც, საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკა სამ უმთავრეს პრინციპს ემყარება და მათ შორისაა ეკონომიკური განვითარების პროცესში ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენება, ეკოლოგიური უსაფრთხოებისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა და ბუნებრივი კატაკლიზმების რისკების თავიდან აცილება. ამავე დოკუმენტის თანახმად, ქვეყანაში დღეისთვის წარმოებული ენერგია ადგილობრივი მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად არასაკმარისია. ამ დროს, ქვეყნის მდიდარი ენერგორესურსები უმეტესწილად გამოუყენებელია. ენერგეტიკის სფეროში **სახელმწიფო პოლიტიკის მთავარი ამოცანა** ენერგიის იმპორტის შემცირება და ენერგოდამოუკიდებლობის ზრდა, საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა იქნება. ხოლო ქვეყანაში ინფრასტრუქტურის მშენებლობის/განვითარების პროცესში აუცილებელია გარემოზე მისი შესაძლო ზეგავლენის სათანადო შეფასება და გათვალისწინება, ზიანის თავიდან ასაცილებლად. კარგად განვითარებული სატრანსპორტო და ენერგო ინფრასტრუქტურა კი ქვეყნის კონკურენტუნარიანობის და სატრანზიტო პოტენციალის ზრდის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორად განიხილება.

ცალკე უნდა აღინიშნოს **განახლებადი ენერგიის ეროვნული სამოქმედო გეგმა**.⁴⁸ აღნიშნული დოკუმენტში საუბარია, რომ საქართველოს ქარის, მზის, გეოთერმული და **განსაკუთრებით ჰიდრორესურსების** უდიდესი აუთვისებელი პოტენციალი გააჩნია. ხოლო საქართველოს ხელისუფლების ერთ-ერთი პრიორიტეტია ადგილობრივი ენერგეტიკული რესურსების, კერძოდ, ადგილობრივი განახლებადი ენერგეტიკული წყაროების ათვისების ხელშეწყობა, რაც, თავის მხრივ, შეამცირებს იმპორტზე დამოკიდებულებას. ენერგეტიკული პოლიტიკის პრიორიტეტია, ადგილობრივი ჰიდროენერგეტიკული რესურსების მაქსიმალური გამოყენებით მომხმარებლის ელექტროენერგიაზე მოთხოვნის სრული დაკმაყოფილება.

2015 წელს სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემის“ მიერ შემუშავდა და შემდგომ საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის მიერ დამტკიცდა⁴⁹ **„საქართველოს გადამცემი ქსელის განვითარების ათწლიანი გეგმა“**. როგორც აღნიშნულ დოკუმენტში ვკითხულობთ, გეგმა განხილული და შეთანხმებულია საქართველოს მთავრობის სხდომაზე, ხოლო მისი შედგენის სამართლებრივ

⁴⁷ „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე,“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 17 ივნისის #400 დადგენილება, იხ. ბმული: <http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/2020/saqartvelo_2020.pdf>.

⁴⁸იხ. ბმული: <http://www.economy.ge/uploads/files/2017/energy/samoqmedo_gegma/ganakhlebadi_energiis_erovnuli_samoqmedo_ggegma_2020.pdf>; „ენერგეტიკული გაერთიანების“ მინისტრთა საბჭოს 2016 წლის 14 ოქტომბრის ოქმის მე-2 მუხლის თანახმად, გადაწყდა „განახლებადი ენერგიის წყაროებიდან ენერგიის გამოყენების ხელშეწყობის შესახებ“ 2009 წლის 23 აპრილის 2009/28/EC დირექტივის იმპლემენტაცია ქართულ კანონმდებლობაში, რომელიც „ენერგეტიკული გაერთიანების“ ხელშემკვრელ მხარეებს ავალდებულებს მოამზადოს და დამტკიცოს განახლებადი ენერგიის ეროვნული სამოქმედო გეგმა შიდა სახელმწიფოებრივი კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

⁴⁹ 2015 წლის 8 აპრილის #39 ბრძანება; მას შემდეგ, აღნიშნული დოკუმენტი ყოველწლიურად ახლდება.

საფუძვლად მითითებულია „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ საქართველოს კანონი.⁵⁰ „საქართველოს გადამცემი ქსელის განვითარების ათწლიანი გეგმა“ წარმოადგენს გადამცემი სისტემის ოპერატორის მიერ შედგენილ და სამინისტროს⁵¹ მიერ დამტკიცებულ დოკუმენტს მხოლოდ გადამცემი ქსელის განვითარებასთან დაკავშირებით და ენერგეტიკული პოლიტიკის მხოლოდ ერთ-ერთ შემადგენელ ნაწილს.

ზემოთ მოყვანილი პოლიტიკის დოკუმენტების მიმოხილვიდან ირკვევა, სახელწმიფოს პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი აქცენტი ენერგოსაფრთხოებასა და ენერგოდამოუკიდებლობაზე, როგორც ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან გამოწვევებზე კეთდება. ამასთან, განსაკუთრებული ყურადღება მახვილდება ჰიდროელექტროსადგურების პროექტებისა და ადგილობრივი ჰიდროენერგეტიკული რესურსების მაქსიმალურ ათვისების მნიშვნელობაზე. რაც ერთობლიობაში, კომპლექსური და თანმიმდევრული მიდგომისა და ეკონომიკური, გარემოსა და სოციალური ინტერესების ბალანსის მიღწევაზე ორიენტირებული პოლიტიკის დოკუმენტების არსებობის საჭიროებას კიდევ უფრო ნათელს ხდის. მით უფრო, რომ ენერგეტიკული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება თავის მხრივ, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და ენერგეტიკის დარგში დასახული სტრატეგიული მიზნების მიღწევის წინაპირობას წარმოადგენს.

მიუხედავად ენერგეტიკის ცალკეული მიმართულებებთან⁵² დაკავშირებით პოლიტიკის დოკუმენტების არსებობისა, ქვეყანას „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნის შესაბამისად საპასუხოდ არ აქვს კომპლექსური, გრძელვადიანი, ერთიანი ხედვის ამსახველი ენერგეტიკული პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც საქართველოს ენერგეტიკული სექტორის განვითარების სტრატეგიული საფუძველი იქნება. საინტერესოა, რომ საჯარო წყაროებში⁵³ განთავსებულია „საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების სტრატეგია 2016-2025“ სამუშაო ვერსია, რომელიც სავარაუდოდ რამდენიმე წლის წინ შემუშავდა, თუმცა აღნიშნული დოკუმენტი არ არის რაიმე აქტით დამტკიცებული. საყურადღებოა, რომ თავად ამავე დოკუმენტში აღიარებულია, რომ დღევანდელი რეალობის გათვალისწინებით, დადგა საჭიროება, ენერგეტიკის დარგში არსებული გამოწვევების საპასუხოდ შემუშავდეს სახელმწიფო პოლიტიკის შესაბამისი სტრატეგია.

შედეგად, ისეთი დოკუმენტის არარსებობა, რომელიც ასახავდა ქვეყანაში ენერგეტიკის დარგში არსებულ გამოწვევებს, გრძელვადიან ხედვებსა და პრიორიტეტებს, მთლიანობაში არაერთ მწვავე პრობლემას განაპირობებს. მათ შორის, მოქალაქეთა წინააღმდეგობას ინფრასტრუქტურული

⁵⁰ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო საქართველოს მთავრობის თანხმობის საფუძველზე უზრუნველყოფს გადამცემი ქსელის განვითარების ათწლიანი გეგმის დამტკიცებას, მუხლი 53, პუნქტი 7.

⁵¹ 2017 წლიდან მტკიცდება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მიერ.

⁵² 2019-2020 წლებში მიღებულ იქნა საქართველოს კანონები „ენერგოეფექტურობის შესახებ“, „შენობების ენერგოეფექტურობის შესახებ“, „განახლებადი წყაროებიდან ენერჯის წარმოებისა და გამოყენების წახალისების შესახებ“ ევროკავშირის N2012/27/EU, N2010/31/EU, N2009/28/EC დირექტივების საფუძველზე, 2019 წელს დამტკიცდა განახლებადი ენერჯის პირველი ეროვნული სამოქმედო გეგმა (2019-2020), ხოლო საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ იქნა საქართველოს ენერგოეფექტურობის 2019-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმა

⁵³ იხ. ბმული: <http://energy.gov.ge/ministry.php?id_pages=12&lang=geo>.

პროექტების მიმართ, კონტროლის განხორციელების შეუძლებლობას, გამჭვირვალობისა და ანგარიშების პრობლემებს, სტრატეგიული ხედვების, ქვეყნის ენერგეტიკული მდგომარეობის, რისკებისა და შესაძლებლობების გააზრების ნაკლებობას. ამდენად, გარდა იმისა, რომ წლების განმავლობაში არ ხდებოდა გაწეული საქმიანობის შესწავლა და გაანალიზება, მათ შორის, ინვესტიციების სარგებლიანობის კუთხით, კვლავ ბუნდოვანი რჩება სამომავლოდ დაგეგმილ/დასაგეგმ პროექტებთან დაკავშირებული სახელმწიფოს ხედეა, განსაკუთრებით ადგილობრივი თემისა და სახელმწიფოსთვის მათი სარგებლიანობის თვალსაზრისით.

აქვე, აღსანიშნავია, რომ ევროპარლამენტის რეზოლუციით 2018 წელს დამტკიცდა ანგარიში საქართველოსთან ასოცირების ხელშეკრულების შესრულების მდგომარეობის შესახებ,⁵⁴ რომელშიც ევროპარლამენტმა მოუწოდა საქართველოს ქმედითი ეფექტური ენერგეტიკული სტრატეგიის შექმნისკენ, რათა შემცირდეს სუბსიდირების დონე და გაძლიერდეს ენერგომომარაგების უსაფრთხოება და ენერგეტიკული დამოუკიდებლობა, რომელიც ხელს შეუწყობს განახლებადი ენერჯის ათვისებას.

პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებაზე მსჯელობისას, თავის მხრივ, გასათვალისწინებელია, რომ 2019 წელს დამტკიცდა⁵⁵ და 2020 წლის პირველი იანვრიდან ამოქმედდა **პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი** და დანართის სახით პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო. დასახელებული წესი განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის მიერ დასამტკიცებელი პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავებისა და დამტკიცების პროცესს, რომლის სავალდებულო ნაწილია სიღრმისეული სიტუაციური ანალიზი და დოკუმენტის შემუშავების ყველა ეტაპზე, დადგენილი წესით წარმართული საჯარო კონსულტაციები.⁵⁶

გარდა ამისა მხედველობაშია მისაღები საქართველოს გარემოსდაცვითი კოდექსით განსაზღვრული ვალდებულება **სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (სგშ)** ჩაუტარდეს კოდექსით გათვალისწინებულ სტრატეგიულ დოკუმენტებს. თავის მხრივ, სგშ მოიცავს სკოპინგის პროცედურას, საზოგადოების მონაწილეობის გარანტიებს, უწყებებთან კონსულტაციების ვალდებულებას და მიღებული რეკომენდაციების მხედველობაში მიღების საკითხებს.⁵⁷ კოდექსით გათვალისწინებული სტრატეგიული დოკუმენტია ადმინისტრაციული ორგანოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, რომლითაც ცალკეული სექტორებისთვის დგინდება განვითარების ჩარჩო, მათ შორისაა ენერგეტიკის სფერო.⁵⁸

სგშ ხელს უწყობს მდგრადი განვითარების პრინციპების დამკვიდრებას და აუმჯობესებს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობასა და მის მიმართ სანდოობას. საბოლოო ჯამში, სგშ ეფექტური მექანიზმია სახელმწიფოსთვის მიიღოს ეკონომიკური განვითარების სწორი გადაწყვეტილებები, რომლებიც თანაბრად სასარგებლო იქნება როგორც ადამიანის

⁵⁴ იხ. ბმული: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0457_EN.html?redirect>, პ.45.

⁵⁵ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #629, 20.12.2019.

⁵⁶ იქვე, მუხლი 9.

⁵⁷ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი, მუხლი 3, პუნქტი „ქ“; კოდექსის III თავი.

⁵⁸ იქვე, პუნქტი „ყ“, მუხლი 20, პუნქტი 4, ქვეპუნქტი „დ“.

ჯანმრთელობისათვის, ასევე გარემოსათვის. სგმ ვრცელდება გეგმებსა და პროგრამებზე, რომლებიც ჩარჩოს უდგენენ გზმ-ს დაქვემდებარებულ სამომავლოდ განსახორციელებელ პროექტებს, ასევე იმ აქტივობებზე, რომლებმაც შესაძლოა გარემოზე მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მოახდინონ.⁵⁹ ამგვარ დოკუმენტებს ხშირად სხვადასხვა სახელწოდება აქვს და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სგმ-ს ჩატარების საკითხი უნდა გადაწყდეს მისი შინაარსიდან გამომდინარე. დირექტივის მიზნებისთვის „გეგმასა და პროგრამაში“ მოიაზრება დოკუმენტები, რომლებიც მზადდება ან/და მტკიცდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ან მზადდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ და ფორმალური პროცედურის გავლით, მტკიცდება პარლამენტის, ან მთავრობის მიერ, მათ შორის როგორც უკვე ითქვა, ენერგეტიკის სფეროში.⁶⁰ ამდენად, აღნიშნული ინსტრუმენტის გამოყენებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ამა თუ იმ სექტორში პოლიტიკის დაგეგმარებისას გარემოსდაცვითი კომპონენტების ინტეგრირების თვალსაზრისით.

ყოველივეს გათვალისწინებით, აუცილებელია ქვეყნის წინაშე მდგარი გამოწვევების საპასუხოდ „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების საფუძველზე შემუშავდეს სახელმწიფოს ენერგეტიკული პოლიტიკა სულ მცირე 10 წლიანი პერიოდისთვის; ამასთან, მნიშვნელოვანია აღნიშნული პროცესი წარიმართოს სახელმწიფო პოლიტიკის დაგეგმარებისთვის მოქმედი სტანდარტების შესაბამისად, რათა მიღებული შედეგი ეფუძნებოდეს სიღრმისეულ ანალიზს, პასუხობდეს სახელმწიფოს საჭიროებებს და შეესაბამებოდეს არსებულ რესურსებს, ასევე, უზრუნველყოფილი იქნას პოლიტიკის დაგეგმარებისას საზოგადოების მონაწილეობის მკაცრი მოთხოვნა. გასათვალისწინებელია, რომ ენერგეტიკული პოლიტიკა განცალკევებულად, სხვა სფეროებისგან დამოუკიდებლად ვერ შეიქმნება და იმუშავებს. ამდენად, მხედველობაში იქნება მისაღები ქვეყნის პოლიტიკა სხვადასხვა სფეროში, მათ შორის, ეროვნული უსაფრთხოების, გარემოსდაცვითი და ეკონომიკური მიმართულებები.

4. თანამშრომლობა ბიზნესთან და ბიზნესის პასუხისმგებლობა

4.1. კერძო და საჯარო პარტნიორობა

კერძო სექტორის მიერ ფართომასშტაბიანი და მნიშვნელოვანი პროექტების განხორციელებისას, მთელი რიგი რისკებზე, მათ შორის ფისკალურ რისკებზე ზედამხედველობის გასაძლიერებლად საქართველოს პარლამენტის მიერ 2018 წელს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“. აღნიშნული კანონი არეგულირებს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებასა და განხორციელებასთან დაკავშირებულ წესებსა და

⁵⁹ სგმ-ს სისტემასთან დაკავშირებული ვრცელი ინფორმაცია იხ. გაეროს ეკონომიკური კომისიის დოკუმენტი „სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების ოქმი, ფაქტები და სარგებელი, იხ. ბმული: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/SEA_facts_and_benefits_GEORGIA.pdf>; „საქართველოს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების პრაქტიკაში განხორციელების სახელმძღვანელო“, იხ. ბმული: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EaP_GREEN/1_Homepage/Georgia/Final_SEA_Guidelines_GEO.pdf>.

⁶⁰ დირექტივა 2001/42/EC, მუხლის 2, პუნქტი „ა“; მუხლი 3, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „ა“, ოქმის მუხლი 2, პუნქტი 5.

პროცედურებს. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტად მიჩნევისათვის კი დადგენილია შესაბამისი კრიტერიუმები, რომლებიც უკავშირდება პროექტის ხანგრძლივობას, ღირებულებას, რისკების განაწილებას, დაფინანსებას, მოვლა-პატრონობასა და ოპერირებას.⁶¹ კანონი ითვალისწინებს პროექტისთვის ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევის ჩატარების ვალდებულებას, რომელიც თავის მხრივ, უნდა ფარავდეს პროექტის სოციალურ-ეკონომიკური შედეგების ხარისხობრივ შეფასებას, ასევე ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზს, რომელიც დაადგენს და შეძლებისდაგვარად, რაოდენობრივად და ფულად გამოსახულებაში გაზომავს პროექტის ზეგავლენას (პროექტის საზოგადოებრივ ხარჯსა და სარგებელს) საზოგადოებაზე, მის სოციალურ-ეკონომიკურ შედეგებს, მათ შორის, დასაქმებაზე გავლენის ჩათვლით.⁶² ამასთან, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტი დადებითად შეფასდება მომგებიანობის ანალიზის საფუძველზე. პროექტების თაობაზე უფლებამოსილი ორგანოს მიერ წარდგენილ კონცეფციის ბარათს, რომელიც ასევე მოიცავს ტექნიკურ-ეკონომიკურ კვლევას, აფასებს და შეფასების შედეგად მიღებულ დასკვნებს ასახავს რეკომენდაციებში სსიპ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო.⁶³

მიუხედავად აღნიშნული კანონის მიღებისა და შესაბამისი სტანდარტების დაწესებისა, ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებისას კვლავ ბევრი პრობლემაა. მაგალითად, საყურადღებოა, ინვესტორებთან მემორანდუმის გზით დადებული შეთანხმებების მანკიერი პრაქტიკა.⁶⁴ უმეტესად ინვესტორებთან გაფორმებულ მემორანდუმს სახელმწიფო სრულად ან ნაწილობრივ კომერციულ საიდუმლოებად მიიჩნევდა, რაც არ შეესაბამებოდა ენერგეტიკის სფეროში ინფორმაციისა და მონაცემების გამჭვირვალობის აღიარებულ სტანდარტებს.⁶⁵

ვინაიდან, მემორანდუმების გაფორმებასთან დაკავშირებული ხარვეზიანი რეგულაციები მრავალი წელი მოქმედებდა,⁶⁶ ამდენად, ქაოსურად და სათანადო სამართლებრივი მოწესრიგების გარეშე მიმდინარეობდა და დღესაც აღნიშნული დადგენილების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებების შესაბამისად განხორციელების სხვადასხვა ეტაპზეა არაერთი პროექტი. ამდენად, მნიშვნელოვანია ენერგეტიკის სფეროში გამჭვირვალობის პრინციპის რეალიზაციის მიზნით, საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი გახდეს ენერგეტიკის სექტორში ხელმოწერილი

⁶¹ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 4.

⁶² საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 17 აგვისტოს #426 დადგენილება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 10.

⁶³ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 5 სექტემბრის #452 დადგენილება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁶⁴ აღნიშნულთან დაკავშირებით სახალხო დამცველი აქტიურად საუბრობდა საპარლამენტო ანგარიშებში 2014 წლიდან.

⁶⁵ აღნიშნულ პრობლემაზე სახალხო დამცველი წლების განმავლობაში მიუთითებდა საპარლამენტო ანგარიშებში; 2009/72/EC დირექტივის თანახმად, ახალი ენერგეტიკული ობიექტების მშენებლობის პროცესი უნდა იყოს გამჭვირვალე და არადისკრიმინაციული

⁶⁶ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის წლის 21 აგვისტოს N214 დადგენილება „საქართველოში ელექტროსადგურების მშენებლობის ტექნიკურ- ეკონომიკური კვლევის, მშენებლობის, ფლობის, ოპერირების შესახებ ინტერესთა გამოხატვის წესის დამტკიცების შესახებ“.

ურთიერთგაგების მემორანდუმების შესახებ ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი ყველა მიმდინარე პროექტთან დაკავშირებით.

ამასთან, საყურადღებოა საქართველოს ენერგეტიკული სექტორის ფინანსურ რისკებთან დაკავშირებით საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შეფასებები.⁶⁷ სავალუტო ფონდის მითითებით, საქართველოში ფისკალური რისკების მნიშვნელოვანი წყაროს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ საწარმოებსა და ინვესტორებს შორის გაფორმებული საჯარო და კერძო პარტნიორობის ხელშეკრულებები და მათ შორის, ელექტროენერჯის გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებები წარმოადგენს. აღნიშნულის საფუძველზე ქვეყანა წინასწარ იღებს ვალდებულებას, რომ სამომავლოდ დაგეგმილი ელექტროსადგურებიდან გარანტირებულად შეისყიდის გარკვეული რაოდენობის ელექტროენერჯიას დღევანდელთან შედარებით მაღალ ფასად. სავალუტო ფონდის განმარტებით, აღნიშნულით საქართველო ზრდის ფისკალურ რისკებს, რაც საფრთხის შემცველია ქვეყნის ფინანსურ სისტემისთვის.⁶⁸

როგორც საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს საიტზე⁶⁹ განთავსებული 2019-2020 წლების საქმიანობის ანგარიშებიდან ირკვევა, სააგენტომ შეიმუშავა რეკომენდაციები “საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ” საქართველოს კანონის ამოქმედების შედეგად პრაქტიკაში გამოვლენილი გამოწვევების საფუძველზე განსახორციელებელი საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ.⁷⁰

სააგენტოს ინფორმაციით,⁷¹ მან იმსჯელა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის 15-მდე პოტენციურ პროექტზე, რომელთა შეფასების შედეგად, ქარის ელექტროსადგურის 4 პროექტზე მომზადდა შესაბამისი რეკომენდაცია. მართალია კანონი ახალი მიღებულია, თუმცა ცხადია, მსგავსი სამართლებრივი გარანტიების შექმნა პოზიტიური და წინადადგმული ნაბიჯია და სახალხო დამცველი იმედოვნებს, რომ მათი აღსრულება ეფექტურად მოხდება და სფეროში არსებული გამოწვევების დაძლევაზე დადებით ზეგავლენას იქონიებს.

ამასთან, 2018 წელს ამოქმედდა რეგულაციები,⁷² რომლებიც ადგენენ იმ ელექტროსადგურების მშენებლობის ტექნიკურ-ეკონომიკური შესწავლის, მშენებლობის, ფლობისა და ოპერირების შესახებ წესებს, რომლებიც არ წარმოადგენენ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებს. თუმცა აღნიშნული რეგულაციები „კერძო და საჯარო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონისგან

⁶⁷ იხ. ბმული: <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/13/Georgia-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-and-Cancellation-44834>>.

⁶⁸ ვრცლად იხ. ბმულები: <<http://eugeorgia.info/ka/article/670/eleqtroenergiis-garantirebuli-shesyidvis-xelshekrulebebi-rogorc-fiskaluri-riskis-wyaro/>>; <<http://weg.ge/ge/saertashoriso-savaluto-pondi-sakartvelos-energetikuli-sektoris-pinansur-riskebs-ganxilavs>>.

⁶⁹ იხ. ბმული: <<https://ppp.gov.ge/saagento/angarishi/>>.

⁷⁰ იხ. ბმული: <https://ppp.gov.ge/app/uploads/2021/01/2020-Report-%E1%83%953_removed.pdf> გვ:6-დან.

⁷¹ სააგენტოს №00000027 30/01/2020 წერილი სახალხო დამცველის აპარატს.

⁷² საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 11 ივნისის N515 დადგენილება „იმ ელექტროსადგურების მშენებლობის ტექნიკურ-ეკონომიკური შესწავლის, მშენებლობის, ფლობისა და ოპერირების შესახებ წინადადებების საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის წარდგენისა და განხილვის წესისა და პირობების დამტკიცების თაობაზე, რომლებიც არ წარმოადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტს“

განსხვავებით არ განსაზღვრავს ტექნიკურ-ეკონომიკური შესწავლის ფარგლებს, მათ შორის არც ხარჯთსარგებლიანობის შესწავლის ვალდებულებასთან დაკავშირებით. მითითებულია, რომ წარდგენილი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა სხვა საკითხებთან ერთად უნდა მოიცავდეს ეკონომიკურ ანგარიშს.⁷³

გასათვალისწინებელია, რომ მსხვილ ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან (მათ შორის, ენერგეტიკული) დაკავშირებული რეგულაციები ინტეგრირებულია საერთო მომწესრიგებელ სამშენებლო აქტებში. ასეთ პროექტებთან მიმართებით კი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევისა და ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზის დამატებით ცალკე წარდგენის ვალდებულებას არ ითვალისწინებს მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ნორმები,⁷⁴ შესაბამისად, მშენებლობის ნებართვის გამცემი უწყების⁷⁵ მიერ ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობის ნებართვის გაცემისას არ მიმდინარეობს იმ გარემოების გამოკვლევა-შეფასება, თუ რა ენერგეტიკულ-ეკონომიკური სარგებელი მოჰყვება ჰიდროელექტროსადგურების ექსპლოატაციაში შესვლას ამდენად, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს როგორც გზშ-ს ფარგლებში ამ საკითხთან დაკავშირებით სიღრმისეული და დასაბუთებული კვლევის ჩატარება, ასევე „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ კანონის ეფექტური აღსრულება, რათა უზრუნველყოფილ იქნას პროექტების ეკონომიკურ სარგებლიანობასთან დაკავშირებით ინფორმაციული ხელმისაწვდომობა. მით უფრო, რომ გარემოს დაცვის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად,⁷⁶ გარემოსდაცვითი ინფორმაცია ასევე მოიცავს იმ საქმიანობებთან დაკავშირებულ ხარჯთსარგებლიანობასა და სხვა ეკონომიკურ ანალიზებსა და დაშვებებს, რომლებიც გავლენას ახდენს გარემოზე და სახელმწიფო უზრუნველყოფს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას.

4.2. კერძო სექტორის პასუხისმგებლობის ფარგლები

ჰიდროელექტრო სადგურების მშენებლობის და ენერგეტიკის სახელმწიფო პოლიტიკის შეფასებისას მნიშვნელოვანია განხილული იქნას ის ვალდებულებები, რაც გააჩნიათ ინვესტორებს ადამიანის უფლებების გათვალისწინებით გარემოსდაცვით სფეროში და რამდენად არსებობს ქვეყანაში ამ ვალდებულებების აღსრულებისთვის საჭირო პოლიტიკა და საკანონმდებლო სივრცე.

უპირველესად, საყურადღებოა 2011 წელს გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს მიერ მხარდაჭერილი სახელმძღვანელო პრინციპები ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ (UNGPs), რომლებიც პასუხისმგებლობას აკისრებს სახელმწიფოებს თავიდან აიცილონ და აღმოფხვრან ბიზნესის მხრიდან

⁷³ პროექტის ეკონომიკური ანალიზი, რომელიც ითვალისწინებს ინვესტიციის მოცულობას, ხანგრძლივობას, საკრედიტო განაკვეთს, მუხლი 3, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „ლ“.

⁷⁴ მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის #57 დადგენილება, ძალადაკარგულია 2.03.2020-დან; განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის, რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის #257 დადგენილებით განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტს წარმოადგენს ჰიდროელექტროსადგური 50 მვტ და მეტი.

⁷⁵ სსიპ ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს 31.01.2019, #09/163 წერილი.

⁷⁶ „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 4, პუნქტები „დ²გ“ და „დ²ე“.

ადამიანის უფლებების დარღვევები. ჯამში 31 სახელმძღვანელო პრინციპი აღიარებს სახელწიფოს ვალდებულებებს ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტალური თავისუფლების პატივისცემის, დაცვისა და შესრულების თვალსაზრისით, რაც ასევე გულისხმობს მესამე პირების მხრიდან ადამიანის უფლებების დარღვევისგან დაცვას, მათ შორის, ბიზნესისგან; ასევე ბიზნესის როლს, რათა შესაბამისობაში იყოს ყველა მოქმედ კანონმდებლობასთან და პატივი სცეს ადამიანის უფლებებს; და მესამე, დარღვეული უფლების აღდგენისთვის სათანადო და ეფექტური მექანიზმების არსებობის საჭიროებას.

გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპების იმპლემენტაციის ღერძს წარმოადგენს სამართლებრივი კვლევის (due diligence) განხორციელება, რომელიც უნდა მოიცავდეს ადამიანის უფლებებზე არსებული და პოტენციური ზეგავლენის შეფასებას, მიღებული დასკვნების გათვალისწინებასა და შესაბამის მოქმედებას, ზეგავლენის შესამცირებლად გადადგმულ ნაბიჯებზე დაკვირვებასა და კომუნიკაციას ზეგავლენის შესამცირებლად გამოყენებულ ზომებთან დაკავშირებით. აღნიშნული ეხმარება ბიზნესს შესაბამისი რეაგირება მოახდინოს, როგორც ადამიანის უფლებების, ასევე ეკონომიკურ და რეპუტაციასთან დაკავშირებულ რისკებზე, რომლებიც შეიძლება გამოწვეულ იქნეს ბიზნესის მიერ ადამიანის უფლებების დარღვევის შემთხვევაში. არსებულ გამოწვევებს შორის კი სახალხო დამცველის შეფასებით განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ **ქმედითი ღონისძიებები არ არის გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა დარღვევის პრევენციის მიზნით კომპანიებისათვის სამართლებრივი რისკების ეფექტიანი შეფასების (Due Diligence) ვალდებულების ეფექტური იმპლემენტაციისთვის.**

ბიზნესის პასუხისმგებლობაზე საუბრისას ასევე, საგულისხმოა, თუ რა ვალდებულებები გააჩნია მას გარემოს დაზიანებასთან დაკავშირებით. სამწუხაროდ, წლების განმავლობაში **მოქმედი რეგულაციები სრულებით არ შეესაბამებოდა 2004/35/EC დირექტივით⁷⁷ მოთხოვნილ სტანდარტებს და არ განამტკიცებდა „დამზინძურებელი იხდის“ და „რესტიტუციის“ პრინციპებზე დაფუძნებულ სამართლებრივ გარანტიებს გარემოსათვის მიყენებული ზიანის პრევენციის/შერბილების/აღმოფხვრის უზრუნველსაყოფად.** გარემოსათვის მიყენებული ზიანი განიხილებოდა როგორც ქონებრივი ზარალი და მისი ანაზღაურება მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტში თანხის ჩარიცხვით ხორციელდებოდა. ამასთან, გარდა იმისა, რომ პრობლემური და არაეფექტურია მოქმედი რეგულაციები, ძალიან რთულია აღნიშნულის აღსრულება. ზიანის მატერიალური ანაზღაურება უმრავლეს შემთხვევაში მრავალი წლით იყო გადავადებული, ამასთან, ქონებრივი ანაზღაურების შემთხვევაშიც აღნიშნული არ წარმოადგენდა გარემოსათვის მიყენებული ზიანის გამოსწორების გარანტს. სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოებისთვის⁷⁸ კი უცნობი იყო საბოლოო ანაზღაურდა თუ არა ზიანი თუნდაც ქონებრივი სახით.⁷⁹

მსგავსი რეალობა უშუალო კავშირში იყო გარემოსა დაცვისა და ადამიანის უფლებების რეალიზაციასთან, ვინაიდან, მნიშვნელოვანია პროექტების განმახორციელებლები შებოჭილნი იყვნენ

⁷⁷ ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2004/35/EC დირექტივა გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ.

⁷⁸ გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი, სსიპ ეროვნული სატყეო სააგენტო.

⁷⁹ ვრცლად იხილეთ სახალხო დამცველის საპარლამენტო ანგარიში, 2018, გვ:172-დან.

სათანადო ვალდებულებებით უზრუნველყონ გარემოსათვის ზიანის მიყენების თავიდან აცილება, ხოლო ასეთი შედეგის დადგომის შემთხვევაში - მათი რეალური გამოსწორება-აღდგენა. ამ თვალსაზრისით, კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება გზმ-ს დოკუმენტით ზემოქმედების ყველა ასპექტისა და შემარბილებელ-გამოსასწორებელი ღონისძიებების გამოკვლევის ვალდებულების სათანადო შესრულება.

ამასთან, სახალხო დამცველი მიესალმება 2021 წლის დასაწყისში „გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ“ კანონის მიღებას და იმედოვნებს, რომ პრაქტიკაში შეუფერხებლად და ეფექტიანად აღსრულდება.

4.3. ინვესტორები, როგორც დამსაქმებლები

როგორც წესი, ერთ-ერთი არგუმენტი მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების დადებით მხარეებზე საუბრისას, წარმოადგენს ქვეყანაში არსებული მძიმე სოციალური მდგომარეობა და ადგილობრივი მოქალაქეების დასაქმების პერსპექტივის გაჩენა. ხშირად გზმ-ს დოკუმენტებშიც არსებობს მითითება, რომ პროექტის განხორციელებას ექნება დასაქმებით გამოწვეული დადებითი ზემოქმედება. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ მიმართულებით ქართული შრომის კანონმდებლობა რაიმე სახის ვალდებულებებს არ შეიცავს. ამდენად, იმის სამართლებრივი გარანტია, რომ ინვესტორი პრიორიტეტულად საქართველოს მოქალაქეების დასაქმებაზე იზრუნებს არ არსებობს, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საქართველოში მომუშავე მიგრანტი მუშების საკითხი არ არის დარეგულირებული. ამასთან, იმ გარემოების მხედველობაში მიღებით, რომ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე მუშაობა სპეციალურ გამოცდილებასა და ცოდნას მოითხოვს, რაც როგორც წესი, ადგილობრივ მაცხოვრებლებს ნაკლებად გააჩნიათ, მათი დასაქმება დაბალ პოზიციებზე ხდება. ამდენად, მნიშვნელოვანი იქნება მაქსიმალურად შეეწყოს ხელი ადგილობრივი მაცხოვრებლების გადამზადდეს, რათა ისინი დაეუფლონ საჭირო ტექნოლოგიურ ცოდნას და მოხდეს მათი ღირსეული პირობებით დასაქმება; ასევე განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმოს დასაქმების კუთხით კონკრეტული ვალდებულებების გათვალისწინებას ინვესტორთან მიღწეული შეთანხმებისას.

ჰიდროელექტროსადგურებისა და სხვა მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების სირთულისა და შემდგომი ექსპლუატაციის სპეციფიკის გათვალისწინებით, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ასევე „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე ეფექტური და აქტიური ზედამხედველობის განხორციელება, რათა მაქსიმალურად იქნას უზრუნველყოფილი კომპანიების მხრიდან დასაქმებულთა შრომის უსაფრთხოება.

ამრიგად, ვინაიდან, კვლავ აქტიურად დგას გამოწვევები ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების კუთხით ქვეყანაში, შესაბამისი პოლიტიკისა თუ სამართლებრივი გარანტიების არარსებობის თვალსაზრისით, მოცემული რეალობა უშუალოდ ახდენს გავლენას მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების ფარგლებში გარემოს დაცვისა და ადამიანის უფლებების სათანადო რეალიზაციაზე. გზმ-ს სისტემის მომწესრიგებელი რეგულაციების დახვეწასა და მათი პრაქტიკაში ეფექტურ იმპლემენტაციასთან ერთად, მნიშვნელოვანია მთლიანად სახელმწიფოს პოლიტიკა და სამართლებრივი მოწესრიგება

პასუხობდეს საერთაშორისო სტანდარტებს და პროექტების განხორციელების სრული პროცესი ორიენტირებული იყოს ადამიანის უფლებების დაცვასა და პატივისცემაზე; მნიშვნელოვანია, ნათელი იყოს სახელმწიფოსა და ბიზნესი პასუხისმგებლობები, ხოლო დარღვეული უფლებების აღდგენა ეფექტიანი ბერკეტების საშუალებით განხორციელდეს.

5. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემა - საკანონმდებლო რეგულაციები და მათი აღსრულების ხარვეზები

როგორც არაერთხელ აღინიშნა, გარემოს დაცვის და ამდენად, გარემოზე ზემოქმედების საკითხები არაერთ სფეროსთან იკვეთება. შესაბამისად, საკანონმდებლო რეგულაციებსა და სტანდარტების შეფასებისას კომპლექსური მიმოხილვაა საჭირო.

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემის მთავარ სამართლებრივ საკანონმდებლო გარანტს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი წარმოადგენს. სახალხო დამცველის ყოველწლიურ საპარლამენტო ანგარიშებში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურასთან დაკავშირებული ფუნდამენტური საკანონმდებლო ხარვეზები წლების განმავლობაში ერთ-ერთი ცენტრალურ ადგილს იკავებდა.⁸⁰ 2018 წელს ამოქმედებული გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი კი სახალხო დამცველმა არაერთხელ შეაფასა მნიშვნელოვნად წინგადადგმულ ნაბიჯად. ახალმა საკანონმდებლო მოწესრიგებამ, სხვა მნიშვნელოვან საკითხებთან ერთად, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ფუნდამენტურად გაუმჯობესებული სისტემა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანი მექანიზმები დანერგა.

ამასთან, საგულისხმოა, რომ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი და ამ სფეროში შემუშავებული სხვა საკანონმდებლო აქტები ასევე, ემსახურებიან საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებულ ვალდებულებების შესრულებას - საკანონმდებლო ჩარჩოს შესაბამის დირექტივებთან ჰარმონიზაციის თაობაზე.⁸¹

რაც შეეხება კოდექსით გათვალისწინებულ **გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას**, აღნიშნული სამართლებრივი მექანიზმი გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისადმი დაქვემდებარებული საქმიანობის განხორციელების სავალდებულო წინაპირობაა. ამდენად, ის საქმიანობა, რომლისთვისაც აუცილებელია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ჩატარება, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გარეშე ვერ მოიპოვებს სათანადო ნებართვას. გარემოზე

⁸⁰ აღნიშნულთან დაკავშირებით სახალხო დამცველის ვრცელი შეფასებები იხ. 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ:591-დან.

⁸¹ გარემოსდაცვითი მმართველობა და გარემოს საკითხების პოლიტიკის სხვა სფეროებში ინტეგრირება 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივა; გარკვეული გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ 2001 წლის 27 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2001/42/EC დირექტივა; ევროკავშირის 2003/4/EC დირექტივა “საზოგადოების გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ”; 2003 წლის 26 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/35/EC დირექტივა გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული კონკრეტული გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებაში საზოგადოების მონაწილეობის შესახებ;

ზემოქმედების შეფასება გულისხმობს შესაბამის კვლევებზე დაყრდნობით გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების გამოვლენისა და შესწავლის პროცედურას იმ დაგეგმილი საქმიანობისთვის, რომელმაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მოახდინოს გარემოზე და რომელიც მიეკუთვნება: კოდექსის I და II დანართებით გათვალისწინებულ ჩამონათვალს. გზმ-ის პროცედურა მოიცავს სკოპინგს, გზმ-ის ანგარიშის მომზადებას, საზოგადოების მონაწილეობას, უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოებთან კონსულტაციებს, ექსპერტიზის დასკვნის მომზადებასა და გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებას. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება გაიცემა სამ ეტაპად და ყველა ეტაპი საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესის შესაბამისად წარიმართება.⁸²

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში წლების მანძილზე სხვადასხვა ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან და მათ შორის ჰიდროელექტროსადგურების მშენებლობასთან დაკავშირებული განცხადებების შესწავლის შედეგად, არაერთი პრობლემა გამოვლინდა, რომელთა უმთავრესი ნაწილი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ასპექტებს უკავშირდება და მიუხედავად გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის ამოქმედებისა, კვლავ აქტუალურია. ასეთი პრობლემები თავს იჩენენ, როგორც ინდივიდუალურ შემთხვევებში, ასევე სისტემურ ხასიათს ატარებენ, მათ შორისაა, საზოგადოების ინფორმირებულობისა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინების თვალსაზრისით არსებული გამოწვევები; გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ფარგლებში განხორციელებული კვლევების ხარისხი და მათ მიმართ უნდობლობა; გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული საქმიანობების ჩამონათვალის გადახედვის საჭიროება.

საყურადღებოა, ასევე საქართველოს პარლამენტის მიერ 2020 წელს განხორციელებული საპარლამენტო კონტროლი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის აღსრულებასთან დაკავშირებით. მოკვლევის პროცესში სახელმწიფო უწყებებთან ერთად მოწვეულნი იყვნენ არასამთავრობო ორგანიზაციები და პროფესიული წრეები. მათ მიერ წარდგენილი მოსაზრებებისა და საქართველოს პარლამენტის მიერ დამუშავებული საკითხების საფუძველზე შედგენილი იქნა შესაბამისი ანგარიში,⁸³ რომელიც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემის ფარგლებში გამოვლენილ სხვადასხვა პრობლემატურ საკითხს ასახავს. აღნიშნულ ანგარიშში დასახელებული საკითხები დიდწილად ეხმიანება სახალხო დამცველის შეფასებებს, ამასთან, დოკუმენტი შეიცავს სხვა ისეთ მნიშვნელოვან გამოწვევებსაც, რომლებიც სამოქალაქო სექტორის საქმიანობისა და დარგის სპეციალისტების ექსპერტული გამოცდილებიდან გამომდინარეობს, ამდენად, ღირებულ და საყურადღებო მიგნებებს წარმოადგენს.

წინამდებარე თავში მიმოხილული იქნება, გარემოზე ზემოქმედების სისტემასთან მიმართებით გამოვლენილი ხარვეზები.

⁸² საქართველოს გარემოსდაცვითი კოდექსი, მუხლები 9 და 11, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის IX თავი.

⁸³ იხ. ბმული: <<https://cutt.ly/PjRmUFp>>.

5.1. საზოგადოების ინფორმირებულობა და ჩართულობა

მიუხედავად მაღალი სამართლებრივი გარანტიებისა,⁸⁴ პრაქტიკამ აჩვენა რეგულაციების ეფექტური აღსრულებისთვის უფრო მეტი ძალისხმევის გაწევის აუცილებლობა, რათა ჩატარებული წარმოება არა მხოლოდ პროცედურულად აკმაყოფილებდეს მოთხოვნილ სტანდარტებს, არამედ აღსრულდეს კანონმდებლის უმთავრესი ნება - ფართო საზოგადოება გადაწყვეტილებების მიღების ადრეულ ეტაპზევე ფლობდეს ინფორმაციას დაგეგმილ საქმიანობასთან დაკავშირებით, მოქალაქეთა პროცესებში მონაწილეობა იყოს რეალური და შედეგზე ორიენტირებული.

ევროკავშირის დირექტივის თანახმად, საზოგადოება გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების ადრეულ ეტაპზევე დეტალურად უნდა იყოს ინფორმირებული საჯარო შეტყობინებით ან სხვა სათანადო საშუალებებით, მათ შორის ელექტრონული მედიით დაგეგმილი საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხების თაობაზე.⁸⁵ ხოლო კონსულტაციების საფუძველზე მიღებული ინფორმაცია მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. გარდა ამისა, გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებებში საზოგადოების ჩართულობის უმნიშვნელოვანეს გარანტიას წარმოადგენს ორჰუსის კონვენცია.⁸⁶ აღნიშნული შეთანხმება ერთ-ერთი უმთავრესი ხელშეკრულებაა, რომელიც გავლენას ახდენს გარემოსდაცვით მმართველობაზე ეროვნულ დონეზე. ხელშეკრულება ასახავს ადამიანის გარემოსდაცვით უფლებებზე დაფუძნებულ მიდგომას და მის მთავარ მიზანს გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა და ამ სფეროში გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ფართო საზოგადოების ჩართულობის ხელშეწყობა წარმოადგენს.⁸⁷ კონვენცია უთითებს საზოგადოებრივი თუ ინდივიდუალური შეტყობინების მეშვეობით საწყის ეტაპზევე საზოგადოების „ადეკვატურად, დროულად და ეფექტურად“ ინფორმირების სტანდარტზე. ამასთან, ჯეროვანი ყურადღება უნდა მიექცეს საზოგადოების მონაწილეობის შედეგებს.

კოდექსით განსაზღვრულია ზოგადი კრიტერიუმი, რომ საჯარო განხილვის ადგილის შერჩეულ უნდა იქნას საქმიანობის განხორციელების ადგილთან ყველაზე ახლოს მდებარე სათანადო ადმინისტრაციული ორგანოს შენობა-ნაგებობა ან მისი მიმდებარე ტერიტორია.⁸⁸ როგორც ირკვევა,⁸⁹ პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც საჯარო განხილვებისთვის გამოყოფილი ადგილი დაშორებულია საქმიანობის ზემოქმედების არეალს. გადაადგილების შესაძლებლობამ კი შესაძლოა

⁸⁴ საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის IV თავი, „საჯარო განხილვის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2018 წლის 22 თებერვლის ბრძანება #2-94,

⁸⁵ დირექტივა 2011/92/EU, მუხლი 6.2.

⁸⁶ “გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენცია; 2000 წლის 11 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა კონვენციის რატიფიცირება, რომელიც ძალაში შევიდა მისი ამოქმედებისთანავე, 2001 წლის 30 ოქტომბერს.

⁸⁷ იხ. კონვენციის მუხლი 6.

⁸⁸ საჯარო განხილვის წესი, მუხლის 8, პუნქტი 4.

⁸⁹ საპარლამენტო მოკვლევის ფარგლებში სამოქალაქო სექტორის მიერ წარდგენილი მოსაზრებები.

შეაფერხოს მოსახლეობის მონაწილეობა საჯარო განხილვაში. მნიშვნელოვანია საჯარო განხილვისთვის ადგილის შერჩევისას გათვალისწინებულ იქნას ყველა რელევანტური კრიტერიუმი, მათ შორის, ტერიტორიულობისა და ტრანსპორტირების საკითხები და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებთან კოორდინაციით მაქსიმალურად იქნას ხელშეწყობილი ლეგიტიმური მიზნის ეფექტურად აღსრულება.

გარდა ამისა, ცხადია, მეორე და უმთავრეს საკითხს წარმოადგეს თავად საჯარო განხილვების წარმართვის პროცესი. მოქმედი რეგულაციით⁹⁰, საჯარო განხილვა ჩატარებულად ჩაითვლება იმის მიუხედავად, დაესწრება თუ არა მას საზოგადოების წარმომადგენელი. მსგავსი ჩანაწერი აზრს უკარგავს საჯარო განხილვის პროცედურის უმთავრეს მიზნებს - საზოგადოებისთვის ინფორმაციის ზეპირი მიწოდება და მოსაზრებებისა და შენიშვნების მიღება. ამდენად, ისეთი განხილვა, რომელსაც არ დაესწრება არცერთი წარმომადგენელი, არ უნდა ჩაითვალოს ჩატარებულ საჯარო განხილვად. მით უფრო, რომ თავადვე სამინისტროს პოზიციით, ამ საკითხის შესახებ საზოგადოების ცნობიერება ჯერ კიდევ დაბალია, რის გამოც საზოგადოება არ აქტიურობს საჯარო განხილვებზე დასწრების კუთხით. ამდენად, ის ფაქტი, რომ საჯარო განხილვას არ დაესწრნენ საზოგადოების წარმომადგენლები შესაძლოა სწორედ, ინფორმაციის სიმწირით იყოს გამოწვეული თუ რა მნიშვნელობა ენიჭება პროცესში მათ მონაწილეობას, რა პირდაპირი კავშირი აქვს ამა თუ იმ პროექტს მათ კანონიერ ინტერესებთან და რა შედეგებს გამოიწვევს პროცესებში მათი ჩაურთველობა. ამასთან, გასათვალისწინებელია სხვა ობიექტური გარემოებებიც, რომლებიც შესაძლოა ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ ხელმისაწვდომობასაც უკავშირდებოდეს.

სახალხო დამცველს ასევე მნიშვნელოვნად მიაჩნია, საჯარო განხილვების ფარგლებში მოქალაქეთა შორის გაჩენილი კითხვებისთვის მაქსიმალურად ამომწურავი და სიღრმისეული პასუხების გაცემა. აღნიშნულს სასიცოცხლო მნიშვნელობა ენიჭება ყველა მსხვილ, განსაკუთრებით კი ენერგეტიკულ პროექტებთან მიმართებით, რომელთა მიმართებითაც, როგორც წესი, განსაკუთრებით მწვავედ დგას კითხვები, ვინაიდან, აღნიშნული პროექტების განხორციელებას თავისთავად თან სდევს უარყოფითი ზეგავლენა ეკოსისტემაზე, ამასთან, უმეტესად მჭიდროდ იკვეთება მოქალაქეთა სხვადასხვა ლეგიტიმურ ინტერესთან. ამდენად, სახელმწიფოს განსაკუთრებული ვალდებულება ეკისრება ინდივიდუალურად, ცალკეული პროექტთან მიმართებით უზრუნველყოს დაინტერესებული საზოგადოების ამომწურავი და ყოველმხრივი ინფორმირება. საგულისხმოა, რომ დაინტერესებულ საზოგადოებაში პასუხგაუცემელი კითხვების არსებობა უმეტესად განაპირობებს ასევე, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ფარგლებში ჩატარებული კვლევებისა და შედეგად გზმ-ს დოკუმენტებისადმი ნდობის ნაკლებობასაც. ამასთან, საჯარო განხილვების მიზნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია მიღებულმა მოსაზრებებმა და შენიშვნებმა რეალური გავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე, როგორც ამას ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტები მოითხოვს; მაქსიმალურად უნდა იქნას გათვალისწინებული ადგილობრივი მაცხოვრებლების სოციალურ-ეკონომიკური საჭიროებები და კანონიერი ინტერესები. მნიშვნელოვანია მოქალაქეებს რეალურად ჰქონდეთ პროცესებში მონაწილეობის განცდა და

⁹⁰ საჯარო განხილვის წესი, მუხლი 9, პუნქტი 13.

აღნიშნული მხოლოდ პროცედურული მოთხოვნების ფორმალურ დაკმაყოფილებას არ ემსახურებოდა.

საგულისხმოა, რომ ევროპარლამენტმა რეზოლუციით⁹¹ მოუწოდა საქართველოს ხელისუფლებას რომ საქართველოს მთავრობის მიერ დაგეგმილი ჰიდროენერჯის შემდგომი განვითარების გათვალისწინებით, უზრუნველყოს ყველა ჰიდროენერგეტიკული პროექტის ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობა, განსაკუთრებით გზმ პროცედურის გამჭვირვალობისა და გადაწყვეტილების მიღების ყველა ეტაპზე დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის თვალსაზრისით.⁹²

ამ მიმართულებით არსებულ გამოწვევებზე უთითებს, გაეროს სამუშაო ჯგუფიც, საქართველოში ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების სფეროში არსებული მდგომარეობის შეფასების მიზნით ქვეყანაში 2019 წლის აპრილში განხორციელებული ვიზიტის შედეგად გაკეთებულ განცხადებაში. სამუშაო ჯგუფმა ანგარიშში გამოკვეთა ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლების კუთხით არსებული გამოწვევები. მათ შორის, პრობლემად დასახელდა გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის იმპლემენტაციის დაბალი ხარისხი და გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში შესაბამის პირთა ჩართულობის დაბალი მაჩვენებელი; გარდა ამისა, სამუშაო ჯგუფმა განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილა ჰიდროენერგეტიკის სექტორებში არსებულ მდგომარეობაზე, რაც ადამიანის უფლებების დარღვევის მომეტებულ საფრთხეებს ქმნის. ამავე განცხადებაში ერთ-ერთი უმსხვილესი პროექტთან⁹³ მითითებით განმარტებულია, რომ საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების სტანდარტების შესაბამისობის მიზნით მიღებული დამატებითი ზომების მიუხედავად, პროექტი მაინც სადავო რჩება, სხვა შემთხვევების მსგავსად, არსებობს კითხვის ნიშნების საჯარო განხილვების ფორმალური ხასიათთან და გარემოზე კუმულატიურ ზეგავლენასთან დაკავშირებით.

ამრიგად, საზოგადოების ინფორმირებულობა-ჩართულობის სამართლებრივი მექანიზმების რეალური და ეფექტური აღსრულების კუთხით არსებული გამოწვევები მოითხოვს სახელმწიფოს მხრიდან დამატებითი ძალისხმევის გაწევას, რათა უზრუნველყოფილ იქნას დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ საზოგადოების ყოველმხრივი ინფორმირებულობა, გადაწყვეტილებების მიღებისას მათი ეკონომიკურ-სოციალური საჭიროებების მაქსიმალური გათვალისწინება. საჭიროა, საზოგადოებასთან კომუნიკაციის შესაძლებლობების მაქსიმალური ამოწურვა,⁹⁴ საჯარო განხილვების დაგეგმვის პროცესში ადგილობრივი მაცხოვრებლების ინტერესების/შესაძლებლობების განსაკუთრებულად გათვალისწინება, საჯარო განხილვისას შინაარსობრივ საკითხებზე კონცენტრირება, შესაძლებლობის

⁹¹ იხ. ბმული: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0457_EN.html?redirect>, პ.46.

⁹² იქვე, პ. 49.

⁹³ ნენსკრა ჰესის პროექტი: 280 მეგავატი ელექტროსადგური და 125 მეტრის სიმაღლის კაშხალი ზემო სვანეთის რეგიონში; იხ. ბმული: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24474&LangID=E>>.

⁹⁴ პრობლემის გადაწყვეტისთვის სამოქალაქო სექტორის მიერ შემოთავაზებულ ღონისძიებებს შორისაა სკრინინგის, სკოპინგისა და გზმ-ის განაცხადებისა და ანგარიშების შესახებ ინფორმაციის ელექტრონულად და SMS გზავნილებით მიწოდება იმ ტერიტორიებისა და მუნიციპალიტეტების მოსახლეობისთვის, რომლებზეც შეიძლება ზემოქმედება იქონიოს პროექტმა. საპარლამენტო კომიტეტმა სამინისტროს მიუთითა ოფიციალური ვებგვერდის ადმინისტრირებისას კონკრეტული საკითხების განთავსების თაობაზე.

ფარგლებში გამოთქმული შენიშვნების რეალური გათვალისწინება. ასევე, საკანონმდებლო ცვლილებების გზით, შესაცვლელია საჯარო განხილვის ჩატარებულად მიჩნევის დებულება და აღნიშნული უნდა დაუკავშირდეს განხილვაზე საზოგადოების დასწრების კრიტერიუმს და გაძლიერდეს საზოგადოების ინფორმირების კამპანია მათი ჩართულობის მნიშვნელობასა და შედეგებზე.

5.2. ანგარიშების ხარისხი

როგორც უკვე ნაწილობრივ აღინიშნა, ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან მიმართებით უმეტესად საზოგადოებაში ნდობის ნაკლებობაა, რაც როგორც ინფორმირება-ჩართულობის, ასევე სხვა ობიექტური გარემოებებით არის განპირობებული. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს სკრინინგის/გზმ-ს ანგარიშების ხარისხი.

სახალხო დამცველის აპარატის მიერ განხორციელებული ზედამხედველობა ცხადყოფს, რომ მოქალაქეებს როგორც წესი, კითხვები გააჩნიათ გზმ-ს დოკუმენტით გათვალისწინებული კვლევების კვალიფიციურობის, საფუძვლიანობის და დასაბუთებულობის თვალსაზრისით. უმეტესად, მოსახლეობის წუხილის საგანს წარმოადგენს განსახორციელებელი პროექტების უსაფრთხოებისა და მოსალოდნელი ზეგავლენის მასშტაბურობის საკითხები, პროექტის ალტერნატიული შესაძლებლობები, რომლებიც მათი შეფასებით არასათანადოდ აისახება გზმ-ს დოკუმენტებში; ასევე ერთ-ერთ ცენტრალურ საკითხს წარმოადგენს საკუთრებაზე პროექტის ზეგავლენის საკითხი, რაც პირდაპირ კავშირშია ადგილობრივი მაცხოვრებლების საკუთრების უფლების რეალიზაციასა და კანონიერ ინტერესებთან, განსახლებისა თუ კომპენსაციის მიღების თვალსაზრისით; გარდა ამისა, ერთ-ერთი უმთავრესი კითხვა, რომელსაც როგორც წესი, ვერ პასუხობს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დოკუმენტები ამა თუ იმ პროექტის ხარჯთ-სარგებლიანობა და ამდენად, თავად პროექტის განხორციელების მიზანშეწონილობა წარმოადგენს.⁹⁵ საპარლამენტო მოკვლევის ფარგლებშიც გამოიკვეთა, რომ გარკვეულ შემთხვევებში საქმიანობის განმანხორციელებლები ან კონსულტანტი ორგანიზაციები უხარისხო ანგარიშებს ამზადებენ, რაც გამოიხატება იმ ფაქტში, რომ კვლევები არასრულფასოვანი და ხარვეზიანი.

ამ საკითხთან დაკავშირებით სახალხო დამცველის მიერ იდენტიფიცირებული პრობლემა მაგალითად, ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი, სრულიად სხვადასხვა პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დოკუმენტების მნიშვნელოვანი ნაწილების იდენტურობა, რაც სათუოს ხდის მთლიანად დოკუმენტის სანდოობას.⁹⁶ ჩატარებული კვლევების მიმართ კითხვის ნიშნების არსებობას ლეგიტიმურობას სძენს ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც მოსალოდნელ საფრთხეებთან დაკავშირებით არ მოხდა ადგილობრივი მაცხოვრებლებისა და პროფესიული ჯგუფების

⁹⁵ პროექტების ენერგეტიკულ-ეკონომიკური სარგებლიანობის საკითხთან დაკავშირებით სახალხო დამცველის აპარატის შესწავლის შედეგები ვრცლად იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიურ საპარლამენტო ანგარიშში, 2018, გვ:177-დან.

⁹⁶ იხ. სახალხო დამცველის ყოველწლიური საპარლამენტო ანგარიშში, 2016, გვ:531.

მოსაზრებების გათვალისწინება, ხოლო დამდგარმა შედეგებმა ცხადყო ასეთი ექვების საფუძვლიანობა. მაგალითად, შუახევის ჰესის მშენებლობა, რომელიც აჭარისწყლის ჰესების კასკადის⁹⁷ ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია, 2017 წელს დასრულდა, თუმცა ამავე წელს ხულოში, სოფელ დიდაჭარასთან შუახევიჰესის წყლის გადამცემი გვირაბი ჩამოიშალა.⁹⁸ აღნიშნულ პროექტთან დაკავშირებით ჩატარებული კვლევების ხარისხსა და სანდოობის თაობაზე საფუძვლიანი კითხვები დასაწყისშივე ჰქონდათ ადგილობრივ მოსახლეობასა და სამოქალაქო საზოგადოებას. საყურადღებოა, ასევე ევროპულ ინსტიტუტებში გასაჩივრების შედეგად ცალკეულ პროექტებთან მიმართებით გაკეთებული და შემუშავებული დასკვნები მაგალითად, ერთ-ერთი უმსხვილესი პროექტის ნენსკრა ჰესის თაობაზე.⁹⁹

საპარლამენტო მოკვლევის ფარგლებში პრობლემის მოგვარების ერთ-ერთ გზად შემოთავაზებულია შემსრულებელი კომპანიების მიმართ აკრედიტაციის წესის დადგენა; არასამთავრობო სექტორის განმარტებით, ზოგ ქვეყანაში¹⁰⁰ აკრედიტაცია სავალდებულოა, ზოგან კი — ნებაყოფლობითი¹⁰¹ ზოგ შემთხვევაში დაკონკრეტებულია, რომ აკრედიტაციის მოთხოვნა ეხებათ მხოლოდ იურიდიულ პირებს, ზოგან კი¹⁰² ის მიემართება მხოლოდ ფიზიკურ პირებს. არის ისეთი შემთხვევებიც,¹⁰³ სადაც დაკონკრეტებულია თუ რა სახის პროექტებზე მუშაობისთვის არის აკრედიტაცია საჭირო. თუმცა არასამთავრობო სექტორი, საერთაშორისო მიდგომებზე დაყრდნობით, ასევე საუბრობენ აკრედიტაციასთან დაკავშირებულ შესაძლო უარყოფით ასპექტებზე.¹⁰⁴

არსებობს ასევე მოსაზრება გზშ-ის შემსრულებელი კომპანიების ე.წ. „შავი სიის“ შექმნის საჭიროებაზე, რომელსაც რეესტრის ფორმა ექნება. სიაში შეიძლება მოხვდეს კომპანია, რომელმაც არაკეთილსინდისიერი ქმედება ჩაიდინა საქმიანობის განმახორციელებელი კომპანიის სასარგებლოდ, რათა ამ უკანასკნელს მოეპოვებინა საქმიანობის უფლება. „შავ სიაში“ არსებულ კომპანიას გარკვეული პერიოდის განმავლობაში არ ექნება უფლება, რომ გზშ-ის ანგარიში მოამზადოს საქმიანობის განმახორციელებლისთვის.

გარდა ამისა მნიშვნელოვანია, ხაზი გაესვას, რომ უხარისხო გზშ-თან გამკლავების ერთ-ერთი ეფექტური გზა ასეთი დოკუმენტების დაწუნების პრაქტიკის აქტიურად დანერგვა იქნებოდა. სახალხო დამცველის აპარატის შესწავლის ფარგლებში არაერთხელ ყოფილა შემთხვევა ისეთ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების, როდესაც თავად სამინისტრო არ მიიჩნევს ჩატარებულ კვლევებს საკმარისად, თუმცა მაინც გასცემს დადებით გადაწყვეტილებებს და მასში დამატებითი

⁹⁷ აღნიშნული პროექტი თავის მხრივ, ინვესტიციითა და პროექტის მასშტაბურობით ქვეყნის ყველაზე ძვირადღირებული და მსხვილი პროექტი უნდა ყოფილიყო.

⁹⁸ სახალხო დამცველმა აღნიშნულ ჰესთან დაკავშირებით შესწავლის შედეგები 2014 წლის საპარლამენტო ანგარიშში ასახა.

⁹⁹ იხ. ბმული: <http://greenalt.org/news/nenskra_hesi_saertashoriso_standartebs_ar_sheesabameba/>

¹⁰⁰ ბელგია, ჩეხეთი, მაკედონია, ინდოეთი, ბოტსვანა, ინდოეთი, მოზამბიკი, ნიგერია, ზამბია.

¹⁰¹ ავსტრალია, კანადა, ნამიბია, ახალი ზელანდია, სამხრეთ აფრიკა, დიდი ბრიტანეთი, აშშ.

¹⁰² მაკედონია, დიდი ბრიტანეთი.

¹⁰³ მოზამბიკი, ნიგერია და ზამბია.

¹⁰⁴ მაგ. მნიშვნელოვანი ხარჯების გაწევის საჭიროება, კორუფციისადმი მოწყვლადობა, გვ:4, ვრცლად იხ. ბმული: <<http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/135995/200331-PLS-EIA-Green-Alternative>>.

პირობების სახით უთითებს შემდგომ გასატარებელი ღონისძიებების თაობაზე. ასეთმა მიდგომამ შესაძლოა წაახალისოს კომპანიების მოლოდინი თუნდაც არასრულყოფილი კვლევების საფუძველზე მიიღონ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებები და მნიშვნელოვანი კვლევების ჩატარების ვალდებულება გადაავადონ. ეს კი საბოლოოდ, არაჯანსაღი და გზმ-ს სისტემის ლეგიტიმურ მიზნებთან შეუსაბამო პრაქტიკას წარმოადგენს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ასევე, გასათვალისწინებელია მსგავსი მიდგომით გაზრდილი ობიექტური რისკები გარემოსათვის ზიანის მიყენების თავიდან აცილების შეუძლებლობის კუთხით.

ამ თვალსაზრისით, საყურადღებოა, საპარლამენტო მოკვლევის ფარგლებში გამოვლენილი პრობლემა იმ კომისიის წევრთა ანაზღაურებასთან დაკავშირებით, რომელსაც ქმნის სამინისტრო გზმ-ის ანგარიშის შესახებ ექსპერტიზის დასკვნის წარსადგენად.¹⁰⁵ ექსპერტიზის დასკვნა მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც მის საფუძველზე პირს შესაძლოა უარი ეთქვას საქმიანობის განხორციელებაზე. საზოგადოებრივ ექსპერტთა შრომის ანაზღაურების წესის მიხედვით, ასეთი ექსპერტის შრომის ანაზღაურება განისაზღვრება თითოეულ ექსპერტიზაზე 300 ლარის ოდენობით. კომიტეტის შეფასებით, ზოგიერთი რთული და კომპლექსური გზმ-ის ანგარიშის ექსპერტიზისთვის, აღნიშნული შრომის ანაზღაურება მცირეა და მიზანშეწონილი იქნება, შეიცვალოს საზოგადოებრივი ექსპერტის მომსახურების შრომის ანაზღაურების წესი. აღნიშნულმა ასევე შესაძლოა გავლენა იქონიოს ანგარიშების ხარისხიანად ექსპერტიზაზე და ხელი შეუწყოს არასათანადო ანგარიშების დაწუნების პრაქტიკის გაძლიერებასაც.

დამატებით საყურადღებოა, რომ კოდექსის თანახმად¹⁰⁶ სკრინინგის/სკოპინგის/გზმ-ს პროცედურებთან მიმართებით სამინისტრო უფლებამოსილია გამოიყენოს სახელმძღვანელო დოკუმენტი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ. შესაბამისად, ხსენებული დოკუმენტის გამოყენება სავალდებულო ხასიათს არ ატარებს. მნიშვნელოვანი იქნებოდა შეიქმნას თემატური სახელმძღვანელო დოკუმენტები, მაგალითად, ჰიდროელექტრო პროექტებთან, ელექტროგადამცემ ხაზებთან, მაგისტრალებთან დაკავშირებით და მათი დანერგვისა და აღსრულების ეფექტურად უზრუნველსაყოფად, ხოლო ამ დოკუმენტებით ხელმძღვანელობა შესასრულებლად სავალდებულო მოთხოვნას წარმოადგენდეს. შედეგად, ანგარიშის შემქმნელისთვის განჭვრეტადი იქნება ის კონკრეტული კრიტერიუმები და მოთხოვნები, რომლითაც გადაწყვეტილების მიმღები უპირობოდ იხელმძღვანელებს; თავის მხრივ, ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლებლობას მისცემს ჩამოაყალიბოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა, უფრო გამჭვირვალე, თანმიმდევრული და მოქნილი გახადოს საკუთარი საქმიანობა.

სახელმძღვანელო დოკუმენტებზე საუბრისას, მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ასევე, მდინარეებთან დაკავშირებული გამოწვევები. ჰიდროენერგეტიკული პროექტების განხორციელებისას განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მდინარეების გარემოსდაცვითი ხარჯის დადგენის საკითხი, რათა არ მოხდეს მდინარეების არსებული ეკოლოგიური სტატუსის გაუარესება.

¹⁰⁵ საქართველოს გარემოსდაცვითი კოდექსი, მუხლი 6.

¹⁰⁶ სახელმძღვანელო დოკუმენტი „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადების შესახებ“, საქართველოს გარემოსდაცვითი კოდექსი, მუხლი 7, ნაწილი 7, მუხლი 9, ნაწილი 4, მუხლი 10, ნაწილი 7.

როგორ ირკვევა, საქართველოში დღემდე გამოიყენება გარემოსდაცვითი ხარჯის შეფასების საბჭოთა პერიოდის მიდგომებზე დამყარებული ანალიტიკური ჰიდროლოგიური მეთოდი, ხოლო ამ მეთოდს ახასიათებს დაბალი სანდოობა და დაბალი გარემოსდაცვითი მნიშვნელობა.¹⁰⁷ მართალია 2017 წელს შემუშავდა „საქართველოს მდინარეების გარემოსდაცვითი ხარჯის შეფასების მეთოდოლოგია“, მაგრამ აღნიშნული დოკუმენტი არ არის დამტკიცებული შესაბამისი აქტით, ასევე, როგორც ირკვევა, არ ხორციელდება მისი პრაქტიკაში გამოყენება.¹⁰⁸ ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ პირველ რიგში დამტკიცეს ხსენებული სახელმძღვანელო სათანადო წესით, ხოლო შემდგომ შეუფერხებლად მოხდეს მისი პრაქტიკაში იმპლემენტაცია.

ამასთან, არ არსებობს მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოები მდინარეებისა და ზღვის ნაპირდაცვისთვის, რაც შესაძლებელს გახდიდა ამ მიმართულებით ზემოქმედების ხარისხიანად შეფასების გაადვილებას.

სახალხო დამცველი ასევე ყურადღებას ამახვილებს ანგარიშებში პროექტებთან დაკავშირებით ალტერნატიული შესაძლებლობების განხილვის მნიშვნელობაზე, რაც ევროკავშირის დირექტივის მოთხოვნაცაა.¹⁰⁹ დირექტივის მიხედვით, საქმიანობის განმახორციელებელმა უნდა წარმოადგინოს ინფორმაცია შესწავლილი ძირითადი ალტერნატივების შესახებ და იმ მიზეზებზე თუ რატომ შეირჩა წარმოდგენილი პროექტი, გარემოზე ზემოქმედების გათვალისწინებით. ხოლო გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით¹¹⁰ სკოპინგის და გზშ-ს ეტაპებზე, განხილული უნდა იქნეს დაგეგმილი საქმიანობისა და მისი განხორციელების ადგილის ალტერნატივები. საგულისხმოა, რომ დირექტივაში ალტერნატივებზე საუბრისას არ არის დაკონკრეტებული მხოლოდ ადგილმდებარეობის კრიტერიუმი, ამდენად, მნიშვნელოვანი იქნება კოდექსითაც გათვალისწინებული იქნას ადგილმდებარეობასთან ერთად მთლიანად კონკრეტულის საქმიანობის და ასევე შემოთავაზებული ტექნოლოგიების ალტერნატივების განხილვა და შესწავლა. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ გამოწვევაა თავად ამჟამინდელი მოთხოვნის სათანადოდ შესრულებაც კი, რის გამოც ერთ-ერთ საქმეში სახალხო დამცველმა წინადადებით მიმართა პასუხისმგებელ ორგანოს.¹¹¹

ყოველივეს გათვალისწინებით, სახალხო დამცველს საჭიროდ მიაჩნია, სამინისტროს მიერ საუკეთესო პრაქტიკების გათვალისწინება, პროფესიული და ექსპერტული ჯგუფების ჩართულობით, საქართველოს გარემოსდაცვითი კოდექსით გათვალისწინებული ანგარიშების ხარისხის გაუმჯობესებისა და ფართო საზოგადოებრივი ნდობის მოპოვების მიზნით, დამატებით ეფექტური ბერკეტების დანერგვა, მათ შორის, შესაბამისი სახელმძღვანელო დოკუმენტების შექმნისა და მათთვის სავალდებულო ძალის მინიჭების გზით, საკანონმდებლო ცვლილებებისა და შემდგომ,

¹⁰⁷ საქართველოს მდინარეების გარემოსდაცვითი ხარჯის შეფასების მეთოდოლოგია, გვ:3. იხ. ბმული: <<https://geo.org.ge/wp-content/uploads/2019/02/GUIDE-TO-EF-METHODOLOGY-GEO-28-FEB-2017-GEO.pdf>>.

¹⁰⁸ სამინისტროს ინფორმაციით, მისი გამოყენებისთვის საჭირო მონაცემების უკმარობის გამო, მეთოდოლოგიის პრაქტიკული დანერგვა რიგ სირთულეებს უკავშირდება.

¹⁰⁹ დირექტივა 2011/92/EU, მუხლი 5, პუნქტი „დ“

¹¹⁰ საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი, მუხლი 8, ნაწილი 3, მუხლი 10, ნაწილი 3.

¹¹¹ საქართველოს სახალხო დამცველის წინადადება #04-11/6476, 12/06/2019 შპს „ენერგოტრანსი“-ს, სოფელ სნოში განთავსებული ელექტროგადამცემი ანძების ადგილმდებარეობასთან დაკავშირებით.

გადაწყვეტილებების მიღებისას კანონმდებლობითა და სახელმძღვანელო დოკუმენტებით დადგენილი მოთხოვნების განუხრელად დაცვით.

5.3. სკრინინგის პროცედურა

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მიხედვით, სკრინინგის პროცედურა განსაზღვრავს გზშ-ის ჩატარების საჭიროებას.¹¹² ამჟამად, კოდექსში მითითებულია ზოგადი კრიტერიუმები, მაგრამ არ არის დადგენილი სამინისტროს მიერ სკრინინგის განცხადების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები, მათ შორის არ არის განსაზღვრული წარდგენილი ინფორმაციის გადამოწმების ვალდებულება.

ერთ-ერთ უმსხვილეს ინფრასტრუქტურულ პროექტთან¹¹³ დაკავშირებულ საქმის განხილვისას სახალხო დამცველის შეფასებით საქმიანობის ფარგლებში, გამოვლინდა, რომ მიღებული სკრინინგის გადაწყვეტილება, რომლითაც პროექტი განთავისუფლდა გზშ-სგან, ვერ აკმაყოფილებდა დასაბუთების სტანდარტს და სამინისტრომ თავის გადაწყვეტილებაში პირდაპირ გადაიტანა ინფორმაცია სკრინინგის განცხადებიდან, თუმცა მსჯელობა თუ რატომ იქნა გაზიარებული ეს გარემოებები, მოცემული არ ყოფილა. აღნიშნულის გამო ეს გადაწყვეტილება სასამართლომაც ბათილად ცნო .

საპარლამენტო მოკვლევისას არასამთავრობო სექტორი, პრაქტიკაში გამოვლენილი პრობლემების¹¹⁴ გათვალისწინებით სამინისტროს მიერ სკრინინგის განცხადების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების კრიტერიუმების დადგენის აუცილებლობაზე მიუთითებს. ერთ-ერთ გამოსავლად შემოთავაზებულია კოდექსით განსაზღვრული ზოგადი კრიტერიუმების შეფასების მეთოდოლოგიის შემუშავება, რომლითაც იხელმძღვანელებს სამინისტრო სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღებისას. ასევე, მათი მხრიდან საუბარია თავად კრიტერიუმების გაფართოების საჭიროებაზე, ვინაიდან, ამ დროისათვის კრიტერიუმები არ ფარავს მაგალითად, საერთაშორისოდ აღიარებული კონსერვაციის ტერიტორიებს.¹¹⁵

¹¹² საქართველოს გარემოსდაცვითი კოდექსი, მუხლი 7, სკრინინგს ექვემდებარება კოდექსის II დანართით გათვალისწინებული საქმიანობები.

¹¹³ საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2019 წლის 23 იანვრის #2-69 ბრძანებით მიღებულ იქნას სკრინინგის გადაწყვეტილება და შპს „ბათუმის საზღვაო ნავსადგურის“ ბათუმის საზღვაო ნავსადგურის ექსპლუატაციის პირობების ცვლილება (ბათუმის საზღვაო ნავსადგურის მე-7 ნავმისადგომის ტერიტორიაზე ნაყარი ტვირთების (გრანულირებული კარბამიდი) გადასატვირთი ტერმინალის მოწყობა და ექსპლუატაცია) არ დაექვემდებარა გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას.

¹¹⁴ იხ. ბმული: <<http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136011/20041-PLS-EIA-GYLA>>, გვ:1-დან.

¹¹⁵ მაგ.: „ზურმუხტის ქსელი“, სპეციალურად დაცული არეალი, ბიომრავალფეროვნების ძირითადი ადგილი, ფრინველთა მნიშვნელოვანი არეალი, კრიტიკული ჰაბიტატი, ბიომრავალფეროვნების პრიორიტეტულ მახასიათებელთა მქონე ჰაბიტატი, რამსარის კონვენციის პოტენციური საიტები და სხვა. ბიოლოგიური მრავალფეროვნებისა და რამსარის კონვენციების სათანადო მოთხოვნათა შესაბამისად, ვრცლად, იხ. მოკვლევის ანგარიში, გვ:15-16.

2011/92/EU დირექტივის თანახმად, სკრინინგის თაობაზე გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იქნას შემდეგი პროცედურით:¹¹⁶ ინდივიდუალური (case-by-case) გამოკლევის ან სახელმწიფოს მიერ დადგენილი კრიტერიუმების გათვალისწინებით. სახელმწიფოს შეუძლია გადაწყვიტოს გამოიყენოს ორივე პროცედურა. მიუხედავად იმისა თუ რა არჩევანს გააკეთებს სახელმწიფო, მხედველობაში უნდა მიიღოს დირექტივით განსაზღვრული კრიტერიუმების ჩამონათვალი, მათ შორის მაგალითად, საქმიანობის მახასიათებლები, დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელების ადგილი და მისი თავსებადობა; საქმიანობის შესაძლო ზემოქმედების ხასიათი. საგულისხმოა, რომ დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელების ადგილი და მისი თავსებადობის კრიტერიუმს დირექტივა უკავშირებს სენსიტიურ გეოგრაფიულ არეალებს, რომლებიც დადგენილ მახასიათებლებთან¹¹⁷ ერთად ბუნებრივია სახელმწიფოს სპეციფიკის გათვალისწინებით განისაზღვრება. ამდენად, მიზანშეწონილი იქნება სკრინინგის კრიტერიუმების დაზუსტება საქართველოს სპეციფიკის გათვალისწინებით. მით უფრო, რომ დირექტივის თანახმად, სახელმწიფოებს არ მოეთხოვებათ პროექტის შემოწმება დადგენილი კრიტერიუმების მიღმა.¹¹⁸

იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ სკრინინგის პროცედურა გზშ-ს სისტემის უმნიშვნელოვანესი ეტაპია და შემდგომი სამართლებრივი ღონისძიებების საფუძველს წარმოადგენს, აუცილებელია სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არ ატარებდეს ფორმალურ ხასიათს. ცხადია, რომ სკრინინგი არ გულისხმობს კვლევებისა და შეფასების იმ ხარისხს, რომელიც გათვალისწინებულია გზშ-სთვის, თუმცა სასიცოცხლოდ აუცილებელია სკრინინგის პროცედურა სრულად იყოს ორიენტირებული საკვლევის საკითხის სიღრმისეულ და დასაბუთებულ შესწავლაზე, მათ შორის საქმიანობის განმახორციელებლის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის გადამოწმების გზით. ამდენად, იმისთვის, რომ განსახორციელებელი პროექტის გარემოზე ზემოქმედების კვლევის საჭიროება მაღალი სტანდარტებით გადაწყდეს საჭიროა შეიქმნას და დაინერგოს დამატებითი სამართლებრივი გარანტიები.

5.4. გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული საქმიანობები

სხვა საკითხებთან ერთად, საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ დადებითად ფასდება გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მიღებით გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული საქმიანობების საერთაშორისო სტანდარტებთან¹¹⁹ შესაბამისობაში მოყვანის ფაქტი. თუმცა პრაქტიკამ ცხადყო, რომ გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული საქმიანობების ჩამონათვალი გადახედვას საჭიროებს. კერძოდ, კოდექსის დანართებით განსაზღვრული საქმიანობები ზღვრული კრიტერიუმები ზოგიერთ შემთხვევაში საქართველოს თავისებურებებისა და რეალობის გათვალისწინებით, დახვეწას მოითხოვს.

¹¹⁶ მუხლი 4, ნაწილი 2. იხ. ბმული: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=EN>>.

¹¹⁷ დანართი 3, პუნქტი 2.

¹¹⁸ იქვე, 10 პ.

¹¹⁹ ორჰუსის კონვენცია, 2011/92/EU დირექტივა.

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის II დანართის თანახმად, 10 ჰექტარზე მეტი განაშენიანების ფართობის მქონე ურბანული განვითარების პროექტი ექვემდებარება სკრინინგის გადაწყვეტილებას. ხსენებული ზღვრული მაჩვენებლის დაწესება პრაქტიკაში მძიმე შედეგებს იწვევს. ერთ-ერთი მასშტაბური პროექტი,¹²⁰ რომელიც მხოლოდ მცირედით ჩამოუვარდებოდა 10 ჰა-ს არ დაექვემდებარა სკრინინგის პროცედურას და ავტომატურად გამოირიცხა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების ვალდებულებაც, მაშინ როდესაც თავად პროექტი და მის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებები მასშტაბურ ხასიათს ატარებდნენ და გარემოზე ზემოქმედების მაღალი ხარისხიც მოსალოდნელი იყო. არსებულმა რეგულაციამ კი წინამდებარე პროექტთან მიმართებით პასუხგაუცემელი დატოვა კითხვები მოსალოდნელი რისკებისა და საფრთხეების თვალსაზრისით.¹²¹ გასათვალისწინებელია, რომ 2011/92/EU დირექტივაში ურბანული განვითარების პროექტებთან დაკავშირებით საერთოდ არ არის მითითებული ფართობი.

ამდენად, გადაწყვეტილება იმის თაობაზე დაექვემდებარება თუ არა საქმიანობა სკრინინგის და ამდენად, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურებს, ასევე მათთან დაკავშირებული კონკრეტული კრიტერიუმები, საერთაშორისო სტანდარტებთან ერთად უნდა შეფასდეს და გადაწყდეს ქვეყნის ტერიტორიის ფართობისა და სხვა მნიშვნელოვანი სპეციფიკის გათვალისწინებით.¹²² მნიშვნელოვანია, მაქსიმალურად იქნეს თავიდან აცილებული ისეთი საქმიანობების რეგულირების მიღმა დარჩენა, რასაც პოტენციურად შესაძლოა ეკოლოგიური უფლებების ხელყოფა მოჰყვეს შედეგად. გამჭვირვალე პროცესის წარმართვის გზითა და სათანადო კომპეტენციის, გამოცდილების მქონე ჯგუფების მონაწილეობით უნდა გამოვლინდეს ყველა ის საქმიანობა, რომელთა დაკავშირებითაც დამატებითი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებაა საჭირო.

6. ენერგეტიკული პროექტის გავლენა საკუთრების უფლებაზე

ინფრასტრუქტურული პროექტების ფარგლებში ერთ-ერთ საგულისხმო საკითხს წარმოადგენს ადგილობრივი მაცხოვრებლების საკუთრების უფლება.

როგორც წესი, ასეთი პროექტები უმეტესად კონფლიქტში მოდის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობის საკუთრებისა და საჯარო რესურსებზე წვდომის უფლებებთან. კერძოდ, საქართველოში აქტიურად დგას ტრადიციულ საკუთრებაში არსებული მიწების რეგისტრაციის პრობლემა. კანონმდებლობა ითვალისწინებს საკუთრების უფლების ლეგალიზების ორ საფუძველს:

¹²⁰ ქ. ბათუმში, დაგეგმილი „ბათუმი რივიერას“ პროექტი, მიწის ნაკვეთების მთლიანი ფართობი შეადგენს 90,700 კვადრატულ მეტრს. განსახილველი პროექტი ითვალისწინებს იახტკლუბის და ხელოვნური ლაგუნის, მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების, სასტუმროების, საზღვაო სანაოსნოსთან ინტეგრირებული მრავალფუნქციური კომპლექსის, რესტორნების, კონვენციის ცენტრის, კაზინოს, საცხოვრებელი და საზოგადოებრივი სივრცეების მოწყობას და შესაბამისად, აუცილებელია პროექტის გარემოზე ზემოქმედების ასპექტების სრულყოფილი შესწავლა.

¹²¹ სახალხო დამცველის წინადადება N04-11/12850, 28/11/2019 სსიპ ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს.

¹²² დამატებით იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის საპარლამენტო ანგარიში, 2020, გვ:270.

„თვითნებური დაკავება“ და „მართლზომიერი ფლობა“.¹²³ კანონით დადგენილი მოთხოვნების გათვალისწინებით, უმეტეს შემთხვევაში შეუძლებელი ხდება საუკუნეების მანძილზე წინაპრების შეთანხმების შედეგად გადანაწილებული ე.წ. ტრადიციული საკუთრების რეგისტრაცია. ასეთ საკუთრებას შესაძლოა წარმოადგენდეს მაგალითად, სახნავ-სათესი, სათიბად გამოსადეგი მიწის ნაკვეთი; ამდენად, პროექტის განხორციელების შემთხვევაში ერთი მხრივ, მოსახლეობას ეკარგება შესაძლებლობა ისარგებლოს აღნიშნული რესურსებით, მეორე მხრივ, ასევე მიიღოს რაიმე სახის კომპენსაცია მათი დაკარგვით გამოწვეული ზიანის სანაცვლოდ. რაც მოქალაქეთათვის ხშირად საარსებო წყაროს დაკარგვისა და ცხოვრების დონის გაუარესების ტოლფასია, განსაკუთრებით მაღალმთიან რაიონებში, სადაც როგორც წესი სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობა, განსაკუთრებით მესაქონლეობა უმთავრესი შემოსავლის წყაროა.

ამასთან, მსხვილი პროექტების განხორციელებამ შესაძლოა დააყენოს ადგილობრივი მაცხოვრებლების განსახლების საჭიროება, რაც არაერთი ფაქტორის გათვალისწინებით ურთულეს და კომპლექსურ საკითხს წარმოადგენს. პრობლემურია, განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების არაერთგვაროვანი პრაქტიკაც. ხშირად საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ჩართულობაზეა დამოკიდებული განსახლებასთან დაკავშირებით გასატარებელი პოლიტიკა. ვინაიდან ასეთი ინსტიტუტები როგორც წესი შეზღუდულნი არიან თავიანთი პოლიტიკითა და პროცედურებით, ამდენად, ინდივიდუალურ შემთხვევებში განსახლებასთან მიმართებით ერთიანი მიდგომა არ არსებობს

წინადადებები/რეკომენდაციები

წინადადებები

საქართველოს პარლამენტს

- შეიცვალოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის I და II დანართებით გათვალისწინებული საქმიანობების ზღვრული მაჩვენებლები ქვეყნის ტერიტორიის ფართობისა და სხვა სპეციფიკის გათვალისწინებით
- საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში ცვლილებების განხორციელების გზით სკრინინგის/სკოპინგის/გზმ-ს პროცედურებთან მიმართებით სამინისტროს მხრიდან სახელმძღვანელო დოკუმენტების გამოყენებას მიენიჭოს სავალდებულო ხასიათი

¹²³ „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას

- უზრუნველყოს ენერგეტიკის სფეროში მიმდინარე და დაგეგმილ პროექტებთან დაკავშირებით ინფორმაციისა და მონაცემების გამჭვირვალობის განუხრელი დაცვა საქმიანობის დაგეგმვის ყველა ეტაპზე, მათ შორის, უმოკლეს დროში საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი გახდეს ასეთი პროექტების ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი
- ენერგეტიკული პროექტების ინვესტორებთან შეთანხმებისას უზრუნველყოს ადგილობრივი მაცხოვრებლების გადამზადების ხელშეწყობისა და კვალიფიკაციის შესაბამისად მათი პრიორიტეტული დასაქმების ვალდებულების გათვალისწინება

საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს

- შეისწავლოს გზშ-ს ანგარიშების ხარისხთან დაკავშირებული გამოწვევები, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით შეარჩიოს აღნიშნულის გაუმჯობესება-კონტროლის ყველაზე ეფექტიანი ღონისძიებები და გაატაროს ყველა საჭირო ღონისძიება მათ დასაწერად
- შეიმუშაოს დამატებითი ბერკეტები, მათ შორის, საჭიროების შემთხვევაში მოახდინოს საკანონმდებლო ცვლილებების ინიცირება სკრინინგის გადაწყვეტილების მიღებისას საკვლევი საკითხის სიღრმისეულად შესწავლისა და დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღების უზრუნველსაყოფად
- დაგეგმოს და უზრუნველყოს თემატური სახელმძღვანელო დოკუმენტების შემუშავება, მაგალითად, ჰიდროელექტრო პროექტებთან, ელექტროგადამცემ ხაზებთან, მაგისტრალებთან დაკავშირებით და გაატაროს საჭირო ღონისძიებები აღნიშნული დოკუმენტებით ხელმძღვანელობისათვის სავალდებულო ძალის მისანიჭებლად
- გაატაროს ყველა საჭირო ღონისძიება თანამედროვე მიდგომებზე დამყარებული საქართველოს მდინარეების გარემოსდაცვითი ხარჯის შეფასების მეთოდოლოგიის დოკუმენტის დამტკიცებისა და მისი პრაქტიკაში შეუფერხებელი აღსრულების მიზნით
- საჯარო განხილვის წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2018 წლის 22 თებერვლის #2-94 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის გზით ისეთი საჯარო განხილვა, რომელსაც არ დაესწრება არცერთი წარმომადგენელი, არ ჩაითვალოს ჩატარებულად

- საჯარო განხილვისათვის ადგილის შერჩევასა და მოქალაქეთათვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად გათვალისწინოს ყველა რელევანტური კრიტერიუმი, მათ შორის, ტერიტორიულობისა და ტრანსპორტირების საკითხები
- დაგეგმოს და განახორციელოს საჯარო განხილვებში მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა კანონიერი გარანტიების თაობაზე მოსახლეობაში ცნობიერების ამაღლების მიზნით კომპლექსური და განგრძობითი ღონისძიებები

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს

- დროულად შეიმუშაოს „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის შესაბამისი სახელმწიფოს ენერგეტიკული პოლიტიკა სულ მცირე 10 წლიანი პერიოდისთვის და უზრუნველყოს მის დასამტკიცებლად საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით გათვალისწინებული ყველა პროცედურის ჯეროვნად და დროულად წარმართვა