გარემოსთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად

მინიმალური სტანდარტების დამკვიდრება საქართველოში

სადისკუსიო დოკუმენტი

თებერვალი, 2012

მწვანე ალტერნატივა

ვიღწვით გარემოსდაცვითი და სოციალური სამართლიანობისთვის საქართველოში

თბილისი, 0179, საქართველო
ფალიაშვილის ქ. 27/29, II სართ.
ტელეფონი: (995 32) 229 27 73
ფაქსი: (995 32) 222 38 74
ელ.ფოსტა: greenalt@greenalt.org
ვებ-გვერდი: www.greenalt.org

შესავალი

საქართველოში ორჰუსის კონვენცია[1] თითქმის 12 წელია უკვე ძალაშია; მიუხედავად ამისა, ამ კონვენციით უზრუნველყოფილი უფლებების რეალიზების თვალსაზრისით, ქვეყანაში მდგომარეობა ძალზე მძიმეა - საზოგადოების ხელმისაწვდომობა გარემოსთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე, ისევე როგორც გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებზე, ძალზე შეზღუდულია[2]. პრაქტიკაში, საზოგადოების მონაწილეობა გარემოსთან დაკავშირებული პოლიტიკის განსაზღვრელი დოკუმენტების, ისევე როგორც ნორმატიული აქტების შემუშავებისას სპორადული, არათანამიმდევრულია და არ ეფუძნება რაიმე დადგენილ, საყოველთაოდ მიღებულ პროცედურებს. ეს თავის მხრივ, ზეგავლენას ახდენს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებისადმი, ასევე საბოლოო „პროდუქტისადმი“, საზოგადოების ნდობის ხარისხზე და ხშირად, ამცირებს თავად გადაწყვეტილებების ეფექტურობას.

ზემოთ აღნიშნულის დასაძლევად, ასევე იმისათვის, რომ გაუმჯობესდეს დიალოგი გადაწყვეტილებების მიმღებ პირებსა და საზოგადოებას შორის, გაიზარდოს ნდობის ხარისხი და საზოგადოებამ გაითავისოს მიღებული გადაწყვეტილებები, აუცილებელია, არსებობდეს საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის გარკვეული წესები, რომლებიც მისაღები იქნება როგორც გადაწყვეტილებების მიმღები პირებისთვის, ისე საზოგადოების წარმომადგენლებისთვის.

Kingdom of the Netherlands

დაფინანსებულია საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მიერ

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს შეხედულებათა ამსახველად.

---

[1] კონვენცია გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ. კონვენცია საქართველოში ძალაშია საქართველოს პარლამენტის 2000 წლის 11 თებერვლის N 135 დადგენილებით. კონვენციის სრული ტექსტი იხ. http://aarhus.ge/uploaded_files/file_20091209122907.pdf

[2] დეტალური კვლევისთვის იხ. მწვანე ალტერნატივას ანგარიში ორჰუსის კონვენციის შესრულების მდგომარეობაზე: http://www.greenalt.org/webmill/data/file/publications/orhusis_angarishi_geo.pdf

ჩვენი მიზანიც სწორედ ეს არის - საზოგადოებას და გადაწყვეტილებების მიმღებ პირებს შევთავაზოთ საზოგადოების მონაწილეობის მინიმალური სტანდარტები (წესები).

1. საზოგადოების მონაწილეობის არსი და მნიშვნელობა

დღეს დასავლეთის დემოკრატიულ ქვეყნებში, „საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში“ არავისთვისაა უცხო ტერმინი ან არარსებული რეალობა. პირიქით, გადაწყვეტილების მიღებისას დაინტერესებულ მხარეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფა დემოკრატიული პროცესების აუცილებელი პირობაა. თუმცა, სანამ საზოგადოების მონაწილეობის მნიშვნელობაზე ვისაუბრებდეთ, მოკლედ ავხსნით, რას ნიშნავს ტერმინი „საზოგადოების მონაწილეობა“.

„საზოგადოება“ საკმაოდ ფართო ცნებაა და გულისხმობს ყველა იმ პირს (ფიზიკურსა და იურიდიულს), რომელზეც შესაძლებელია ზეგავლენა იქონის მოცემულმა გადაწყვეტილებამ, ან რომელიც დაინტერესებულ მხარეს წარმოადგენს. შესაძლებელია, რაიმე გადაწყვეტილება უშუალოდ ეხებოდეს პირს, მაგრამ მას არ ქონდეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის მიღების სურვილი (მაგ., მოუცლელობის ან სხვა პრიორიტეტების არსებობის გამო). მაშასადამე, ჩვენ ვსაუბრობთ მათზე, ვისაც აქვს ამგვარი სურვილი, ინტერესი და შესაძლებლობა თავისი წვლილი შეიტანოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

უფრო კონკრეტულად კი ტერმინ „საზოგადოებას“ ორჰუსის კონვენცია განსაზღვრავს. ამ კონვენციის მიხედვით „საზოგადოებას“ წარმოადგენს ერთი ან ერთზე მეტი ფიზიკური ან იურიდიული პირი და ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად დაფუძნებული მათი ასოციაციები, ორგანიზაციები ან ჯგუფები. ამასთან, გარემოსთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს კონვენციით განსაზღვრულ „დაინტერესებული საზოგადოების“ ცნებას. კონვენცია „დაინტერესებულ საზოგადოებას“ მიაკუთვნებს:

(ა) საზოგადოებას, რომელსაც ეხება ან შესაძლოა შეეხოს მისაღები გადაწყვეტილება და
(ბ) საზოგადოებას, რომელიც დაინტერესებულია გარემოს დაცვის სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობით.

კონვენცია დამატებით განმარტავს, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც ხელს უწყობენ გარემოს დაცვას, განიხილებიან როგორც დაინტერესებული სუბიექტები.

„დაინტერესებული მხარის“ ცნებას ითვალისწინებს ასევე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. კოდექსის თანახმად, დაინტერესებული მხარეა ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანო, რომლებთან დაკავშირებითაც გამოცემულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აგრეთვე რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება.

„მონაწილეობა“ არ შემოიფარგლება მხოლოდ ინფორმაციის მიღებით ან გაცემით (მაგ., ინფორმაცია დაგეგმილი საქმიანობის ან რაიმე პროექტის შესახებ). მონაწილეობა გულისხმობს დიალოგს საზოგადოებასა და გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს შორის. როდესაც მონაწილეობაზე ვსაუბრობთ, ვგულისხმობთ აზრთა გაცვლას, კამათს, კითხვების დასმასა და მათზე პასუხის გაცემას,

რაც, საბოლოოდ, შეჯერებულ და უმრავლესობისათვის მისაღებ გადაწყვეტილების მიგნებაში უნდა დაგვეხმაროს.

საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას რამოდენიმე მნიშვნელოვანი შედეგის მოტანა შეუძლია. უპირველეს ყოვლისა, დისკუსიებისა და კონსულტაციების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება არ ეფუძნება მხოლოდ ერთი ან რამოდენიმე ადამიანის ცოდნას, გამოცდილებას, ინტერესსა და მოსაზრებას. ამგვარი გადაწყვეტილება წარმოადგენს დაინტერესებულ მხარეთა მიერ შეჯერებულ პოზიციას. დაინტერესებულ პირთა და განსაკუთრებით, ადგილობრივი მოსახლეობის ცოდნის, გამოცდილების და ინტერესების გათვალისწინება კი უზრუნველყოფს, გრძელვადიან პერსპექტივაში, უფრო ეფექტური და მართებული გადაწყვეტილების მიღებას. ამის ნათელი მაგალითია საჯარო განხილვები ვაზიანი-გომბორი-თელავის გზის რეაბილიტაციის პროექტის მომზადებისას.

2009 წელს საქართველოს გზების დეპარტამენტმა მოამზადა და გამოაქვეყნა ვაზიანი-გომბორი-თელავის საავტომობილო გზის რეაბილიტაციის "ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების" ანგარიში. შემოთავაზებული პროექტი ითვალისწინებდა გზისპირად მცხოვრები მოსახლეობის გადასახლებას და საფრთხეს უქმნიდა მიმდებარე ტყეების ეკოსისტემებს. ასოციაცია "მწვანე ალტერნატივამ" შეისწავლა წარმოდგენილი პროექტი და დეტალური ინფორმაცია მიაწოდა ადგილობრივ მოსახლეობას არა მხოლოდ დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ, არამედ პროექტის მომზადების პროცეში მათი მონაწილეობის უფლების შესახებაც. საზოგადოების ჩარევამ და აქტიურმა თანამშრომლობამ საავტომობილო გზების დეპარტამენტთან და მსოფლიო ბანკთან დადებითი შედეგი გამოიღო: შეჯერებული ვარიანტის მიხედვით ადგილობრივი მოსახლეობის იძულებითი გადასახლება აღარ წარმოადგენდა საჭიროებას, პროექტი აღარ უქმნიდა საფრთხეს ტყის ეკოსისტემებს და პროექტის საერთო ღირებულებაც ორჯერ შემცირდა.

მეორე მნიშვნელოვანი შედეგი, რომელიც საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას შეუძლია მოიტანოს არის დაინტერესებულ პირთა შორის შესაძლო კონფლიქტის თავიდან აცილება. ხშირად, ერთპიროვნულად მიღებული გადაწყვეტილება გაღიზიანებასა და პროტესტის გრძნობას იწვევს. იმის გარდა, რომ შესაძლოა თვით გადაწყვეტილება იყოს მიუღებელი საზოგადოების წარმომადგენლებისათვის, უფრო მწვავე რეაქცია, შეიძლება, მათი აზრის იგნორირებამ გამოიწვიოს. კონფლიქტი შესაძლებელია მხოლოდ უკმაყოფილების გამოხატვით არ დასრულდეს და მას უფრო შორსმავალი შედეგებიც ჰქონდეს, მაგალითად, სასამართლო განხილვა და საბოლოოდ, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შეფერხება ან შეჩერებაც კი. ამგვარად, საზოგადოების ჩაბმა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (განსაკუთრებით, ადრეული ეტაპიდან) მნიშვნელოვნად ამცირებს კონფლიქტის წარმოშობის ალბათობას.

აღსანიშნავია, რომ საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებასა და გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს შორის თანამშრომლობის პრეცენდენტს ქმნის. ამგვარი გამოცდილება კი, ამაღლებს ურთიერთნდობას და მომავალში უფრო ეფექტური და შინაარსიანი თანამშრომლობის ერთ-ერთ წინაპირობად შეიძლება ჩაითვალოს (მაგ., პროექტებისა თუ სხვა ინიციატივების განხილვა).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, დაინტერესებულ პირთა აქტიური ჩართვა უზრუნველყოფს საბოლოო გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებლობის გადანაწილებას. ეს ძალზე მნიშვნელოვანია, რადგან მიღებულ შედეგზე მხოლოდ ერთი უწყება ან რამოდენიმე პირი აღარაა პასუხისმგებელი, არამედ, პასუხისმგებლობა, გარკვეულწილად, ნაწილდება ყველა იმ პირსა თუ ორგანიზაციაზე, რომელიც

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობდა. საბოლოოდ, იზრდება ალბათობა იმისა, რომ საზოგადოება გაითავისებს ამგვარ გადაწყვეტილებას და არ გაემიჯნება მას.

ნათელია, რომ საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას მრავალი დადებითი მხარი აქვს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ეს პროცესი გარკვეულ სირთულეებთანაცაა დაკავშირებული. კერძოდ, საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა ფინანსურ ხარჯებს ითვალისწინებს და გადაწყვეტილების მიღების დროში გაწელვას იწვევს. თუკი ერთპიროვნული გადაწყვეტილების მიღებას შესაძლებელია მხოლოდ ერთი საათი დასჭირდეს, დაინტერესებულ მხარეთა ინფორმირება, მათთან შეხვედრა და მათი მოსაზრებების მოსმენა, შემდეგ ამ მოსაზრებების გაანალიზება და გათვალისწინება, ხშირად, რამდენიმე თვის განმავლობაში გრძელდება.

ამასთან, გასათვალისწინებელია რომ საზოგადოების მონაწილეობა არაა პროგნოზირებადი და მარტივი მოვლენა. ამიტომ, შეუძლებელია ყველა სირთულის წინასწარ განჭვრეტა და თავიდან აცილება. ნებისმიერი ამგვარი პროცესის დროს თავს იჩენს გაუთვალისწინებელი ფაქტორები, დაუგეგმავი მოვლენები ან სირთულეები. თუმცა, უმთავრესი მაინც ისეთი პირობების შექმნაა, რომლებიც უზრუნველყოფენ საზოგადოების დროულ და შინაარსიან თანამშრომლობას გადაწყვეტილების მიმღებ უწყებებთან.

2. საქართველოში არსებული ვითარება

ამჟამად, საქართველოში საზოგადოების მონაწილეობა გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საკმაოდ შეზღუდულია. ამას განაპირობებს მთელი რიგი ფაქტორებისა, თუმცა, უმნიშვნელოვანესი მიზეზებია შეზღუდული სამართლებრივი სივრცე, თვით საზოგადოების უნარი საკუთარი წვილი შეიტანოს ამ პროცესში და შესაბამისი უწყებების მზადყოფნა და ნება, ფართო საზოგადოებასთან წარმართონ ღია და კონსტრუქციული დიალოგი.

გადაწყვეტილების მიღების დროს საზოგადოების არასრულფასოვანი მონაწილეობის უფრო სიღრმისეული მიზეზები კი, თვით საზოგადოების მოუმზადებლობაში და საჯარო უწყებების გამოუცდელობაში მდომარეობს. ამ მიზეზთა სათავე საბჭოთა წარსულში უნდა ვეძიოთ. საბჭოთა წყობა ყველანაირად ზღუდავდა აზრის გამოხატვის თავისუფლებას და პლურალიზმს. ნებისმიერი გადაწყვეტილება მიიღებოდა შესაბამისი სტრუქტურების მიერ და არ ექვემდებარებოდა განხილვას (სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ არსებობდა გარკვეული პროცედურები გარემოსთან დაკავშირებული ზოგიერთი ტიპის გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან დაკავშირებით (მაგალითად, ტყეთმოწყობის საკითხებზე), მაგრამ ძლიერ პოლიტიზებული სისტემა შეუძლებელს ხდიდა დაინტერესებული საზოგადოების რეალურ მონაწილეობას). გასაგებია, რომ წლების განმავლობაში დამკვიდრებულმა ამგვარმა მიდგომამ საზოგადოება პასიურ მაყურებლად აქცია, ხოლო სახელმწიფო უწყებებს საზოგადოებასთან დიალოგის წარმართვის და თანამშრომლობის არანაირი გამოცდილება არ შესძინა. საზოგადოების მიერ პასიური მაყურებლის პოზიციის შეცვლა აქტიური მონაწილისა და პარტნიორის როლზე საკმაოდ რთული და ხანგრძლივი პროცესია. საჯარო უწყებების ტრანფორმაცია კი, ჭეშმარიტად ღია ინსტიტუტებად, რომლებიც შეძლებენ საზოგადოებრივი აზრის მიღებას და გათვალისწინებას, დიდ ძალისხმევასა და მუშაობას მოითხოვს. ამ პროცესების განხილვა და გაანალიზება მოცემული დოკუმენტის მიზანს არ წარმოადგენს და ამიტომაც, ამ საინტერესო თემაზე საუბარს აქვე შევწყვეტთ. ბოლოს, კვლავ სამართლებრივ მხარეს მივუბრუნდებით და მხოლოდ იმას ავღნიშნავთ, რომ საზოგადოების პასიურობას და საჯარო დაწესებულებების მიერ ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების გავრცელებულ პრაქტიკას ისტორიულ, სოციალურ, ეკონომიკურ თუ პოლიტიკურ ფაქტორებთან ერთად შეზღუდული სამართლებრივი სივრცის არსებობაც განაპირობებს. სწორედ სამართლებრივი ნორმები არის ის

ათვლის წერტილი, რომელზეც სხვა კომპონენტების დამატებით აქტიური სამოქალაქო საზოგადოება უნდა აშენდეს.

ამჟამად არსებულ სამართლებრივ ნორმებთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცედურა კანონით გათვალისწინებულ საქმიანობებზე. კერძოდ, 2005 წელს მიღებული „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის შესაბამისად, გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იქნეს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ეს უკანასკნელი, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესისაგან განსხვავებით, არ გულისხმობს საზოგადოების ჩართვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. აღსანიშნავია, რომ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის მიღებამდე, გარემოსდაცვითი ნებართვა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით გაიცემოდა. აღნიშნული კანონი კიდევ უფრო მეტად ზღუდავს საზოგადოების მონაწილეობას გარემოსთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების დროს, რადგან იგი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურისაგან ათავისუფლებს საქმიანობას, რომელსაც სახელმწიფო ორგანო გეგმავს (გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას ექვემდებარება საქმიანობა, რომელსაც ახორციელებს კერძო პირი). ამასთან, ხაზგასასმელია, რომ დღევანდელი კანონმდებლობის მიხედვით, გადაწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყებამდე, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების პროცესში საზოგადოებრივი განხილვის ორგანიზება საქმიანობის ინიციატორის (ანუ კერძო პირის) ვალდებულებაა და არა სახელმწიფო ორგანოსი.

ზემოაღნიშნული ეხება საზოგადოების მონაწილეობას ამა თუ იმ საქმიანობის (პროექტის) განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. გეგმების, პროგრამებისა და პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტების, მომზადების პროცედურა კი, კანონით საერთოდ არ რეგულირდება. ამდენად, ამგვარი დოკუმენტების მომზადების პრაქტიკა, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, სხვადასხვაა.

რაც შეეხება საკანონმდებლო პროცესებში საზოგადოების ჩართვას (მაგ. საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების პროექტების განხილვა), ამ მხრივ მდგომარეობა არასახარბიელოა. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლი საშუალებას აძლევს ამომრჩევლებს გამოვიდნენ საკანონმდელო ინიციატივით, 2009 წელს მიღებული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ (რომელმაც ჩაანაცვლა იმავე დასახელების 1996 წლიდან მოქმედი კანონი) არ განსაზღვრავს საზოგადოების ჩართვას საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების პროექტების განხილვის პროცესში. ამას გარდა, კანონპროექტის განხილვის დაწყების შესახებ პარლამენტი არანაირ ინფორმაციას არ აწვდის საზოგადოებას (თუმცა, მას ამგვარი ვალდებულება აკისრია პარლამენტის რეგლამენტის 148-ე მუხლის თანახმად). საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიღებისას კიდევ უფრო შეიზღუდა 2009 წელს, როდესაც მოხდა ცვლილებების შეტანა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიღების წესთან დაკავშირებით.

3. მინიმალური მოთხოვნები გარემოსთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად

3.1 მონაწილეობა გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას

როგორც ზემოთ ავღნიშნეთ, გადაწყვეტილების მიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით შეუძლებელს ხდის საზოგადოების მონაწილეობას. ამიტომ, ჩვენი შემოთავაზებაა, გარემოზე

ზემოქმედების ნებართვის (ან ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის) გაცემის შესახებ გადაწყვეტილებები მიღებულ იქნეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ამასთან, ჩვენ ვთავაზობთ ნებართვის გამცემ ორგანოს საზოგადოებას აცნობოს ნებართვის გაცემის (საჯარო) ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყების შესახებ, თავის ვებ გვერდზე განათავსოს საქმიანობის ინიციატორის მიერ მომზადებული გზშ ანგარიში, ინფორმაცია კომენტარების წარდგენის ვადის და დაგეგმილი საჯარო განხილვების შესახებ. ამ ინფორმაციის განთავსება ვებ-გვერდზე არაა დაკავშირებული ფინანსურ დანახარჯებთან და არ მოითხოვს დიდ დროს. სამაგიეროდ, ამგვარი ქმედება გაზრდის ნებართვის გაცემის პროცედურის გამჭვირვალობას და უზრუნველყოფს ფართო საზოგადოების დროულ ინფორმირებას ნებართვის გამცემი უწყების საქმიანობის შესახებ.

იმის და მიუხედავად, რომ საზოგადოების წარმომადგენლებს აქვთ შესაძლებლობა საჯარო განხილვების დროს თავიანთი მოსაზრებები გააცნონ საქმიანობის ინიციატორს, ძალზე მნიშვნელოვანია საზოგადოებას აგრეთვე ქონდეს საშუალება უშუალოდ დაუკავშირდეს გადაწყვეტილების მიმღებ უწყებას. ამისათვის, ჩვენ ვთაზობთ ნებართვის გამცემ ორგანოს, გზშ ანგარიშის საბოლოო ვარიანტის გამოქვეყნების შემდეგ, საზოგადოების წარმომადგენლებს მისცეს გარკვეული ვადა კომენტარების გამოგზავნისათვის. ამრიგად, ნებართვის გამცემ ორგანოს შეეძლება გადაწყვეტილება მიიღოს არა მხოლოდ საქმიანობის ინიციატორის მიერ წარდგენილი დოკუმენტაციასა და მოსაზრებებზე დაყრდნობით, არამედ ფართო საზოგადოებისა და სხვა დაინტერესებულ მხარეთა პოზიციის საუძველზეც.

შემოთავაზებული ინიციატივები მოკლედ მოცემულია ქვემოთ:

ქმედება	**ვადები**
ნებართვის გამცემმა ორგანომ მისივე ვებ გვერდზე გამოაქვეყნოს ინფორმაცია გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყების შესახებ.	გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყებიდან არა უგვიანეს ათი დღისა[3]
ნებართვის გამცემმა ორგანომ ვებ გვერდზე გამოაქვეყნოს საქმიანობის ინიციატორის მიერ მომზადებული გზშ ანგარიში.	ანგარიშის ჩაბარებიდან არა უგვიანეს ხუთი დღის განმავლობაში
ნებართვის გამცემმა ორგანომ ვებ გვერდზე გამოაქვეყნოს საქმიანობის ინიციატორის მიერ დაგეგმილი საჯარო განხილვების ჩატარების დრო და ადგილი.	საჯარო განხილვებამდე 10 დღით ადრე
ნებართვის გამცემმა ორგანომ ვებ გვერდზე განათავსოს საჯარო განხილვების შემდეგ საქმიანობის ინიციატორის მიერ მომზადებული გზშ ანგარიშის საბოლოო ვარიანტი.	გზშ ანგარიშის საბოლოო ვარიანტის ჩაბარებიდან არა უგვიანეს ხუთი დღის განმავლობაში

[3] იგულისხმება სამუშაო დღე.

საბოლოო გზშ ანგარიშის გამოქვეყნებიდან საზოგადოების წარმომადგენლებს მიეცეთ საშუალება კომენტარები გაუგზავნონ უშუალოდ ნებართვის გამცემ ორგანოს.	საბოლოო გზშ ანგარიში გამოქვეყნებიდან თხუთმეტი დღირის განვალობაში
ნებართვის გამცემმა ორგანომ ვებ გვერდზე გამოაქვეყნოს ინფორმაცია ნებართვის გაცემის/არ გაცემის შესახებ (რაც მოიცავს ნებართვაში გაწერილ პირობებს).	ნებართვის გაცემიდან არა უგვიანეს ათი დღისა.

3.2 მონაწილეობა გეგმების, პროგრამების და პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას

ამა თუ იმ დარგში პრიორიტეტების განსაზღვრა და შესაბამისი ქმედებების ჩამოყალიბება ხდება გეგმებში, პროგრამებსა თუ პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებში. ამიტომ, მნიშვნელოვანია ამგვარი დოკუმენტების შემუშავებაში დაინტერესებულ მხარეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფა. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ფართო მასშტაბის დოკუმენტების შემუშავებისას დაინტერესებულ მხარეებს წარმოადგენენ არა მხოლოდ კერძო პირები, არასამთავრობო ორგანიზაციები თუ სხვა არასახელმწიფო ერთეულები, არამედ, სახელმწიფო უწყებები, საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციები. შესაბამისად, ყველა დაინტერესებული მხარისათვის მონაწილეობის მიღების მინიმალური პირობების შექმნა, წარმოშობს ერთგვარ სამუშაო სივრცეს ურთიერთთანამშრომლობისა და საქმიანობის უკეთესი კოორდინირებისათვის.

აქვე აღვნიშნავთ, რომ გეგმები, პროგრამები და პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტები, რომლებმაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინონ გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე, მოიცავს:

- ინფრასტრუქტურული გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტებს;
- ურბანიზაციისა და ქალაქგეგმარების გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტებს;
- მიწათსარგებლობის გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტებს;
- ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების (რაიონების) განვითარების გეგმებს და პროგრამებს;
- მრეწველობის, ისევე როგორც მრეწველობის ცალკეული დარგების განვითარების გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელიდოკუმენტებს;
- ენერგოსისტემის განვითარების გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებს;
- სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარების გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებს;
- საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული წყლის, ტყის, მიწის, წიაღისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების დაცვისა და გამოყენების გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებს;
- ნარჩენების მართვის გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებს;
- ტელეკომუნიკაციების განვითარების გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებს;

- თევზის მეურნეობის განვითარების გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებს;
- საქართველოს ტერიტორიაზე მოსალოდნელი ბუნებრივი სტიქიური პროცესების უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილებისათვის გამიზნული, ყველა სახის სამეურნეო-საინჟინრო ობიექტების განლაგების ეროვნული და რეგიონული მნიშვნელობის გეგმებს, პროგრამებს და პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებს.

ჩვენი შეთავაზებაა, რომ ინიციატორმა უწყებამ თავის ვებ-გვერდზე განათავსოს ინფორმაცია დოკუმენტის შემუშავების დაწყებისა (და დასრულების) შესახებ და პერიოდულად ჩაატაროს საჯარო განხილვები. რადგანაც მსხგავსი დოკუმენტების შემუშავება ხშირად გრძელვადიანი პროცესია, ჩვენ ვთავაზობთ საჯარო განხილვების ყოველ სამ თვეში ჩატარებას. ეს საშუალებას მისცემს საზოგადოების წარმომადგენლებს მოამზადონ თავიანთი შენიშვნები, ხოლო საჯარო უწყებას - გაეცნონ წარმოდგენილ მოსაზრებებს და გაითვალისწინონ ისინი დოკუმენტის ახალი ვერსიის შემუშავებისას.

შემოთავაზებული ინიციატივები მოკლედ მოცემულია ქვემოთ:

ქმედება	ვადა
დოკუმენტის შემუშავების დაწყების შესახებ ინფორმაციის განთავსება შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ან საჯარო დაწესებულების ვებ გვერდზე.	შემუშავების დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან ათი დღის განმავლობაში.
საჯარო განხილვების ორგანიზება (რაც მოიცავს განსახილველი დოკუმენტის ვებ გვერდზე განთავსებას).	დოკუმენტის შემუშავების დაწყებიდან ყოველი სამი თვის განმავლობაში.
დოკუმენტის დამტკიცების/არ დამტკიცების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ან საჯარო დაწესებულების ვებ გვერდზე.	დოკუმენტის დამტკიცების / არ დამტკიცე-ბიდან ათი დღის განმავლობაში.

3.3 მონაწილეობა საკანონმდებლო გადაწყვეტილებების მიღებისას

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საზოგადოებას არ აქვს საშუალება მონაწილეობა მიიღოს საკანონმდებლო გადაწყვეტილებების მიღებაში. ხშირ შემთხვევაში, საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ საზოგადოება იგებს მაშინ, როდესაც კანონპროექტი განხილვის ბოლო ეტაპებზეა. ამ ხარვეზის აღმოსაფხვრელად, დაინტერესებულ პირებს უნდა მიეცეთ საშუალება ადრეულ ეტაპზე გაეცნონ კანონპროექტებს და წარმოადგინონ თავიანთი შენიშვნები და მოსაზრებები.

აღსანიშნავია, რომ ორჰუსის კონვენცია სახელმწიფო ორგანოებს ავალდებულებს უზრუნველყოს საზოგადოების მონაწილეობა აღმასრულებელი დებულებების და/ან საყოველთაოდ მისაღები სამართლებრივად სავალდებულო ნორმატიული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში. აქედან გამომდინარე, ჩვენ ვთავაზობთ იმ მინიმალური პირობების დანერგვას, რომლის შესრულებაც

კანონპროექტების შემუშავებაში დაინტერესებული მხარეების ჩართვას შეუწყობს ხელს. კერძოდ, ჩვენი შეთავაზება გულისხმობს სახელმწიფო უწყებამ, რომელიც მოცემულ კანონპროექტზე მუშაობს, თავის ვებ გვერდზე გამოაქვეყნოს კანონპროექტის განსახილველი ვარიანტი და მოაწყოს მისი საჯარო განხილვა.

შემოთავაზებული ინიციატივები მოკლედ მოცემულია ქვემოთ:

ქმედება	ვადა
საჯარო უწყებამ, რომელიც მოცემულ კანონპროექტზე მუშაობს, თავის ვებ-გვერდზე გამოაქვეყნოს განსახილველი დოკუმენტი.	
საჯარო უწყებამ ჩაატაროს კანონპროექტის საჯარო განხილვა.	დოკუმენტის გამოქვეყნებიდან ერთი თვის განმავლობაში.
საჯარო უწყებამ, თავისი ვებ-გვერდის საშუალებით, საზოგადოებას აცნობოს კანონპროექზე მუშაობის დასრულების შესახებ და გამოაქვეყნოს მისი საბოლოო ვერსია.	კანონპროექტზე მუშაობის დასრულების შემდეგ არა უგვიანეს ხუთი დღისა.

როგორც ცნობილია, კანონპროექტის განხილვის ბოლო ეტაპს პარლამენტში მისი მოსმენები წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ ორჰუსის კონვენცია და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ ავალდებულებს პარლამენტს უზრუნველყოს საზოგადოების ჩაბმა კანონპროექტის განხილვის პროცესში, პარლამენტის რეგლამენტის 153(8) მუხლის თანახმად, საკომიტეტო მოსმენები ღიაა საზოგადოების წარმომადგენლებისათვის. იმისათვის, რომ ამ მოსმენებზე კომიტეტის წევრებს საშუალება ჰქონდეთ დეტალურად გაეცნონ დაინტერესებულ მხარეთა მოსაზრებებს, ჩვენი შემოთავაზებაა, რომ წამყვანმა კომიტეტმა პარლამენტის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განათავსოს განსახილველი კანონპროექტი და ინფორმაცია საკომიტეტო მოსმენების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებული ვალდებულებები რეგულირდება პარლამენტის რეგლამენტის 148 (10) და 153 (2) მუხლებით და გულისხმობს კანონპროექტის პარლამენტის ვებ-გვერდზე განთავსებას და კომიტეტის სხდომისა და მისი დღის წესრიგის წინასწარ გამოცხადებას. ამას გარდა, ჩვენ ვთავაზობთ საპარლამენტო განხილვის შემდეგ, წამყვანმა კომიტეტმა მოამზადოს მოკლე მიმოხილვა, თუ რა კომენტარები იქნა გათვალისწინებული და რა - არა. საკომიტეტო მოსმენების დროს საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა ხელს შეუწყობს წარმოდგენილი კანონპროექტის კიდევ უფრო დახვეწასა და გაუმჯობესებას.

შემოთავაზებული ინიციატივები მოკლედ მოცემულია ქვემოთ:

ქმედება	ვადა
წამყვანი კომიტეტის მიერ კანონის, პარლამენტის დადგენილებისა თუ სხვა გადაწყვეტილების პროექტის საკომიტეტო განხილვის წინასწარ გამოცხადება პარლამენტის ვებ გვერდზე და შესაბამისი	კანონპროექტის ვებ გვერდზე გამოქვეყნება დაგეგმილ საკომიტეტო მოსმენამდე მინიმუმ ათი დღით ადრე, ხოლო კომიტეტის სხდომისა და მისი დღის წესრიგის გამოცხადება - ორი დღით ადრე.

პროექტის ელექტრონული ვერსიის გამოქვეყნება[4].	
საპარლამენტო განხილვის შემდეგ, წამყვანი კომიტეტის მიერ მოკლე ანგარიშის მომზადება და პარლამენტის ვებ გვერდზე განთავსება. ანგარიშმა უნდა აღწეროს თუ რომელი კომენტარების გათვალისწინება/არ გათვალისწი-ნება მოხდა განხილვის დროს.	საპარლამენტო განხილვის შემდეგ ათი დღის განმავლობაში.

[4] კანონპროექტის პარლამენტის ვებ-გვერდზე განთავსებას ითვალისწინებს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 148 (10).