

ორჰუსის კონვენციის განხორციელება საქართველოში

ალტერნატიული ანგარიში



Kingdom
of the Netherlands



კვლევა ჩაატარა ასოციაცია **მწვანე ალტერნატივამ**

ანგარიშის მხარდამჭერი ორგანიზაციებია:

საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ასოციაცია

ინვალიდ ქალთა და ინვალიდ ბავშვთა დედათა ასოციაცია „დეა“

რეგიონული ინიციატივების ცენტრი „ნათელი მომავალი“

ახალგაზრდა კონსერვაციონალისტთა ჯგუფი

ასოციაცია „საზოგადოება განვითარებისთვის“

პედაგოგთა კავშირი „განათლება და სამყარო“

კავშირი „სვანეთის ტურიზმის ცენტრი“

თავისუფალ ჟურნალისტთა სახლი

ქუთაისის საინფორმაციო ცენტრი

გაზეთი „სამხრეთის კარიბჭე“

ასოციაცია „ბეთლემი“

„სტეფანწმიდა“

„მეოხი - 2010“

„არგომედია“

მწვანე ალტერნატივა მადლობას უხდის ევროკავშირსა და საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს ანგარიშის მომზადებისა და გამოცემისთვის განეული ფინანსური მხარდამჭერისთვის.

ამ გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ევროკავშირის ან საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს შეხედულებათა ამსახველად.

© მწვანე ალტერნატივა, 2011

ავტორები: თამარ გურჩიანი, ქეთი გუჯარაიძე

„გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ გაერო-ს ევროპის ეკონომიკური კომისიის კონვენციის (ორჰუსის კონვენციის) განხორციელება საქართველოში

ალტერნატიული ანგარიში

2011 წ. აპრილი

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი	4
მუხლი 3. ზოგადი დებულებები.....	4
მუხლი 3.1 კონვენციის განხორციელებისთვის შექმნილი ცხადი, გამჭვირვალე და თანმიმდევრული ჩარჩო.....	4
მუხლი 3.2 საზოგადოების ხელშეწყობა და წარმართვა კონვენციით განსაზღვრული უფლებების გამოყენებაში	5
მუხლი 3.3 გარემოსდაცვითი განათლება და ცნობიერების ამაღლება	6
მუხლი 3.4 გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების მხარდაჭერა.....	7
მუხლი 3.8 საზოგადოებრივი მონაწილეობისათვის დასჯის აკრძალვა	8
მუხლი 4. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა	9
მუხლი 4.1 ინფორმაციის გაცემის უზრუნველყოფა და სხვა ზოგადი საკითხები	9
მუხლი 4.1(a) ინტერესის არგაცხადება	10
მუხლი 4.2 ინფორმაციის დროულობა.....	10
მუხლი 4.3(a) ხელისუფლების ორგანო არ ფლობს ინფორმაციას	11
მუხლი 4.3(b) უსაფუძვლო და ზედმეტად ზოგადი განცხადებები	12
მუხლი 4.3(c) ადმინისტრაციის კონფიდენციალობა	12
მუხლი 4.4(d) კომერციული კონფიდენციალობა.....	12
მუხლი 4.4(f) პერსონალური მონაცემები.	14
მუხლი 4.5 განცხადების გადამისამართება შესაბამის ორგანოში	14
მუხლი 4.8 საფასური.....	14
მუხლი 5. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის შეგროვება და გავრცელება	15
მუხლი 5.1(a) და (b) გარემოსდაცვითი ინფორმაციის არსებობა და ხარისხი	15
მუხლი 5.1(c) გარემოსდაცვითი საგანგებო ინფორმაცია	19
მუხლი 5.2 გარემოსთან დაკავშირებული ხელმისაწვდომი ინფორმაცია, ინფორმაციის გავრცელების პრაქტიკული ზომები	19
მუხლი 5.5 ინფორმაციის გავრცელება: სტრატეგიული და ნორმატიული მასალები	19
მუხლი 5.6 მწარმოებლების მიერ ინფორმაციის გავრცელების ხელშეწყობა	19
მუხლი 5.8 პროდუქტის შესახებ ინფორმაცია.....	20
მუხლი 5.9 დამაბინძურებელთა გარემოში გაშვებისა და გადატანის რეესტრები (PRTRs).....	20
მუხლი 6. საზოგადოების მონაწილეობა საქმიანობათა გარკვეულ სფეროებში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში	20
მუხლი 6.1 საქმიანობები, რომლებზეც ვრცელდება კონვენციის მე-6 მუხლის მოთხოვნები.....	20

მუხლი 6.2 დაინტერესებული საზოგადოების ინფორმირება.....	26
მუხლი 6.3, 6.4 და 6.5 საზოგადოების მონაწილეობის ვადები და საქმიანობის ინიციატორის როლი.....	27
მუხლი 6.9 ინფორმაცია მიღებულ გადაწყვეტილებაზე	27
მუხლი 6.10 საზოგადოების მონაწილეობა მიღებული გადაწყვეტილების ხელახლა განხილვაში ან განახლებაში	28
მუხლი 7. საზოგადოების მონაწილეობა გარემოსთან დაკავშირებულ გეგმებში, პროგრამებსა და პოლიტიკაში.....	29
მუხლი 8. საზოგადოების მონაწილეობა აღმასრულებელი დებულებების და/ან საყოველთაოდ მისაღები სამართლებრივად სავალდებულო ნორმატიული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში.....	30
მუხლი 9. მართლმასჯულების ხელმისაწვდომობა	32
მუხლი 9.1 და 9.2 დავების გადაწყვეტა	32
მუხლი 9.3 საზოგადოების უფლება გაასაჩივროს კერძო პირებისა და სახელმწიფო დაწესებულებების ქმედება თუ უმოქმედობა	34
მუხლი 9.4 საქმის დროული, ადეკვატური, ეფექტური, სამართლიანი, მიუკერძოებელი და იაფი გადაწყვეტა	36

შესავალი

გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ის მინიმალური პრერეკვიზიტია, რომლის გარეშეც წარმოუდგენელია საჯარო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების და საზოგადოების ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველყოფა მათ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში. ორჰუსის კონვენციის საქართველოში განხორციელების შეფასებას დავიწყებთ ზოგადი კონტექსტის მიმოხილვით: საქართველომ 2008 წელს ხელი მოაწერა ევროპის საბჭოს კონვენციას ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ, გარდა ამისა, საქართველოში უკვე 10 წელია მოქმედებს ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობა, რომელიც საკმაოდ მაღალ სტანდარტებს აწესებს გარემოსდაცვით ინფორმაციასთან მიმართებაში. თუმცა, მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს პრაქტიკაში ჯერ კიდევ არ არის განმსაზღვრელი ღიაობის პრინციპი. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ტრადიციული, მოთხოვნაზე დამოკიდებული პრაქტიკა კი, უკვე აღარ არის საკმარისი იმისათვის, რომ ადამიანებმა ინფორმირებული მონაწილეობა მიიღონ გარემოსთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტაში. დამოუკიდებელი სასამართლოს არარსებობა და ტოტალიტარული რეჟიმებისგან ჯერ კიდევ გაუთავისუფლებელი სახელმწიფო აპარატი კი, დამატებით ბარიერს წარმოადგენს კონვენციის განხორციელების საქმეში.

მუხლი 3 ზოგადი დებულებები

მუხლი 3.1 კონვენციის განხორციელებისთვის შექმნილი ცხადი, გამჭვირვალე და თანმიმდევრული ჩარჩო

კონვენციის სტატუსი ეროვნულ კანონმდებლობაში

საქართველოს კონსტიტუციის 6.2 მუხლის თანახმად, *“საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდა სახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ”*. გარდა ინფორმაციის თავისუფლების ზოგადი უფლებისა, საქართველოს კონსტიტუციის 37.5 მუხლით გარემოსდაცვით ინფორმაციას განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს, ბოლო წლების განმავლობაში აღნიშნული კონსტიტუციური ჩარჩო არ შეცვლილა¹ და კონვენციის შესრულების კონსტიტუციური ბარიერი არ არსებობს.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, საერთაშორისო ხელშეკრულებების კანონმდებლობაში ინკორპორირება, ანუ უშუალო ასახვა სავალდებულო არ არის, მათი გამოყენება მაინც უამრავ სირთულესთან არის დაკავშირებული. იშვიათი გამონაკლისების გარდა, არ ხდება კონვენციის, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლის გამოყენება სასამართლოს მხრიდან (კონვენციის ნორმების მითითება ამისათვის საკმარისი არ არის, სასამართლოს უნდა ესმოდეს მინიმუმ კონვენციის სულისკვეთება). გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოები იღებენ გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებებს და ასრულებენ ე.წ. კვაზი-სასამართლო ფუნქციებს, მათაც მოეთხოვებათ ამ პირობის შესრულება. თუმცა, როგორც აღვნიშნეთ, ეს გარანტია მხოლოდ ქალაქადასახლებულ არსებობს და მის პრაქტიკულ იმპლიკაციას ნულოვანი ეფექტი გააჩნია.

ხელშეკრულების შესრულების მონიტორინგის ინსტრუმენტი

საქართველოში არ არსებობს ინსტიტუცია, რომელიც სპეციფიურად საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესრულებას გაუწევდა ზედამხედველობას. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საერთაშორისო

¹ 2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილ იქნა მორიგი ცვლილებები, რომელიც შეეხო კონსტიტუციის 37-ე მუხლსაც, თუმცა ცვლილებების შემდეგ მუხლი მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. ყურადღასაც იმისა, რომ საჯარო განხილვებისთვის წარმოდგენილი საკონსტიტუციო ცვლილებების ვარიანტი არ ითვალისწინებდა კონსტიტუციის 37-ე მუხლის ცვლილებას (რომლის მე-4 და მე-5 პუნქტები უშუალოდ ეხება მდგრადი განვითარების, უსაფრთხო გარემოსა და გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის საკითხებს). მხოლოდ მიღების შემდეგ აღმოჩნდა, რომ ამ მუხლმაც განიცადა ცვლილებები, ისე რომ ის განხილვის საგანი არ ყოფილა.

საჯარო სამართლის დეპარტამენტში არსებობს საერთაშორისო ხელშეკრულებების სამმართველო. აღნიშნული სამმართველოს ფუნქციაა: სამინისტროს კომპეტენციის ფარგლებში საერთაშორისო ხელშეკრულებების პროექტების მომზადება, ასევე სამართლებრივი დასკვნის მომზადება საერთაშორისო ხელშეკრულების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის, მისი სავალდებულოდ აღიარების, მოქმედების შეწყვეტის ან შეჩერების სამართლებრივი შედეგების შესახებ. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული არ ჩაითვლება დამოუკიდებელ საზედამხედველო ორგანოდ.

საქართველოში არსებობს ომბუდსმენის ინსტიტუტი, მაგრამ მისი ფუნქციაა კონსტიტუციით გათვალისწინებული ყველა უფლებისა და თავისუფლების დაცვის მონიტორინგი და შესაბამისი რეაგირება. ომბუდსმენის ოფისში ცალკეულ საკითხებზე სამუშაოდ შესაბამისი დანაყოფებია შექმნილი, მაგალითად, ბავშვისა და ქალის უფლებების დაცვის ცენტრი, ტოლერანტობის ცენტრი და ა.შ., თუმცა გარემოსდაცვითი საკითხებისთვის ცალკე დანაყოფი არ არსებობს და ის ომბუდსმენის ზოგად კომპეტენციაშია მოქცეული.

საქართველოში ე.წ. ინფორმაციის თავისუფლების კომისიის ინსტიტუტიც არ არსებობს, არათუ გარემოსდაცვით ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის განმხილველი დამოუკიდებელი ორგანო. თუმცა, ეს ფუნქცია შეთავსებული აქვს ომბუდსმენს, იგივე სახალხო დამცველს. სახალხო დამცველის ფუნქციაა საქართველოში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევების გამოვლენა და მათი აღდგენის ხელშეწყობა. სახალხო დამცველის შესახებ ორგანული კანონის მიხედვით, *საქართველოს სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად ამოწმებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობას, ასევე მათი დარღვევის ფაქტებს როგორც მიღებული განცხადებისა და საჩივრის საფუძველზე, ისე საკუთარი ინიციატივით.*

ომბუდსმენი თავის პერიოდულ საპარლამენტო ანგარიშებში ფარავს ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული სირთულეების თემას. გარდა პარლამენტისა, სახალხო დამცველი რეკომენდაციით მიმართავს საჯარო დაწესებულებას, ხოლო რეკომენდაციის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, უფლება აქვს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი გამოწეროს. აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად ომბუდსმენის ინსტიტუტის ეფექტური მუშაობისა, მისი გადაწყვეტილებების შესრულების ხარისხი, რაც ისევ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზეა დამოკიდებული, არც ისე მაღალია. კანონის 24-ე მუხლის თანახმად, *სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, საჯარო დაწესებულება, თანამდებობის პირი, რომელიც მიიღებს საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს ან წინადადებებს, ვალდებულია განიხილოს ისინი და 20 დღის განმავლობაში წერილობით აცნობოს საქართველოს სახალხო დამცველს მათი განხილვის შედეგები.*

ამრიგად, საქართველოს სახალხო დამცველს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომასთან დაკავშირებით სპეციალური ზედამხედველობის მანდატი არ გააჩნია და ის არ წარმოადგენს აღნიშნული საკითხის სწრაფი და ეფექტური გადასინჯვის მექანიზმს.

ცვლილებები სექტორულ კანონმდებლობაში

საქართველოს გარემოსდაცვითმა კანონმდებლობამ, ისევე როგორც „არაგარემოსდაცვითმა“ სექტორულმა კანონმდებლობამ უკანაჯნელ წლებში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა. ამ ცვლილებების შედეგად მნიშვნელოვნად შეიზღუდა გარემოსთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები. საკანონმდებლო ცვლილებები და მათი შედეგები დეტალურადაა განხილული მომდევნო თავებში.

მუხლი 3.2 საზოგადოების ხელშეწყობა და წარმართვა კონვენციით განსაზღვრული უფლებების გამოყენებაში

1999 წელს მიღებული საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, არა უშუალოდ დაინტერესებულ პირებს, არამედ ყველა ადამიანს აქვს უფლება მიმართოს ნებისმიერ საჯარო დაწესებულებას და მოითხოვოს სახელმწიფოს ხელთ არსებული ნებისმიერი ინფორმაცია, თუ ის არ შეიცავს სახელმწიფო, კომერციული, პირად ან პროფესიულ საიდუმლოს. პირს უფლება აქვს ინფორმაცია მიიღოს ნებისმიერი მატერიალური ფორმით, ყოველგვარი მიზნისა და მოტივის დასახელების გარეშე და კანონით დადგენილ ვადებში. გარდა ამისა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, გარემოსდაცვითი ინფორმაციის გასაიდუმლოება დაუშვებელია.

ამასთან, ყველას აქვს უფლება, ინფორმაციის მიღებაზე უკანონოდ უარის თქმის შემთხვევაში, სასამართლოში აღიდგინოს დარღვეული უფლება და მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება. ყველა ადამიანს უფლება აქვს აგრეთვე მონაწილეობა მიიღოს კოლექტიური საჯარო დაწესებულებების სხდომებში.

გარდა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა, ჩარჩო-კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“, სხვა უფლებებს შორის, მოქალაქეს ანიჭებს უფლებას: „მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია თავისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ“ და „მონაწილეობა მიიღოს გარემოსდაცვით სფეროში მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების განხილვასა და მიღების პროცესში“. ყურადსაღებია, რომ „გარემოს დაცვის შესახებ“ ჩარჩო-კანონით აღიარებული ეს უფლებები, განსაკუთრებით მონაწილეობის უფლება, დღეს კიდევ უფრო სუსტად არის გამყარებული კონკრეტული მექანიზმებით - პროცედურებით, რომლებიც შესაძლებელს გახდის უფლებების რეალიზებას - ვიდრე ეს იყო 2004-2005 წლებში დაწყებულ და დღემდე მიმდინარე ეკონომიკის მაქსიმალური ლიბერალიზაციისა და დერეგულირებისკენ მიმართულ რეფორმებამდე. მაგალითად, რეფორმებამდე, საზოგადოების მონაწილეობის ნაწილში, გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა ითვალისწინებდა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილისგან განსხვავებულ პროცედურებს. დღეს ეს პროცედურები აღარ არსებობს და ამდენად, გარემოსთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებისას გამოიყენება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ზოგადი, სტანდარტული პროცედურები.

საქართველოში არ გამოიყენება სისტემური მიდგომა სახელმწიფო მოხელეთა შესაძლებლობების განვითარებისთვის ორჰუსის კონვენციით განსაზღვრულ ვალდებულებათა უკეთ შესასრულებლად. ამ მიმართულებით განხორციელებული ინიციატივები (როგორც წესი, ტრენინგები) არ არის თანმიმდევრული, ხოლო შედეგები არამდგრადია საჯარო დაწესებულებების ხშირი სტრუქტურული რეფორმირებისა და მათში მომუშავე მოხელეთა ხშირი ცვლის გამო.

რაც შეეხება მოსამართლეთა მომზადებას გარემოსდაცვით და კონვენციით განსაზღვრულ საკითხებზე, აქ სიტუაცია მეტად რთულია: საქართველოში მოსამართლეების პროფესიულ მომზადებაზე პასუხისმგებელია იუსტიციის უმაღლესი სკოლა. „იუსტიციის უმაღლესი სკოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ისინი სხვა საგნებს შორის, შეისწავლიან ადმინისტრაციულ სამართალს და დისციპლინას ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ - ამ საგნებში მოცულია გარემოსდაცვითი სამართლის საკითხებიც, თუმცა განსაკუთრებული ყურადღება არ ეთმობა. იყო შემთხვევები, როდესაც „ორჰუსის ცენტრის“ ხელშეწყობით მოსამართლეებს უტარდებოდა ტრენინგები ორჰუსის კონვენციით განსაზღვრულ პროცედურულ საკითხებზე, თუმცა ასეთი ტრენინგები აშკარად არასაკმარისია, თუ სასამართლო პრაქტიკიდან ვიმსჯელებთ. ამასთან, მოსამართლეებს არ უტარდებოდა ტრენინგები თავად გარემოს დაცვის საფუძვლებში, რაც სასამართლო საქმეების განხილვისას აისახება საქმის შინაარსობრივი განხილვის ხარისხზე.

მუხლი 3.3 გარემოსდაცვითი განათლება და ცნობიერების ამაღლება

საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 18 ოქტომბრის N84 დადგენილებით დამტკიცებულია ეროვნული სასწავლო მიზნები, რომელთაგან ერთ-ერთი ბუნებრივი გარემო პირობების შენარჩუნება და დაცვაა. აღნიშნული მიზანი გულისხმობს, რომ: *“მოზარდმა უნდა იცოდეს, რა ბუნებრივ გარემოში ცხოვრობს, რა ზიანი შეიძლება მიაყენოს გარემოს ადამიანის ამა თუ იმ მოქმედებამ, როგორ შეინარჩუნოს და დაიცავს ბუნებრივი გარემო”*. ამას გარდა, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო ეროვნულ სასწავლო გეგმას ამტკიცებს, რომლითაც საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლებში სასწავლო პროცესი ხორციელდება. მოქმედი ეროვნული სასწავლო გეგმის მიხედვით, საბუნებისმეტყველო საგნები დაწყებითი საფეხურიდან (დაწყებით საფეხურზე ინტეგრირებულია სხვა საგნებში) ბოლო საფეხურამდე ისწავლება. გარემოსდაცვითი საკითხები შედის სამოქალაქო განათლების დისციპლინაში, რომელიც თავის მხრივ, გაერთიანებულია საზოგადოებრივი მეცნიერებების საგნობრივ ჯგუფში და განათლების სამივე საფეხურზე (დაწყებითი, საბაზო და საშუალო საფეხური) ისწავლება. უკანასკნელ წლებში შეიმჩნევა პროგრესი უმაღლესი სასწავლებლების კურიკულუმებში გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საგნების ინკორპორირების მიმართულებით.

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ინიციატივით (ხშირად, დონორების დაფინანსებული პროგრამების ფარგლებში და/ან „ორჰუსის ცენტრის“ დახმარებით)

ტარდება ცნობიერების ამაღლებაზე მიმართული კამპანიები, თუმცა ეს კამპანიები არ არის ცნობიერების ამაღლების საშუალო ან თუნდაც მოკლევადიანი, თანმიმდევრული და კონკრეტულ მიზანზე მიმართული, ფორმალური პროგრამის ნაწილი. ასეთი პროგრამები სამინისტროს / მთავრობას დღემდე არ აქვს შემუშავებული. ცნობიერების ამაღლების კამპანიებშიც შესაძლებელია ორი ძირითადი თემატური მიმართულების იდენტიფიცირება, ესენია: ნარჩენების მართვა და დაცული ტერიტორიები. ყურადსაღებია, რომ პირველ შემთხვევაში, კონცენტრირება ხდება პოლიეთილენის პარკების გამოყენების შემცირებასა და ქალაქებში ნაგვის სწორად განთავსებაზე; ხოლო მეორე შემთხვევაში, კამპანია მიმართულია დაცულ ტერიტორიებზე ვიზიტორების მიზიდვაზე (ტურიზმის ხელშეწყობა). ამ უკანასკნელ სფეროში წარმოებული ცნობიერების ამაღლების კამპანიების სამიზნე ხშირად ხდება ჩურჩალების ტიპი. ჩურჩალების გარემოსდაცვით და კონვენციით განსაზღვრულ საკითხებზე ცნობიერების ამაღლებლებაზე, როგორც წესი, არასამთავრობო ორგანიზაციები ზრუნავენ, თუმცა ამ მიმართულებით გაწეული ძალისხმევა აშკარად არასაკმარისია.

მუხლი 3.4 გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების მხარდაჭერა

საქართველოში არასამთავრობო ორგანიზაციების მხარდაჭერის მიმართულებით უკანასკნელ წლებში გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა. მთავრობა გამუდმებით აპელირებს არასამთავრობო ორგანიზაციების რეგისტრაციის პროცედურის გამარტივებაზე, რაც ნაწილობრივ მართლაც შეესაბამება სინამდვილეს. პროცედურების გამარტივება გამოიხატება იმაში, რომ ნებისმიერი კომერციული თუ არაკომერციული იურიდიული პირის რეგისტრაცია ერთი ფანჯრის პრინციპით საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში ხდება. რაც შეეხება უარყოფით სიახლეებს, რომლებიც ამავე გამარტივებას მოჰყვა: გაიზარდა არასამთავრობო ორგანიზაციის რეგისტრაციის მოსაკრებელი 60 ლარიდან 100 ლარამდე. საჯარო რეესტრის ამონაწერი თუ ცვლილებებამდე სრულიად უფასო იყო, პროცედურის გამარტივების შემდეგ უძრავი ქონების ამონაწერის საფასურის რეგულარულ რეჟიმში მოექცა და გახდა 15 ლარი. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ კრძალავს რეგისტრაციის გარეშე საქმიანობას. შესაბამისად, გარემოსდაცვით ჯგუფებს შეუძლიათ იურიდიული სტატუსის გარეშე განხორციელონ კანონით აუკრძალავი ნებისმიერი საქმიანობა. ამისათვის არანაირი მნიშვნელობა არ ენიჭება მათი საქმიანობის მასშტაბებს, შესაძლებელია ისინი მუშაობდნენ როგორც ლოკალურ, ისე ეროვნულ დონეზე.

არასამთავრობო არამომგებიან ორგანიზაციებზე ვრცელდება გარკვეული საგადასახადო შეღავათები; კერძოდ, არასამთავრობო ორგანიზაციები გათავისუფლებული არიან ქონების გადასახადის გადახდის ვალდებულებისგან, გრანტით მიღებული ქონების შემთხვევაში. 2011 წლის 1 იანვრამდე არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გაცემული სახელფასო ანაზღაურების საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრის განაკვეთი 12 პროცენტს შეადგენდა, 2011 წლის 1 იანვრიდან ეს განაკვეთი 20 პროცენტამდე გაიზარდა და ამით გაუთანაბრდა სტანდარტულ რეჟიმს.

რაც შეეხება დაფინანსებას, საქართველოს კანონმდებლობა არ კრძალავს არასამთავრობო ორგანიზაციის დაფინანსებას, თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების მიღების შემთხვევაში, ორგანიზაცია ე.წ. საბიუჯეტო ორგანიზაცია ხდება, რაც გარკვეულ ვალდებულებებსაც მოიცავს. საქართველოში, უკანასკნელ დრომდე (იხ. ქვემოთ) არ არსებობდა სახელმწიფოს მიერ არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსების პრაქტიკა. არასამთავრობო ორგანიზაციები მეტად ფრთხილობენ ასეთი დაფინანსებაზე გადაწყვეტილების მიღებისას, ვინაიდან საქართველოში სახელმწიფო დაფინანსება გარკვეულწილად ასოცირდება დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის დაკარგვასთან - სახელმწიფო აპარატი ჯერ არ არის მზად იმისთვის, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გაწეული სერვისისთვის ისე გაწიოს ფინანსური დახმარება, რომ სანაცვლოდ მათი სრული მხარდაჭერა არ მოითხოვოს.

2009 წლის ივნისში, საქართველოს პრეზიდენტის ინიციატივით, დაფუძნდა სამოქალაქო ინსტიტუციონალიზმის განვითარების ფონდი. ფონდის ვებ-გვერდზე განთავსებული ინფორმაციის თანახმად, ფონდის “*შექმნის ძირითადი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ საქართველოს სახელმწიფომ, განვითარებული დასავლური დემოკრატიების მსგავსად, საკუთარ თავზე აიღოს ვალდებულება, ხელი შეუწყოს საქართველოში სამოქალაქო სექტორის განვითარებას, სამოქალაქო ინიციატივების მხარდაჭერასა და სამოქალაქო ინსტიტუციების დამკვიდრებას*”. ფონდი გასცემს გრანტებს, მის მიერ განსაზღვრულ პრიორიტეტთა შესაბამისად, არასამთავრობო და სათემო ორგანიზაციებსა და საინიციატივო ჯგუფებზე. დაარსებიდან 2011 წლამდე ფონდმა ოთხჯერ გამოაცხადა კონკურსი და

დააფინანსა 212 პროექტი. ფონდი გასცემს მცირე გრანტებს, გრანტების მოცულობა მერყეობს 5-10 ათასი ლარის (დაახლოებით 3-6 ათასი აშშ დოლარი) ფარგლებში, თითოეულ პროექტზე.

ზოგადად, არასამთავრობო გარემოსდაცვითი ორგანიზაციები სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ სხვადასხვა კომისიებსა და საბჭოებში მონაწილეობენ, თუმცა, თავად ამგვარი კომისიებისა და საბჭოების ფუნქციონირების პრაქტიკა არაერთგვაროვანია: არსებობს კომისიები, რომლებიც დაარსების შემდეგ ფაქტიურად აღარ ან შეზღუდულად ფუნქციონირებენ; და არსებობს რეალურად ფუნქციონირებადი კომისიებიც, სადაც ზოგ შემთხვევაში, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის დონე საკმაოდ მაღალია.

მუხლი 3.8 საზოგადოებრივი მონაწილეობისათვის დასჯის აკრძალვა

2009 წლის ივლისში საქართველოს პარლამენტმა ცვლილებები შეიტანა კანონში “საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ” და მამხილებელთა უფლებების დამცავი ნორმები შემოიღო. კანონის მიხედვით, მხილება არის პირის (მამხილებლის) მიერ საჩივრის განმხილველი ორგანოს (შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის, აუდიტის ან სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფი) ინფორმირება საჯარო დაწესებულების, საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ კანონის ან საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის წესების დარღვევის შესახებ, რამაც ზიანი მიაყენა საჯარო ინტერესებს ან საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.

მხილება დაცულია, თუკი: (ა) არსებითად შეესაბამება სინამდვილეს და დასტურდება წარმოდგენილი მტკიცებულებებით; (ბ) გაკეთებულია კეთილსინდისიერად და იმის შეცნობით, რომ მხილება ხელს შეუწყობს კანონის ან საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის წესების დარღვევის გამოვლენასა და აღკვეთას, საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვას, და დაცული სიკეთე აღემატება მხილებით გამოწვეულ ზიანს.

კანონით განსაზღვრული დაცვით არ სარგებლობს მხილება, თუ: (ა) მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია არსებითად მცდარია, რაც მამხილებლისთვის წინასწარ იყო ან უნდა ყოფილიყო ცნობილი; (ბ) მამხილებელი მოქმედებს პირადი გამორჩენის მიღების მოტივით, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით დაწესებული სპეციალური ჯილდოს გარდა.

კანონი მამხილებლის დაცვის მექანიზმსაც ითვალისწინებს. დაუშვებელია მამხილებლის დაშინება, შევიწროება, მასზე ზეწოლა ან მის მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობა. დაუშვებელია მოკვლევის დასრულებამდე მამხილებლის წინააღმდეგ დისციპლინური ან ადმინისტრაციული წარმოების, სამოქალაქო პროცესის ან სისხლის სამართლებრივი დევნის დაწყება და მისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება მხილების ფაქტთან დაკავშირებულ გარემოებებთან მიმართებით, აგრეთვე მამხილებლის გათავისუფლება ან დროებით ჩამოშორება დაკავებული თანამდებობიდან ან სამუშაო ადგილიდან, ასევე ლიცენზიის, გრანტის, ხელშეკრულების პირობების გაუარესება ან სამართლებრივი ურთიერთობის მოშლა მანამ, სანამ არ დადგინდება მამხილებლის მიერ ცრუ ინფორმაციის მიწოდების ფაქტი. მამხილებლები ისეთივე დაცვის მექანიზმით სარგებლობენ, როგორც მოწმეები, თუმცა ამ მექანიზმის ეფექტურობა არავის შეუძლოა. უფრო მეტიც, ჯერჯერობით არცერთი ფაქტი არ არის დაფიქსირებული, რაც იმას ნიშნავს, რომ ეს ნორმები ჯერ არ ამოქმედებულა.

რაც შეეხება ცილისწამების ან ზიანის ანაზღაურების საქმეებს არასამთავრობო ორგანიზაციების წინააღმდეგ, 2004 წელს მიღებულმა კანონმა «სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ» პრაქტიკულად შეუძლებელი გახადა ასეთი სარჩელების ინიცირების შესაძლებლობა. იმისათვის, რომ ცილისწამება დადგინდეს, აუცილებელია მომჩივანს არსებითი ზიანი მიადგეს, ორგანიზაციამ კი, არა მოსაზრება (რომელიც აბსოლუტური პრივილეგიით არის დაცული) არამედ არსებითად მცდარი ფაქტის შემცველი ცნობა გაავრცელოს. ამავე წელს მოხდა ცილისწამების (რომელიც გულისხმობდა დანაშაულის დაბრალებას) დეკრიმინალიზაციაც. შესაბამისად, სამართლებრივი ზეწოლის ინსტრუმენტი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ თეორიულად არ არსებობს.

მუხლი 4 გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

მუხლი 4.1 ინფორმაციის გაცემის უზრუნველყოფა და სხვა ზოგადი საკითხები

ყველა საჯარო დაწესებულება ვალდებულია განცხადება ინფორმაციის მოთხოვნის თაობაზე დაუყოვნებლივ გაატაროს რეგისტრაციაში, ხოლო გადაწყვეტილება ინფორმაციის გაცემის ან უარის შესახებ ასევე ტარდება რეგისტრაციაში მის გაგზავნამდე ან გადაცემამდე. სამწუხაროდ, ყველა საჯარო დაწესებულებას სხვადასხვა პრაქტიკა აქვს და ეს დამოკიდებულია მათ მატერიალურ-ტექნიკურ ბაზაზე. მიუხედავად იმისა, სარეგისტრაციო ჟურნალი ელექტრონულია თუ ფიზიკური, ყველა კორესპონდენციას ენიჭება ნომერი და შესაბამისი წესით აღირიცხება.

რაც შეეხება შემდგომში აღნიშნული ინფორმაციის ანგარიშში ასახვას, ყველა საჯარო დაწესებულება ყოველი წლის 10 დეკემბერს ვალდებულია ანგარიში წარუდგინოს საქართველოს მთავრობას და პრეზიდენტს ინფორმაციის თავისუფლების მდგომარეობის შესახებ.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის თანახმად, ანგარიში, სხვა საკითხებს შორის, უნდა მოიცავდეს შემდეგი სახის ინფორმაციას:

- ა) საჯარო დაწესებულებაში შესული საჯარო ინფორმაციის გაცემისა და საჯარო ინფორმაციაში შესწორების შეტანის მოთხოვნათა რაოდენობის შესახებ და მოთხოვნაზე უარის თქმის თაობაზე მიღებულ უარყოფით გადაწყვეტილებათა რაოდენობის შესახებ;*
- ბ) მოთხოვნის დაკმაყოფილების ან მასზე უარის თქმის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობის, გადაწყვეტილების მიმღები საჯარო მოხელის ვინაობის, აგრეთვე კოლეგიური საჯარო დაწესებულების მიერ საკუთარი სხდომის დახურვის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ;*
- გ) საჯარო მონაცემთა ბაზებისა და საჯარო დაწესებულებათა მიერ პერსონალური მონაცემების შეგროვების, დამუშავების, შენახვისა და სხვისთვის გადაცემის თაობაზე;*
- დ) საჯარო მოხელეთა მიერ ამ კოდექსის მოთხოვნების დარღვევის რაოდენობისა და პასუხისმგებელ პირებზე დისციპლინური სახდელის დადების შესახებ.*

სამწუხაროდ, ანგარიშების შედგენა და მათი წარდგენა ძალზე ფორმალურ ხასიათს ატარებს, უმრავლეს შემთხვევაში, კანონის ეს მოთხოვნაც კი არ სრულდება, საუბარი ზედმეტია სწორ სტატისტიკურ ინფორმაციაზე ან მის განზოგადებაზე. ხშირია შემთხვევები, როდესაც საჯარო დაწესებულებები საერთოდ მაღავენ საჩივრების ოდენობას. უმთავრეს პრობლემას კი, რაც ალბათ აღნიშნული უპასუხისმგებლობის დამატებითი მასტიმულირებელი ფაქტორია, მაინც ის წარმოადგენს, რომ არც პრეზიდენტი და არც პარლამენტი² არ ახორციელებს არანაირ კონტროლს აღნიშნული ანგარიშების სიზუსტეზე. უფრო მეტიც, არავინ იცის, რამდენი საჯარო დაწესებულება³ და ვის შეიძლება მოეთხოვოს კოდექსის 49-ე მუხლის შესრულება.

რაც შეეხება გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს, მაგალითად, შეგვიძლია მოვიყვანოთ მის მიერ 2007 წელს და 2009 წელს წარდგენილი ანგარიშები, რომელიც საკმაოდ ლაკონურია (2006-2010 წლების ანგარიშები სულ ოთხი წინადადებისგან შედგება). მასში საერთოდ არ არის საუბარი ადმინისტრაციულ საჩივრებზე, თუმცა სამინისტროს 2007 და 2009 წელსაც განხილული ჰქონდა „მწვანე

² საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდზე პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტი მხოლოდ და მხოლოდ განათავსებს წარგენილი ანგარიშების „ანალიზს“, რომელიც ძირითადად შემოიფარგლება საჯარო დაწესებულებების ანგარიშებში მოცემული მონაცემების აგრეგირებით და ანგარიშების დროულად და დაგვიანებით წარმდგენი, ან საერთოდ არწარმდგენი უწყებების ჩამოთვლით.

³ ზაკ-ის მიხედვით, საჯარო დაწესებულება არის სახელმწიფო ან თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, აგრეთვე პირი, რომელიც კანონმდებლობის ან ხელშეკრულების საფუძველზე საჯარო დაწესებულების სახელით ასრულებს კანონით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს; საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, აგრეთვე კერძო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც დაფინანსებას იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებიდან. სახელმწიფოს არ გააჩნია არათუ ისეთი კერძო სამართლის იურიდიული პირების ბაზა, რომლებიც სახელმწიფოსგან დაფინანსებას იღებენ, არამედ საერთოდ არ არსებობს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების რეესტრი.

ალტერნატივას“ მიერ წარდგენილი ადმინისტრაციული საჩივრები.

რაც შეეხება მონაცემთა დაცვის ომბუდსმენს, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ასეთი ინსტიტუტი არ არსებობს. სახალხო დამცველი მისი ზოგადი მანდატის ფარგლებში ყოველთვის განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს სიტყვისა და ინფორმაციის თავისუფლების თემას.

მუხლი 4.1(a) ინტერესის არგაცხადება

არავინ არის ვალდებული განაცხადოს ინფორმაციის მოთხოვნის მიზანი. საჯარო დაწესებულებაში ინახება მხოლოდ ის ინფორმაცია, რაც საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის შესახებ განცხადების სავალდებულო რეკვიზიტს წარმოადგენს. ასეთი ინფორმაციაა: სახელი, გვარი (ორგანიზაციის შემთხვევაში - ორგანიზაციის დასახელება), მისამართი და უფლებამოსილი პირის ხელმოწერა.

რაც შეეხება ინფორმაციის არამართლზომიერად გამოყენების შემთხვევაში განმცხადებლის იდენტიფიცირების შესაძლებლობას, ასეთი თეორიული შესაძლებლობა არსებობს, მაგრამ, ვინაიდან ინფორმაციის გაცემას თავად საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილება უძღვის წინ, მისი ყოველგვარი გამოყენება ავტორიზებული და ლეგიტიმურია. განმცხადებლებს არანაირი ვალდებულება არ უჩნდებათ საჯარო ინფორმაციის მიღების შემთხვევაში, განსხვავებით საიდუმლო ინფორმაციის გაცნობისაგან, როცა ისინი ვალდებულებას იღებენ, რომ არ გაამჟღავნებენ მას.

მუხლი 4.2 ინფორმაციის დროულობა

მართალია, საქართველოს კანონმდებლობა უფრო მაღალ სტანდარტს აწესებს ინფორმაციის გაცემის ვადებთან დაკავშირებით, მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ თუნდაც კონვენციით გათვალისწინებული ერთთვიანი ვადის მოთხოვნაა დაცული. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ინფორმაცია უნდა გაიცეს დაუყოვნებლივ ან არაუგვიანეს 10 დღისა, თუმცა პრაქტიკაში ეს მოთხოვნები მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში სრულდება. ინფორმაციის გაცემაზე დაუსაბუთებელი უარის მიღების შემთხვევაში კი, ამ ვადას ადმინისტრაციულ ორგანოში წარმოების მინიმუმ ერთთვიანი პროცედურა ემატება. აღნიშნულ პროცედურაში იგულისხმება ადმინისტრაციული საჩივრის წარმოება, რომელიც სრულიად არაეფექტურია და რაზეც მოგვიანებით ვისაუბრებთ.

რაც შეეხება მოთხოვნილი ინფორმაციის დაზუსტებისა და გადამისამართების პრაქტიკას, მიუხედავად იმისა, რომ კანონით აღნიშნული მექანიზმი გათვალისწინებულია, ძალზე ცოტა ადმინისტრაციული ორგანო იყენებს მას. უფრო მეტიც, როგორც წესი, ისეთი მოთხოვნების, სადაც ადრესატი ან სხვა რაიმე დეტალია ბუნდოვანი, სრული იგნორირება ხდება. ყოფილა შემთხვევები, როდესაც ინფორმაციის მომთხოვნს საკუთარი წერილი დაბრუნებია უკან (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია თავდაცვის სამინისტროს წინააღმდეგ). უკანასკნელ პერიოდში ძალზე საინტერესოდ გამოიყენა გადამისამართების მექანიზმი საქართველოს მთავრობამ: მწვანე ალტერნატივამ საქართველოს მთავრობას მიმართა თხოვნით, მოეწოდებინა მთავრობის მიერ 2010 წლის მარტი-აპრილის განმავლობაში გამოცემული 20-მდე გამოუქვეყნებელი განკარგულების ასლი. საპასუხოდ მთავრობამ ჩამოთვალა განკარგულებების ინიციატორი (განკარგულებების პროექტების შემმუშავებელი) უწყებები და ურჩია მწვანე ალტერნატივას, მთავრობის განკარგულებების ასლებისთვის, მათთვის მიემართა.

ყურადსაღებია, რომ ინფორმაციის გაცემაზე უარის 3-დღიანი დასაბუთების ვადა, სამწუხაროდ, პრაქტიკაში თითქმის არასდროსაა დაცული. როგორც აღვნიშნეთ, საჯარო დაწესებულებები, როგორც წესი, არა დაუყოვნებლივ, არამედ 10 დღის ვადაში გასცემენ ან არ გასცემენ ინფორმაციას და ამით არღვევენ კანონს. განმცხადებლისთვის მისი მოთხოვნის სტატუსის შესახებ ცნობილი ხდება 10 დღის გასვლის შემდეგ და დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, სწორედ მას შემდეგ მიმართავს განმცხადებელი გასაჩივრების მექანიზმს.

მწვანე ალტერნატივას პრაქტიკაში იყო შემთხვევა, როდესაც პარლამენტის ერთ-ერთმა კომიტეტმა (დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის) არათუ საჭიროდ არ ჩათვალა ინფორმაციის გაცემაზე უარის შესახებ ორგანიზაციის შეტყობინება, არამედ უბრალოდ გადაადგო მწვანე ალტერნატივას განცხადება ინფორმაციის მოთხოვნაზე. მწვანე ალტერნატივა ითხოვდა „ქვეყანაში სახელმწიფო ობიექტების პრივატიზების მიმდინარეობისა და ტენდერების განხორციელების პრაქტიკის შესახებ“ საპარლამენტო სამუშაო ჯგუფის ანგარიშის ასლს.

პრაქტიკაში ყოფილა ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოები შერჩევითად უდგებიან არასამთავრობო ორგანიზაციებს. ეს გამოიხატება, მაგალითად, სხვადასხვა მომთხოვნისთვის განსხვავებული ინფორმაციის მიწოდებაში, მაშინ როდესაც მოთხოვნილი იყო მსგავსი ინფორმაცია, ან ერთი ორგანიზაციისთვის უკვე გაცემულ საჯარო ინფორმაციაზე სხვა ორგანიზაციისთვის უარის თქმაში.

რაც შეეხება სრული იგნორირების (პასუხის გაუცემლობის) სამართლებრივ შედეგებს, ასეთ შემთხვევაში, განმცხადებელს პასუხის მოლოდინის მაქსიმალური ვადის (10 დღე) გასვლის შემდეგ, უჩნდება უფლება აღნიშნული უმოქმედობა გაასაჩივროს ზემდგომ თანამდებობის პირთან ან ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში. სამწუხაროდ, კანონმდებლობა აღარ ცნობს ალტერნატიული წესით სასამართლოში მიმართვის შესაძლებლობას. განმცხადებელი ვალდებულია ამოწუროს საჯარო დაწესებულებაში არსებული რესურსი, რაც ყველა ეტაპის გავლას არ გულისხმობს, საკმარისია ერთჯერადი გასაჩივრებაც. საჩივრის განმხილველ ორგანოს ან თანამდებობის პირს უფლება აქვს დისციპლინური პასუხისმგებლობა დააკისროს შესაბამის პირს. ადმინისტრაციული ორგანოები არ განიხილავენ ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნას. კანონით ასეთი მოთხოვნა მხოლოდ სასამართლომ შეიძლება განიხილოს.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ თეორიულად ორი სამართლებრივი შედეგი შეიძლება დადგეს: (1) დისციპლინური პასუხისმგებლობა, რაც გულისხმობს ყველაზე მსუბუქ სასჯელს გაფრთხილების სახით და ყველაზე მძიმეს - თანამდებობიდან გათავისუფლებას; (2) ზიანის ანაზღაურება, იმ შემთხვევაში, თუკი განმცხადებელმა დაასაბუთა, რომ ინფორმაციის გაუცემლობით მას ქონებრივი ან არაქონებრივი ზიანი მიადგა. ამ ორი შესაძლებლობიდან პირველი ხშირად გამოყენებულა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ, მეორე შემთხვევა კი, ჯერ სასამართლო ორგანოებს არ ჰქონიათ პრაქტიკაში.

მუხლი 4.3(a) ხელისუფლების ორგანო არ ფლობს ინფორმაციას

საქართველოში პრობლემურია როგორც ინფორმაციაზე პროცედურული ხელმისაწვდომობა, ისე ინფორმაციის ხარისხი და ინფორმაციის უბრალოდ არარსებობა. არასამთავრობო ორგანიზაციათა პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მოწოდებული ინფორმაცია არასრულყოფილია ან არ შეესაბამება მოთხოვნას. მწვანე ალტერნატივას პრაქტიკაში ხშირად ყოფილა შემთხვევები, როდესაც მოთხოვნილი ინფორმაციიდან ნაწილი მიუწოდებიათ, ნაწილი კი არა, ყოველგვარი განმარტების გარეშე. ასეთ შემთხვევებში განმცხადებელს შეუძლია ორი სახის ვარაუდი დაუშვას - 1. ინფორმაცია არსებობს, მაგრამ განმცხადებელს არ აწოდებენ; და 2. ინფორმაცია არ არსებობს და ადმინისტრაციული ორგანო მალავს ამ ფაქტს. ვარაუდების გასაქარწყლებლად, განმცხადებელს უწევს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის განმეორებით არაერთხელ მიმართვა ან სამართლებრივი გზების (ადმინისტრაციული საჩივარი, სასამართლოსთვის მიმართვა) გამოყენება მოთხოვნილი ინფორმაციის მისაღებად. მწვანე ალტერნატივას პრაქტიკაში ყოფილა შემთხვევები, როდესაც მხოლოდ ხანგრძლივი სასამართლო დავის შემდეგ გარკვეულა, რომ მოთხოვნილ ინფორმაციას ადმინისტრაციული ორგანო უბრალოდ არ ფლობდა.

2009 წელს მწვანე ალტერნატივას პრაქტიკაში იყო შემთხვევა, როდესაც ორგანიზაციამ მოითხოვა ინფორმაცია, რომელიც უნდა ჰქონოდა ადმინისტრაციულ ორგანოს, მაგრამ ის არ ფლობდა მას და ინფორმაცია შეიქმნა მოთხოვნის საპასუხოდ. საქმე ეხებოდა ოქროსა და სპილენძის მომპოვებელი კომპანია „მადნეულის“ მიერ 2005 წელს დადებული საპრივატიზებო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების ანგარიშს; მწვანე ალტერნატივა ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს თხოვდა ანგარიშის ასლის მიწოდებას. ინფორმაციაზე პირველი მოთხოვნის საპასუხოდ, სამინისტრომ განაცხადა, რომ ინფორმაცია წარმოადგენდა მყიდველის კომერციულ საიდუმლოებას; მწვანე ალტერნატივა შეეცადა აეხსნა სამინისტროსთვის, რომ მოთხოვნილი ინფორმაცია წარმოადგენდა გარემოსდაცვით ინფორმაციას, რომლის გასაიდუმლოება დაუშვებელი იყო. ხელმეორედ მიმართვის შემდეგ მწვანე ალტერნატივამ მიიღო კომპანიის მიერ ახლადშექმნილი დოკუმენტი, რომელიც ცხადყოფდა, რომ ინფორმაცია მოთხოვნამდე არარსებობდა და სამინისტროს თავდაპირველი მითითება ინფორმაციის საიდუმლოებაზე იყო მხოლოდ დოკუმენტის არარსებობის დამალვის მცდელობა.

იმ ინფორმაციის არარსებობისას, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო უნდა ფლობდეს, მაგრამ არ

ფლობს, თეორიულად, შესაძლებელია ინფორმაციის შექმნაზე პასუხისმგებელი პირის პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება, თუმცა მსგავსი შემთხვევები არ არის ცნობილი. პრაქტიკაში, ინფორმაციის არარსებობა, როგორც წესი, გამართლებულია ამა თუ იმ უწყების ბიუჯეტის სიმცირით და ადამიანური რესურსების ნაკლებობით; ასეთი არგუმენტაცია კი, თავის მხრივ, სპობს ინფორმაციის შექმნის სამართლებრივი გზით მოთხოვნის შესაძლებლობას.

მუხლი 4.3(b) უსაფუძვლო და ზედმეტად ზოგადი განცხადებები

ზოგად და გაუგებარ განცხადებებს, როგორც წესი, საჯარო დაწესებულებები ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საბაზად იყენებენ. თუმცა, მათ აქვთ განმარტების მოთხოვნის ვალდებულება. მხოლოდ გამონაკლისი დაწესებულებები უკავშირდებიან განმცხადებლებს მოთხოვნის დაზუსტების მიზნით. საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ამ მიზეზს ინფორმაციის არგაცემის საფუძვლად; წინააღმდეგ შემთხვევაში, აღნიშნული დებულება საჯარო დაწესებულებების მიერ ბოროტად იქნებოდა გამოყენებული.

მუხლი 4.3(c) ადმინისტრაციის კონფიდენციალობა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი იცნობს აღმასრულებელი პრივილეგიის ცნებას. აღნიშნული დებულება გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, არ გაამჟღავნოს ამ ორგანოს თანამდებობის პირის გადაწყვეტილებათა მომზადების პროცესში მონაწილე სხვა საჯარო მოსამსახურეთა ვინაობა. შესაბამისად, აღნიშნული პირები დაცულები არიან, თამამად გამოთქვან პროფესიული მოსაზრება.

რაც შეეხება მასალებს, რომლებიც წინ უძღოდა გადაწყვეტილებას, არსებული პრაქტიკის თანახმად, გადაწყვეტილების მომზადების პერიოდში ასეთი მასალები ვერ გახდება საჯარო (თუ არ ჩავთვლით ნორმატიული აქტების პროექტებს), თუმცა გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ მასთან დაკავშირებული მთელი ინფორმაცია, კანონით, საჯაროა.

მუხლი 4.4(d) კომერციული კონფიდენციალობა

რაც შეეხება გამონაკლისებს და ე.წ. საზოგადოებრივი ინტერესის ტესტს, მიუხედავად იმისა, რომ გამონაკლისები მკაფიოდაა დადგენილი, მათი არტიკულირების შემთხვევები იშვიათია. ადმინისტრაციული ორგანოები თითქმის არასდროს ასაბუთებენ ინფორმაციის გაუცემლობის მიზეზებს. ადმინისტრაციული ორგანოები თითქმის არასდროს იყენებენ ე.წ. ზიანის ტესტს, რომელიც გულისხმობს მოთხოვნილი ინფორმაციისა და ინფორმაციის გაცემით გამოწვეული ზიანის შედარებას.

აღსანიშნავია, რომ საიდუმლო ინფორმაციის კატეგორიები ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ნათლადაა ჩამოყალიბებული; თუმცა, მაგალითად, საგადასახადო კოდექსი ახალ კატეგორიას - საგადასახადო საიდუმლოს გვთავაზობს. 2009 წლის დასასრულს მიღებული კანონი კი „ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“ ისეთ ბუნდოვან და ორაზროვან ჩანაწერებს შეიცავს კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან დაკავშირებით, რომ მათი გამოყენება საკმაოდ ეფექტურად და ხშირად ხდება ინფორმაციის მომთხოვნების წინააღმდეგ.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი საიდუმლო ინფორმაციის შემდეგ კატეგორიებს ითვალისწინებს: სახელმწიფო, პროფესიული, კომერციული და პირადი. აღნიშნულ კანონს უპირატესობა არ გააჩნია, მაგალითად, საგადასახადო კოდექსთან შედარებით, რომელიც შედარებით ახალი კანონია. შესაბამისად, საგადასახადო საიდუმლოს ცნებაც ამ სიას უნდა მივუმატოთ. სამწუხაროდ, ვერ ვიტყვით, რომ სხვადასხვა კანონებში გათვალისწინებული საიდუმლო ინფორმაციის კატეგორიები ჰარმონიამია ერთმანეთთან; ამის ძირითადი მიზეზი ის არის, რომ ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს უპირატესი ძალა არ გააჩნია სხვა კანონებთან შედარებით.

უმთავრესი პრობლემა, რაც საქართველოში გვხვდება საიდუმლო ინფორმაციასთან დაკავშირებით, არის მასთან დაკავშირებული პროცედურები. თითქმის ყველა ადმინისტრაციული ორგანო დარწმუნებულია, რომ თუ კანონი ითვალისწინებს გარკვეული ინფორმაციის საიდუმლოებას, მისი ბრმა მისადაგება ყველა კონკრეტულ სიტუაციასთან შეიძლება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2005 წელს საქმეში „რუსუდან ტაბატაძე და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ განმარტა, რომ ნებისმიერ შემთხვევაში გამოყენებული უნდა იქნეს ზიანის ტესტი და ყველა

გადაწყვეტილებას ინფორმაციის არგაცემის თაობაზე საკითხის განხილვა და დასაბუთება უნდა უძღოდეს წინ.

კანონმდებლობით, კომერციული ინფორმაციის წარდგენისას პირი ვალდებულია მიუთითოს, რომ ეს ინფორმაცია მისი კომერციული საიდუმლოებაა. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია 10 დღის ვადაში კომერციულ საიდუმლოებად მიიჩნიოს იგი, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ინფორმაციის ღიაობის ვალდებულება დადგენილია კანონით. თუ ინფორმაციის წარდგენისას საჯარო დაწესებულება არ მიიჩნევს ამ ინფორმაციას კომერციულ საიდუმლოებად, იგი იღებს გადაწყვეტილებას მისი ღიაობის თაობაზე, რასაც დაუყოვნებლივ აცნობებს შესაბამის პირს. გადაწყვეტილების მიღებიდან 15 დღის შემდეგ ინფორმაცია ხდება ღია, თუ პირმა, რომლის საკუთრებაცაა ეს ინფორმაცია, ამ ვადის გასვლამდე არ გაასაჩივრა.

მწვანე ალტერნატივას პრაქტიკაში ყოფილა არაერთი შემთხვევა, როდესაც დაირღვა ინფორმაციის კომერციულად მიჩნევის კანონმდებლობით განსაზღვრული წესი. მწვანე ალტერნატივა წლების განმავლობაში მონიტორინგს უწევს გარემოს მსხვილი დამაბინძურებელი საწარმოების პრივატიზების პროცესს, ადვოკატირებს ამ პროცესის გამჭვირვალობისთვის და პრივატიზებული საწარმოების მიერ გარემოსდაცვითი ვალდებულებების ჯეროვნად შესრულებისთვის. პრივატიზების მონიტორინგმა აჩვენა, რომ მსხვილი დამაბინძურებელი საწარმოების საპრივატიზებო ხელშეკრულებების უმრავლესობა გასაიდუმლოებულია კანონით დადგენილი წესის დარღვევით. კერძოდ, ხელშეკრულებების სრული ტექსტი გასაიდუმლოებულია თავად ხელშეკრულებების ერთ-ერთი მუხლით. ადმინისტრაციული ორგანოები ასეთი წესით გასაიდუმლოებას ხსნიან იმით, რომ ეს მუხლი წარმოადგენს კანონით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებას ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევის შესახებ. ამ ლოგიკით კი გამოდის, რომ თავად ადმინისტრაციული ორგანოს ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევის შესახებ გადაწყვეტილება წარმოადგენს კერძო კომპანიის კომერციულ საიდუმლოებას. მწვანე ალტერნატივას მცდელობები, გასაიდუმლოების ამ პრაქტიკის გასაჩივრებისა, წარუმატებლად დასრულდა ყველა ინსტანციის სასამართლოში. უფრო მეტიც, უზენაესმა სასამართლომ თავის განჩინებაში, რომლითაც არ მიიღო წარმოებაში გასაიდუმლოების აღნიშნული პრაქტიკის უკანონოდ ცნობის მოთხოვნის შესახებ სარჩელი, აღნიშნა, რომ არ არსებობს საჩივრის განხილვისა და სასამართლოს მიერ საქმეზე ახალი გადაწყვეტილების მიღების საჭიროება არც სამართლის განვითარების და არც ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბების აუცილებლობის თვალსაზრისით.

მნიშვნელოვანია კიდევ ერთი გარემოება - საპრივატიზაციო ხელშეკრულებების მუხლები, რომლითაც გასაიდუმლოებულია ხელშეკრულებების სრული ტექსტი, როგორც წესი, ასევე ითავალისწინებს გარიგებასთან დაკავშირებული ნებისმიერი ინფორმაციის გასაიდუმლოებას. ამ ნორმის გამოყენებით, ადმინისტრაციული ორგანოები კომერციულ საიდუმლოებად თვლიან უწყებაში დაცულ ნებისმიერ ინფორმაციას, რომელსაც რაიმე შეხება აქვს ამა თუ იმ პრივატიზებულ საწარმოსთან. მაგალითად, თბილისის, რუსთავისა და მცხეთის წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის სისტემების პრივატიზების შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოები თვლიან, რომ კომერციული საიდუმლოებაა ისეთი სახის ინფორმაცია, როგორცაა წყლის ხარისხი და საკანალიზაციო წყლების მდინარეში გაუფრთხილებლობის გარეშე ჩადინების აღსაკვეთად გატარებული ღონისძიებები.

ზოგადად, საქართველოში დამკვიდრებული პრაქტიკაა ამა თუ იმ დოკუმენტის სრული ტექსტის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევა, მიუხედავად იმისა, რომ ხშირად გასაიდუმლოებული დოკუმენტები მოიცავენ როგორც გარემოსდაცვით ინფორმაციას, ისე ინფორმაციას ადმინისტრაციული ორგანოების შესახებ. მოთხოვნას არაკომერციული ინფორმაციის გამოცალკევების თაობაზე, როგორც წესი, არც სასამართლოები აკმაყოფილებენ.

მწვანე ალტერნატივას პრაქტიკაში იყო შემთხვევები, როდესაც ერთი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნეული ინფორმაცია, ამ ინფორმაციის განსაიდუმლოების შესახებ სასამართლო დავის პროცესში, საჯაროდ ხელმისაწვდომი გახდა სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოში

(საჯარო რეესტრში). მიუხედავად ამისა, დავაში მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანო კვლავ კომერციულ საიდუმლოებად განიხილავდა დოკუმენტს. უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი შემთხვევებისთვის საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს რაიმე სახის პროცედურას.

მუხლი 4.4(f) პერსონალური მონაცემები

რაც შეეხება პერსონალურ მონაცემებს, ყველა მონაცემი, რომელიც პირის იდენტიფიცირების საშუალებას იძლევა, პერსონალური მონაცემია; თუმცა, კანონი (ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი) აგრეთვე ითვალისწინებს პირადი საიდუმლოების ცნებასაც. პირადი საიდუმლოა ნებისმიერი პერსონალური მონაცემი, რომლის გასაიდუმლოების საფუძველსაც მისი მფლობელის გადაწყვეტილება წარმოადგენს. იურიდიულ პირებს არ გააჩნიათ პერსონალური მონაცემები. აღსანიშნავია, რომ თუკი რაიმე ფორმით გამჟღავნდა პერსონალური მონაცემები, მისი დაცვის ინტერესიც ქრება და შესაბამისად, ის აღარ არის დაცული.

აღსანიშნავია, რომ ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი რეგულირება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსიდან მომდინარეობს. საქართველოს ჯერ არ მიუღია კანონი პერსონალური მონაცემების შესახებ (მიმდინარეობს მუშაობა იუსტიციის სამინისტროში), შესაბამისად, დღეს მოქმედი კანონმდებლობა მხოლოდ ზოგად სტანდარტებს ითვალისწინებს.

მუხლი 4.5 განცხადების გადამისამართება შესაბამის ორგანოში

კანონით, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განმცხადებელს დაუყოვნებლივ აცობოს, რომ ინფორმაცია მასთან არ არის დაცული და გადაამისამართოს მოთხოვნა შესაბამის უწყებაში. ამ პროცედურებისთვის ცალკე ვადები არ არის დადგენილი. სამწუხაროდ, როგორც უკვე აღინიშნა, კანონის ამ დებულებებს, რომელსაც სამართლებრივი დახმარების პრინციპები ეწოდება, ადმინისტრაციული ორგანოები იშვიათად იცავენ.

მუხლი 4.8 საფასური

საქართველოში ინფორმაციის გამოთხოვის შესახებ განცხადების წარდგენისათვის არანაირი გადასახადი არ არსებობს, თუმცა საქართველოს კანონმდებლობა არ კრძალავს საკუთრივ საჯარო ინფორმაციისათვის ასლის გადაღების მოსაკრებლის დაწესებას. როგორც ორგანიზაცია Article 19-ის ინფორმაციის თავისუფლების 10 პრინციპშია გათვალისწინებული, ასლის გადაღების მოსაკრებელი ინფორმაციის თავისუფლების ბარიერად არ უნდა გადაიქცეს. სამწუხაროდ, 2005 წელს „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ კანონის მიღებამ სწორედ დამატებითი ბარიერი შექმნა.

პირველ რიგში, ყურადსაღებია, რომ სახელმწიფოს არანაირი ფისკალური ინტერესი არ გააჩნია აღნიშნულ მოსაკრებელთან დაკავშირებით; მისი საერთო წლიური ოდენობა იმდენად მცირეა, რომ ბიუჯეტის შემოსულობებში ფიზიკურად არც კი გამოისახება. აღნიშნული კანონის მიღებამ, სინამდვილეში, მოქალაქესთან ერთად სახელმწიფოც სირთულეების წინაშე დააყენა. თავდაპირველი ვერსიით, კანონი ითხოვდა მხოლოდ ნაღდ ანგარიშსწორებას, ყველა ადმინისტრაციულ ორგანოში სალაროს არსებობას და შემდგომში თანხის ბიუჯეტში შეტანას. როგორც აღვნიშნეთ, ასლის გადაღების მოსაკრებელი ძალიან მცირე ოდენობისაა (1 გვერდის ასლი - 0,5 ლარი, ლაზერულ პრინტერზე ამობეჭდვა - 0,10 ლარი), შესაბამისად სახელმწიფოს ადმინისტრაციული რესურსის მოცდენა ამაზე სრულიად არაადეკვატური აღმოჩნდა. გასულ წელს, დამატება შევიდა კანონში და ადმინისტრაციულ ორგანოებს უფრო მეტი თავისუფლება მიენიჭათ, შეიმუშავონ ასლის გადაღების მოსაკრებლის გადახდის წესები საკუთარი სპეციფიკის გათვალისწინებით. კანონმა აგრეთვე დაუშვა უნაღდო ანგარიშსწორებაც, როგორც ლეგიტიმური გადახდის ფორმა. სამწუხაროდ, აღნიშნულმა ცვლილებებმა მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოების მდგომარეობა შეამსუბუქა. მოქალაქეს ან არასამთავრობო ორგანიზაციას კვლავ აქვს ვალდებულება იცოდეს, რა არის ადმინისტრაციული ორგანოს პრეფერენცია: ნაღდი თუ უნაღდო ანგარიშსწორება; ინფორმაცია მიიღოს მხოლოდ გადახდის დამადასტურებელი ქვითრის წარდგენის შემდეგ; გადაიხადოს ზედმეტი თანხა საბანკო მომსახურებისათვის; დაკარგოს დრო, რადგან ადმინისტრაციული ორგანოების პრაქტიკის თანახმად, ისინი შეიმუშავენ ე.წ. შუალედურ წერილებს, სადაც განმცხადებლებს აცნობებენ გადაწყვეტილებისა და გადასახდელი თანხის ოდენობის შესახებ.

კანონი არანაირ გამონაკლისს არ უშვებს ინფორმაციის მომთხოვნების ან მათი მიზნების მიხედვით; თუმცა, ასლის გადაღების მოსაკრებლის გადახდის თვითნებური ხასიათი ზოგჯერ განაპირობებს

გარკვეული გამონაკლისების დაშვებას. მაგალითად, დაწესებულებამ შეიძლება მოსაკრებელი არ გადაახდევინოს მოქალაქეს, მაგრამ გადაახდევინოს იურიდიულ პირს, ან პირიქით, იმის მიხედვით, თუ რომელი მათგანი არის მისთვის მისაღები.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი აბსოლუტურად ყველა საჯარო დაწესებულებაზე ვრცელდება და ტარიფები საკმაოდ მკაფიოდ არის დადგენილი, არსებობს ამ კანონისგან გადახვევის პრაქტიკაც. ამის მაგალითია საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო ახდენს უძრავ-მოძრავი ქონების, იურიდიული პირების და სხვა ვალდებულებების რეგისტრაციას. ისეთი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისთვის კი, რომლის დამუშავებაც აღნიშნულ უწყებას კანონით ევალება, „საჯარო რეესტრის შესახებ“ კანონი გაცილებით მაღალ გადასახადს აწესებს (მაგ., უძრავი ქონების ამონაწერი - 15 ლარი). ბოლო დროს საქართველოში შეინიშნება სახელმწიფო აპარატის სტრუქტურული ერთეულების საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად გადაქცევის ტენდენცია. აღნიშნული ცვლილება, გარდა ამ უწყებების დამოუკიდებლობისა, ნიშნავს მათ შესაძლებლობას, მიიღონ კანონით ნებადართული შემოსავლები⁴. ე.წ. საინფორმაციო მომსახურება („საჯარო რეესტრის შესახებ“ კანონის თავდაპირველ ვერსიაში სწორედ ასე ერქვა ხსენებული საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღებას) კი, სამწუხაროდ, კიდევ ბევრ უწყებაში შეიძლება გახდეს ლეგიტიმური შემოსავლის წყარო. მით უმეტეს, აღნიშნული „მომსახურება“ ითვალისწინებს დაჩქარებულ და შესაბამისად, უფრო ძვირ პროცედურებსაც.

ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ ასლის გადასახადი არც ისე მაღალია (თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ არც საბაზრო ღირებულებაზე ნაკლებია) მისი გადახდის სისტემა იმდენად მოუქნელია და ფისკალური ეფექტი იმდენად მცირე, რომ მხოლოდ ერთ მიზანს ემსახურება - ბარიერი შეუქმნას ისედაც მყიფე გამჭვირვალობას საქართველოში.

მუხლი 5 **გარემოსდაცვითი ინფორმაციის შეგროვება და გავრცელება**

მუხლი 5.1(a) და (b) გარემოსდაცვითი ინფორმაციის არსებობა და ხარისხი

რაც შეეხება ხელისუფლების ორგანოების მიერ მათ ფუნქციებთან დაკავშირებული გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ფლობას და განახლებას, აქ სიტუაცია მეტად არასახარბიელოა.

1. თავდაპირველად უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირად თავად ხელისუფლების ორგანოთა ფუნქციები არ არის ბოლომდე ნათელი, რომ არაფერი ვთქვათ ფუნქციის შესაბამისი ინფორმაციის ფლობაზე. ეს ბუნდოვნება, ძირითადად, გამოწვეულია 2004 წლიდან გარემოსდაცვითი მმართველობის სისტემის მუდმივი რეფორმირებით, რომელიც მათ შორის, მოიცავდა ინსტიტუციურ ცვლილებებსაც. ეს ცვლილებები არ იყო ერთჯერადი და წლების განმავლობაში ხორციელდებოდა; მიუხედავად ამისა, შესაძლებელია 2004 წლიდან დღემდე განხორციელებულ ინსტიტუციურ/ფუნქციურ ცვლილებებში სამი პირობითი ეტაპის გამოყოფა, რომელთაც ქვემოთ მოკლედ განვიხილავთ (ეს ფუნქციური ცვლილებები პირდაპირ ზეგვლენას ახდენს უწყებების მიერ ამა თუ იმ ინფორმაციის ფლობაზე და ამდენად მათი აქ განხილვა, მნიშვნელოვანია).

პირველ ეტაპზე (2004-2007 წ.წ.) ძირეული ცვლილებები ძირითადად სამი მიმართულებით განხორციელდა და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში გარემოს დაცვასთან და ბუნებრივი რესურსების განკარგვასთან დაკავშირებული ფუნქციების კონსოლიდაციაში გამოიხატებოდა. ასე მაგალითად, (1) გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს შეუერთდა ე.წ. „მომიჯნავე“ სახელმწიფო უწყებები, რომლებიც ცვლილებებამდე სამინისტროსთან ერთად ინაწილებდნენ სფეროს მართვის ფუნქციებს (მაგალითად, სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი, დაცული ტერიტორიების სახელმწიფო დეპარტამენტი, გეოლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი, მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის ნაწილი და სხვ.); (2) სამინისტროში, ისევე როგორც მიერთებულ უწყებებში ლიკვიდირებულ ან რეორგანიზებულ იქნა მათ დაქვემდებარებაში არსებული ერთეულები, ან შეიქმნა ახალი ერთეულები. ასეთი სახის ცვლილებების შედეგად

⁴ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ კანონის მე-13 მუხლი

ჩამოყალიბდა 2005 წელს სამინისტროში, მაგალითად, გარემოს დაცვის ინსპექცია - საკონტროლო-სამონიტორინგო უფლებებით აღჭურვილი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება. გარემოსდაცვითი კონტროლის ფუნქციები, ინსპექციის ჩამოყალიბებამდე, შეთავსებული ჰქონდათ სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებს. (3) გამსხვილდა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები (13-ის ნაცვლად, დღეს სამინისტროს 6 ტერიტორიული ორგანო ჰყავს) და მათ ჩამოერთვათ გარემოს დაცვასთან და ბუნებრივი რესურსების განკარგვასთან დაკავშირებული გარკვეული ფუნქციები.

მეორე ეტაპი (2007-2010 წ.წ.) შედარებითი სტაბილურობით გამოირჩეოდა. ამ პერიოდში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო პასუხისმგებელი იყო ყველა გარემოსდაცვით საკითხზე, თუმცა იყო გარკვეული საკითხები, სადაც ის ინაწილებდა ფუნქციებს სხვა სახელმწიფო (მაგალითად, ჯანდაცვის, სოფლის მეურნეობის, ეკონომიკური განვითარების, შინაგან საქმეთა სამინისტროები) და/ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან. ამ უწყებებს შორის უფლებამოსილებები და ვალდებულებები ყოველთვის ნათლად არ იყო გამოიჯნული; ასევე იყო საკითხები, რომლებიც არ ექცეოდა არცერთი უწყების რეგულირების/ფუნქციის ქვეშ (მაგალითად, ნარჩენების მართვის გარკვეული ასპექტები, გენმოდიფიცირებული ორგანიზმები, ინვაზიური სახეობები).

ამ პერიოდში განხორციელდა უმნიშვნელოვანესი ცვლილება, რომელმაც ბუნებრივი რესურსების განკარგვის სფეროში ფუნქციათა გადანაწილების სურათი შეცვალა. კერძოდ, 2008 წლის დასაწყისში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ჩამოერთვა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის (ხე-ტყის დამზადების, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების, თევზჭერის, სამონადირეო მეურნეობის წარმოების, სოჭის გირჩით, თეთრყვავილას ბოლქვებით და ყოჩივარდას გორგლებით ექსპორტის მიზნით სარგებლობის) ლიცენზირების უფლებამოსილება და ეს ფუნქცია, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კვოტების დადგენის ფუნქციასთან ერთად, გადაეცა ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ ამ სფეროში შეინარჩუნა მხოლოდ კვოტების შეთანხმების ფუნქცია.

გარდა აღნიშნულისა, 2010 წლის ივლისში ეკონომიკური განვითარების სამინისტრომ შეიცვალა სახელწოდება და მას "ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო" ეწოდა. უწყების სახელწოდების ცვლილებას, ბუნებრივად, ფუნქციური ცვლილებებიც უნდა მოჰყოლოდა, თუმცა დღემდე მეტ-ნაკლებად ცნობილ ფუნქციად მხოლოდ "მდგრადი განვითარების სტრატეგიის მომზადება და მისი ხელშეწყობი სახელმწიფო პროგრამის შემუშავება" რჩება.

ხელისუფლების ორგანოთა შორის ფუნქციათა გადანაწილების **მესამე ეტაპი** 2011 წლის თებერვალ-მარტში დაიწყო და ის ძირითადად, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში მოქცეული ფუნქციების ნაწილის სხვა უწყებებისთვის გადაცემაში გამოიხატა⁵. „რეორგანიზაციის შედეგად ბუნებრივი რესურსების მართვასა და სარგებლობასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებანი ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გადაეცა (სსიპ "სატყეო სააგენტო", სსიპ სატყეო საბაზისო საწარმო მეურნეობა, ბირთვული და რადიაციული საქმიანობის რეგულირებასთან დაკავშირებული საკითხები, გეოლოგიურ გარემოში სასარგებლო წიაღისეულის მართვის და სივრცული ინფორმაციის ფუნქციები). იუსტიციის სამინისტროს სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს გადაეცა: მიწების მიწობრიობის შეცვლასთან, სახელმწიფო ტყის ფონდის საზღვრების დადგენასთან, სახელმწიფო ტყის ფონდის გაზრდასა და შემცირებასთან დაკავშირებული ფუნქციები. ნაპირდაცვის საკითხებთან დაკავშირებული ფუნქციის შესრულებას რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო უზრუნველყოფს“⁶. რეფორმირების ამ ტალღას მოჰყვა ასევე 2005 წელს ჩამოყალიბებული ერთიანი გარემოსდაცვითი მკონტროლებელი ორგანოს - გარემოს დაცვის ინსპექციის - ლიკვიდირება. ვინ და როგორ შეასრულებს, ან საერთოდ, შეასრულებს, თუ არა ინსპექციის ფუნქციებს რომელიმე ორგანო, დღემდე უცნობია.

2. კანონმდებლობა არ ადგენს, რომელი საჯარო დაწესებულება რა სახის ინფორმაციას უნდა აგროვებდეს და ფლობდეს. როგორც წესი, იგულისხმება, რომ გარემოსდაცვით ინფორმაციას აგროვებს და ფლობს

⁵ სამინისტრომ ასევე შეიცვალა დასახელება; დღეს ამ სამინისტროს დასახელებაა „გარემოს დაცვის სამინისტრო“.

⁶ იხ. http://moe.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=40&info_id=1424

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, თუმცა, პრაქტიკიდან გამომდინარე, სხვა საჯარო დაწესებულებებიც ფლობენ (უნდა ფლობდნენ) გარემოსდაცვით ინფორმაციას (განსაკუთრებით, ზემოთ აღწერილი ფუნქციური ცვლილებების გამო).

არსებობს ნორმატიული აქტი, რომელიც განსაზღვრავს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შედგენის წესს⁷ და რომელიც იძლევა იმ ადმინისტრაციული ორგანოების იდენტიფიცირების საშუალებას, რომელთაც შესაძლოა გააჩნდეთ გარემოსდაცვითი ინფორმაცია. 2010 წლის ნოემბერში ამ აქტში შეტანილ იქნა ცვლილებები, მათ შორის, იმის გამო, რომ ნორმატიულ აქტში მოხსენიებული ადმინისტრაციული ორგანოები ან უკვე აღარ არსებობდნენ ან დაემატათ ახალი ორგანოები. მოსალოდნელია, რომ აღნიშნულ ნორმატიულ აქტში კვლავ იქნება შესატანი ცვლილებები, მას შემდეგ რაც 2011 წლის თებერვალ-მარტში ინიცირებული ინსტიტუციური ცვლილებების დასრულების შემდეგ უფრო ნათელი გახდება ხელისუფლების ორგანოთა ახალი ფუნქციები.

აქვე ყურადსაღებია, რომ ზემოაღნიშნული ნორმატიული აქტი ითვალისწინებდა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ვალდებულებას, ეწარმოებინა გარემოს მდგომარეობის ამსახველი დინამიური მონაცემთა ბაზა, გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების სტრუქტურის შესაბამისად. ეს ვალდებულება, 2010 წლის ნოემბერში ცვლილებების განხორციელების შემდეგ, სამინისტროს (და არც რომელიმე სხვა უწყებას) უკვე აღარ გააჩნია.

რაც შეეხება ინფორმაციის (მონაცემთა) გაცვლას, თავად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში შემავალ სტრუქტურულ ერთეულებს შორის, როგორც წესი, მათ გააჩნიათ თავისი ფუნქციების შესაბამისი მონაცემთა ბაზები, თუმცა ეს მონაცემთა ბაზები არ არის ურთიერთდაკავშირებული. ინფორმაციის გაცვლა სამინისტროს ერთეულებს შორის ხდება პრაქტიკული საჭიროებებიდან გამომდინარე; სამინისტროში დღემდე არ არსებობს (და არც ოდესმე ყოფილა) ინფორმაციის გაცვლის ინსტიტუციონალიზებული სისტემა.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის მონაცემთა გაცვლას, აქ მონაცემების გაცვლა ხდება მაშინ, თუ ინფორმაციის გაცვლა ამა თუ იმ კონკრეტულ შემთხვევაში კანონის მოთხოვნაა; მაგალითად, როდესაც ერთი ადმინისტრაციული ორგანო მონაწილეობს მეორე ორგანოს მიერ წარმოებულ ადმინისტრაციულ პროცედურაში. კიდევ ერთ მაგალითად შეიძლება განხილულ იქნეს ზემოთ ხსენებული პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული „გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შედგენის წესი“. ეს ნორმატიული აქტი განსაზღვრავს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებმაც უნდა მიაწოდონ განსაზღვრული სახის ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შემდგენ ადმინისტრაციულ ორგანოს.

2009 წლის ივლისში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს შექმნის შესახებ“, რომლის მიზანია სახელმწიფო დაწესებულებებს შორის მონაცემთა გაცვლის სისტემის შექმნა, უსაფრთხოების სტანდარტების ჩამოყალიბება და ა.შ. თუმცა, ჯერჯერობით სააგენტო შემოიფარგლება ყველა სამთავრობო ელექტრონული რესურსის ერთ ვებ-გვერდზე განთავსებით; ამდენად, მონაცემთა უსაფრთხოებაზე, ხარისხზე, გაცვლის თავისებურებებზე და ა.შ. მსჯელობა შეუძლებელია.

სამწუხაროდ, საქართველოში ელექტრონული გამჭვირვალობის შესახებ კანონმდებლობა არ არსებობს, არც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი მოიცავს რაიმე ისეთ დებულებას, რომელიც ასეთ შემთხვევაში რეგულაციური იქნებოდა. თუმცა, ვინაიდან ამავე კანონის მიხედვით, ინფორმაციის ფორმატს მნიშვნელობა არ აქვს, ელექტრონული რეესტრების გამჭვირვალობის საკითხი საერთოდ არ არის საკამათო.

რაც შეეხება ინფორმაციის გაცვლის/მიწოდების საფასურს, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ორგანოების სამართლებრივი ურთიერთდახმარების

⁷ საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 25 ივნისის №389 ბრძანებულება „გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შედგენის წესის თაობაზე“ და მასში 2010 წლის 1 ნოემბერს შეტანილი ცვლილებები (საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 1 ნოემბერის №876 ბრძანებულება)

ვალდებულებას და ასეთი დახმარების გაწევისთვის ხარჯების ანაზღაურების ვალდებულებას, თუ ხარჯები აღემატება 50 ლარს. ყურადსაღებია, რომ ეს ვალდებულება არ ეხება ისეთ შემთხვევებს, როდესაც დახმარების ვალდებულება ადმინისტრაციულ ორგანოს კანონმდებლობით აქვს დაკისრებული. ასეთ შემთხვევად უნდა განვიხილოთ, მაგალითად, გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შედგენისას ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ინფორმაციის/მონაცემების მიწოდება მოხსენების შემდგენი ადმინისტრაციული ორგანოსთვის. გარდა იმისა, რომ ჩარჩო-კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“ აწესებს ეროვნული მოხსენების შედგენისას ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულებას, კანონი ასევე განმარტავს, რომ ინფორმაცია მიწოდებული უნდა იყოს უსასყიდლოდ.

ზოგადად, უნდა ითქვას, რომ სახელმწიფო დაწესებულებები ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრაქტიკას არ მისდევენ, თუმცა მოთხოვნის შემთხვევაშიც, კანონის ფართო ინტერპრეტაციისგან თავს იკავებენ. როგორც მთავრობა აღნიშნავს ანგარიშში, „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონის თანახმად, გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების (მონიტორინგის) შედეგები ხელმისაწვდომია საზოგადოებრიობისათვის - თუმცა ერთია, რას ამბობს კანონი და მეორეა, რა ხდება პრაქტიკაში. როგორც ზემოთ უკვე გავუსვით ხაზი, ასეთი ინფორმაცია არ შეიძლება გასაიდუმლოვდეს, უფრო მეტიც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 42-ე მუხლის კიდევ ერთი პუნქტის თანახმად, მონიტორინგის და აუდიტის ანგარიშებიც ასეთ კატეგორიას მიეკუთვნება. მიუხედავად აღნიშნულისა, საქართველოს კანონმდებლობა მაინც არ შეესაბამება კონვენციის სულისკვეთებას. კონვენცია სულაც არ გულისხმობს იმას, რომ ადამიანებმა ხანგრძლივი და ძვირი პროცედურებით მიაღწიონ ინფორმაციის მიღებას. არამედ, მათ მოთხოვნის გარეშე, საჯარო დაწესებულებების ფასილიტაციის შედეგად უნდა დაიკმაყოფილონ ეს ინტერესი.

პრობლემად მაინც რჩება ის, რომ პროაქტიული გამოქვეყნების ვალდებულების შესრულება მაშინაც კი სათუთაა, როცა ეს კანონში პირდაპირ არის გათვალისწინებული. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, პრობლემად რჩება ასევე საჯარო რეესტრების თემაც, მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღების დღიდან ყველა საჯარო დაწესებულებას აქვს ვალდებულება შეიმუშავოს საჯარო რეესტრი.

კოდექსის 35-ე მუხლის თანახმად: საჯარო დაწესებულება ვალდებულია შეიტანოს ამ დაწესებულებაში არსებული საჯარო ინფორმაცია **საჯარო რეესტრში**. საჯარო რეესტრში შეტანილი უნდა იქნეს საჯარო ინფორმაციაზე მითითება მისი მიღებიდან, შექმნიდან, დამუშავებიდან ან გამოცემიდან 2 დღის ვადაში საჯარო ინფორმაციის დასახელების, მიღების თარიღის, იმ ფიზიკური ან იურიდიული პირის, საჯარო მოხელის, საჯარო დაწესებულების დასახელების მითითებით, რომლისგანაც შემოვიდა ან რომელსაც გაეგზავნა ეს ინფორმაცია.

კონვენციის განხორციელების შესახებ ეროვნულ ანგარიშში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო აღნიშნავს, რომ კანონმდებლობა ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო რეესტრის წარმოების ვალდებულებას, თუმცა არაფერს ამბობს, როგორ ასრულებენ ამ მოთხოვნას საჯარო დაწესებულებები, მათ შორის, თუნდაც თავად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო. საქმე იმაშია, რომ სამინისტროს დღემდე არ გააჩნია მსგავსი რეესტრი; ვალდებულების შეუსრულებლობის მიზეზად, ზაკ-ის ამოქმედებიდან 10 წლის შემდეგაც კი, საჯარო ინფორმაციის რეესტრის ერთიანი ფორმის არარსებობა სახელდება.

აღსანიშნავია, რომ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო აღნიშნულ ნორმას რომ იცავდეს, მას აღარ მოუწევდა იმპროვიზაცია 10 დეკემბრის ანგარიშებში და ინფორმაციის გაცემის თაობაზე ადრე მიღებულ გადაწყვეტილებებსაც, როგორც პრეცედენტებს, წარმატებით გამოიყენებდა. წლების მანძილზე, მთავრობა საჯარო რეესტრების არარსებობას ხსნიდა იმით, რომ მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა არ გააჩნდა ამისათვის. ამ ეტაპზე ადმინისტრაციული ორგანოების კომპიუტერიზაციისა და ქსელის პრობლემა აღარ არსებობს. რაც შეეხება არქივების დიგიტალიზაციას, ეს მართლაც დიდ რესურსებთან შეიძლება იყოს დაკავშირებული, თუმცა ადმინისტრაციულ ორგანოებს შეუძლიათ ახლა დაიწყონ რეესტრის წარმოება, ხოლო არქივის მასალები კი პერიოდულად შემატონ მას.

გაუგებარია, რას გულისხმობს მთავრობა, როდესაც ამბობს, რომ ინფორმაციის გამოქვეყნება ძვირი უჯდება. კონვენციით გათვალისწინებული ყველა ინფორმაცია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს უნდა გააჩნდეს, კონვენცია საკმაოდ მოქნილია და ამბობს, რომ სახელმწიფოს შეუძლია ან გამოაქვეყნოს და ან სხვა ფორმით გახადოს ხელმისაწვდომი ეს ინფორმაცია. შეუძლებელია

სამინისტროს მიერ საკუთარ ვებ-გვერდზე ინფორმაციის გამოქვეყნება ისეთ დანახარჯებთან იყოს დაკავშირებული, რომ ამან გაამართლოს მთვარობის მიერ კონვენციის მოთხოვნათა შეუსრულებლობა.

მუხლი 5.1(c) გარემოსდაცვითი საგანგებო ინფორმაცია

„ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საგანგებო სიტუაციის შესახებ ინფორმაცია მოიცავს მონაცემებს საგანგებო სიტუაციის და შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული საინჟინრო, რადიაციული, ქიმიურ-ბაქტერიოლოგიური, სახანძრო, ეკოლოგიური ვითარებების, აგრეთვე საგანგებო სიტუაციის დროს მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის და მათი უსაფრთხოების მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა თაობაზე. ამავე კანონის თანახმად, საგანგებო სიტუაციის შესახებ ინფორმაცია საჯაროა, გარდა იმ ინფორმაციისა, რომლის გავრცელებაც აკრძალულია საქართველოს კანონმდებლობით, ხოლო შესაბამისი პირების მხრიდან ინფორმაციის დაფარვა, მისი დაგვიანებით ან განზრახ გაყალბებული სახით წარდგენა აკრძალულია.

სამწუხაროდ, ამ აკრძალვას დიდი მნიშვნელობა არ გააჩნია, რადგან საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი უბრალოდ არ ითვალისწინებს შესაბამის პასუხისმგებლობას. სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა გათვალისწინებულია ბირთვულ ან რადიოაქტიურ ობიექტზე ავარიის ან უბედური შემთხვევის შესახებ ინფორმაციის დაფარვის ან დამახინჯების შემთხვევაში. ასევე, სიცოცხლისათვის ან ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შემქმნელი გარემოების შესახებ ინფორმაციის დამალვის ან გაყალბებისათვის. ეს ყველაფერი კი იმას გულისხმობს, რომ მხოლოდ უკიდურეს - თითქმის გამოუსწორებელი ზიანის შემთხვევაში შეიძლება დაკვალიფიცირდეს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის გაუცემლობა სისხლის სამართლის დანაშაულად.

მუხლი 5.2 გარემოსთან დაკავშირებული ხელმისაწვდომი ინფორმაცია, ინფორმაციის გავრცელების პრაქტიკული ზომები

საქართველოში არ არსებობს გარემოსთან დაკავშირებული ინფორმაციის ერთიანი მონაცემთა ბაზა. უკანასკნელ პერიოდში „ორჰუსის ცენტრი“ ცდილობს, თავის ვებ-გვერდზე მოახდინოს საჯარო დაწესებულებებში არსებული გარემოსთან დაკავშირებული სხვადასხვა სახის ხელმისაწვდომი ინფორმაციის განთავსება. ამ ეტაპისთვის ვებ-გვერდზე განთავსებული ინფორმაცია მეტად არასრულყოფილია, არასისტემურია და ხშირ შემთხვევაში, მოძველებულია.

მუხლი 5.5 ინფორმაციის გავრცელება: სტრატეგიული და ნორმატიული მასალები

გარემოსთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების, სტრატეგიისა და პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტების, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშების გავრცელების პრაქტიკას მთავრობა თანმიმდევრულად არ მისდევს. როგორც აღვნიშნეთ, მთავარი პრობლემა ის არის, რომ მთავრობა ზოგადად არ მისდევს ღიაობის პოლიტიკას და მოთხოვნის გარეშე დეტალურ და მნიშვნელოვან ინფორმაციას, როგორც წესი, არ ავრცელებს. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ის საკმარისად პროაქტიულია, მოძველებული, არასრულყოფილი ან განზოგადებული ინფორმაციის გამოქვეყნებით შემოიფარგლება. აღნიშნული ეხება „ორჰუსის ცენტრის“ ვებ-გვერდზე განთავსებულ ინფორმაციასაც.

მუხლი 5.6 მწარმოებლების მიერ ინფორმაციის გავრცელების ხელშეწყობა

საქართველოს მთავრობას დღემდე არ გადაუდგამს რაიმე ნაბიჯები კონვენციის 5.6 მუხლის მოთხოვნათა შესრულების ხელშეწყობად. უფრო მეტიც, საქართველომ 2011 წლის მარტში გააუქმა ის ერთადერთი მოთხოვნა პროდუქციის ეკომარკირებაზე, რომელსაც ითვალისწინებდა „გარემოს დაცვის შესახებ“ 1996 წლის ჩარჩო-კანონი⁸. იგივე კანონი (მე-20 მუხლი) ითვალისწინებს ზოგად მოთხოვნებს გარემოსდაცვითი

⁸ 1996 წელს მიღებული „გარემოს დაცვის შესახებ“ ჩარჩო-კანონის მე-19 მუხლი ითვალისწინებდა, მომხმარებელთა უკეთ ორიენტირებისა და ეკოლოგიურად სუფთა პროდუქციის წარმოების სტიმულირების მიზნით, ეკოლოგიურად სუფთა პროდუქციისთვის ეკომარკის მინიჭების შესაძლებლობას. მუხლში ჩამოყალიბებული იყო მხოლოდ ზოგადი ნორმები, რომელთა დეტალიზება უნდა განხორციელებულიყო სპეციფიურ ნორმატიულ აქტში. ამდენად, მოგვიანებით (1999 წელს) გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებულ იქნა ეკომარკირების დეტალური წესი. იმდენად, რამდენადაც 2011 წლის 11 მარტს „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონში

აუდიტის შესახებ⁹ და განმარტავს, რომ საზოგადოების წარმომადგენლებს აქვთ უფლება მოითხოვონ გარემოსდაცვითი აუდიტის შედეგების გაცნობა. კანონი აყალიბებს გარემოსდაცვით აუდიტთან დაკავშირებულ ძალზე ზოგად ნორმებს, ხოლო ნორმატიული აქტი, რომელიც განსაზღვრავდა დეტალურ მოთხოვნებს დღემდე არ არის შემუშავებული და მიღებული (ამას მოითხოვდა თავად „გარემოს დაცვის შესახებ“ ჩარჩო-კანონი).

მუხლი 5.8 პროდუქტის შესახებ ინფორმაცია

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, „გარემოს დაცვის შესახებ“ ჩარჩო-კანონის ეკომარკირების შესახებ მუხლი გაუქმებულ იქნა 2011 წლის მარტში. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს სურსათის ეტიკეტირებასთან დაკავშირებულ ნორმებს. 2005 წლის დასასრულს მიღებული „სურსათის უვნებლობისა და ხარისხის შესახებ“ კანონის მე-19 მუხლი აყალიბებს სურსათის ეტიკეტირების ზოგად წესს; ხოლო ამ მუხლზე დაყრდნობით სურსათის ეტიკეტირების დეტალურ წესებს განსაზღვრავს სოფლის მეურნეობის მინისტრის ბრძანებით 2009 წლის დასასრულს დამტკიცებული დებულება „სურსათის ეტიკეტირებისადმი დამატებითი მოთხოვნების დამტკიცების შესახებ“. დებულებით განსაზღვრულია სურსათის ეტიკეტირებისადმი ისეთი სტანდარტული მოთხოვნები, როგორიცაა სურსათის დასახელება, ინგრედიენტები, კვებითი ღირებულება და სხვ. ეს დებულება ასევე ავალდებულებს მწარმოებელს/დისტრიბუტორს, ბიოტექნოლოგიის გამოყენებით სურსათის დამზადებისას, იმ შემთხვევაში, თუ სურსათის შემადგენლობაში გენეტიკურად მოდიფიცირებული კომპონენტები სურსათის საერთო მასის 0.9%-ზე მეტია, აღნიშნოს ამის შესახებ ეტიკეტზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია „სურსათის უვნებლობისა და ხარისხის შესახებ“ კანონი 2005 წელს იქნა მიღებული, მაგრამ მისი ეფექტური მოქმედება მხოლოდ ეხლა იწყება.

მუხლი 5.9 დამაბინძურებელთა გარემოში გაშვებისა და გადატანის რეესტრები (PRTRs)

საქართველოს მთავრობას რაიმე მნიშვნელოვანი ნაბიჯები კონვენციის 5.9 მუხლის მოთხოვნათა შესასრულებლად არ გადაუდგამს, თუ არ ჩავთვლით მთავრობის ანგარიშშივე აღნიშნულ 2009 წელს დაწყებულ პროექტს¹⁰, რომლის მიზანს დამაბინძურებელთა გარემოში გაშვებისა და გადატანის რეესტრის მოდელის შემუშავება წარმოადგენს. ოფიციალური ინფორმაციით, პროექტი უნდა დასრულებულიყო 2011 წლის თებერვალში; პროექტის შედეგებზე საუბარი ამ ეტაპზე ჯერ კიდევ შეუძლებელია. მთავრობის ანგარიშში ასევე აღნიშნულია, რომ მომზადებულია დამაბინძურებელ ნივთიერებათა გარემოში გაშვებისა და გადატანის ეროვნული რეესტრის შექმნის შესაძლებლობების ანალიზი. მსგავსი ანალიზი, სამწუხაროდ, საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი არ ყოფილა.

მუხლი 6

საზოგადოების მონაწილეობა საქმიანობათა გარკვეულ სფეროებში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში

მუხლი 6.1 საქმიანობები, რომლებზეც ვრცელდება კონვენციის მე-6 მუხლის მოთხოვნები

კონვენციის მე-6 მუხლის მოთხოვნები ძირითადად ვრცელდება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაზე და ასევე, გადაწყვეტილების მიღების ორ სხვა პროცედურაზე, რომლებიც ასევე მოკლედ არის აღწერილი ქვემოთ.

შეტანილი ცვლილებებით, ეკომარკირებასთან დაკავშირებული მუხლი ამოღებულ იქნა, გაუქმებულად ითვლება ეკომარკირების 1999 წელს დამტკიცებული დეტალური წესიც.

⁹ კანონი ამბობს, რომ გარემოსდაცვითი აუდიტი შეიძლება ჩატარდეს საქმიანობის სუბიექტის ინიციატივით ან გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გადაწყვეტილებით საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ განსაკუთრებულ შემთხვევებში. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, აუდიტის ხარჯებს გაიღებს სამინისტრო.

¹⁰ „საქართველოში დამაბინძურებელთა გარემოში გაშვებისა და გადატანის ეროვნული რეესტრის შემუშავების შესაძლებლობების გაძლიერება და ქიმიკატების საერთაშორისო მართვისადმი სტრატეგიული მიდგომის განხორციელების მხარდაჭერა“; პროექტი ხორციელდება გაერო-ს ტრეინგებისა და კვლევების ინსტიტუტის (UNITAR) ტექნიკური და „ქიმიურ ნივთიერებათა საერთაშორისო მართვისადმი სტრატეგიული მიდგომის“ (SAICM) სწრაფი დაწყების პროგრამის სატრასტო ფონდის (QSP TF) ფინანსური დახმარებით.

1. გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცედურა

ამ ნებართვის გაცემის პროცედურებს ამჟამად განსაზღვრავს ორი ნორმატიული აქტი:

1. „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ 2005 წ. 24 ივნისის კანონი - ეს არის ჩარჩო კანონი, რომელიც ადგენს საქართველოში მოქმედი ლიცენზიებისა და ნებართვების სახეებს (ჩამონათვალს) და განსაზღვრავს ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების სტანდარტულ წესებს. გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შემთხვევაში, კანონი ამბობს, რომ მის გაცემაზე გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იქნეს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს წესი (საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესისგან განსხვავებით) შეუძლებელს ხდის საზოგადოების მონაწილეობას გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.

2. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ 2007 წ. 13 დეკემბრის კანონი¹¹ - ეს კანონი განსაზღვრავს გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას (გზმ) დაქვემდებარებული საქმიანობების ჩამონათვალს, გზმ-ს ჩატარების ზოგად წესებს, გზმ-ს ჩატარების ვალდებულებისგან გათავისუფლების პირობებს, გზმ-ს შედეგის პროცესში საქმიანობის ინიციატორის მიერ დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ საზოგადოების ინფორმირების, კომენტარების მიღების და საჯარო განხილვის ჩატარების ვადებსა და წესებს. ეს კანონი ასევე ადგენს პროცედურებს ისეთი შემთხვევებისთვის, როდესაც დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელებისთვის აუცილებელია მშენებლობის ნებართვის მოპოვება; სხვა სიტყვებით, კანონი ერთმანეთთან აკავშირებს გზმ-სთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურას მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურასთან.

ამ სფეროში არსებული სიტუაციის ნათლად წარმოდგენისთვის, აქვე უნდა დაზუსტდეს შემდეგი:

ზემოთ აღნიშნული „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის მიღებამდე, კონვენციის მე-6 მუხლის მოთხოვნები ვრცელდებოდა **გარემოსდაცვითი ნებართვის** გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაზე. 1997-2005 წ.წ. პერიოდში („ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის ამოქმედებამდე) საქართველოში მოქმედებდა კანონი „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“, რომელიც ადგენდა გზმ-სთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილების მიღების (გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის) პროცედურას.

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ ჩარჩო-კანონმა და მის შესასრულებლად მიღებულმა სხვა ნორმატიულმა აქტებმა რადიკალურად შეცვალეს გზმ-სთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა. აქ შეუძლებელია ყველა ცვლილებისა და განსხვავების აღწერა, მაგრამ მოვიყვანო მხოლოდ რამოდენიმე ძირითადს:

(ა) ნებართვის სახელწოდება

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონით შეიცვალა ნებართვის სახელწოდება. კერძოდ, გზმ-სთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურას 2005 წლამდე ეწოდებოდა **გარემოსდაცვითი ნებართვის** გაცემის პროცედურა. 2005 წელს კი, პროცედურას ეწოდა **გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის** გაცემის პროცედურა, იმ მიზეზით, რომ ასეთი დასახელება, თითქოს, უფრო უკეთ ასახავდა ნებართვის შინაარსს.

(ბ) გზმ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობები

1997-2005 წლებში მოქმედი „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ კანონი განსაზღვრავდა იმ საქმიანობათა ამომწურავ ჩამონათვალს, რომელიც ექვემდებარებოდა გზმ პროცედურას. მართალია, ჩამონათვალი არ იყო სრულყოფილი მასში მოქცეულ საქმიანობათა ფორმულირების თვალსაზრისით (საქმიანობების განსაზღვრებები მოითხოვდა დახვეწას, ზღვრები გადახედვას), მაგრამ ის შეესაბამებოდა ორჰუსის კონვენციის პირველ დანართში მოცემულ საქმიანობებს და უფრო მეტიც, მოიცავდა ისეთ

¹¹ ამ კანონის მიღებამდე ძალაში იყო დროებითი დებულება „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ“ (დამტკიცებულ იქნა საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 1 სექტემბრის №154 დადგენილებით). 2005 წლის დროებითი დებულებისა და 2007 წლის დეკემბერში მიღებული კანონის ნორმები პრაქტიკულად არ განსხვავდება ერთმანეთისგან. ფაქტიურად, კანონმა ჩაანაცვლა დროებითი დებულება.

საქმიანობებს, რომლებიც არ არის ჩამოთვლილი კონვენციის დანართში.

ამჟამად მოქმედი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონი (მუხლი 4) ასევე განსაზღვრავს იმ საქმიანობათა ამომწურავ ჩამონათვალს, რომელიც ექვემდებარება გზშ პროცედურას. ამ კანონით განსაზღვრული საქმიანობათა ჩამონათვალი უფრო შეზღუდულია და აღარ მოიცავს ბევრ ისეთ საქმიანობას, რომელსაც მოიცავდა „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ კანონით დადგენილი ჩამონათვალი. კერძოდ, გზშ პროცედურას აღარ ექვემდებარება ისეთი საქმიანობები, როგორცაა, მაგალითად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება (ნავთობისა და გაზის მოპოვების გარდა, იხ. ქვემოთ), ბირთვული რეაქტორებისა და ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობა, სასოფლო-სამეურნეო და კვების მრეწველობის საწარმოები, ხე-ტყის გადამამუშავება, ქაღალდის, ტყავისა და საფეიქრო მრეწველობა, ზოგიერთი სახის ინფრასტრუქტურული პროექტები, სექტორული გეგმები და პროგრამები და სხვ.

რაც შეეხება ორჰუსის კონვენციის პირველ დანართთან შესაბამისობას, „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული ჩამონათვალი არ მოიცავს კონვენციის პირველი დანართის პირველი და მე-3 პუნქტის რამოდენიმე ქვეპუნქტით, ასევე მე-7, მე-10, მე-11, მე-12, მე-15, მე-16 და მე-19 პუნქტებით განსაზღვრულ საქმიანობებს.

ყურადსაღებია კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი განსხვავება 2005 წლამდე და 2005 წლის შემდგომ მოქმედ სისტემებს შორის. 2005 წლამდე კანონით დადგენილ ჩამონათვალში მოქცეული საქმიანობა ექვემდებარებოდა გზშ პროცედურას განურჩევლად იმისა, თუ ვინ ახორციელებდა მას - სახელმწიფო თუ კერძო პირი. 2005 წლიდან კი, საქმიანობა ექვემდებარება გზშ პროცედურას, თუ მას ახორციელებს კერძო პირი; თუ საქმიანობის განხორციელებას გეგმავს ხელისუფლების სახელმწიფო ორგანო, ის თავისუფლდება გზშ-ს ჩატარების ვალდებულებისგან („ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პირველი მუხლი).

გამონაკლისების დაშვებაში კიდევ უფრო შორს წავიდა “ინვესტიციების სახელმწიფო ხელშეწყობის შესახებ” 2006 წლის 30 ივნისის კანონი. ეს კანონი შესაძლებელს ხდის ნებისმიერი ინვესტორის მიერ საქმიანობის დაწყებას გზშ-ს ჩატარებისა და ნებართვის მოპოვების გარეშე, იმ პირობით, რომ ის მომავალში შეასრულებს კანონმდებლობის ამ მოთხოვნებს.

(გ) ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და საზოგადოების მონაწილეობა

1997-2005 წლებში მოქმედი კანონმდებლობით გზშ ანგარიშის ხარისხის შემოწმებისთვის (ანუ სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარებისთვის) და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღებისთვის გათვალისწინებული იყო სამი თვის ვადა. ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობით კი, ამ პროცესისთვის სულ გათვალისწინებულია 20-დღიანი ვადა.

რაც შეეხება საზოგადოების მონაწილეობას ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, აქაც მნიშვნელოვანი განსხვავებაა 2005 წლამდე და 2005 წლის შემდგომ არსებულ სისტემებში.

1997-2005 წლებში *გარემოსდაცვითი ნებართვა* გაიცემოდა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით - ეს წესი შესაძლებელს ხდის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას. ამ პერიოდში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის პროცედურა შემდეგი იყო:

გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე განაცხადის (რომელიც მოიცავდა გზშ ანგარიშს) მიღებიდან 10 დღის ვადაში, ნებართვის გამცემი ორგანო (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო) ვალდებული იყო:

- ა. გამოექვეყნებინა პრესაში ინფორმაცია დაგეგმილი საქმიანობის, საჯარო განხილვის დროისა და ადგილის შესახებ;
- ბ. განაცხადის განხილვის მთელი პერიოდის განმავლობაში (სამი თვე), უზრუნველყო გზშ ანგარიშის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა;
- გ. ინფორმაციის გამოქვეყნებიდან 45 დღის განმავლობაში მიეღო და განეხილა წერილობით წარდგენილი კომენტარები;

დ. განაცხადის მიღებიდან არაუგვიანეს ორი თვისა, ჩატარებინა საჯარო განხილვა.

ეს სისტემა ითვალისწინებდა იმის შესაძლებლობას, რომ საქმიანობის ინიციატორს სამინისტროში განაცხადის წარდგენამდე (ანუ გადაწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყებამდე) თავად მოეწყო საჯარო განხილვა გზშ ანგარიშის პროექტზე კომენტარების მისაღებად. გასათვალისწინებელია, რომ ეს იყო საქმიანობის ინიციატორის უფლებამოსილება და არა ვალდებულება.

ამჟამად საქართველოში მოქმედი სანებართვო სისტემის შესაბამისად, *გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა* გაიცემა მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით - ეს წესი არ ითვალისწინებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას.

ამჟამად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო (ნებართვის გამცემი ორგანო) არც ვალდებულია და არც უფლებამოსილი უზრუნველყოს ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა. ნებართვის გაცემაზე განაცხადის მიღების შემდეგ სამინისტრო არ არის ვალდებული:

- ა. გამოაქვეყნოს ინფორმაცია გადაწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყების შესახებ;
- ბ. უზრუნველყოს გზშ ანგარიშის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა;
- გ. მიიღოს და განიხილოს წერილობით კომენტარები (იმ შემთხვევაში, თუ საზოგადოების წარმომადგენლებმა რაიმე გზით შეიტყვეს ადმინისტრაციული პროცედურის წარმოების შესახებ);
- დ. ჩატაროს საჯარო განხილვა;
- ე. გამოაქვეყნოს ინფორმაცია მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ.

ზემოაღნიშნული ნათლად აჩვენებს, რომ ხელისუფლებამ სრულიად მოიხსნა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის ვალდებულება. სანაცვლოდ, დღეს კანონმდებლობა ავალდებულებს საქმიანობის ინიციატორს, მოახდინოს საზოგადოების ინფორმირება დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ და უზრუნველყოს საზოგადოებასთან კონსულტაცია გზშ ანგარიშის მომზადების პროცესში, ანუ მანამდე, სანამ დაიწყება ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურა. ამასთან, სამინისტრო უფლებამოსილია, გასცეს ნებართვა მაშინაც კი, როდესაც საქმიანობის ინიციატორი საზოგადოების შენიშვნებსა და მოსაზრებებს არ ითვალისწინებს.

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო თვლის, რომ ამჟამად მოქმედი ზემოთ აღწერილი სქემა, სრულად შეესაბამება კონვენციის მე-6 მუხლის მოთხოვნებს და უზრუნველყოფს საზოგადოების მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

ჩვენი აზრით, სამინისტროში ნებართვის გაცემის შესახებ განაცხადის წარდგენამდე (ანუ გადაწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყებამდე) საქმიანობის ინიციატორის მიერ საზოგადოების ინფორმირება და გზშ ანგარიშის პროექტის განსახილველად მოწოდებულ საჯარო განხილვაში საზოგადოების მონაწილეობა ვერ იქნება გაგებული, როგორც "გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა", რამდენადაც საქმიანობის ინიციატორის მიერ ჩატარებული განხილვა ადმინისტრაციულ წარმოებას არ წარმოადგენს.

თუ შევაჯამებთ, შეიძლება ითქვას, რომ ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობით, საზოგადოების მონაწილეობას უკიდურეს ფორმალბამდე იქნა დაყვანილი - საჯაროობის უზრუნველყოფა ნებართვის გამცემი ორგანოს „გარეთ“.

2. სხვა პროცედურები, რომლებზეც ვრცელდება კონვენციის მე-6 მუხლის მოთხოვნები

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კონვენციის მე-6 მუხლის მოთხოვნები გარდა გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურისა ვრცელდება ასევე, გადაწყვეტილების მიღების ორ სხვა პროცედურაზე; ესენია: (ა) ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა; და (ბ) ტყითსარგებლობის უფლების მინიჭებაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა.

(ა) ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა

ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოების ეროვნული მარეგულირებელი წესები (2002 წ.) ითვალისწინებს ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებისთვის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადების და ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოსთვის დასამტკიცებლად წარდგენის ვალდებულებას. იგივე აქტი ითვალისწინებს საზოგადოების ინფორმირების და მონაწილეობის შესაძლებლობას, თუმცა არ განსაზღვრავს კონკრეტულ პროცედურებს და მხოლოდ ზოგადი ფრაზებით შემოიფარგლება.

1997-2005 წლებში მოქმედი „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ კანონი ასევე ითვალისწინებდა სასარგებლო წიაღისეულის (მათ შორის, ნავთობისა და გაზის) მოპოვებისთვის გზშ-ს ჩატარების ვალდებულებას; თუმცა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი (გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურა), ამ კანონით, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში წარიმართებოდა. ამგვარად, ადგილი ჰქონდა ორი ნორმატიული აქტის მოთხოვნებს შორის შეუსაბამობას.

იმდენად, რამდენადაც 2005 წლიდან სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება აღარ შედის იმ საქმიანობათა ჩამონათვალში, რომელთა საწარმოებლად აუცილებელია გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა, შეიძლება ჩაითვალოს, რომ ნორმატიული აქტთა შორის შეუსაბამობას, ნავთობისა და გაზის ოპერაციების შემთხვევაში, ადგილი აღარ აქვს.

(ბ) ტყითსარგებლობის უფლების მინიჭებაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა

საქართველოს ტყის კოდექსის (1999 წ.) 27-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს ტყეებში ტყეთმომწიფობის გარეშე აკრძალული იყო ტყითსარგებლობა და სატყეო-სამეურნეო სამუშაოების წარმოება (სტიქიური უბედურების შემთხვევების გარდა)¹². 1997-2005 წლებში ტყეთმომწიფობის პროექტები ექვემდებარებოდა გზშ-სა და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის სავალდებულო პროცედურას. გარდა ამისა, საქართველოს ტყის კოდექსი (1999) მოიცავდა ორ მუხლს (35-ე და 36-ე მუხლები), რომლებიც ასევე აყალიბებდნენ საზოგადოების ინფორმირების და მონაწილეობის ზოგად ნორმებს.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2005 წლის შემდეგ გზშ-ს დაქვემდებარებულ საქმიანობათა ჩამონათვალი მნიშვნელოვნად შეიზღუდა; ჩამონათვალიდან, სხვა საქმიანობებს შორის, ამოღებულ იქნა „ტყეთმომწიფობის პროექტები“. სანაცვლოდ, მხოლოდ 2009 წლის აგვისტოში, მწვანე ალტერნატივას ინიციატივითა და ძალისხმევით, ტყითსარგებლობის მარეგულირებელ აქტში¹³ განხორციელდა ცვლილება, რომელმაც შესაძლებელი გახადა საზოგადოების მონაწილეობა ტყითსარგებლობის ლიცენზიის აუქციონზე გაყიდვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას (დაწესდა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესის გამოყენების ვალდებულება)¹⁴. ცვლილება ძალაში 2010 წლის 1 იანვარს შევიდა. ყურადსაღებია, რომ ძალაში შესვლიდან თითქმის თვენახევარში კიდევ ერთი ცვლილება იქნა შეტანილი, რომელმაც საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული ნორმის ამოქმედება 2011 წლის 1 იანვრამდე გადაავადა¹⁵. ანუ ნორმა 2010 წლის განმავლობაში მოქმედებდა მხოლოდ 1.5 თვის განმავლობაში და ის პრაქტიკაში არასდროს ყოფილა გამოყენებული. 2011 წლის 21 იანვარს კვლავ შევიდა აქტში ცვლილება და ამჯერად ნორმის ამოქმედება 2012 წლის 1

¹² ტყის კოდექსის 27-ე მუხლი, 2010 წლის ივნისში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, აღარ მოქმედებს 2010 წლის 1 აგვისტოდან.

¹³ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №132 დადგენილებაში „ტყით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

¹⁴ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №132 დადგენილებაში „ტყით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ 2009 წლის 19 აგვისტოს შეტანილი ცვლილებები.

¹⁵ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №132 დადგენილებაში „ტყით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ 2010 წლის 19 თებერვალს შეტანილი ცვლილებები.

იანვრამდე გადავადდა¹⁶.

ზემოთ აღწერილი პროცესების პარალელურად, 2010 წლის ივლისში ცვლილებები განხორციელდა ტყის კოდექსის 35-ე და 36-ე მუხლებში და საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფი ანალოგიური ნორმა გაჩნდა ტყის კოდექსშიც. გასათვალისწინებელია, რომ ტყითსარგებლობის მარეგულირებელი აქტისგან განსხვავებით, ტყის კოდექსის მიხედვით, ეს ნორმა მოქმედებს 2010 წლის 1 აგვისტოდან.

ამრიგად, ამჟამად არსებობს ორი ნორმატიული აქტი, რომელიც ტყითსარგებლობის უფლების მინიჭებაზე გადაწყვეტილების მიღებისას საზოგადოების ინფორმირების და მონაწილეობის შესაძლებლობას უზრუნველყოფს: საქართველოს 1999 წლის ტყის კოდექსი (35-ე და 36-ე მუხლები - ძალაშია 2010 წლის 1 აგვისტოდან) და საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №132 დადგენილებით დამტკიცებული „ტყით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულება“ (მუხლი 2¹ - ამოქმედდება 2012 წ. 1 იანვარს).

3. გზმ პროცესთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების სხვა სანებართვო პროცედურები

იმ შემთხვევაში, თუ საქმიანობის განსახორციელებლად საჭიროა მშენებლობის ნებართვის მოპოვებაც, გზმ პროცესი უკავშირდება სამშენებლო ნებართვის გაცემის პროცესს. ასეთ შემთხვევაში, გზმ ანგარიში, სხვა აუცილებელ დოკუმენტებთან ერთად, წარედგინება ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს (მშენებლობის ნებართვის გამცემი უწყება), რომელიც თავის მხრივ, ანგარიშს აწვდის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს, ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩასატარებლად (ანგარიშის ხარისხის შესამოწმებლად და დასკვნის მოსამზადებლად). ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა, ასეთ შემთხვევაში, ხდება მშენებლობის ნებართვის ნაწილი და მისი პირობა; ასეთ შემთხვევაში, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო აღარ გასცემს გარემოზე ზემოქმედების ნებართვას.

თავად მშენებლობის ნებართვა, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად¹⁷, გაიცემა სამ სტადიად:

- ა) I სტადია – მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცება – არა უმეტეს 30 დღისა;
- ბ) II სტადია – არქიტექტურული პროექტის, კონსტრუქციული ან/და ტექნოლოგიური სქემის შეთანხმება – არა უმეტეს 20 დღისა¹⁸;
- გ) III სტადია – მშენებლობის ნებართვის გაცემა – არა უმეტეს 10 დღისა.

აღსანიშნავია, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის მე-2 და მე-3 სტადიები მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით იწარმოება; პირველ სტადიაზე კი, ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებდა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით: განაცხადის წარმოებაში მიღების შემდეგ, ადმინისტრაციულ ორგანოს დაუყოვნებლივ უნდა გამოექვეყნებინა ცნობა საჯარო გაცნობისთვის დოკუმენტების წარდგენის შესახებ; განცხადების საჯარო გაცნობისათვის წარდგენიდან 20 დღის განმავლობაში ნებისმიერ პირს შეეძლო წარედგინა თავისი წერილობითი მოსაზრებები; ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებული იყო გაემართა საჯარო განხილვა წერილობითი მოსაზრებების წარდგენის ვადის გასვლიდან არაუგვიანეს 7 დღისა.

2010 წლის სექტემბერში მშენებლობის ნებართვის გაცემის მარეგულირებელ აქტში განხორციელდა ცვლილებები, რომელთა შედეგად, მშენებლობის ნებართვის გაცემის პირველ სტადიაზეც

¹⁶ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №132 დადგენილებაში „ტყით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების თაობაზე“ 2011 წლის 21 იანვარს შეტანილი ცვლილებები.

¹⁷ მშენებლობის ნებართვის, ისევე როგორც ნებისმიერი სხვა სახის ნებართვის თუ ლიცენზიის, გაცემის ზოგადი წესები ჩამოყალიბებულია „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ 2005 წლის კანონში. მშენებლობის ნებართვის გაცემის კონკრეტული წესები გაწერილია საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილებით დამტკიცებული „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ დებულებით. ამ აქტის მიღებამდე ძალაში იყო იდენტური დასახელების დებულება, რომელიც დამტკიცებული იყო საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №140 დადგენილებით.

¹⁸ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა გაიცემა მშენებლობის ნებართვის გაცემის ამ სტადიაზე და ამ ეტაპის დაწყებამდე საქმიანობის ინიციატორი ვალდებული მოაწივს გზმ ანგარიშის საჯარო განხილვა.

გადაწყვეტილება მიიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ეს წესი, როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, შეუძლებელს ხდის საზოგადოების მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამრიგად, დღეს მშენებლობის ნებართვის გაცემის მთელი ციკლი დახურულია საზოგადოებისთვის.

4. გზშ-ს ჩატარების ვალდებულებისგან გათავისუფლება

„გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონის თანახმად, „საქმიანობა შეიძლება გათავისუფლდეს გზშ-ისგან, თუ საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესები მოითხოვს საქმიანობის დაწყებას და ამის შესახებ გადაწყვეტილების დროულად მიღებას.“.

2005 წლიდან დღემდე, კანონის ამ მუხლის საფუძველზე, გზშ-სგან გათავისუფლდა 22 საქმიანობა, აქედან: 16 შემთხვევაში საქმიანობა ითვალისწინებდა გზშ-ის ან გზასთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაციას, 4 შემთხვევაში - მაგისტრალური გაზსადენის გარკვეული მონაკვეთების მშენებლობას, რეაბილიტაციას ან რეკონსტრუქციას, ერთ შემთხვევაში გზშ-სგან გათავისუფლდა ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობა და ბოლოს, კიდევ ერთ შემთხვევაში გზშ-სგან გათავისუფლდა ასფალტის ქარხნის მშენებლობა.

გზშ-სგან გათავისუფლებაზე მიღებული ყველა ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილება მიღებულია საქართველოს მთავრობის მიერ - გამოცემულია საქართველოს მთავრობის განკარგულებები. გზშ-სგან გათავისუფლების შემთხვევების აქ მოყვანილი რაოდენობა შესაძლოა არ იყოს სრული, ვინაიდან ბოლო წლების განმავლობაში, სამწუხაროდ, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული ყველა განკარგულება არ ქვეყნდება. რა მიზეზით არ ხდება მთავრობის ამა თუ იმ განკარგულების გამოქვეყნება, ნათელი არ არის.

მუხლი 6.2 დაინტერესებული საზოგადოების ინფორმირება

გზშ პროცესისა და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის მარეგულირებელი აქტები არ განსაზღვრავენ დაინტერესებული საზოგადოების ცნებას. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონი მოიხსენიებს ტერმინს „საზოგადოების წარმომადგენლები“, როდესაც საქმე ეხება საქმიანობის ინიციატორის მიერ ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე ჩასატარებელ საჯარო განხილვას. თავად ადმინისტრაციულ წარმოებაში (ანუ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში) საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობას, როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, კანონი არ ითვალისწინებს.

ზაკ-ი განმარტავს „დაინტერესებულ მხარეს“ და ითვალისწინებს „დაინტერესებული მხარის“ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით გამოცემისას მონაწილეობის შესაძლებლობას.

ზაკ-ის 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.*“.

ზაკ-ის 95-ე მუხლით, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას დაინტერესებული მხარე მისი მოთხოვნის საფუძველზე. მწვანე ალტერნატივა არაერთხელ შეეცადა გამოეყენებინა ზაკ-ის ეს ნორმა სხვადასხვა საქმიანობაზე გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღებისას¹⁹. მართალია, ადმინისტრაციულ ორგანოს (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს) არ გაუხდია სადავო, წარმოადგენდა, თუ არა მწვანე ალტერნატივა „დაინტერესებულ მხარეს“, მაგრამ ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართვას ვერ უზრუნველყოფდა. ასეთი არაერთი შემთხვევის გამო და ასევე, არსებული სისტემის არაეფექტურობის და ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნებთან შეუსაბამობის დემონსტრირებისთვის, 2009 წელს მწვანე ალტერნატივამ საჩივრით მიმართა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას. საქმის განხილვა დასრულდა იმით, რომ საყვედური გამოეცხადა სამინისტროს სტრუქტურაში შემაჯავლი

¹⁹ ვინაიდან გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო არ არის ვალდებული ნებართვის გაცემაზე განაცხადის მიღების შემდეგ გამოაქვეყნოს ცნობა ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ, მწვანე ალტერნატივა წინმსწრებად მოითხოვდა ამა თუ იმ საქმიანობაზე ნებართვის გაცემაზე წარმოებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართვას.

ნებართვების გამცემი სტრუქტურის ხელმძღვანელს²⁰. საქმის განხილვისას ნებართვების გამცემი სტრუქტურის ხელმძღვანელი აღნიშნავდა გადაწყვეტილების მიღების ვადის არაადეკვატურობისა და საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფის შეუძლებლობის შესახებ²¹; მიუხედავად ამისა, არანაირი ნაბიჯი იმისათვის, რომ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესი მცირედ მაინც შეცვლილიყო ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნებთან დაახლოების თვალსაზრისით, დღემდე არ გადადგმულა.

მუხლი 6.3, 6.4 და 6.5 საზოგადოების მონაწილეობის ვადები და საქმიანობის ინიციატორის როლი

საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს სკრინინგისა და სკოპინგის პროცედურებს და შესაბამისად, არც საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურები არსებობს ამ ეტაპებზე. ამასთან, როგორც ზემოთ უკვე არაერთხელ აღვნიშნეთ, ამჟამად მოქმედი სქემა საერთოდ ვერ უზრუნველყოფს საზოგადოების მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

საზოგადოების ინფორმირებისა და გზშ ანგარიშის პროექტზე შენიშვნების მისაღებად საჯარო განხილვის ჩატარების ვალდებულებას კანონი საქმიანობის ინიციატორს უწესებს. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, საქმიანობის ინიციატორი ვალდებულია:

- გზშ-ის ანგარიშის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის წარდგენამდე მოაწყოს მისი საჯარო განხილვა;
- გამოაქვეყნოს დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია, როგორც ცენტრალურ პერიოდულ ბეჭდვით ორგანოში, ისე იმ თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ტერიტორიის ფარგლებში არსებულ პერიოდულ ბეჭდვით ორგანოში (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), სადაც დაგეგმილია საქმიანობის განხორციელება.
- დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებიდან 45 დღის განმავლობაში მიიღოს და განიხილოს საზოგადოების წარმომადგენლებისაგან წერილობითი სახით წარმოდგენილი შენიშვნები და მოსაზრებები;
- დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებიდან არაუადრეს 50 და არაუგვიანეს 60 დღისა მოაწყოს გზშ ანგარიშის საჯარო განხილვა.

კანონი ითხოვს, რომ საჯარო განხილვა მოეწყოს იმ თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც დაგეგმილია საქმიანობის განხორციელება. კანონი ასევე აკონკრეტებს, რომ საჯარო განხილვაზე დასწრების უფლება აქვს საზოგადოების ნებისმიერ წარმომადგენელს. კანონი არ აკონკრეტებს სად უნდა იყოს ხელმისაწვდომი გზშ ანგარიში განხილვის პერიოდის განმავლობაში. პრაქტიკაში, გზშ ანგარიშების პროექტები, როგორც წესი, ხელმისაწვდომია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში, ორჰუსის ცენტრში და თავად საქმიანობების ინიციატორების ოფისებში, იშვიათად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შენობებში.

მუხლი 6.9 ინფორმაცია მიღებულ გადაწყვეტილებაზე

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო არ არის ვალდებული გამოაქვეყნოს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ნებართვის გაცემის ან გაცემაზე უარის თქმის შესახებ; არ არსებობს ამის პრაქტიკაც. სამინისტრო ასეთ ინფორმაციას გასცემს მოთხოვნის საფუძველზე. მოთხოვნის შემთხვევაში, სამინისტრო გასცემს როგორც მიღებული გადაწყვეტილების, ისე ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნისა და ცალკეული ექსპერტების მიერ მომზადებული დასკვნების ასლებს.

აქ ყურადღება უნდა გამახვილდეს ასევე ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის სტატუსზე. ეკოლოგიურ ექსპერტიზას ატარებს (ანუ გზშ ანგარიშის ხარისხს ამოწმებს) და დასკვნას ამზადებს კომისია, რომლის

²⁰ მწვანე ალტერნატივამ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას ანალოგიური საჩივრით 2007 წლის ნოემბერშიც მიმართა; ამ შემთხვევაშიც, საქმე დასრულდა ლიცენზიებისა და ნებართვების სამსახურის უფროსისთვის მითითების მიცემით. საქმის მასალები ხელმისაწვდომია მწვანე ალტერნატივას ვებ-გვერდზე: www.greenalt.org

²¹ იხ. ასევე გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრისთვის, გოგა ხაჩიძისთვის 2009 წ. 7 მაისს წარდგენილი ამავე სამინისტროს ლიცენზიებისა და ნებართვების სამსახურის უფროსის, ნიკოლოზ ჭახნაკიას მოხსენებითი ბარათი (№07-10/423).

შემადგენლობაში შედიან სამინისტროს თანამშრომლები; კანონი ასევე იძლევა საშუალებას, საჭიროების შემთხვევაში, მოწვეულ იქნენ „დამოუკიდებელი ექსპერტები“. კომისიის დასკვნის საფუძველზე, სამინისტრო (ლიცენზიებისა და ნებართვების სამსახური) ამზადებს ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას, რომელიც პრაქტიკულად არ განსხვავდება კომისიის დასკვნისგან (განსხვავება, როგორც წესი, მხოლოდ ის არის, რომ პირველს ხელს აწერს კომისიის თავმჯდომარე, მეორეს კი, ლიცენზიებისა და ნებართვების სამსახურის უფროსი). ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნის (რომელსაც შესაძლოა ჰქონდეს გარკვეული პირობები) საფუძველზე მიიღება გადაწყვეტილება ნებართვის გაცემის თაობაზე - მინისტრი ბრძანებით ამტკიცებს ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას. სწორედ ეს აქტია სამინისტროს საბოლოო გადაწყვეტილება.

მინისტრის ბრძანებები არ მოიცავენ რაიმე სახის დასაბუთებას; მათ აქვთ სტანდარტული ფორმა და როგორც წესი, მოიცავენ სულ რამოდენიმე ფრაზას: ბრძანებას საქმიანობაზე გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის შესახებ; მოთხოვნას, რომ ნებართვის მფლობელმა შეასრულოს ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნით გათვალისწინებული პირობები; ნებართვის ვადას (გაიცემა განუსაზღვრელი ვადით) და გადაწყვეტილების გასაჩივრების ვადას (ძალაში შესვლიდან ერთი თვე).

კანონი არაფერს ამბობს იმაზე, თუ რა სტატუსი (სარეკომენდაციო თუ სავალდებულო) აქვს კომისიის დასკვნას და/ან ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას - შეიძლება, თუ არა, რომ ეს დოკუმენტები იყოს სარეკომენდაციო ხასიათის, ხოლო სამინისტროს საბოლოო გადაწყვეტილება განსხვავდებოდეს მათგან, ისევე როგორც თავად ეს დოკუმენტები განსხვავდებოდეს ერთმანეთისგან.

ყურადსაღებია კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გარემოება: 2010 წლის დასასრულს კანონში „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ განხორციელდა ცვლილება²², რომელმაც შესაძლებელი გახადა ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის პირობების შეცვლა (ანუ, სამინისტროს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების პირობების ცვლილება). კანონით, ასეთი ცვლილება შეიძლება განხორციელდეს არა სამინისტროს (კომპეტენტური ორგანოს), არამედ მხოლოდ საქმიანობის განმახორციელებლის ინიციატივით. საქმიანობის განმახორციელებელს უფლება აქვს მიმართოს სამინისტროს პირობის შეცვლის მოთხოვნით და დაასაბუთოს, რომ მისი შესრულება ვერ უზრუნველყოფს გარემოზე ზემოქმედების შემცირებას ან თავიდან აცილებას; ანდა დაასაბუთოს მისთვის განსაზღვრული სანებართვო პირობის სხვა პირობით შეცვლის აუცილებლობა და ეფექტიანობა გარემოზე ზემოქმედების შემცირების ან თავიდან აცილების თვალსაზრისით.

პირობის შეცვლაზე გადაწყვეტილების მისაღებად, სამინისტრო კვლავ ქმნის სპეციალურ კომისიას, რომელიც მინისტრს წარუდგენს შესაბამის რეკომენდაციას. კომისიის დადებითი რეკომენდაციის შემთხვევაში, მინისტრი საკითხს წარუდგენს საქართველოს მთავრობას. საქართველოს მთავრობის თანხმობის შემთხვევაში კი, მინისტრი გამოსცემს შესაბამის ბრძანებას.

მთელი ეს ზემოთ აღწერილი პროცედურა, ისევე როგორც საბოლოო გადაწყვეტილება, აბსოლუტურად დახურულია საზოგადოებისთვის.

მუხლი 6.10 საზოგადოების მონაწილეობა მიღებული გადაწყვეტილების ხელახლა განხილვაში ან განახლებაში

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა გაიცემა უვადოდ „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონის მე-4 მუხლით განსაზღვრულ საქმიანობებზე. კანონის იმავე მუხლი აზუსტებს, რომ არსებული საწარმოო ტექნოლოგიის ცვლილება განსხვავებული ტექნოლოგიით, რაც იწვევს ექსპლუატაციის პირობების შეცვლას, ასევე განიხილება საქმიანობად, რომელიც ექვემდებარება გადაწყვეტილების მიღების ახალ პროცედურას. ამ შემთხვევაშიც, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის შესაძლებლობას.

²² 2010 წლის 28 ოქტომბერს შეტანილი ცვლილებები კანონში „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“

მუხლი 7 საზოგადოების მონაწილეობა გარემოსთან დაკავშირებულ გეგმებში, პროგრამებსა და პოლიტიკაში

საქართველოს კანონმდებლობა არ იძლევა ზოგად განმარტებას იმისა, თუ რა სახის დოკუმენტებია გეგმა, პროგრამა ან პოლიტიკა და განსხვავდებიან, თუ არა ისინი ერთმანეთისგან ფარგლებით, დეტალიზაციის დონით ან სამართლებრივი სტატუსით. მიუხედავად ამისა, საქართველოში არსებობს გეგმებისა და პროგრამების შემუშავების გარკვეული პრაქტიკა, კიდევ უფრო ნაკლებია პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტების შემუშავების პრაქტიკა. როგორც წესი, ასეთ დოკუმენტებს შეიმუშავენ ადმინისტრაციული ორგანოები (როგორც წესი, დონორთა დახმარებით), მომზადების პროცესში ხშირად ადგილი აქვს კონსულტაციებს დაინტერესებულ უწყებებთან და სხვა მხარეებთან და ბოლოს, ისინი მტკიცდება სხვადასხვა სახის ნორმატიული აქტებით (მაგალითად, პრეზიდენტის ან მთავრობის განკარგულებით, ან ამა თუ იმ უწყების ხელმძღვანელი პირის მიერ გამოცემული აქტით). ვინაიდან კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს მათ ადგილს დაგეგმვის სისტემაში და არც სტატუსს, მათი მიღების/მოწონების/დამტკიცების პრაქტიკა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში განსხვავებულია (არის მცირე განსხვავება გარემოსდაცვით დაგეგმვაში, რაზეც ქვემოთ გვექნება საუბარი). ამასთან ხშირია შემთხვევები, როდესაც ასეთი სახის დოკუმენტი მუშავდება, მაგრამ საბოლოო ჯამში არ ხდება მისი ოფიციალური მიღება/დამტკიცება - ამის მაგალითია ეროვნული ანგარიშში მოხსენიებული **სატყეო პოლიტიკის დოკუმენტი**. ეროვნულ ანგარიშში სატყეო პოლიტიკის დოკუმენტი მოხსენიებულია როგორც მაგალითი სამინისტროს მიერ საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად გაწეული ძალისხმევისა, მაგრამ არაფერია ნათქვამი იმის შესახებ, რომ ასეთი დოკუმენტი საქართველოს დღემდე არ გააჩნია.

2003 წლიდან დღემდე საქართველოში არაერთხელ დაწყებულა სატყეო სექტორის რეფორმა და ამ სექტორთან დაკავშირებული პოლიტიკისა და სტრატეგიის განმსაზღვრელ დოკუმენტებზე მუშაობა. ე.წ. „რეფორმის“ არსი და მიმართულება იცვლებოდა მთავრობაში განხორციელებული სტრუქტურული და რაც ყველაზე უარესია, საკადრო (სახელმწიფო ბიუროკრატის საშუალო დონეზე კი) ცვლილებების შესაბამისად. დღემდე შექმნილია „სატყეო სექტორის რეფორმის“ / „ეროვნული სატყეო პოლიტიკის“ რამოდენიმე პროექტი თუ კონცეფცია, მაგრამ არცერთი მათგანი ოფიციალურად არ დამტკიცებულა. ყურადსაღებია ასევე, რომ თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში, ჯერ იქმნებოდა „რეფორმის“ მოდელი, იწყებოდა მისი ცალკეული ელემენტების განხორციელება, ინსტიტუციური და საკადრო ცვლილებები და მხოლოდ ამის შემდეგ - ეროვნულ სატყეო პოლიტიკის დოკუმენტზე მუშაობა. ეს კი, როგორც წესი, გამოიხატებოდა პოლიტიკისა და სტრატეგიის დოკუმენტების მისადაგებაში უკვე მიღებულ საკადრო ან ტყეების სამრეწველო გამოყენებასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებთან. აქედან გამომდინარე, დოკუმენტების მომზადებისას საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხი სრულიად არაადაპტაციული იყო²³ (ყურადსაღებია, რომ ყველა შემთხვევაში დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობა და საჯარო განხილვების ორგანიზება არასამთავრობო ორგანიზაციათა ძლიერი ზეწოლის შედეგად ხდებოდა).

სამინისტროს მიერ საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად გაწეული ძალისხმევის მეორე მაგალითად ეროვნულ ანგარიშში მოყვანილია **გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული ანგარიშის** შემუშავების პროცესი. აქ ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ ფაქტზე, რომ გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული ანგარიში, თავისი შინაარსით, არ წარმოადგენს პოლიტიკის განმსაზღვრელ ან საპროგრამო დოკუმენტს. უფრო მეტიც, 1996 წლის ჩარჩო-კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“ (მუხლი 14) პირდაპირ ამბობს, რომ ეროვნული ანგარიში მზადდება მხოლოდ და მხოლოდ საზოგადოების ინფორმირების მიზნით. ამდენად ამ დოკუმენტის მაგალითად მოყვანით, სამინისტროს მხოლოდ შეცდომაში შეჰყავს მკითხველი. რაც შეეხება ეროვნული ანგარიშების მომზადებისას საზოგადოების

²³ ირაკლი მაჭარაშვილი, მწვანე ალტერნატივა, „საქართველოს სატყეო პოლიტიკის ანალიზი“, ხელმისაწვდომია მწვანე ალტერნატივას ვებ-გვერდზე: www.greenalt.org

მონაწილეობის საკითხს, შემუშავების პროცესის გამჭვირვალებითა და მონაწილეობის მაღალი ხარისხით გამოირჩეოდა მხოლოდ პირველი სამწლიანი (2007-2009) ანგარიშის მომზადების პროცესი (რომელიც, სხვათაშორის, ოფიციალურად დღემდე არ არის დამტკიცებული და გამოცემული); მანამდე, 2001-2005 წლებში გამოცემული ყოველწლიური ანგარიშები მზადდებოდა საზოგადოების ყოველგვარი მონაწილეობის გარეშე.

გარემოსდაცვითი დაგეგმვის სისტემას თუ დავუბრუნდებით, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ზემოხსენებული 1996 წლის ჩარჩო-კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“ (მუხლი 15) განსაზღვრავს გარემოსდაცვითი დაგეგმვის სისტემის ელემენტებს: მდგრადი განვითარების სტრატეგია, გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამა, რეგიონული, უწყებრივი და ადგილობრივი პროგრამები და საქმიანობის ობიექტთა გარემოს დაცვის სამენეჯმენტო გეგმები. ამ დოკუმენტების შემუშავების, მიღების და შემუშავების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის დეტალური პროცედურები გაწერილი უნდა ყოფილიყო სპეციფიურ კანონში გარემოსდაცვითი დაგეგმვის შესახებ; ასეთი კანონი კი, საქართველოს დღემდე არ გააჩნია და არც იგეგმება მისი შემუშავება.

დასასრულს, ყურადღება უნდა გამახვილდეს უკანასკნელ წლებში განხორციელებულ კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ცვლილებაზე: 2006 წლის თებერვლამდე, კანონმდებლობით, გზშ-სა და საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურებს ექვემდებარებოდა ისეთი გეგმები და პროგრამები, როგორცაა: ურბანიზაციისა და ქალაქგეგმარების პროგრამები, მრეწველობის განვითარების პროგრამები, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამები, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების (რაიონების) მიწათმოწყობის სქემები, დაცული ტერიტორიების გრძელვადიანი რეაბილიტაციის პროგრამები, წყლის, ტყის, მიწის, წიაღისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების დაცვისა და გამოყენების გეგმები, მოსალოდნელი ბუნებრივი სტიქიური პროცესების უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილებისთვის გამიზნული ყველა სახის სამეურნეო-საინჟინრო ობიექტების განლაგების ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი მშენებლობის პროგრამები. „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ 1997 წლის კანონი მოითხოვდა, რომ ასეთი გეგმებისა და პროგრამების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ მიღების, მოწონების ან დამტკიცების წინ, ჩატარებულიყო გზშ და საზოგადოების მონაწილეობით მიღებულიყო გადაწყვეტილება გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე. 2006 წლის თებერვალში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, ასეთი გეგმები და პროგრამები აღარ ექვემდებარება ზემოაღწერილ პროცედურებს.

მუხლი 8

საზოგადოების მონაწილეობა აღმასრულებელი დებულებების და/ან საყოველთაოდ მისაღები სამართლებრივად სავალდებულო ნორმატიული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში

საქართველოში რამოდენიმე კატეგორიის ნორმატიული აქტი არსებობს. **საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების** შემთხვევაში, საქართველოს მოქალაქეებს საკანონმდებლო პროცესში პირდაპირ ჩართვის უფლება აქვთ - კონსტიტუციის 67-ე მუხლის თანახმად, არანაკლებ 30000 ამომრჩეველს საკანონმდებლო ინიციატივის ინიცირების უფლება აქვს (საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების ინიცირების უფლების მქონე სხვა სუბიექტებია: საქართველოს პრეზიდენტი, მთავრობა, პარლამენტის წევრი, პარლამენტის კომიტეტი, პარლამენტის ფრაქცია, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები).

რაც შეეხება საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების პროექტებზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობას და საკანონმდებლო პროცესებში ჩართვას, 2009 წლის ივნისში მიღებული ჩარჩო-კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ასეთ დებულებებს საერთოდ არ ითვალისწინებს. ამ საკითხზე რამოდენიმე ზოგად დებულებასა და ვალდებულებას მოიცავს საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის თებერვალში მიღებული რეგლამენტი. კერძოდ, რეგლამენტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი ვალდებულია საყოველთაო სახალხო განხილვისთვის „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“²⁴ გამოაქვეყნოს

²⁴ ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, რომელიც 2011 წლის 1 იანვრიდან გამოიცემა მხოლოდ ელექტრონული ფორმით ვებ-გვერდზე. ნორმატიული აქტის ოფიციალურ (იურიდიული ძალის მქონე) გამოქვეყნებად ითვლება მისი სრული ტექსტის „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე პირველად გამოქვეყნება.

მხოლოდ ის კანონპროექტები, რომლებიც ეხება საქართველოს კონსტიტუციის ზოგად ან ნაწილობრივ გადასინჯვას და საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოებს. ამასთან რეგლამენტი არ ადგენს საზოგადოებასთან კონსულტირების ფორმებსა და ვადებს (რეგლამენტში მხოლოდ აღნიშნულია, რომ პარლამენტი ასეთი სახის კანონპროექტების განხილვას იწყებს გამოქვეყნებიდან ერთი თვის ვადაში).

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი მოიცავს კანონპროექტების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებასთან დაკავშირებულ კიდევ ერთ ზოგად ნორმას. რეგლამენტის 148-ე მუხლის თანახმად, კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ პარლამენტის ბიუროს მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, პარლამენტი ვალდებულია კანონპროექტი განათავსოს პარლამენტის ვებ-გვერდზე. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტი ამ ვალდებულებას არ ასრულებს, გამონაკლისი შემთხვევების გარდა (ამ გამონაკლისებშიც, რთულია რაიმე კანონზომიერების გამოვლენა). ინფორმაციული ვაკუუმის შესავსებად და კანონშემოქმედებითი პროცესის გამჭვირვალობის ხელშეწყობად, არასამთავრობო ორგანიზაცია „სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი“, პარლამენტის აპარატთან შეთანხმებით, 2004 წლიდან 2011 წლის 1 იანვრამდე უზრუნველყოფდა დაინტერესებული მხარეებისთვის მოსალოდნელი საკანონმდებლო სიახლეების შესახებ საინფორმაციო ბიულეტენის მიწოდებას და საკანონმდებლო აქტების პროექტების ორგანიზაციის ვებ-გვერდზე განთავსებას. 2011 წლის 1 იანვრიდან „სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტმა“ ეს ინიციატივა შეწყვიტა და შესაბამისად, საზოგადოება ამჟამად მოკლებულია შესაძლებლობას თუნდაც თვალყური ადევნოს საკანონმდებლო პროცესებს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ იმ პერიოდშიც კი, როდესაც „სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი“ უზრუნველყოფდა კანონპროექტებზე ხელმისაწვდომობას, ხშირად საზოგადოების ჩართვა შეუძლებელიც კი იყო, იმდენად მაღალი ინტენსივობით ხორციელდება საკანონმდებლო ცვლილებები.

სამართლებრივი ვაკუუმის გამო, ძალზე შეზღუდულია საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების პროექტებზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობა კანონპროექტების პარლამენტში განსახილველად წარდგენამდე ისეთ შემთხვევებში, როდესაც კანონპროექტის ინიციატორი მთავრობაა (კანონპროექტის ავტორი, როგორც წესი, ესა თუ ის სამინისტროა). ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოფილია გამონაკლის შემთხვევებში, ისიც საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ზეწოლის შედეგად. მაგალითისთვის - 2007 წლის თებერვალში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ „მწვანე ალტერნატივას“ თხოვნას, გაეცნო საზოგადოების ინფორმირებისა და საზოგადოებასთან კონსულტაციების ჩატარების გეგმები 2007 წლის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმით გათვალისწინებულ ათამდე კანონპროექტთან დაკავშირებით, ასე უპასუხა²⁵:

„რაც შეეხება საზოგადოებისთვის კანონის პროექტების ხელმისაწვდომობას, გაცნობებთ, რომ აღნიშნული კანონის პროექტები საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ უახლოეს მომავალში განთავსდება სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდზე“...

სამინისტრომ კანონპროექტების ვებ-გვერდზე განთავსების დანაპირები არ შეასრულა. საჯარო განხილვებთან დაკავშირებით კი, იმავე წერილში ასეთი განმარტება გააკეთა:

„კანონის პროექტების საჯარო განხილვები ჯერჯერობით საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს დაგეგმილი არა აქვს, აღნიშნულთან დაკავშირებით გაცნობებთ, რომ საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო კანონპროექტების მომზადებისას ხელმძღვანელობს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლითაც ზუსტად არის რეგლამენტირებული თუ რა პროცედურების დაცვით უნდა განხორციელდეს კანონპროექტის მომზადება და მისი საკანონმდებლო ორგანოში წარდგენა, ხოლო „საჯარო განხილვების ინსტიტუტს“ ეს კანონი არ იცნობს“.

სამართლებრივი მოთხოვნების არარსებობის პირობებში, ზოგადად, ადმინისტრაციული ორგანოები, მათ შორის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების პროექტების შემუშავებისას არ ამჟღავნებენ საზოგადოების ინფორმირებისა და ჩართვის სურვილს.

²⁵ საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის მოადგილის 2007 წლის 28 თებერვლის №03-01-14/525 წერილი „მწვანე ალტერნატივას“.

2009 წლის ოქტომბერში საქართველოს კანონმდებლობაში ძალზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა **ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების**²⁶ მიღების წესთან დაკავშირებით. ამ ცვლილებამ ფაქტიურად მოსპო საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაძლებლობები ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიღებისას და ამით კიდევ უფრო დაშორდა ორჰუსის კონვენციის მე-8 მუხლის მოთხოვნებს. კერძოდ, გაუქმდა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ის დებულებები, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიღებისას, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენების გზით, საზოგადოების მონაწილეობას²⁷. ამასთან, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესის გამოყენების სავალდებულობა განისაზღვრა მხოლოდ კოლექტიური ორგანოს ნორმატიული აქტის მიმართ.

აღნიშნულ ცვლილებებს ადამიანის უფლებათა დამცველმა ორგანიზაციებმა და მწვანე ალტერნატივამ მკვეთრად უარყოფითი შეფასება მისცეს და შეეცადნენ, დაერწმუნებინათ პარლამენტის წევრები, რომ ასეთი ცვლილებები, გარდა იმისა, რომ ეწინააღმდეგებოდა საერთაშორისო სამართლის ნორმებს, მნიშვნელოვანი უკანგადადგმული ნაბიჯი იყო ქვეყანაში დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და პროცედურების ჩამოყალიბების გზაზე. სამწუხაროდ, პარლამენტმა არ გაითვალისწინა არასამთავრობო ორგანიზაციათა არგუმენტები.

ყურადსაღებია, რომ კონვენციის შესრულების მდგომარეობის შესახებ 2010 წლის დეკემბრის ეროვნულ ანგარიშში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ არა თუ არ ასახა ზემოაღწერილი ცვლილებები, არამედ იცრუა და აღნიშნა, რომ:

„აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ნორმატიული დოკუმენტების გამოცემისათვის, აგრეთვე გამოიყენება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მე-9 თავი). ამ პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა გარანტირებულია კანონით“.

მუხლი 9 **მართლმასჯულების ხელმისაწვდომობა**

როგორც აღვნიშნეთ, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით საერთაშორისო ხელშეკრულებებს პირდაპირი მოქმედების ძალა გააჩნიათ, ეროვნულ კანონმდებლობაში ინკორპორირების გარეშე. საქართველოს სასამართლოებს გამოუყენებიათ ორჰუსის კონვენცია, მხოლოდ მოსარჩელე არასამთავრობო ორგანიზაციების მოთხოვნის საფუძველზე. მოსამართლეებს არ გააჩნიათ სათანადო კვალიფიკაცია და მომზადება იმისათვის, რომ აღნიშნული კონვენცია თავდაჯერებულად გამოიყენონ. სასამართლოები ხელმძღვანელობენ ადმინისტრაციული საპროცესო და სამოქალაქო საპროცესო კოდექსებით, რომლებიც ითვალისწინებენ დისპოზიციურობისა და მხარეთა შეჯიბრებითობის პრინციპს. აღნიშნული, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს იმას, რომ სასამართლო ვერ გასცდება მოთხოვნის ფარგლებს, თუმცა მას უფლება აქვს ძალადაკარგულად ან ბათილად ცნოს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება.

მუხლი 9.1 და 9.2 დავების გადაწყვეტა

ზაკ-ის 2.5 მუხლის დღეს მოქმედი რედაქციით, “სასამართლო არ მიიღებს სარჩელს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ, თუ მოსარჩელემ ზაკ-ით დადგენილი წესით არ გამოიყენა ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადად წარდგენის შესაძლებლობა”. კანონის ეს ჩანაწერი გულისხმობს იმას, რომ საქართველოში ნებისმიერი პირი ვალდებულია სასამართლოში გასაჩივრებამდე ადმინისტრაციული

²⁶ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 2).

²⁷ ამოღებულ იქნა ზაკ-ის მე-15 თავი „ადმინისტრაციული წარმოება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით“. სამწუხაროდ, ზაკ-ის მე-15 თავის მოთხოვნები, მისი მოქმედებისას (ამოღებამდე), პრაქტიკაში ძალზე იშვიათად გამოიყენებოდა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ.

საჩივარი წარადგინოს ადმინისტრაციულ ორგანოში. ეს ცვლილება 2007 წლის დეკემბერში განხორციელდა, მიუხედავად სამოქალაქო საზოგადოების დიდი წინააღმდეგობისა. საკანონმდებლო ცვლილებამ მნიშვნელოვნად დაამძიმა მოქალაქეებისა თუ არასამთავრობო ორგანიზაციების მდგომარეობა, რადგან ცვლილებამდე ყველას ჰქონდა უფლება არჩევანი გაეკეთებინა: მიემართა პირდაპირ სასამართლოსთვის ან გამოეყენებინა შიდა გასაჩივრების მექანიზმი. ამ უკანასკნელის გამოყენებისთვის გარკვეული სტიმულიც არსებობდა მოქალაქეებისთვის - ბაჟისგან გათავისუფლება. ცვლილებების შემდეგ მოქალაქეებმა დაკარგეს ორი რამ: არჩევანის თავისუფლება და ბაჟისგან გათავისუფლების პერსპექტივა.

საინტერესოა, რომ ცვლილების ინიციატორები მის საჭიროებას სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოების “გამოცოცხლების” მოტივით ხსნიდნენ, რაც შესაძლოა არ ყოფილიყო ცუდი აზრი. თუმცა, არცერთ ხელისუფლების შტოს არ მიუმართავს არანაირი ძალისხმევისათვის, რათა ადმინისტრაციული ორგანოები შესაბამისი უნარებითაც აღჭურვილიყვნენ. სამწუხაროდ, როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, ადმინისტრაციულ ორგანოებში არსებული შიდა რესურსი არ აღმოჩნდა მზად ამისთვის. მიზეზი კი, არა მხოლოდ კომპეტენტური პირების არარსებობაა, არამედ, ზოგადად, მყიფე ბიუროკრატია, კომპეტენციითა გაუმდიჯნობა, გადაწყვეტილებების მიღების მკაცრი ცენტრალიზებული სტილი და ზემოთ უკვე აღნიშნული სხვა პრობლემები.

სამწუხაროდ, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ადმინისტრაციული საჩივრის სავალდებულო მექანიზმის შემოღებამ დამატებითი ბარიერი შექმნა. ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებული დავების განხილვა, საშუალოდ, 2 თვით გაიზარდა, რადგან პირს უარის მიღებიდან 1 თვის განმავლობაში შეუძლია გასაჩივრება (რასაკვირველია, შეუძლია მეორე დღესვე გაასაჩივროს, თუმცა სრული ვადა 1 თვეა), ხოლო ადმინისტრაციულ ორგანოს კი 1 თვე, საქმის სირთულის შემთხვევაში კი, 2 თვე აქვს საქმის განსახილველად.

საკამათოა ასევე, რამდენად მიუკერძოებლად შეიძლება მოხდეს იმავე ადმინისტრაციულ ორგანოში საქმის განხილვა, როდესაც არანაირი შიდა რესურსი ამისათვის განვითარებული არ არის. სათანადო მომზადებისა და რესურსების გარეშე ცვლილებების ინიცირება საქართველოში იშვიათი არ არის, მაგრამ ეს ის ცხადი მაგალითია, როდესაც ამას მხოლოდ ზიანი მოაქვს. ზიანი კი, პირველ რიგში, გამოიხატება იმაში, რომ აღარ ვითარდება პრაქტიკა, მოქალაქეები და არასამთავრობო ორგანიზაციები კი, ვერ იყენებენ საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებულ სამართლიანი სასამართლოს უფლებას.

რაც შეეხება საკანონმდებლობო განმარტებას ფრაზისა, “არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც გარემოს დაცვის პოპულარიზაციას ეწევა და ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს შეესაბამება”, საქართველოს კანონმდებლობა ყველა ორგანიზაციას ერთი და იგივე საპროცესო უფლებას ანიჭებს. თუმცა სარჩელის დასაშვებობის ეტაპზე ორგანიზაციის საწესდებო მიზნებსა და აქტივობებს სასამართლო ყურადღებას აქცევს. ორგანიზაცია, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს წინააღმდეგ შეიტანს სარჩელს სასამართლოში, ვალდებულია დაარწმუნოს სასამართლო იმაში, რომ გასაჩივრებული გადაწყვეტილება თუ ქმედება მას პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს, როგორც აღვნიშნეთ, საპროცესო კანონმდებლობა ნეიტრალურია და ეს მოთხოვნა ნებისმიერი ტიპის დავის დროს უნდა იყოს დაცული. ორჭუსის კონვენციის გამოყენება სწორედ დასაშვებობის ეტაპზე ხდება ძალიან ეფექტური, ვინაიდან იგი მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს იმის მიუხედავად, არის თუ არა პირდაპირ და უშუალოდ დაზარალებული მოსარჩელე.

მიუხედავად აღნიშნულისა, „მწვანე ალტერნატივას“ სასამართლო პრაქტიკაში ყოფილა შემთხვევები, როდესაც საერთო სასამართლოებში ადმინისტრაციული საქმეების განხილვისას, სარჩელების დასაშვებობის ეტაპზე მოპასუხეებს დაუყენებიათ შუამდგომლობა „მწვანე ალტერნატივას“ არასათანადო მოსარჩელედ ცნობის შესახებ (ვინაიდან მოპასუხეთა მტკიცებით, მწვანე ალტერნატივას არ მიდგომია პირდაპირი და უშუალო ზიანი). საბედნიეროდ, არცერთ ასეთ შემთხვევაში სასამართლომ არ დააკმაყოფილა ასეთი შუამდგომლობები, ორჭუსის კონვენციის მოთხოვნათა გამო.

საერთო სასამართლოებისგან განსხვავებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ 2007 წლის თებერვალში არ მიიღო „მწვანე ალტერნატივას“ კონსტიტუციური სარჩელი განსახილველად სწორედ იმ მოტივით, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მტკიცებით, არ შელახულა უშუალოდ „მწვანე ალტერნატივას“

კონსტიტუციური უფლებები.

კონსტიტუციურ სარჩელში „მწვანე ალტერნატივა“ ითხოვდა „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის კანონის ორი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას. ერთი სადავო ნორმა ითვალისწინებდა ლიცენზიის მფლობელის მიერ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიის ნაწილებად დაყოფის და სარგებლობის უფლების ან მისი ნაწილის სხვა პირისათვის იჯარით ან საკუთრებაში გადაცემის შესაძლებლობას; მწვანე ალტერნატივა თვლიდა, რომ ეს ნორმა ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტს, ვინაიდან სარგებლობის უფლების ან მისი ნაწილის სხვისთვის გადაცემის დროს არ იყო გათვალისწინებული საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის შესაძლებლობები. მეორე სადავო ნორმა ეხებოდა ნებართვების (მათ შორის, გარემოსდაცვითი ნებართვის) გაცემის წესს - ნორმა ითვალისწინებდა ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღებას მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს საზოგადოების მიერ დროული და ადეკვატური ინფორმაციის მიღებას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას. „მწვანე ალტერნატივა“ ამტკიცებდა, რომ მონაწილეობის შესაძლებლობას მხოლოდ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება იძლეოდა. „მწვანე ალტერნატივა“ თვლიდა, რომ ზემოაღნიშნული ორივე ნორმა ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტს და ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნებს.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ საკონსტიტუციო სასამართლომ „მწვანე ალტერნატივას“ სარჩელი დასაშვებობის ეტაპზევე უარყო და სარჩელი არსებითად არ განიხილა. საინტერესოა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის განჩინებაში, სარჩელის დასაშვებლობაზე მსჯელობისას განმარტა საქართველოს კონსტიტუციის 37 მუხლის მე-5 პუნქტიც²⁸ და აღნიშნა, რომ: „კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შინაარსიდან გამომდინარე, ის არ გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლებას. იღებდნენ ინფორმაციას გარკვეულ საკითხთან დაკავშირებით, ავტომატურად არ ნიშნავს აუცილებელი წესით მონაწილეობდნენ ამ საკითხის გადაწყვეტაში“.

მუხლი 9.3 საზოგადოების უფლება გაასაჩივროს კერძო პირებისა და სახელმწიფო დაწესებულებების ქმედება თუ უმოქმედობა

სასამართლოსადმი მიმართვის საკითხები რეგულირდება პარლამენტის მიერ მიღებული ეროვნული კანონმდებლობით. ამ შემთხვევაში, კერძოდ, მოქმედებს: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი. მოქალაქეს და ორგანიზაციას უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს სასარჩელო განცხადებით, ადმინისტრაციულ ორგანოს განცხადებით ან საჩივრით, აგრეთვე სისხლის სამართლის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სამართალდამცველ ორგანოებს ან სამართალდამცავი ფუნქციით აღჭურვილ გარემოსდაცვით ადმინისტრაციულ ორგანოებს.

მოქალაქეს და ორგანიზაციას უფლება აქვს ინფორმაციის მიუღებლობა ან საჯარო დაწესებულების სხდომაში მონაწილეობის უფლების შეზღუდვა გაასაჩივროს ადმინისტრაციულ ორგანოსა და სასამართლოში.

ადმინისტრაციული საჩივრის ავტორს ადმინისტრაციულ ორგანოში და მოსარჩელეს სასამართლოში უფლება აქვს მოითხოვოს ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების შეჩერება. ადმინისტრაციული საჩივრის წარმოებისას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედება არ შეჩერდება, თუ: (ა) გამოიწვევს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ან მმართველობის ორგანოების ხარჯების გაზრდას; (ბ) წარმოადგენს პოლიციის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც მიღებულია საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან დაკავშირებით; (გ) გამოცემულია საგანგებო ან საომარ მდგომარეობაში შესაბამისი კანონის საფუძველზე; (დ) აღსრულების გადადება გამოიწვევს მნიშვნელოვან მატერიალურ ზარალს, ან მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის საზოგადოებრივ წესრიგს ან უშიშროებას.

²⁸ „ადამიანს უფლება აქვს მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ.“ - საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის 2007 წელს მოქმედი რედაქცია. „ყველას აქვს უფლება, დროულად მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ.“ - საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის 2011 წლის 1 იანვრიდან მოქმედი რედაქცია.

რაც შეეხება სასამართლოს, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედება არ შეჩერდება, თუ: (ა) ეს დაკავშირებულია სახელმწიფო ან ადგილობრივი გადასახადების, მოსაკრებლების ან სხვა გადასახდელების გადახდასთან; (ბ) აღსრულების გადადება გამოიწვევს მნიშვნელოვან მატერიალურ ზიანს, ან მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის საზოგადოებრივ წესრიგს ან უსაფრთხოებას; (გ) იგი გამოცემულია შესაბამისი კანონის საფუძველზე გამოცხადებული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს; (დ) ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულია წერილობითი დასაბუთებული გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ, თუ არსებობს გადაუდებელი აღსრულების აუცილებლობა; (ე) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღსრულებულია ან იგი წარმოადგენს აღმჭურველ აქტს და მისი შეჩერება მნიშვნელოვან ზიანს მიაყენებს სხვა პირის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს; და (ვ) ეს გათვალისწინებულია კანონით.

მიუხედავად ამ გარემოებებისა, მხარის მოთხოვნით, სასამართლოს შეუძლია შეაჩეროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედება, თუ არსებობს დასაბუთებული ეჭვი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების თაობაზე ან თუ მისი გადაუდებელი აღსრულება არსებით ზიანს აყენებს მხარეს ან შეუძლებელს გახდის მისი კანონიერი უფლების ან ინტერესის დაცვას. აქტის მოქმედების შეჩერების შესახებ მხარის შუამდგომლობა შეიძლება წარდგენილ იქნეს სარჩელის აღძვრამდე. თუ შეჩერებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღსრულებულია, სასამართლოს შეუძლია გააუქმოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება.

„მწვანე ალტერნატივას“ პრაქტიკაში ჰქონდა შემთხვევა, როდესაც ორგანიზაცია ითხოვდა სადავო აქტის შეჩერებას ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვამდე, თუმცა ეს თხოვნა არ იქნა დაკმაყოფილებული. საქმე ეხებოდა საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მიერ 2008 წელს გამოცემულ აქტს, რომლითაც გამოცხადდა აუქციონი გარკვეულ ტერიტორიებზე ტყითსარგებლობის ლიცენზიების გაცემაზე. „მწვანე ალტერნატივამ“ სამინისტროს აქტი საქართველოს მთავრობაში გაასაჩივრა (მოითხოვა აქტის ბათილად ცნობა) და მოითხოვა სადავო აქტის შეჩერება ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვამდე. საინტერესოა საქართველოს მთავრობის რეაგირება ამ მოთხოვნაზე - მთავრობამ მიმართა მოპასუხეს - საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს - განეხილა მის მიერვე გამოცემული აქტის შეჩერების საკითხი. სამინისტრომ, რა თქმა უნდა, არ ჩათვალა მიზანშეწონილად აქტის შეჩერება. ამ საქმესთან დაკავშირებით, ყურადსაღებია ასევე, რომ ადმინისტრაციული სარჩელის მოსმენა, აუქციონის გამოცხადების შესახებ აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე, ჩატარდა მას მერე, რაც აუქციონი უკვე ჩატარებული და ტყითსარგებლობის ლიცენზიების გაცემაზე გადაწყვეტილება უკვე მიღებული იყო. ამდენად, ადმინისტრაციული დავა (ნებისმიერი გადაწყვეტილების შემთხვევაში) უკვე აზრს იყო მოკლებული. მოგვიანებით „მწვანე ალტერნატივამ“ აუქციონის შედეგად ტყითსარგებლობის ლიცენზიების გაცემაზე მიღებული გადაწყვეტილებები (მინისტრის ბრძანებები) გაასაჩივრა ჯერ ადმინისტრაციული და შემდეგ სასამართლო წესით.

რაც შეეხება საზოგადოების წარმომადგენლების შესაძლებლობას, გაასაჩივრონ ადმინისტრაციული ან სასამართლო გზით საჯარო დაწესებულების ან კერძო პირის მიერ ეროვნული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის დარღვევა, აქ მდგომარეობა შემდეგია: თუ საზოგადოების წარმომადგენელი თვლის, რომ დაირღვა გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა, მას შეუძლია:

1. მიმართოს გარემოსდაცვით ორგანოს, რომელიც ვალდებულია გადაამოწმოს მიღებული ინფორმაცია და სისწორის შემთხვევაში აღძრას საქმე კანონდამრღვევის წინააღმდეგ. გარემოსდაცვითი ორგანოს უმოქმედობის შემთხვევაში, საზოგადოების წარმომადგენელს შეუძლია მიმართოს პროკურატურას.
2. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონდარღვევის შემთხვევაში, ჯერ ადმინისტრაციული საჩივრით მიმართოს ზემდგომ ორგანოს და საჩივრის დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში, მიმართოს სასამართლოს. ვინაიდან საქართველოში ორჰუსის კონვენცია უშუალოდ მოქმედებს, საზოგადოების წარმომადგენელს შეუძლია არ დაასაბუთოს თავისი ინტერესი საქმისადმი და მიუთითოს ორჰუსის კონვენციის 9.3 მუხლით მინიჭებულ უფლებაზე.

„მწვანე ალტერნატივას“ უკანასკნელი წლების პრაქტიკაში იყო ორი შემთხვევა, როდესაც ორგანიზაციამ ჯერ ადმინისტრაციული და შემდგომ სასამართლო წესით გაასაჩივრა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტები. ორივე შემთხვევაში ორგანიზაცია ერთდროულად ასაჩივრებდა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ როგორც გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უფლების შელახვის, ისე გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევის ფაქტებს²⁹. აპელირებდა რა ორჰუსის კონვენციის 9.3 მუხლზე, „მწვანე ალტერნატივას“ არცერთ შემთხვევაში საჩივრებში/სარჩელებში არ დაუსაბუთებია საქმეებისადმი უშუალო ინტერესი. დასაშვებლობის ეტაპზე მოპასუხეები ორივე შემთხვევაში ითხოვდნენ „მწვანე ალტერნატივას“ არასათანადო მოსარჩელედ ცნობას იმ მიზეზით, რომ მას არ ადგებოდა უშუალო და პირდაპირი ზიანი, თუმცა მწვანე ალტერნატივას მიერ ორჰუსის კონვენციის შესაბამის მუხლებზე აპელირების შემდეგ, არც ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა და არც სასამართლომ არ გაითვალისწინა ეს მოთხოვნა და დასაშვებად ცნო საჩივრები/ სარჩელები. პირველ შემთხვევაში, საქმის განხილვა ადმინისტრაციული და სასამართლო წესით თითქმის ორი წელი (2007-2009) გაგრძელდა და საბოლოოდ, მწვანე ალტერნატივას არცერთი მოთხოვნა არ იქნა დაკმაყოფილებული. მეორე შემთხვევაში, მწვანე ალტერნატივამ საქმე ადმინისტრაციული წესით 2008 წლის ოქტომბერში გაასაჩივრა და ამჟამად ორგანიზაცია სასამართლო დავაშია. ყურადსაღებია ასევე, რომ პირველ შემთხვევაში, სასამართლო დავისას „მწვანე ალტერნატივამ“ წარადგინა საქართველოს სახალხო დამცველის დასკვნაც საქმეზე³⁰, მაგრამ სასამართლომ განაჩენის გამოტანისას მხედველობაში არ მიიღო სახალხო დამცველის დასკვნა.

მუხლი 9.4 საქმის დროული, ადეკვატური, ეფექტური, სამართლიანი, მიუკერძოებელი და იაფი გადაწყვეტა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში 2009 წლის ივნისში განხორციელებული ცვლილების თანახმად, შემუშავდა და კანონის ნაწილი გახდა ქვევის ზოგადი წესები საჯარო ინფორმაციის გაცემისა და გამოყენების შესახებ. კანონის მოქმედი რედაქციის თანახმად (მუხლი 73 (3)):

1. დაწესებულების ხელმძღვანელი ვალდებულია უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და შეუფერხებლად გაცემის მექანიზმის ნორმალური ფუნქციონირება.
2. საჯარო მოსამსახურემ მიზანმიმართულად არ უნდა გაავრცელოს საეჭვო, გადაუმოწმებელი ან/და მცდარი ინფორმაცია.
3. საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია საჯარო ინფორმაცია გასცეს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და იმ დაწესებულებისათვის დადგენილი ნორმებისა და მოთხოვნების დაცვით, სადაც ის მუშაობს.
4. თუ ინფორმაციის საჯაროობის შეზღუდვა საჯარო მოსამსახურის უფლებამოსილებას განეკუთვნება, მან ზუსტად უნდა იხელმძღვანელოს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული კრიტერიუმებით. აუცილებლობის შემთხვევაში მან დაუყოვნებლივ უნდა აღძრას ამ ინფორმაციის საჯაროობის შეზღუდვის საკითხი კანონით დადგენილი წესით.
5. საჯარო მოსამსახურემ უნდა მიიღოს საჭირო ზომები ინფორმაციის (სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი, საჯარო მოსამსახურის რეპუტაციასთან დაკავშირებული, სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულებისას მოპოვებული და სხვა ინფორმაცია, რომლის ჩამონათვალი განისაზღვრება შესაბამისი ქვევის კოდექსით) კონფიდენციალობის უზრუნველსაყოფად. აღნიშნული

²⁹ „მწვანე ალტერნატივა“ ასაჩივრებდა სხვადასხვა ტერიტორიებზე ტყითსარგებლობის ლიცენზიების გაცემის შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. თავის საჩივრებში/სარჩელებში „მწვანე ალტერნატივა“ უთითებდა საზოგადოების მონაწილეობის უფლების შელახვაზე, სალიცენზიო კანონმდებლობის დარღვევაზე (მწვანე ალტერნატივა თვლიდა, რომ აუქციონის მოწყობისას არ იქნა ზუსტად დადგენილი მოსაპოვებელი რესურსის საერთო ოდენობა და შესაბამისად, არასწორად იქნა დაანგარიშებული სარგებლობის ლიცენზიის აუქციონის საწყისი ფასი) და გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის დარღვევაზე (დარღვეულ იქნა საქართველოს მთავრობის 2005 წ. 19 თებერვლის №27 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოს ბიომრავალფეროვნების დაცვის სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა“, კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“, კანონი „საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და „წითელი წიგნის“ შესახებ“).

³⁰ „მწვანე ალტერნატივას“ განცხადების საფუძველზე, სახალხო დამცველმა შეისწავლა ტყითსარგებლობის ლიცენზიების გაცემის კანონიერების საკითხი, სამართლიანად მიიჩნია „მწვანე ალტერნატივას“ მოთხოვნები და დაასკვნა, რომ განხილულ შემთხვევებში საზოგადოებრივი ინტერესი უპირატესი იყო კერძო პირის ინტერესთან შედარებით და რომ სადავო აქტები უნდა ყოფილიყო ბათილად ცნობილი.

წესი მოქმედებს მისი სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგაც.

რასაკვირველია, აღნიშნული ნორმა სულაც არ გულისხმობს ღიაობის პრეზუმფციას საჯარო სამსახურში. პირიქით, ის უფრო ინფორმაციის გასაიდუმლოებისკენ არის მიმართული, ვიდრე მისი გასაჯაროებისკენ. სამწუხაროდ, თუ ვსაუბრობთ საჯარო მოხელეთა, მათ შორის, საჯარო ინორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირების ეთიკურ პასუხისმგებლობაზე, ამ ნორმების მიხედვით, ამის მტკიცება რთულია.

ზოგადად, პასუხისმგებლობის თემას რაც შეეხება, ინფორმაციის გაუცემლობა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულია, თუმცა ჯერჯერობით არ არსებობს არცერთი საქმე, როდესაც რომელიმე სახელმწიფო მოხელე ამისათვის დაისაჯა. სისხლის სამართლის კოდექსის 153-ე მუხლის თანახმად, სიტყვის თავისუფლების ანდა ინფორმაციის მიღების ან გავრცელების უფლების განხორციელებისათვის უკანონოდ ხელის შეშლა, რამაც მნიშვნელოვანი ზიანი გამოიწვია, ანდა ჩადენილია სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით - ისჯება ჯარიმით ან გამასწორებელი სამუშაოთი ვადით ერთ წლამდე ანდა თავისუფლების აღკვეთით ვადით ორ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე ან უამისოდ.

რაც შეეხება სხვაგვარ პასუხისმგებლობას, როგორც აღვნიშნეთ, სახალხო დამცველს გააჩნია უფლებამოსილება, ინფორმაციის მიუწოდებლობის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი შეადგინოს, თუმცა ეს ინსტრუმენტი არ გამოიყენება მისი მონაწილეობის გარეშე. ყველაზე მნიშვნელოვანი და რეალური პასუხისმგებლობის ფორმა კი, გახლავთ დისციპლინური პასუხისმგებლობა, რაზეც სასამართლოს წლების მანძილზე ერთგვაროვანი პოზიცია არ გააჩნდა. სასამართლო მიიჩნევდა, რომ ამ საკითხის განხილვის უფლებამოსილება მას არ გააჩნდა და ეს იყო ადმინისტრაციული ორგანოს შიდა საქმე. სასამართლო დღემდე ამ პოზიციას იზიარებს, ადმინისტრაციული ორგანოების უმრავლესობა კი, სამწუხაროდ, ამ ინსტრუმენტს ეფექტურად არ იყენებს. მაგალითად, საქმეში „საია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს წინააღმდეგ“, სამინისტრომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი, როგორც ერთ-ერთი კომპონენტი, საერთოდ უყურადღებოდ დატოვა. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს საჯარო მოხელეების დასჯის პრეცედენტები³¹, ეს მაინც თვითნებურ ხასიათს ატარებს. ამის ერთ-ერთი მიზეზი ის არის, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებში მოხელეთა კომპეტენციები, როგორც წესი, მკაფიოდ გამიჯნული არ არის; საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი გადაწყვეტილებას, უმეტეს შემთხვევაში, მის ზემდგომთან ერთად ან მისი კარნახით იღებს. პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენებისას კი, საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი გამოდის ე.წ. განტევების ვაცის როლში.

გარდა ამისა, ზაკ-ის 47-ე მუხლი ითვალისწინებს ზიანის ანაზღაურების შესაძლებლობას, მათ შორის, იმ შემთხვევაში, როდესაც პირმა ინფორმაციის მიღებაზე უკანონო უარი მიიღო. სამწუხაროდ, საქართველოში არ დაფიქსირებულა ზიანის ანაზღაურების არცერთი შემთხვევა. აქ გარკვეულ პროცედურულ გაუმართაობასთანაც გვაქვს საქმე: როცა სასამართლო ზიანის ანაზღაურებაზე მსჯელობს, ის ხელმძღვანელობს სამოქალაქო სამართლით დადგენილი ზოგადი სტანდარტებით; ზიანი შეიძლება იყოს მატერიალური ან მორალური, მისი არსებობის დასამტკიცებლად კი, ინფორმაციის არმიღებასთან ერთად, სხვა სუბიექტური თუ ობიექტური გარემოებებიც უნდა დადასტურდეს. სასამართლო არ ხელმძღვანელობს ე.წ. *benefit of the doubt* პრინციპით, რადგან სამოქალაქო პროცედურებში მხარეთა უფრო მეტი თანასწორობაა უზრუნველყოფილი. აღნიშნული გამოიხატება იმაშიც, რომ სახელმწიფო ბაჟი იმ ზიანის პროპორციულია, რასაც პირი ითხოვს. აღნიშნული გარემოებები ამცირებს ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნების დაყენების სურვილს, პრაქტიკის არარსებობა კი, სასამართლოს მისი განვითარებისკენ რასაკვირველია არ უბიძგებს.

³¹ მაგალითად, 2009 წლის მაისში, „მწვანე ალტერნატივას“ ადმინისტრაციული საჩივრის საფუძველზე, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ლიცენზიებისა და ნებართვების სამსახურის ორი თანამშრომლის მიმართ გამოყენებულ იქნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები, ვინაიდან მათ ვერ უზრუნველყვეს „მწვანე ალტერნატივასთვის“ ინფორმაციის დროული მიწოდება და ორგანიზაციის მონაწილეობა ნებართვების გაცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებებში.

საქართველოს საერთო სასამართლო სისტემა შედგება რაიონული, ორი სააპელაციო და უზენაესი სასამართლოსგან. საკუთრივ სასამართლოები სპეციალიზირდება მხოლოდ ადმინისტრაციული, სამოქალაქო და სისხლის სამართლის კოლეგიებად. საქართველოში არ არსებობს გარემოს დაცვაზე ორიენტირებული სასამართლო ქვედანაყოფები და არც ამ სფეროში სპეციალიზებული მოსამართლეები. როგორც უკვე აღვინიშნეთ, სასამართლოს შეუძლია გამოიყენოს ორპუსის კონვენცია პრაქტიკაში, თუმცა გამოყენება, ბუნებრივია, მხოლოდ მის ციტირებას არ გულისხმობს. სამწუხაროდ, სასამართლო არ არის მზად, რომ კონვენციის სულისკვეთებას ჩაწვდეს და მისი არტიკულირება მოახდინოს გადაწყვეტილებებში.

კანონმდებლობა სახელმწიფო ბაჟთან მიმართებაში არ იცნობს რაიმე გამონაკლისს და ასეთი დავების განხილვა არც უფასოა და არც შედარებით იაფი. მნიშვნელოვანია ის, რომ საქართველოში საარსებო მინიმუმი განისაზღვრება თვეში 150 ლარით, არაოფიციალური სტატისტიკით, სილატაკის ზღვარს ქვემოთ მყოფი პირები მოსახლეობის 75%-ს შეადგენენ. სასამართლოში ნებისმიერი საქმის ინიცირება კი, მინიმუმ 100 ლარი და მაქსიმუმ 8 ათასი ლარი შეიძლება დაუჯდეს ნებისმიერ პირს ან ორგანიზაციას³². დადგენილი პრაქტიკით, გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თითოეულ დავაზე პირი იხდის 100 ლარს, რაც საკმაოდ მაღალი თანხაა და შესაბამისად, სასამართლო პრაქტიკის განვითარებას ნამდვილად არ უწყობს ხელს.

რაც შეეხება თავად სასამართლოს გამჭვირვალობას, 2006 წლიდან საქართველოს ყველა სასამართლოში აიკრძალა ფოტო-კინო-ტელე-ვიდეო გადაღება. სასამართლოში მხოლოდ აუდიოჩაწერა არის დასაშვები, ისიც გარკვეული წესების დაკმაყოფილების შემდეგ. რამოდენიმე თვის წინ საქართველოს თითქმის ყველა სასამართლომ, რომელსაც არასამთავრობო ორგანიზაციები თუ ჟურნალისტები მიმართავდნენ, ერთი და იგივე პასუხი გასცა განცხადებებს:

„თქვენს მიერ გამოთხოვილი მასალების მოძიებისათვის საჭიროა საქმეების სისტემატიზაცია და საარქივო დამუშავება, რაც მოითხოვს საკმაოდ დიდ დროს. სასამართლოს აპარატი დაკავებულია სასამართლოსათვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებისა და მის წინაშე არსებული ამოცანების შესრულებით. ამ მიზნით სასამართლოს ადმინისტრაციული პერსონალის ძირითადი რესურსების მობილიზება, ამ ეტაპზე არ წარმოადგენს სასამართლოს საქმიანობისათვის აუცილებელ საჭიროებას“.

აღნიშნული პასუხიდან ჩანს, რომ სასამართლოს არ მიაჩნია საკუთარ პირველად ვალდებულებად, მის ხელთ არსებული საჯარო ინფორმაცია გასცეს; თანაც ის საკმაოდ კოორდინირებულად მოქმედებს - განმცხადებლებმა ერთი და იგივე პასუხი მიიღეს საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებიდან, სააპელაციო და უზენაესი სასამართლოების ჩათვლით. ბუნებრივია, ჩნდება კითხვა, რამდენად დაიცავს კონვენციის მოთხოვნებს სასამართლო, რომელსაც თავად ასეთი გაუმჭვირვალობის პოლიტიკა გააჩნია.

³² იურიდიული პირებისთვის სახელმწიფო ბაჟის ზედა ზღვარი უკანასკნელ წლებში რამდენჯერმე შეიცვალა; მაგალითად, 2006 წ. ივლისამდე ბაჟის მაქსიმალური რაოდენობა იყო 5 ათასი ლარი (ამ პერიოდში „მწვანე ალტერნატივას“ ჰქონდა შემთხვევა, როდესაც პირველი ინსტანციის სასამართლომ 3100 ლარის და მეორე ინსტანციის სასამართლომ კი, მაქსიმალურთან მიახლოებული - 4960 ლარის ოდენობის ბაჟის გადახდა დააკისრა), 2006 წლის ივლისში გაიზარდა 50 ათას ლარამდე, 2007 წლის ივლისში შემცირდა 15 ათას ლარამდე, ამჟამად კი, 8 ათას ლარს შეადგენს.



მწვანე ალტერნატივა

თბილისი, 0179, ფალიაშვილის ქ.№27/29, II სართული
ტელ: 22 38 74; 29 27 73; ფაქსი: 22 38 74
greenalt@greenalt.org; www.greenalt.org

