

რეკომენდაციები

გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობების გასაუმჯობესებლად

30 ივნისი, 2014

ამა თუ იმ დაგეგმილი საქმიანობის (პროექტის) შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფი კანონმდებლობა საქართველოში 1997 წლიდან მოქმედებს. ის ითვალისწინებს გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობებზე ნებართვის გაცემის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას. ამ სფეროში კანონების მიღებას, გარკვეული დაგვიანებით, კანონქვემდებარე აქტებით ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების უფრო დეტალური წესების დადგენა მოჰყვა, თუმცა, დეტალიზება არ შეხებია საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურებს. უფრო მეტიც, **2005-2007 წლებში გატარებული რეფორმის შედეგად, რომელიც მიზნად ისახავდა, ინვესტორთათვის ხელსაყრელი გარემოს შესაქმნელად, სანებართვო და სალიცენზიო სისტემის მაქსიმალურ გამარტივებას, გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობებზე ნებართვის გაცემის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა საერთოდ შეუძლებელი გახდა.**

1997-2005 წ.წ. პერიოდში საქართველოში მოქმედებდა კანონი „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“, რომელიც ადგენდა **გარემოსდაცვითი ნებართვის** გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურას. დაგეგმილი საქმიანობის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზმ) ანგარიშის ხარისხის შემოწმებისთვის (ანუ სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარებისთვის) და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღებისთვის, კანონი ითვალისწინებდა სამი თვის ვადას. გარემოსდაცვითი ნებართვა კი გაიცემოდა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით - ეს წესი შესაძლებელს ხდიდა და ავალდებულებდა ნებართვის გამცემ ორგანოს (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს), უზრუნველყო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა. 1997-2005 წლებში მოქმედი სისტემა, ასევე, ითვალისწინებდა იმის შესაძლებლობას, რომ საქმიანობის ინიციატორს სამინისტროში განაცხადის წარდგენამდე (ანუ გადაწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყებამდე), თავად მოეწყო საჯარო განხილვა გზმ ანგარიშის პროექტზე კომენტარების მისაღებად. გასათვალისწინებელია, რომ ეს იყო საქმიანობის ინიციატორის უფლებამოსილება და არა ვალდებულება.



გარემოსდაცვითი და სოციალური
სამართლიანობისთვის
საქართველოში

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

2005 წელს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ და 2007 წელს „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონების მიღებამ, რადიკალურად შეცვალა ვითარება. „გარემოსდაცვით ნებართვას“ „**გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა**“ ეწოდა და ამ, თითქოს, ფორმალურ ცვლილებასთან ერთად, შეიცვალა ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების წესი: ნებართვა, რომლის გაცემაც სახელმწიფოს მიერ საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფის გარეშე აკრძალული იყო, ამ კანონებით, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით, 20 დღის ვადაში გაცემას დაექვემდებარა. ეს წესი კი, გამორიცხავს საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის შესაძლებლობას. აღნიშნული კანონების თანახმად, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო (ნებართვის გამცემი ორგანო) აღარც ვალდებულია და აღარც უფლებამოსილი, უზრუნველყოს ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა. სანაცვლოდ, ნებართვის მისაღებად სამინისტროსთვის მიმართვამდე (ანუ ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყებამდე), საზოგადოების ინფორმირებისა და გზმ ანგარიშის პროექტზე შენიშვნების მისაღებად საჯარო განხილვის ჩატარების ვალდებულება, კანონმა, საქმიანობის ინიციატორს დაუწესა.

ამგვარად, ხელისუფლებამ სრულიად მოიხსნა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ვალდებულება. დღეისათვის, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს საზოგადოებასთან ურთიერთობის ვალდებულება, უკვე მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ ინფორმაციის 10 დღის ვადაში გამოქვეყნებით შემოიფარგლება.

ყურადსაღებია, რომ გარდა ზემოთ ხსენებული კანონებისა, 2001 წლიდან, საქართველოში ძალაშია **გაეროს 1998 წლის კონვენცია „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“** („ორჰუსის კონვენცია“). კონვენცია მოითხოვს, კონვენციის პირველ დანართში ჩამოთვლილი საქმიანობებისა და ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად, გარემოზე მნიშვნელოვანი ზემოქმედების მქონედ მიჩნეული საქმიანობების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, სახელმწიფომ საზოგადოების მონაწილეობა უზრუნველყოს. კონვენცია, ასევე, ადგენს საზოგადოების მონაწილეობის ძირითად პრინციპებს.

1997-2005 წლებში მოქმედი გადაწყვეტილების მიღების წესი, ასევე, გზმ პროცედურას დაქვემდებარებულ საქმიანობათა ჩამონათვალი, შეესაბამებოდა ორჰუსის კონვენციის პირველ დანართში მოცემულ საქმიანობებს და უფრო მეტიც, მოიცავდა ისეთ საქმიანობებს, რომლებიც არ არის ჩამოთვლილი კონვენციის დანართში. გარდა ამისა, კანონით გათვალისწინებული პროცედურა მეტნაკლებად აკმაყოფილებდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ორჰუსის კონვენციით დადგენილ პრინციპებს, თუმცა კონვენციით დადგენილი ვალდებულებების ეროვნულ კანონმდებლობაში სრულყოფილი ასახვისათვის, საჭირო იყო პროცედურების დახვეწა და კანონალსრულების ეფექტურობის გაზრდა. 2005-2007 წლებში მიღებულმა ნორმებმა, საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურა არათუ გააუმჯობესა, არამედ საერთოდ გააუქმა და ამით, მნიშვნელოვნად დააშორა ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნებს.

ამგვარად, ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, 2005 წლიდან, ეროვნული კანონმდებლობა სრულ წინააღმდეგობაშია ქვეყნის მიერ 2001 წელს აღიარებულ საერთაშორისო ვალდებულებასთან. ორჰუსის კონვენცია ითხოვს, რომ საზოგადოება დროულად და ეფექტურად იყოს ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ხოლო ამჟამად მოქმედი საკანონმდებლო ნორმების თანახმად, გადაწყვეტილება მიიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების დროული, ადექვატური და ეფექტური ჩართვის შესაძლებლობა,

გადაწყვეტილების მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით მიღების პირობებში, არ არსებობს; ეს წესი, თავისთავად, არ არის გათვლილი პროცესში საზოგადოების ჩართულობაზე. ამას, ასევე, ადასტურებს მწვანე ალტერნატივას მიერ ერთი წლის განმავლობაში სისტემურად წარმოებული მონიტორინგი.


საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებებისა და ეროვნული კანონმდებლობის სამართლებრივი ანალიზი, ასევე, გზმ-ს სისტემის მონიტორინგი და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მწვანე ალტერნატივას მონაწილეობის მცდელობების გამოცდილება ცხადყოფს, რომ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის (ან/და ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის) გაცემის პროცედურა საჭიროებს რადიკალურ და გადაუდებელ ცვლილებებს. ქვემოთ მოყვანილი რეკომენდაციების შესრულებას პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს საქართველოში დემოკრატიული მმართველობის დამკვიდრებისთვის; ამავდროულად, მათი შესრულება დაეხმარება საქართველოს საერთაშორისო მოთხოვნებთან, მათ შორის, ორჰუსის კონვენციასთან და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის 2014 წლის ივნისში ხელმოწერილი ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფას.

რეკომენდაციები

ჩვენი აზრით, გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

- გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცედურა, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესის ნაცვლად, უნდა წარიმართოს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებით;
- წიაღით სარგებლობა უნდა დაექვემდებაროს სავალდებულო ეკოლოგიურ ექსპერტიზას (უნდა გახდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების საგანი) და უზრუნველყოფილ იქნეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა (როგორც ეს იყო 2005-2007 წლების რეფორმებამდე);
- ეკოლოგიური ექსპერტიზისადმი დაქვემდებარებული საქმიანობების ჩამონათვალი შესაბამისობაში უნდა იქნეს მოყვანილი ორჰუსის კონვენციის დანართით განსაზღვრულ ჩამონათვალთან. ასევე, ჩამონათვალს უნდა დაემატოს ყველა ის საქმიანობა, რომელიც არ არის კონვენციის ჩამონათვალში, თუმცა, განხორციელების შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მოხდენა შეუძლია გარემოზე;
- საზოგადოებას უნდა მიეცეს მონაწილეობის შესაძლებლობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ადრეულ სტადიაზე, როდესაც ყველა შესაძლებლობა ღიაა. ამისათვის შემოღებულ უნდა იქნეს სკოპინგის პროცედურა;
- უნდა შემუშავდეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის შესაძლებლობების შესახებ შეტყობინების გავრცელების ეფექტური მეთოდები; ანუ შეტყობინებამ უნდა მიაღწიოს ყველა დაინტერესებულ მხარემდე და მისცეს მას რეალური მონაწილეობის საშუალება. მაგალითად, შესაძლებელია შეტყობინების გამოქვეყნება საზოგადოებრივი მაუწყებლის ეთერში, განცხადებების განთავსება სავალდებულო უნდა გახდეს ადგილობრივი თავმჯდომარის ადგილებზე, ტრანსპორტის გაჩერების ადგილებზე, მაღაზიების, პოლიციის, სამედიცინო დაწესებულებების, თვითმმართველობის შენობებზე და ა.შ. დაუშვებელია ასეთი სახის ინფორმაციის მოპოვებისათვის მოქალაქეებს უწევდეთ თანხის გადახდა (გაზეთის ყიდვის შემთხვევაში);
- დაგეგმილი საქმიანობის პოტენციური ზემოქმედების ქვეშ მოქცეული საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ადეკვატური ინფორმაცია: როგორც საქმიანობის მოკლე, არატექნიკური რეზიუმე, ისე განსახილველი დოკუმენტების სრული ვერსია;

- განსახილველ დოკუმენტებზე კომენტარებისათვის უნდა დაწესდეს გონივრული ვადა. დაწესებული ვადა საკმარისი უნდა იყოს იმისათვის, რომ დაინტერესებულ პირს შესაძლებლობა ჰქონდეს, გაცნოს საქმიანობის შესახებ მოკლე ანოტაციას, საჭიროების შემთხვევაში, ჰქონდეს დრო სრული დოკუმენტაციის მოპოვების, გაცნობისა და კომენტარებისათვის; ასევე, დრო საკმარისი უნდა იყოს იმისთვის, რომ საჯარო უწყებამ მოასწროს წარდგენილი შენიშვნების განხილვა და საჯარო განხილვისათვის მომზადება;
- საჯარო განხილვები უნდა ჩატარდეს საქმიანობის განხორციელების ადგილზე; ასევე, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და დარგის სპეციალისტების დიდი რაოდენობით კონცენტრირების გამო, აუცილებელია განხილვა დედაქალაქშიც ჩატარდეს. აქვე უნდა აღნიშნოს, რომ ადგილზე განხილვის ჩატარებისას, მნიშვნელოვანია, რომ ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოსახლეობას არ დასჭირდეს ტრანსპორტით სარგებლობა განხილვებზე მისასვლელად; ან თუ სხვა გამოსავალი არ არის, დაინტერესებული პირების უფასო ტრანსპორტირება განხილვის ორგანიზატორმა უნდა უზრუნველყოს;
- დასასრულს, აუცილებელია, გადანყვეტილების მიმღებმა საჯარო დაწესებულებამ საზოგადოებას დაუყოვნებლივ აცნობოს მიღებული გადანყვეტილების შესახებ. გადანყვეტილების ტექსტი, იმ მოსაზრებებთან და შეხედულებებთან ერთად, რომელსაც ემყარება მიღებული გადანყვეტილება, ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს საზოგადოებისათვის. ასევე, გადანყვეტილების ტექსტი უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას გადანყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობების შესახებ.



USAID | GEORGIA

Policy, Advocacy, and Civil Society Development in Georgia (G-PAC)

საგარეო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში

EAST WEST MANAGEMENT INSTITUTE

ეს დოკუმენტი მომზადდა მწვანე ალტერნატივას პროექტის „საზოგადოების მონაწილეობის ხელშეწყობა გადანყვეტილებების მიღების პროცესებში“ ფარგლებში. პროექტი ხორციელდება აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის „საქართველოში საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების“ (G-PAC) ფარგლებში. ამ პროგრამის განხორციელება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულისხმიერი მხარდაჭერის შედეგად, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით.

ამ დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებათა ამსახველად.