

წილის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრობლემები

შესავალი

*„ყველას აქვს უფლება, დროულად მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ“
37-ე მუხლი, საქართველოს კონსტიტუცია, 1995*

საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი, რომელი ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის აქტუალურ საკითხებს ეხება, მისი მიზანია წამოწიოს საჯარო პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროში გადაუდებლად გადასატრედი საკითხები და ხელი შეუწყოს დისკუსიას ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და გარემოსდაცვითი მიზნების ჰარმონიულად მიღწევის გზებზე.

წარმოდგენილი ნარკვევი განკუთვნილია იმ ორგანიზაციებისა და პირებისთვის, რომლებიც იღებენ გადანწყვტილებებს საქართველოს საჯარო პოლიტიკისა და მმართველობის საკითხებზე. ნაშრომი, ასევე, სასარგებლო იქნება მათთვის, ვინც ცდილობს შეგავლენა მოახდინოს საქართველოს საჯარო პოლიტიკაზე, მისი გაუმჯობესების მიზნით.

„გარემოს დაცვის შესახებ“ 1996 წლის საქართველოს კანონმა განსაზღვრა ის მექანიზმები, რომლითაც სახელმწიფოს უნდა უზრუნველყო კონსტიტუციით დადგენილი გარემოსთან დაკავშირებული ადამიანის უფლებების დაცვა. ამ კანონის თანახმად, საზოგადოებისათვის გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის მთავარი წყარო უნდა იყოს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენება. „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონი მისი მიღებიდან 2007 წლამდე ავალდებულებდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს, ყოველწლიურად გამოეცა გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენება. კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, 2008 წლიდან სამინისტრო ვალდებულია მოხსენება სამ წელიწადში ერთხელ მოამზადოს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ უკანასკნელი ანგარიში, რომელიც 2011 წლის დეკემბერში დამტკიცდა, 2007-2009 წლების გარემოს მდგომარეობას ასახავს. **მას შემდეგ ანგარიში და შესაბამისად, ინფორმაცია ქვეყნის გარემოს მდგომარეობის შესახებ, არ გამოქვეყნებულა.**

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, საჯარო დანესებულებები 2013 წლის 1 სექტემბრიდან ვალდებულნი არიან პროაქტიულად გამოაქვეყნონ საჯარო ინფორმაცია, ანუ საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელი საჯარო ინფორმაცია განათავსონ ელექტრონულ რესურსებზე.

საზოგადოებისათვის (მოთხოვნის გარეშე) რაც შეიძლება მეტი გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის ვალდებულება საქართველომ ჯერ კიდევ 2000 წელს აიღო, როდესაც ქვეყნის პარლამენტმა „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ ე.წ. ორჰისის კონვენციის რატიფიცირება მოახდინა.

მიუხედავად ყოველივე ზემოაღნიშნულისა, დღეისათვის პრაქტიკულად შეუძლებელია სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების პრაქტიკის და გარემოზე ზეგავლენის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება. საგულისხმოა, რომ წიაღთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრობლემა არამარტო ინფორმაციის დეფიციტით არის გამოწვეული, არამედ „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონის დანაწესით, რომლის თანახმად, „ინფორმაცია წიაღის გეოლოგიური აგებულების, წიაღისეულის მარაგებისა და რესურსების, საბადოს დამუშავების სამთო-ტექნიკური პირობებისა და სხვა თვისებების ან პარამეტრების შესახებ, წარმოდგენს იმ სუბიექტის საკუთრებას, რომლის სახსრებითაც არის მოპოვებული ეს ინფორმაცია“. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო არ სწავლობს წიაღის მდგომარეობას და ინფორმაციის ერთადერთი წყარო წიაღით მოსარგებლეების მიერ (საკუთარი სახსრებით მომზადებული) სამინისტროში წარდგენილი ანგარიშებია, რომელიც საზოგადოებისათვის არ არის ხელმისაწვდომი.

გარემოსდაცვითი ინფორმაცია

„გარემოს დაცვის შესახებ“¹ საქართველოს კანონის თანახმად, გარემოსდაცვითი ინფორმაცია არის ნებისმიერი მატერიალური ფორმით წარმოდგენილი ყველა სახის ინფორმაცია შემდეგ საკითხებზე:

- გარემოს შემადგენელი ელემენტების (ჰაერი, ატმოსფერო, წყალი, ნიადაგი, მიწა, ლანდშაფტი, ბუნებრივი ობიექტები, მათ შორის, ჭაობი, სანაპირო ზოლი და საზღვაო ტერიტორია, ბიომრავალფეროვნება და მისი კომპონენტები, გენეტიკურად მოდიფიცირებული ორგანიზმები) მდგომარეობა და ამ ელემენტების ურთიერთქმედება;
- ფაქტორები (როგორებიცაა ენერჯია, ხმაური, რადიაცია, აგრეთვე ნარჩენები, მათ შორის, რადიოაქტიური ნარჩენები, ქიმიური ნივთიერებები, ემისიები და სხვა სახის დაბინძურება) რომლებიც გავლენას ახდენს ან, სავარაუდოდ, მოახდენს გავლენას გარემოს შემადგენელ ელემენტებზე;
- ღონისძიებები (ადმინისტრაციული ღონისძიებების ჩათვლით), როგორებიცაა პოლიტიკა, კანონმდებლობა, გეგმები, პროგრამები, გარემოსდაცვითი შეთანხმებები, და საქმიანობები, რომლებიც გავლენას ახდენს ან, სავარაუდოდ მოახდენს გავლენას გარემოს შემადგენელ ელემენტებსა და ფაქტორებზე, ასევე იმ ღონისძიებებსა და საქმიანობებზე, რომლებიც განკუთვნილია ამ ელემენტების დასაცავად; ხარჯთსარგებლიანობა და სხვა ეკონომიკური ანალიზები და დაშვებები, რომლებიც გამოიყენება აღნიშნული ღონისძიებებისა და საქმიანობების ფარგლებში;
- ანგარიშები გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის განხორციელების შესახებ;
- ადამიანის ჯანმრთელობის მდგომარეობა და უსაფრთხოება, მათ შორის, კვებითი ჭაჭვის დაბინძურება, ადამიანის ცხოვრების პირობები, კულტურული ობიექტების და მათთან დაკავშირებული შენობა-ნაგებობების მდგომარეობა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულილი მოიცავს ინფორმაციას, რომელიც გარემოს დაცვის შესახებ კანონის, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის, „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული

¹ საქართველოს 1996 წლის 10 დეკემბრის კანონი №519. „გარემოსდაცვითი ინფორმაციის“ განმარტება კანონს საქართველოს 2016 წლის 13 აპრილის №4955 კანონით შეტანილი ცვლილებით დაემატა. თუმცა, იდენტურ განმარტებას შეიცავს [ორპუნის კონვენცია](#), რომელიც საქართველოში 2001 წლიდან ძალაშია.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენციის და საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ღია და ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისათვის.

გარემოს ელემენტების მდგომარეობის, მათზე მოქმედი ფაქტორებისა და ღონისძიებების შესახებ ინფორმაცია თუ არ შეიცავს კომერციულ, პირად ან სახელმწიფო საიდუმლოებას², ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის (ძირითადად მხოლოდ მოთხოვნის საფუძველზე და არა პროაქტიულად). თუმცა, გამონაკლისს წარმოადგენს ინფორმაცია გარემოს ისეთი ელემენტის მდგომარეობის შესახებ, როგორცაა წიაღი.

გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო არ გასცემს ინფორმაციას წიაღის გეოლოგიური აგებულების, წიაღისეულის მარაგებისა და რესურსების, საბადოს დამუშავების სამთო-ტექნიკური პირობებისა და სხვა თვისებების ან პარამეტრების შესახებ, თუკი ეს ინფორმაცია არ არის სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ შექმნილი. ასეთ შემთხვევებში სამინისტრო ხელმძღვანელობს „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლის 29-ე მუხლის დანაწესით, წიაღთან დაკავშირებული ინფორმაცია წარმოადგენს იმ სუბიექტის საკუთრებას, რომლის სახსრებითაც არის მოპოვებული ეს ინფორმაცია. „წიაღის შესახებ“ კანონის თანახმად, „საქართველოს კანონმდებლობა იცავს საკუთრების უფლებას წიაღისა და წიაღისეულის შესახებ გეოლოგიურ ან სხვა ინფორმაციაზე. დაუშვებელია სახელმწიფო საინფორმაციო ფონდებში შეტანილი ინფორმაციის გაცემა სხვა იურიდიულ და ფიზიკურ პირზე ინფორმაციის მესაკუთრის თანხმობის გარეშე“.

შემდეგ თავებში განვიხილავთ თუ რა ტიპის ინფორმაციაზე ზღუდავს ხელმისაწვდომობას „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლის მოთხოვნა და ზოგადად რა საფორთხეებს ქმნის ამგვარი შეზღუდვის არსებობა.

წიაღით სარგებლობის ლიცენზიის ანგარიშები

„წიაღის შესახებ“ კანონის 29-ე მუხლით დაწესებული შეზღუდვა მნიშვნელოვან ბარიერს ქმნის სასარგებლო წიაღისეულით მოსარგებლეების მიერ ლიცენზიის პირობების დაცვის შესახებ ინფორმაციის მოპოვებისას.

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის თანახმად, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო სასარგებლო წიაღისეულით მოსარგებლეების კონტროლს მხოლოდ სალიცენზიო პირობების შესრულების შემთხვევით ან/და ლიცენზიის მფლობელის მიერ რეგულარული ანგარიშებით (ლიცენზიის მფლობელი ვალდებულია ყოველწლიურად, 1 აპრილიდან 1 მაისამდე წარადგინოს წერილობითი ანგარიში) ახორციელებს. თუ გავითვალისწინებთ სამინისტროს მიერ დღემდე განხორციელებული შემთხვევების სიხშირესა და მასშტაბს (მაგ. 2015 წლის განმავლობაში მოქმედი 3124 წიაღით სარგებლობის ლიცენზიიდან მოხდა 100 ლიცენზიის გვემიური და 17 ლიცენზიის არაგვემიური შემთხვევა³), ინფორმაციის მთავარ წყაროდ კვლავ ლიცენზიანტების მიერ წარდგენილი ანგარიშები რჩება.

² აღნიშნული, რა თქმა უნდა, ეს არ მოიცავს უამრავ შემთხვევებს, როდესაც ინფორმაცია კანონის დარღვევით არის მიჩნეული კომერციულ, პირად ან სახელმწიფო საიდუმლოებად.

³ გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს წლიური ანგარიში, 2015

წიალით მოსარგებლის მიერ წარდგენილი წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს⁴ ინფორმაციას ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა:

- სალიცენზიო ფართობი, სამთო (გეოლოგიურ) მინაკუთვში მოქცეული მარაგები და რესურსები ლიცენზიის გაცემის მომენტისათვის სასარგებლო წიაღისეულის სახეობების მიხედვით (კატეგორიები);
- -ასევე, მონაცემები ჭაბურღილების, გვირაბებისა და თხრილების გაყვანის (რაოდენობა, სიგრძე), ღარული და ტექნოლოგიური სინჯებისა და საცდელი კარიერების შესახებ, ღია კარიერული წესით დამუშავებისას გადახსნითი სამუშაოების წარმოების და მინისქვეშა სამუშაოების წარმოებისას გამხსნელი და მოსამზადებელი გვირაბების გაყვანის შესახებ, მონაცემები სასარგებლო წიაღისეულის ოდენობის შესახებ საანგარიშო პერიოდის დასაწყისისათვის, საანგარიშო პერიოდის დასასრულისათვის და ამ პერიოდში მოპოვებული სასარგებლო წიაღისეულის ოდენობის შესახებ როგორც ძირითადი, ისე თანმდევი სასარგებლო წიაღისეულისათვის;
- -ინფორმაცია სანაყაროებზე, სპეცსაწყობებში და შლამ და კუდსაცავებში დაგროვილი და/ან ღრობით გამოუყენებელი სასარგებლო წიაღისეულისა და მათი გადამუშავების შესახებ საანგარიშო პერიოდის დასაწყისისათვის და სასარგებლო წიაღისეულის დარჩენილი ოდენობის შესახებ საანგარიშო პერიოდის დასასრულისათვის;
- -ასევე, წიალით სარგებლობისათვის გადახდილი გადასახდელების, მათ შორის, რეგულირების საფასურის შესახებ;
- ანგარიში უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას კონკრეტული სალიცენზიო პირობების დაცვისა და წიალით სარგებლობისას ადამიანების სიცოცხლის/ჯანმრთელობის დაცვისა და ბუნებრივი გარემოს უარყოფითი ზემოქმედების თავიდან არიდების ან შემსუბუქებისათვის კანონის მოთხოვნით დაცვის შესახებ ინფორმაციას.

„წიალის შესახებ“ კანონის 29-ე მუხლზე დაყრდნობით, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ მწვანე ალტერნატივას არ გადასცა „ჯორჯიან მანგანუმის“ მიერ წარდგენილი ლიცენზიის პირობების შესრულების ანგარიშები. იგივე მიზეზით მწვანე ალტერნატივას 2,5 წლიანი სამართლებრივი დავა⁵ დასჭირდა შპს RMG Gold-ისა და სს RMG Copper-ის წიალით სარგებლობის ლიცენზიის პირობების შესრულების 2012 ანგარიშის მოსაპოვებლად. საბოლოოდ, მწვანე ალტერნატივას ინფორმაცია კომპანიის თანხმობის გამო⁶ და არა იმ მიზეზით გადაეცა, რომ მსგავსი ინფორმაცია ხელმისაწვდომი უნდა იყოს დაინტერესებული პირისათვის.

⁴ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 4 აპრილის N271 დადგენილება [ტექნიკური რეგლამენტების - წიალით სარგებლობასთან დაკავშირებული სალიცენზიო პირობების დაცვის შესახებ ანგარიშების \(საინფორმაციო ანგარიში\) წესის, წიალით სარგებლობის პროექტების, საბადოთა დამუშავების ტექნოლოგიური სქემებისა და სამთო სამუშაოთა განვითარების გეგმების შედგენის წესისა და სტატისტიკური დაკვირვების ფორმების \(№1-01, 1-02, 1-03 და 1-04\) დამტკიცების თაობაზე](#)

⁵ [მწვანე ალტერნატივა საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროდან შპს არემჭი გოლდისა და სს არემჭი კოპერის 2012 წლის საინფორმაციო გეოლოგიური ანგარიშის ასლის გადმოცემას ითხოვს](#)

⁶ 2015 წელს კომპანიისათვის აღარ იყო მნიშვნელოვანი 3 წლის წინანდელი ინფორმაციის საიდუმლოდ შენახვა; ისევე როგორც, მწვანე ალტერნატივასათვის ნაკლებად ღირებული იყო 2012 წელს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის ფლობა.

სასარგებლო წიაღისეულის მარაგების სახელმწიფო უწყებათშორისი კომისიის სხდომის ოქმები და მიღებული გადაწყვეტილებები

სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების დაწყება შესაძლებელია მხოლოდ დამტკიცებული მარაგების ფარგლებში. ასევე, სასარგებლო წიაღისეულის საბადოების მარაგები შესაძლოა დაექვემდებაროს ხელახალ დამტკიცებას, თუ ლიცენზიის გაცემის შემდეგ აღმოჩნდა სასარგებლო წიაღისეულისა და მისი თანხლებები ძვირფასი კომპონენტების ახალი სახეობები ან სხვაობა სასარგებლო წიაღისეულის დამტკიცებულ და რეალურად არსებულ მარაგებს შორის, ან შეიცვალა წიაღით სარგებლობასთან დაკავშირებული სხვა პირობები. დამტკიცებული მარაგების გამომუშავების დასრულების შემდეგ, კი ხდება სასარგებლო წიაღისეულის მარაგების და რესურსების სახელმწიფო ბალანსიდან ჩამოწერა. სასარგებლო წიაღისეული მარაგის ბალანსზე აყვანა და ჩამოწერაც ხდება დასაბუთებული გეოლოგიური ანგარიშის საფუძველზე, რომელსაც ამზადებს ლიცენზიანტი.

საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროსთან არსებობს სათათბირო ორგანო - სასარგებლო წიაღისეულის მარაგების სახელმწიფო უწყებათშორისი კომისია, რომელიც ამზადებს დასკვნებს სასარგებლო წიაღისეულის (ნავთობისა და გაზის გარდა) მარაგების დამტკიცების ან ჩამოწერის შესახებ.

„წიაღის შესახებ“ კანონის 29 მუხლის საფუძველზე გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ მწვანე ალტერნატივას არ გადასცა, კოლეგიური საჯარო დაწესებულების, სასარგებლო წიაღისეულის მარაგების სახელმწიფო უწყებათშორისი კომისიის სხდომის ოქმი და სხდომაზე განხილული დოკუმენტების ასლი. საგულისხმოა, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომები საჯაროა; საჯაროა, შესაბამისად, სხდომის ოქმი და განსახილველი დოკუმენტები. მიუხედავად იმისა, რომ სხდომის დახურვის და/ან განსახილველი დოკუმენტების გასაიდუმლოების შესახებ გადაწყვეტილება არ ყოფილა მიღებული, სამინისტრომ ჩათვალა, რომ მოთხოვნილი დოკუმენტები (მათ, შორის სასარგებლო წიაღისეულის მარაგების სახელმწიფო უწყებათშორისი კომისიის **სხდომის ოქმი** და კომისიის **გადაწყვეტილება**) წარმოადგენს იმ ლიცენზიანტების საკუთრებას, რომელთა მიერ წარდგენილ დოკუმენტებსაც განიხილავდა საბჭო. საგულისხმოა, რომ სამინისტროს ეს პოზიცია გაიზიარა საქალაქო, სააპელაციო და უზენაესმა სასამართლომაც⁷. ამჟამად მწვანე ალტერნატივას სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში აქვს წარდგენილი.

ფაქტიურად, „წიაღის შესახებ“ კანონის 29-ე მუხლზე დაყრდნობით სრულად გასაიდუმლოებულია სასარგებლო წიაღისეულის მარაგების სახელმწიფო უწყებათშორისი კომისიის საქმიანობა, რაც გამორიცხავს კომისიის საქმიანობაზე საზოგადოებრივი ზედამხედველობის შესაძლებლობას (რომ აღარათფერი ვთქვათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობებზე) და კორუფციის მნიშვნელოვან რისკებს ქმნის. საგულისხმოა, რომ 2016 წლის ივნისში სწორედ ამ კომისიის წევრი დააკავეს ლიცენზიანტთან დანაშაულებრივი გარიგების ბრალდებით⁸.

⁷ მწვანე ალტერნატივა სსიპ ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს სასარგებლო წიაღისეულის მარაგების სახელმწიფო უწყებათშორისი კომისიის ოქმისა და სხდომაზე განხილული დოკუმენტების ასლების გადმოცემას ითხოვს

⁸ \$20 000 ქრთამის აღებისთვის გარემოს დაცვის სამინისტროს თანამშრომელი დააკავეს

დასკვნა

ზემოაღწერილი ცხადყოფს, რომ დაუშვებელია „წილის შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლის დღეს მოქმედი რედაქციით არსებობა. ეს ნორმა ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციით, „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით, „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ ე.წ. ორჰუსის კონვენციით აღიარებულ პრინციპებს და სახელმწიფოს მიერ აღებულ ვალდებულებებს. განსაკუთრებით საგანგაშოა, წილის შესახებ ინფორმაციის ასეთი ტოტალური გასაიდუმლოება, რომელიც ნაყოფიერ ნიადაგს ქმნის კორუფციული გარიგებებისთვის.

აქედან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ აუცილებლად უნდა გაუქმდეს „წილის შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლი და წიაღთან დაკავშირებული ინფორმაცია უნდა გახდეს საჯარო და გადანაცვტილების მიღების პროცესი კი გამჭვირვალე.

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი მომზადდა მწვანე ალტერნატივას მიერ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრთან (EMC) თანამშრომლობით პროექტის „მძიმე მრეწველობა ყურადღების ცენტრში: ჭიათურის მაგალითი“ ფარგლებში, ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონალურ ბიუროსთან თანამშრომლობით.



ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

