

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

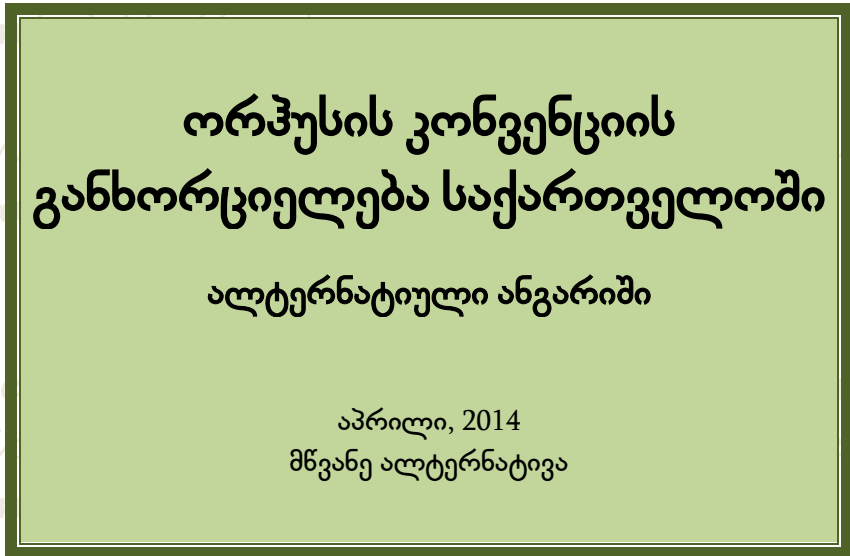
The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters





კვლევა ჩაატარა ასოციაცია მწვანე ალტერნატივამ

მწვანე ალტერნატივა მადლობას უხდის ევროკავშირს, ფონდ ღია საზოგადოების ინსტიტუტს (FOSI) და აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამას „საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში“ (G-PAC) ანგარიშის მომზადებისათვის განეული ფინანსური მხარდაჭერისთვის.

ამ გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ევროკავშირის, ფონდ ღია საზოგადოების ინსტიტუტის (FOSI), ან აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამა „საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში“ (G-PAC) შეხედულებათა ამსახველად.

© მწვანე ალტერნატივა, 2014



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

საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში

**„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

2014 წ. აპრილი

სარჩევი

შესავალი	1
მუხლი 3. ზოგადი დებულებები	3
მუხლი 3.1 კონვენციის განხორციელებისთვის შექმნილი ცხადი, გამჭვირვალე და თანმიმდევრული ჩარჩო	3
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	12
მუხლი 4.1 ინფორმაციის გაცემის უზრუნველყოფა და სხვა ზოგადი საკითხები.....	12
მუხლი 4.1(a) ინტერესის არგაცხადება.....	14
მუხლი 4.2 ინფორმაციის დროულობა	14
მუხლი 4.3(a) ხელისუფლების ორგანო არ ფლობს ინფორმაციას	16
მუხლი 4.3(b) უსაფუძვლო და ზედმეტად ზოგადი განცხადებები.....	16
მუხლი 4.3(c) ადმინისტრაციის კონფიდენციალობა	16
მუხლი 4.4(d) კომერციული კონფიდენციალობა	17
მუხლი 4.4(f) პერსონალური მონაცემები	20
მუხლი 4.5 განცხადების გადამისამართება შესაბამის ორგანოში.....	20
მუხლი 4.8 საფასური	20
მუხლი 5. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის შეგროვება და გავრცელება	22
მუხლი 5.1(a) და (b) გარემოსდაცვითი ინფორმაციის არსებობა და ხარისხი	22
მუხლი 5.1(c) გარემოსდაცვითი საგანგებო ინფორმაცია.....	25
მუხლი 5.2 გარემოსთან დაკავშირებული ხელმისაწვდომი ინფორმაცია, ინფორმაციის გავრცელების პრაქტიკული ზომები.....	25
მუხლი 5.5 ინფორმაციის გავრცელება: სტრატეგიული და ნორმატიული მასალები	26
მუხლი 6. საზოგადოების მონაწილეობა საქმიანობათა გარკვეულ სფეროებში გადანაცვტილებების მიღების პროცესში	27
მუხლი 6.1 საქმიანობები, რომლებზეც ვრცელდება კონვენციის მე-6 მუხლის მოთხოვნები.....	27
მუხლი 6.2 დაინტერესებული საზოგადოების ინფორმირება.....	35
მუხლი 6.3, 6.4 და 6.5 საზოგადოების მონაწილეობის ვადები და საქმიანობის ინიციატორის როლი	36
მუხლი 6.9 ინფორმაცია მიღებულ გადანაცვტილებაზე	37
მუხლი 6.10 საზოგადოების მონაწილეობა მიღებული გადანაცვტილების ხელახლა განხილვაში ან განახლებაში	38
მუხლი 7. საზოგადოების მონაწილეობა გარემოსთან დაკავშირებულ გეგმებში, პროგრამებსა და პოლიტიკაში ..	39
მუხლი 8. საზოგადოების მონაწილეობა აღმასრულებელი დებულებების და/ან საყოველთაოდ მისაღები სამართლებრივად სავალდებულო ნორმატიული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში	40
მუხლი 9. მართლმასჯულების ხელმისაწვდომობა	42
მუხლი 9.1 და 9.2 დავების გადანაცვტა	42
მუხლი 9.3 საზოგადოების უფლება გაასაჩივროს კერძო პირებისა და სახელმწიფო დაწესებულებების ქმედება თუ უმოქმედობა	45
მუხლი 9.4 საქმის დროული, ადეკვატური, ეფექტური, სამართლიანი, მიუკერძოებელი და იაფი გადანაცვტა ..	47

შესავალი

1991 წელს დამოუკიდებლობის დეკლარირების შემდგომ წლებში, საქართველომ სამოქალაქო დაპირისპირებისა და ეთნიკური კონფლიქტების, მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური კრიზისის წლები განვლო. ამას მოჰყვა ეკონომიკური სტაგნაცია და კორუფციის გაღვივების წლები, რომელიც 2003 წლის ნოემბერში „ვარდების რევოლუციით“ უნდა დასრულებულიყო. „რევოლუციური“ მთავრობა კორუფციის აღმოფხვრის, დემოკრატიული მმართველობის დამკვიდრების და სოციალური პირობების გაუმჯობესების დაპირებით მოვიდა ხელისუფლებაში. რეფორმირების მრავალფეროვანი გეგმების მიუხედავად, სამწუხაროდ, სწრაფი ცვლილებების წარმოსაჩენად, ხელისუფლება ისეთ მკაცრ ზომებს მიმართავდა, რომელიც შორს იდგა დანაპირები დემოკრატიზაციისა და შორსმიმავალი რეფორმებისგან. მთავრობის ხელმძღვანელი პირები ამტკიცებდნენ, რომ ისინი დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობისკენ ისწაფოდნენ, თუმცა კონკრეტული გეგმები კვლავ უცნობი რჩებოდა. დროთა განმავლობაში მთავრობა სულ უფრო მეტ კრიტიკას იმსახურებდა ძალაუფლების კონსოლიდაციის, მედიაზე ზენოლის და სამართლებრივი რეფორმების დაგვიანების გამო. დაახლოებით ცხრა წლის შემდეგ, ამას მოჰყვა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ხელისუფლებაში მყოფი ძალის დამარცხება, ოპოზიციის გამარჯვება და ახალი მთავრობის ფორმირება. ახლა, უკვე ახალი პოლიტიკური გაერთიანების მიერ ფორმირებული მთავრობისა და პარლამენტის ამოცანა გახდა პოლიტიკური სისტემის რეაბილიტაცია, რეალური რეფორმების გატარება და დემოკრატიული სისტემებისთვის დამახასიათებელი გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების დამკვიდრება.

ცნობილია, რომ „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენცია (შემდგომში - ორჰუსის კონვენციის) დემოკრატიის კონსოლიდაციის ინსტრუმენტად განიხილება. საქართველო ერთ-ერთი პირველთაგანი იყო იმ ქვეყნებს შორის, რომლებმაც კონვენციის რატიფიცირება მოახდინეს (საქართველომ კონვენციის რატიფიცირება 2000 წ. მოახდინა). აქტის რატიფიცირებით, ქვეყანამ აიღო კონვენციით აღიარებული პრინციპების დაცვისა და კარგი მმართველობის შემადგენელი სამი ელემენტის - ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის და მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის - დანერგვისთვის საჭირო ქმედებების გატარების ვალდებულება. თუმცა, როგორც აღმოჩნდა, გარემოსთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის და გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფი ინსტრუმენტები, სულ უფრო მეტად განიხილებოდა ადმინისტრაციული პროცედურების შემანელებლად და ამდენად, ინვესტიციების დამაბრკოლებლად. შედეგად, 2005-2009 წლებში, მთავრობის ინიციატივით, საქართველოს კანონმდებლობამ განიცადა არაერთი ცვლილება, რომელმაც შეზღუდა კონვენციით განმტკიცებული „ხელმისაწვდომობის უფლებები“. 2012 წლის

არჩევნების შემდგომ ხელისუფლებაში მოსული პოლიტიკური გაერთიანება, მართალია კრიტიკული იყო წინა ხელისუფლების მიერ გატარებული, დემოკრატიული პროცედურების შემასუსტებელი რეფორმების მიმართ, მაგრამ ხელისუფლებაში თავად მოსვლის შემდგომ, არათუ არ იზრუნა უნინ, 2005 წლამდე არსებულზე უფრო მაღალი სტანდარტის დამკვიდრებაზე, არამედ არც კი განია რაიმე ძალისხმევა დემოკრატიული მმართველობის უზრუნველმყოფი ინსტრუმენტების აღსადგენად. შეიძლება ითქვას, „ხელმისაწვდომობის უფლებების“ უზრუნველმყოფი ინსტრუმენტების მდგომარეობა, ყოველი მომდევნო მთავრობის პირობებში, ქვეყნის დემოკრატიზაციის ხარისხის გამომწვევად ერთგვარ ლაკმუსის ტესტად იქცა.

საქართველო, როგორც ორჰუსის კონვენციის მხარე, ვალდებულია, კონვენციის ყოველი მხარეთა შეხვედრისთვის, მოამზადოს და წარადგინოს კონვენციის შესრულების ეროვნული ანგარიში (შემდგომში - ეროვნული ანგარიში). ეროვნულ ანგარიშებში აღინერება, თუ რა საკანონმდებლო, მარეგულირებელ და სხვა სახის ღონისძიებებს ატარებენ მხარეები კონვენციის მოთხოვნათა შესასრულებლად. როგორც წესი, ყოველი საანგარიშო პერიოდისთვის, კონვენციის ეროვნული საკონტაქტო პირი (National Focal Point) - გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, მიჰყვებოდა ეროვნული ანგარიშის მომზადების ფორმალურ პროცედურებს - აქვეყნებდა ეროვნული ანგარიშის პროექტს და იწვევდა საზოგადოებას კომენტირებისთვის; თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მხარეთა შეხვედრებისთვის წარდგენილი ეროვნული ანგარიშები არასდროს ასახავდნენ სრულად საზოგადოების მოსაზრებებს; უფრო მეტიც, ეროვნულ ანგარიშებში წარმოდგენილი ინფორმაცია, როგორც წესი, არასრულყოფილი და ზოგ შემთხვევაში, მცდარიც კი იყო. ამან უბიძგა მწვანე ალტერნატივას, 2011 წელს მოემზადებინა ეროვნული ანგარიშის ალტერნატიული ანგარიში (ანგარიში მხარდაჭერილ იქნა 14 არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ)¹. სამწუხაროდ, ბოლო, 2014 წლის ეროვნული ანგარიში, ასევე არ ასახავს სრულყოფილად კონვენციის შესრულების მდგომარეობას და ამდენად, მწვანე ალტერნატივამ გადაწყვიტა, კვლავ გამოეცა, ამჯერად, 2014 წლის ეროვნული ანგარიშის ალტერნატიული ანგარიში.

წინამდებარე ანგარიში მწვანე ალტერნატივას მიერ 2011 წელს გამოქვეყნებული ალტერნატიული ანგარიშის განახლების გზით მომზადდა. ანგარიშის სტრუქტურა მიჰყვება კონვენციის სტრუქტურას და ასახავს კონვენციის შესრულების მდგომარეობას მისი სამი ფუძემდებლური ელემენტის (გარემოსთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებსა და მართლმსაჯულებაზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობა) მიხედვით.

¹ მწვანე ალტერნატივა, 2011. „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენციის (ორჰუსის კონვენციის) განხორციელება საქართველოში: ალტერნატიული ანგარიში. ხელმისაწვდომია მწვანე ალტერნატივას ვებ-გვერდზე: www.greenalt.org

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 შეცვლილა² 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 ქალაქდღე 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 საჯარო სამართლის დეპარტამენტში არსებობს საერთაშორისო ხელშეკრულებების სამმართველო. აღნიშნული სამმართველოს ფუნქციაა: სამინისტროს კომპეტენციის ფარგლებში საერთაშორისო ხელშეკრულებების პროექტების მომზადება, ასევე სამართლებრივი დასკვნის მომზადება საერთაშორისო ხელშეკრულების საქართველოს

² 2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილ იქნა მორიგი ცვლილებები, რომელიც შეეხო კონსტიტუციის 37-ე მუხლსაც, თუმცა ცვლილებების შემდეგ მუხლი მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. ყურადსაღებია, რომ საჯარო განხილვისთვის 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.

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 კომისრის 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 გადანაცვებილების 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 ხელმისაწვდომობასთან 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 უკანაკნელ წლებში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა. ამ

ცვლილებების შედეგად მნიშვნელოვნად შეიზღუდა გარემოსთან დაკავშირებული გადანაცვლებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები. საკანონმდებლო ცვლილებები და მათი შედეგები დეტალურადაა განხილული მომდევნო თავებში.

სამწუხაროდ, სიტუაცია არც 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად ხელისუფლების შეცვლის შედეგად გაუმჯობესდა, მიუხედავად იმისა, რომ ახალი მმართველი ძალა წინამორბედს სწორედ გადანაცვლებების ფარულად და საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე მიღების გამო აკრიტიკებდა.

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 გადანაცვლებების 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 გადანაცვტილებების 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 უტარდებოდათ ტრენინგი ორჰუსის კონვენციით განსაზღვრულ პროცედურულ საკითხებზე, თუმცა ასეთი ტრენინგები აშკარად არასაკმარისია, თუ სასამართლო პრაქტიკიდან ვიმსჯელებთ. ამასთან, მოსამართლეებს არ უტარდებოთ ტრენინგები თავად გარემოს დაცვის საფუძვლებში, რაც სასამართლო საქმეების განხილვისას აისახება საქმის შინაარსობრივი განხილვის ხარისხზე.

2013 წლის მაისში ორჰუსის ცენტრის ბაზაზე შეიქმნა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრი, რომლის ძირითადი საქმიანობის სფეროა გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის, საზოგადოების გარემოსდაცვითი ცნობიერების ამაღლებისა და შესაბამისი სპეციალისტების მომზადების, გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ხელშეწყობა. სამწუხაროდ, ჯერ-ჯერობით სსიპ-ის შექმნის ხელშესახები შედეგი საზოგადოებისათვის არის გაუქმებული ორჰუსის ცენტრის ვებ-გვერდი, რომელიც მოთხოვნის გარეშე ხელმისაწვდომი გარკვეული გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ერთადერთ წყაროს წარმოადგენდა.

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: *“მობარდმა უნდა იცოდეს, რა*

ბუნებრივ გარემოში ცხოვრობს, რა ზიანი შეიძლება მიაყენოს გარემოს ადამიანის ამა თუ იმ მოქმედებამ, როგორ შეინარჩუნოს და დაიცვას 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, გაერთიანებული 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) 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 ურნალისტები. ურნალისტების გარემოსდაცვით და კონვენციით განსაზღვრულ საკითხებზე ცნობიერების ამაღლებლებაზე, როგორც წესი, არასამთავრობო ორგანიზაციები ბრუნავენ, თუმცა ამ მიმართულებით განეული 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 განახორციელონ 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 დაბეგრის 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. არასამთავრობო ორგანიზაციები მეტად ფრთხილობენ ასეთი დაფინანსებაზე გადანყვეტილების მიღებისას, ვინაიდან საქართველოში სახელმწიფო დაფინანსება გარკვეულწილად ასოცირდება დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის დაკარგვასთან - სახელმწიფო აპარატი ჯერ არ არის მზად იმისთვის, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ განეული სერვისისთვის ისე განიოს ფინანსური დახმარება, რომ სანაცვლოდ მათი სრული მხარდაჭერა არ მოითხოვოს.

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 გადანყვეტილებებზე 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 განმხორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფი) ინფორმირება საჯარო დაწესებულების, საჯარო მოსამსახურის

(მხილებულის) მიერ კანონის ან საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის წესების დარღვევის შესახებ, რამაც ზიანი მიაყენა საჯარო ინტერესებს ან საჯარო დანებს 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 დანესებული 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 მონწიეები, თუმცა ამ მექანიზმის ეფექტურობა არავის შეუმოწმებია. 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.

2012 წლის მარტში საქართველოს პარლამენტმა საზოგადოებისაგან თარულად მიიღო კანონი, რომლის საფუძველზე, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში

ნებისმიერ სამართალდამრღვევს გარკვეული თანხის გადახდის სანაცვლოდ მიეცა პასუხისმგებლობისაგან თავის არიდების შესაძლებლობა. დემოკრატიის განვითარებასა და კორუფციასთან ბრძოლაში არაერთი მსოფლიო რეიტინგის ლიდერმა ქვეყანამ მიიღო კანონი, რომელიც ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ალებულ საერთაშორისო ვალდებულებებს, გარემოს დაცვის საერთაშორისო და ეროვნული კანონმდებლობით განმტკიცებულ თუ დადგენილ გარემოს დაცვის ყველა ძირითად პრინციპს. უფრო მეტიც, კანონი შეიცავს გარემოსდაცვითი, კორუფციული, ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური ხასიათის რისკებსა და საფრთხეებს.

საჯარო უწყებები საზოგადოებას უმტკიცებდნენ, რომ კანონის საფუძველზე შეთანხმების გაფორმება მხოლოდ უმნიშვნელო მასშტაბის სამართალდარღვევაზე იქნებოდა შესაძლებელი და ეს იყო მცირე საწარმოების გაკოტრებისგან გადარჩენის ერთადერთი საშუალება. თუმცა, როგორც მოგვიანებით გაირკვა, პირველივე შეთანხმება ქვეყნის ერთ-ერთ უმსხვილეს საწარმოებთან (რომლებიც, ამავდროულად გარემოს ერთ-ერთ უმსხვილესი დამაბინძურებელი არიან) სს“მადნეულთან“ და შპს „კვარციტთან“ გაფორმდა.

პარლამენტის მიერ კანონპროექტების ფარულად და დაჩქარებული წესით განხილვამ და კანონპროექტის შინაარსმა სამოქალაქო საზოგადოების სერიოზული შეშფოთება გამოიწვია.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და დაინტერესებული მოქალაქეების შეშფოთებას სახელმწიფო უწყებებმა, მხოლოდ პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღების შემდეგ უპასუხეს. გარემოს დაცვის მინისტრმა არასამთავრობო ორგანიზაციები გარემოსადმი „ფარისეველური დამოკიდებულებაში“ დაადანაშაულა და განაცხადა, რომ ამ ორგანიზაციების მიზანი არის „დახატონ რაღაცა ასეთი სურათი, საშინელი და ა.შ და რაღაცა სკანდალი შექმნან ამისგან და ამასაც კონკრეტული მარგინალური რაღაცა ორგანიზაციები ჩადიან ასეთ რამეებს“³. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კრიტიკა განსაკუთრებით მიუღებელი ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრისათვის აღმოჩნდა, მან არასამთავრობო ორგანიზაციები საკითხის არცოდნაში, „უაზრო პროტესტში“ დაადანაშაულა და კანონების კითხვის სწავლა ურჩია.

როგორც მოგვიანებით გაირკვა არასამთავრობო ორგანიზაციების კრიტიკა საფუძვლიანი იყო და 2013 წლის 10 აპრილის №2/1/524 გადაწყვეტილებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტებთან⁴ მიმართებით

3 ინტერვიუს ამსახველი ვიდეო-რგოლი ხელმისაწვდომია <http://www.youtube.com-ზე> სათაურით „MOE: შეკითხვები გოგა ხაჩიძეს“. ვიდეო-ჩანაწერი გამოქვეყნებულია გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ 2012 წლის 25 აპრილს.

4 “მუხლი 3. ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში, სარგებლობდეს ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი. ყველა ვალდებულია გაუფრთხილდეს ბუნებრივ და კულტურულ გარემოს. მუხლი 4. სახელმწიფო ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით უზრუნველყოფს გარემოს დაცვას და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობას, ქვეყნის მდგრად განვითარებას საზოგადოების ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების შესაბამისად ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად“.

არაკონსტიტუციურად სცნო სადავო ნორმა თუმცა, კანონის მიღების პერიოდში საჯარო მოხელეების გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების დისკრედიტაციამ „იმუშავა“ და კანონმა წელიწადზე მეტ ხანს დაჰყო ძალაში.

განსაკუთრებით შემაშფოთებელი ფორმები მიიღო არასამთავრობო ორგანიზაციების დისკრედიტაციისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვისათვის ბარიერების შექმნის მცდელობამ 2013 წელს და ეს პროცესი დღესაც გრძელდება. კერძოდ, ხულონის ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობის პროექტისადმი კრიტიკულად განწყობილი პირებისა და ორგანიზაციების მიმართ მაღალი თანამდებობის პირების მიერ წარმოებს რეპუტაციის შემლახავი დაუფარავი კამპანია.

აღნიშნულის შესახებ სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციამ არაერთი განცხადება გააკეთა და მოუწოდა საჯარო მოხელეებს შეიკავონ თავი გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების დისკრედიტაციის მცდელობებისგან (მაგალითისათვის, 2013 წლის 15 ოქტომბრის განცხადება⁵, რომელსაც 54 არასამთავრობო ორგანიზაცია აწერს ხელს), თუმცა მონოღებას შედეგი არ მოჰყოლია.

2013 წლის 19 სექტემბერს საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრის მოადგილემ ერთ-ერთ მედია-საშუალებას განუცხადა, რომ „მწვანე ალტერნატივა“ არასამთავრობოების რადიკალურ ფრთას განეკუთვნება. ყოველთვის უპირისპირდება ყველა იმ წამოწყებას, რაც ქვეყნისთვის ძალიან მნიშვნელოვანია“; ხოლო 2013 წლის 11 ნოემბერს საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრმა მედიასაშუალებებთან განაცხადა, რომ „მწვანე ალტერნატივა“ რადიკალური ჯგუფია, რომელიც ეწინააღმდეგება ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებას. ისინი ფულს იღებენ იმაში, რომ ქვეყანაში არაფერი გაკეთდეს. დასკვნები თქვენ გამოიტანეთ, რას წარმოადგენენ“;

ენერჯეტიკის მინისტრის მოადგილისა და ენერჯეტიკის მინისტრის (რომელიც ამავდროულად ქვეყნის ვიცეპრემიერია) განათქვამები მწვანე ალტერნატივას მისამართით ორგანიზაციამ სასამართლოში გაასაჩივრა⁶ და საჯარო მოხელეებს საქმიანი რეუტაციის შემლახავი

⁵http://greenalt.org/wp-content/uploads/2013/10/NGO_statement_on_Khudoni_HPP_project_15_October-2013_GEO_1.pdf

⁶ http://greenalt.org/disputes_complaints/ : 1. მწვანე ალტერნატივა საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრის წინააღმდეგ, 2. მწვანე ალტერნატივა საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრის წინააღმდეგ. მინისტრისა და მისი მოადგილის შესაგებებელში, რომელიც მათ სასამართლოს წარუდგინეს, აღნიშნულია: „მწვანე ალტერნატივა“ თავისი დაუსაბუთებელი განცხადებებით აშკარად ეწინააღმდეგება ენერჯეტიკის სამინისტროს მნიშვნელოვან წამოწყებებს და ცდილობს ხელი შეუშალოს ქვეყნისათვის უმნიშვნელოვანესი პროექტების განხორციელებას, მათ შორის ხულონის ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობასთან დაკავშირებით. ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“, სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად, ენერჯეტიკის მინისტრს ინვესტორი კომპანიის ინტერესების ლობირებაში, მოსახლეობის ზეწოლაში და გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების დისკრედიტაციის მცდელობაში ადანაშაულებს, რაზეც მეტყველებს მასმედიის საშუალებებში მოსარჩელის მიერ გამოქვეყნებული არაერთი სტატია და გაკეთებული შეფასება, მათი მონაწილეობით ჩატარებული ქუჩის აქციები, რომლის ერთ-ერთი მაგალითია აქცია – „არა ხულონჰესს და სხვა დიდ ჰესებს. ყოველივე ზემოაღნიშნული მეტყველებს ასოციაციის მიერ წამოწყებულ აშკარა რადიკალურ კამპანიაზე, რაც სახელმწიფოსათვის სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე პროექტების განხორციელების ხელშეშლაში გამოიხატება“.

გამონათქვამების უარყოფა მოსთხოვა. თუმცა, დავაში გამარჯვებისათვის ორგანიზაციას მოუწევს დაარწმუნოს სასამართლო საჯარო მოხელეების გამონათქვამების შედეგად მიყენებული ზიანის მნიშვნელოვნებაში.

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 უურნალი 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 პასუხიმგებელ 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

დანესებულებები საერთოდ მალავენ საჩივრების ოდენობას. უმთავრეს პრობლემას კი, რაც ალბათ აღნიშნული უპასუხისმგებლობის დამატებითი მასტიმულირებელი ფაქტორია, მაინც ის წარმოადგენს, რომ არც პრეზიდენტი და არც პარლამენტი⁷ არ ახორციელებს არანაირ კონტროლს აღნიშნული ანგარიშების სიზუსტეზე. უფრო მეტიც, არავინ იცის, რამდენი საჯარო დანესებულება⁸ და ვის შეიძლება მოეთხოვოს კოდექსის 49-ე მუხლის შესრულება.

საქართველოს სახალხო დამცველის 2013 წლის ანგარიშის თანახმად:

- „საჯარო დანესებულებების მიერ შედგენილი ანგარიშები უმეტეს შემთხვევაში შეიცავს არასრულყოფილ, ქაოტურ ინფორმაციას ან სრულიად არ შეესაბამება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით დადგენილ მოთხოვნებს;
- საჯარო დანესებულებები, რიგ შემთხვევებში სრულიად ვერ ერკვევიან, როგორც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების, ისე ინფორმაციის თავისუფლებისა და ხელმისაწვდომობის პრინციპის არსში;
- უმრავლეს შემთხვევაში არ არის ასახული დანესებულებებში არსებული საჯარო მონაცემთა ბაზებისა და მათ მიერ პერსონალური მონაცემების შეგროვების, დამუშავების, შენახვისა და სხვისთვის გადაცემის შესახებ ინფორმაცია;
- უმრავლეს შემთხვევაში არ არის მითითებული საჯარო მოსამსახურეთა ვინაობა, რომელთაც მიიღეს გადანაცვტილება მოთხოვნის დაკმაყოფილების ან მოთხოვნაზე უარის თქმის შესახებ;
- უმრავლეს შემთხვევაში არ არის ასახული, როგორც საკანონმდებლო აქტების შესახებ ინფორმაცია, რომლებსაც საჯარო დანესებულება ეყრდნობოდა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმისას, აგრეთვე, საჯარო დანესებულების მიერ ინფორმაციის დამუშავებასა და გაცემასთან, საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადანაცვტილების ან კოლეგიური საჯარო დანესებულების სხდომის დახურვის თაობაზე მიღებული გადანაცვტილების გასაჩივრებასთან დაკავშირებული ხარჯების, მათ შორის მხარის სასარგებლოდ გადახდილი თანხების შესახებ.

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შესწავლილი ანგარიშების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის დანაწესს და

⁷ საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდზე პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტი მხოლოდ და მხოლოდ განათავსებს წარგენილი ანგარიშების „ანალიზს“, რომელიც ძირითადად შემოიფარგლება საჯარო დანესებულებების ანგარიშებში მოცემული მონაცემების აგრეგირებით და ანგარიშების დროულად და დაგვიანებით წარმდგენი, ან საერთოდ არწარმდგენი უწყებების ჩამოთვლით.

⁸ ზაკ-ის მიხედვით, საჯარო დანესებულება არის სახელმწიფო ან თვითმმართველობის ორგანო ან დანესებულება, აგრეთვე პირი, რომელიც კანონმდებლობის ან ხელშეკრულების საფუძველზე საჯარო დანესებულების 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.

აღნიშნული ნორმით ნაკისრი ვალდებულების შესრულებას, საჯარო დაწესებულებათა უმრავლესობა არაჯეროვნად ასრულებს“⁹.

რაც შეეხება გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ პროგრესი სახეზეა. წინა წლებში (მათ შორის 2012 წელს) წარდგენილი ანგარიშები ზედმეტად ლაკონური (ანგარიში სულ ოთხი წინადადებისგან შედგება) და არათერაპიული იყო; ხოლო 2013 წლის ანგარიში¹⁰, მიუხედავად იმისა, რომ მნიშვნელოვან ნაკლოვანებებს შეიცავს (მაგ. არ არის წარმოდგენილი საჯარო მონაცემთა ბაზებისა და საჯარო დაწესებულებათა მიერ პერსონალური მონაცემების შეგროვების, დამუშავების, შენახვისა და სხვისთვის გადაცემის შესახებ ინფორმაცია) გაცილებით ინფორმატიულია.

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 გადანაცვებები 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 ვალდებულებას დაკავშირებით, მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ თუნდაც კონვენციით გათვალისწინებული ერთთვიანი ვადის მოთხოვნაა დაცული. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ინფორმაცია უნდა გაიცეს დაუყოვნებლივ ან

⁹ <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1486.pdf>

¹⁰ https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2117141&lang=ge

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.

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 გაცემენ ან არ გაცემენ ინფორმაციას და ამით არღვევენ კანონს. განმცხადებლისთვის მისი მოთხოვნის სტატუსის შესახებ ცნობილი ხდება 10 დღის გავლის შემდეგ და დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, სწორედ მას შემდეგ მიმართავს განმცხადებელი გასაჩივრების მექანიზმს.

რაც შეეხება სრული იგნორირების (პასუხის გაუცემლობის) სამართლებრივ შედეგებს, ასეთ შემთხვევაში, განმცხადებელს პასუხის მოლოდინის მაქსიმალური ვადის (10 დღე) გავლის შემდეგ, უჩნდება უფლება აღნიშნული უმოქმედობა გაასაჩივროს ზემდგომ თანამდებობის პირთან ან ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში. სამწუხაროდ, კანონმდებლობა აღარ ცნობს ალტერნატიული წესით სასამართლოში მიმართვის შესაძლებლობას. განმცხადებელი ვალდებულია ამონუროს 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 მიაღდა. ამ ორი შესაძლებლობიდან პირველი ხშირად გამოყენებულა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ, მეორე შემთხვევა კი, ჯერ სასამართლო ორგანოებს არ ჰქონიათ პრაქტიკაში.

მწვანე ალტერნატივას გამოცდილებით ინფორმაციის გადმოცემის გაჭიანურება, როგორც წესი, უკავშირდება საჯარო უწყებების იმ გადაწყვეტილებების ამსახველი დოკუმენტების გადმოცემას, რომლის მიმართ არსებობს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი და/ან არსებობს გადაწყვეტილების კანონთან შეუსაბამობის ეჭვი. მაგალითისთვის, ასეთი უკანასკნელი შემთხვევა დაკავშირებული იყო ბოლნისის რაიონში ოქროს მომპოვებელი რუსული კომპანია RMG Gold-ის მოთხოვნის საფუძველზე საყდრისის უძველესი ოქროს მაღაროსათვის ეროვნული მნიშვნელობის უძრავი ძეგლის სტატუსის მოხსნასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის მოპოვებასთან. მწვანე ალტერნატივასათვის შეუძლებელი აღმოჩნდა კულტურისა და ძეგლთა

დაცვის სამინისტროდან და საქართველოს მთავრობის კანცელარიიდან საკითხთან დაკავშირებული ინფორმაციის დროულად მოპოვება.

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 მონოღებელი 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.

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 დანესებულებები ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საბაზად იყენებენ. თუმცა, მათ აქვთ განმარტების მოთხოვნის ვალდებულება. მხოლოდ გამონაკლისი დანესებულებები უკავშირდებიან განმცხადებლებს მოთხოვნის დაზუსტების მიზნით. საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ამ მიზგს ინფორმაციის არგაცემის საფუძვლად; წინააღმდეგ შემთხვევაში, აღნიშნული დებულება საჯარო დანესებულებების 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 გადანაცვტილებას, არსებული პრაქტიკის თანახმად, გადანაცვტილების მომზადების პერიოდში ასეთი მასალები ვერ გახდება საჯარო (თუ არ ჩავთვლით ნორმატიული აქტების პროექტებს), თუმცა გადანაცვტილების 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 იყენებენ ე.წ. ზიანის ტესტს, რომელიც გულისხმობს მოთხოვნილი ინფორმაციისა და ინფორმაციის გაცემით გამოწვეული ზიანის შედარებას.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, „საჯარო ინფორმაცია ღიაა, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა და დადგენილი წესით პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციისა“. ამ დებულებით გათვალისწინებული „კანონით დადგენილი შემთხვევებიდან“ აღსანიშნავია „წილით შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლით დადგენილი ნორმა, რომლის თანახმად, „ინფორმაცია წილის გეოლოგიური აგებულების, წიაღისეულის მარაგებისა და რესურსების, საბადოს დამუშავების სამთო-ტექნიკური პირობების და სხვა თვისებების ან პარამეტრების შესახებ, წარმოადგენს იმ სუბიექტის საკუთრებას, რომლის სახსრებთანაც არის მოპოვებული ეს ინფორმაცია. შეიძლება წილისა და წიაღისეულის შესახებ გეოლოგიური ან სხვა სახის ინფორმაციის გაყიდვა ან შესყიდვა“.

„წილის შესახებ“ კანონის ზემოთმოყვანილი ნორმის საფუძველზე გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ უარი უთხრა მწვანე ალტერნატივას შპს RMG Gold-ისა და სს RMG Copper-ის წილით სარგებლობის ლიცენზიის პირობების შესრულების ანგარიშის გადმოცემაზე. ხანგრძლივი მიმოწერის შემდეგ ორგანიზაციას გადაეცა დოკუმენტიდან გაუკვეველი პრინციპით ამოღებული ნაწილები, რომელიც არ ასახავს წილითმოსარგებლის მიერ ლიცენზიით დადგენილი პირობების შესრულების მდგომარეობას.

„წილის შესახებ“ კანონის 29 მუხლის საფუძველზე გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ მწვანე ალტერნატივას არ გადასცა, ასევე, 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

საჯარო; საჯარო, შესაბამისად, სხდომის ოქმი და განსახილველი დოკუმენტები - თუკი, არ იქნა მიღებული დასაბუთებული გადაწყვეტილება სხდომის დახურვის გადაუდებელი აუცილებლობის შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ სხდომის დახურვის და/ან განსახილველი დოკუმენტების გასაიდუმლოების შესახებ გადაწყვეტილება არ ყოფილა მიღებული, სამინისტრომ ჩათავალა, რომ მოთხოვნილი დოკუმენტები (მათ, შორის სასარგებლო წიაღისეულის მარაგების სახელმწიფო უწყებათშორისი კომისიის სხდომის ოქმი) წარმოადგენს იმ ლიცენზიანტების საკუთრებას, რომელთა მიერ წარდგენილ დოკუმენტებსაც განიხილავდა საბჭო.

საჯარო ინფორმაციის გაუცემლობის ზემოაღწერილ ორივე შემთხვევასთან დაკავშირებით თბილისის საქალაქო სასამართლო ამჟამად განიხილავს მწვანე ალტერნატივას სარჩელებს.

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 საკუთრებასაც 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 წარმობაში 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 ითვალისწინებს 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, როგორიცაა წყლის ხარისხი და საკანალიზაციო წყლების მდინარეში გაუვნებელყოფის 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

2011 წლის 28 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონი, რომლის თანახმად, პერსონალური მონაცემი არის ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია არ გაახმაუროს პერსონალური მონაცემები. პერსონალური ინფორმაციის გაცემა შესაძლებელია თვით ამ პირის თანხმობის, ან კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში – სასამართლოს დასაბუთებული გადაწყვეტილების საფუძველზე.

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.

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. 2009 წელს, დამატება შევიდა კანონში და ადმინისტრაციულ ორგანოებს უფრო მეტი თავისუფლება მიენიჭათ, შეიმუშაონ 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 შემოსავლები¹¹. 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.

¹¹ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ კანონის მე-13 მუხლი

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.

2. კანონმდებლობა არ ადგენს, რომელი საჯარო დაწესებულება რა სახის ინფორმაციას უნდა აგროვებდეს და ფლობდეს. როგორც წესი, იგულისხმება, რომ გარემოსდაცვით ინფორმაციას აგროვებს და ფლობს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, თუმცა, პრაქტიკიდან გამომდინარე, სხვა საჯარო დაწესებულებებიც ფლობენ (უნდა ფლობდნენ) გარემოსდაცვით ინფორმაციას.

არსებობს ნორმატიული აქტი, რომელიც განსაზღვრავს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შედგენის წესს¹² 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.

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.

¹² 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)

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.

აღნიშნულის ნათელი მაგალითია, 2014 წლის ნოემბერში შპს RMG Gold-ის საყდრისის საბადოს მადნის გროვული გამოტუტვის საწარმოო უბნის მოწყობის პროექტზე საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის გაცემის მიზნით ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოება. სამინისტროს გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების დეპარტამენტი განიხილავდა საწარმოს დაგეგმილი მშენებლობის გარემოზე ზემოქმედების საკითხს, მაშინ როდესაც ამავე სამინისტროს გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი მწვანე ალტერნატივას საჩივრის საფუძველზე იძიებდა იმავე საწარმოს უკანონო მშენებლობის საკითხს. გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების დეპარტამენტის უფროსმა დაინტერესებული საზოგადოების მოთხოვნით ჩატარებულ შეხვედრაზე განმარტა, რომ დეპარტამენტს არ ქონდა ინფორმაცია, რომ საწარმო უკვე აშენებული იყო და საკითხს გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი (ოთხი თვის განმავლობაში!) იძიებდა.

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 განვიხილო იქნეს ზემოთ ხსენებული პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული „გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შედგენის წესი“. ეს ნორმატიული აქტი განსაზღვრავს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებმაც უნდა მიანოლონ განსაზღვრული სახის ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შემდგენ ადმინისტრაციულ ორგანოს.

რაც შეეხება ინფორმაციის გაცვლის/მიწოდების საფასურს, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ორგანოების სამართლებრივი ურთიერთდახმარების ვალდებულებას და ასეთი დახმარების განწევისთვის 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.

საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში 2012 წლის მაისში შესული ცვლილებით განიმარტა „პროაქტიული გამოქვეყნების“ ცნება, როგორც: „შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი წესით საჯარო დაწესებულების მიერ საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელი საჯარო ინფორმაციის ელექტრონულ რესურსებზე განთავსება“. იმავე ცვლილებებით, საჯარო დაწესებულებებს 2013 წლის 1 სექტემბრიდან დაევალოთ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების უზრუნველყოფა. მიუხედავად აღნიშნულისა, 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 გასაიდუმლოდეს, 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 შესრულებლობის მიზგად, ზაკ-ის

ამოქმედებიდან 15 წლის შემდეგაც კი, საჯარო ინფორმაციის რეესტრის ერთიანი ფორმის არარსებობა სახელდება.

წლების მანძილზე, მთვარობა 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.

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 რადიოქიურ 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. 2013 წლამდე „ორჰუსის ცენტრი“ ცდილობდა, თავის ვებ-გვერდზე განეთავსებინა საჯარო დანესებულებებში არსებული გარემოსთან დაკავშირებული სხვადასხვა სახის ხელმისაწვდომი ინფორმაცია. 2013 წლის მაისში ორჰუსის ცენტრის ბაზაზე გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების

სამინისტროს სსიპ-ის გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრის შექმნასთან ერთად, ცენტრის ვებ-გვერდი გაუქმდა; ხოლო ვებ-გვერდზე განთავსებული ინფორმაცია გაურკვეველი მიზეზით არ განთავსდა სამინისტროს ვებ-გვერდზე.

გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ვებ-გვერდი სრულიად უსარგებლოა გარემოსდაცვითი ინფორმაციის მიღების თვალსაზრისით. ვებ-გვერდზე გარემოს მდგომარეობის ამსახველი ერთადერთი დოკუმენტია განთავსებული - საქართველოს ეროვნული მოხსენება გარემოს მდგომარეობის შესახებ, 2007-2009. შემდეგი წლებში ეროვნული მოხსენება აღარ შემუშავებულა, ხოლო წინა წლებში მომზადებული გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნულ მოხსენებები არასდროს ყოფილა და დღესაც არ არის გამოქვეყნებული გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ვებ-გვერდზე.

2005 წელს მიღებული „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გადაწყვეტილების მიღებიდან 10 დღის ვადაში გამოაქვეყნოს ინფორმაცია ნებართვის გაცემის, მასში ცვლილების შეტანის ან მისი გაუქმების შესახებ. ასევე, 10 დღის ვადაში უნდა ქვეყნდებოდეს ინფორმაცია ლიცენზიის გაცემის, მასში ცვლილების შეტანის ან მისი გაუქმების შესახებ, მიუხედავად ამისა, საქართველოში არასდროს ქვეყნდებოდა გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის და/ან წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებები. უნდა აღნიშნოს, რომ ბოლო რამოდენიმე თვის განმავლობაში გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო კანონის ზემოთმოყვანილი დანაწესის შესაბამისად აქვეყნებს ნებართვის/ეკოლოგიური ექსპერტიზის გაცემასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს; თუმცა, წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის, მასში ცვლილების შეტანის ან მისი გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილებები კვლავ არ ქვეყნდება.

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.

მუხლი 6. საზოგადოების მონაწილეობა საქმიანობათა გარკვეულ სფეროებში გადანაცვებების 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 გადანაცვებების მიღების პროცედურაზე და ასევე, გადანაცვებების მიღების ორ სხვა პროცედურაზე, რომლებიც ასევე მოკლედ არის აღწერილი ქვემოთ.

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 გადანაცვებების მიღების სტანდარტულ წესებს. გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შემთხვევაში, კანონი ამბობს, რომ მის გაცემაზე გადანაცვებების მიღებულ უნდა იქნეს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს წესი (საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესისგან განსხვავებით) შეუძლებელს ხდის საზოგადოების მონაწილეობას გადანაცვებების მიღების პროცესში.

2. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ 2007 წ. 14 დეკემბრის კანონი¹³ - ეს კანონი განსაზღვრავს გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას (გზმ) დაქვემდებარებული საქმიანობების ჩამონათვალს, გზმ-ს ჩატარების ზოგად წესებს, გზმ-ს ჩატარების ვალდებულებისგან გათავისუფლების პირობებს, გზმ-ს შედგენის პროცესში საქმიანობის ინიციატორის მიერ დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ საზოგადოების ინფორმირების, კომენტარების მიღების და საჯარო განხილვის ჩატარების ვალდებულება 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 გადანაცვებების მიღების პროცედურას მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურასთან.

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

¹³ 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. ფაქტურად, კანონმა ჩაანაცვლა დროებითი დებულება.

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 საქმიანობებს, რომლებიც არ არის ჩამოთვლილი კონვენციის დანართში.

ამჟამად მოქმედი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონი (მუხლი 4) ასევე განსაზღვრავს იმ საქმიანობათა ამომწურავ ჩამონათვალს, რომელიც ექვემდებარება გზმ პროცედურას. ამ კანონით განსაზღვრული საქმიანობათა ჩამონათვალი უფრო შეზღუდულია და აღარ მოიცავს ბევრ ისეთ საქმიანობას, რომელსაც მოიცავდა „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ კანონით დადგენილი ჩამონათვალი. კერძოდ, გზმ 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 სანარმოები, ხე-ტყის გადამუშავება, ქალაქის, 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 გზმ პროცედურას განურჩევლად იმისა, თუ ვინ ახორციელებდა მას - სახელმწიფო თუ კერძო პირი. 2005 წლიდან კი, საქმიანობა ექვემდებარება გზმ პროცედურას, თუ მას ახორციელებს კერძო პირი; თუ საქმიანობის განხორციელებას გეგმავს ხელისუფლების სახელმწიფო ორგანო, ის თავისუფლდება გზმ-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 გზმ-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 გზმ 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 გზმ 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 გზმ

ანგარიშის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა;

გ. ინფორმაციის გამოქვეყნებიდან 45 დღის განმავლობაში მიეღო და განხილვა წერილობით წარდგენილი კომენტარები;

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

ეს სისტემა 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.

ამჟამად საქართველოში მოქმედი სანებართვო სისტემის შესაბამისად, *გარემოზე გემოქმედების 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 გზმ ანგარიშის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა;

გ. მიიღოს და განხილოს წერილობით კომენტარები (იმ შემთხვევაში, თუ საზოგადოების წარმომადგენლებმა რაიმე გზით შეიტყვეს ადმინისტრაციული პროცედურის წარმოების შესახებ);

დ. ჩაატაროს საჯარო განხილვა;

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 გზმ 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 გემოთ 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 გადანწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყებამდე) საქმიანობის ინიციატორის მიერ საზოგადოების ინფორმირება და გზმ ანგარიშის პროექტის განსახილველად მონაცობილ 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 ფორმალობამდე 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 გადანწყვეტილების მიღების პროცედურისა ვრცელდება ასევე, გადანწყვეტილების მიღების ორ სხვა პროცედურაზე; ესენია: (ა) ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებასთან დაკავშირებული გადანწყვეტილების მიღების პროცედურა; და (ბ) ტყითსარგებლობის უფლების მინიჭებაზე გადანწყვეტილების მიღების პროცედურა.

(ა) ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებასთან დაკავშირებული გადანწყვეტილების 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 გზმ-ს ჩატარების ვალდებულებას; თუმცა, გადანწყვეტილების 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 ტყეთმონწყობის გარეშე აკრძალული იყო ტყითსარგებლობა და სატყეო-სამეურნეო სამუშაოების წარმოება (სტიქიური უბედურების შემთხვევების გარდა)¹⁴. 1997-2005 წლებში ტყეთმონწყობის პროექტები ექვემდებარებოდა გზმ-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 გზმ-ს დაქვემდებარებულ საქმიანობათა ჩამონათვალი მნიშვნელოვნად შეიზღუდა; ჩამონათვალიდან, სხვა საქმიანობებს შორის, ამოღებულ იქნა „ტყეთმონწყობის პროექტებიც“. სანაცვლოდ, მხოლოდ 2009 წლის აგვისტოში, მწვანე ალტერნატივას ინიციატივითა და ძალისხმევით, ტყითსარგებლობის მარეგულირებელ აქტში¹⁵ განხორციელდა ცვლილება, რომელმაც შესაძლებელი გახადა საზოგადოების მონაწილეობა ტყითსარგებლობის ლიცენზიის აუქციონზე გაყიდვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას (დანესდა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესის გამოყენების ვალდებულება)¹⁶. 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 გადააჟღერა¹⁷. 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 იანვრამდე გადააჟღერა¹⁸.

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

¹⁴ ტყის კოდექსის 27-ე მუხლი, 2010 წლის ივნისში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, აღარ მოქმედებს 2010 წლის 1 აგვისტოდან.

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №132 დადგენილებაში „ტყით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ 2011 წლის 21 იანვარს შეტანილი ცვლილებები.

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 - ამოქმედდა 2012 წ. 1 იანვარს).

2012 წელს ტყითსარგებლობის ოთხი გვრძელვადიანი ლიცენზია გაიცა. არც ერთ შემთხვევაში არ ყოფილა გამოყენებული ზემოხსენებული კანონმდებლობით დადგენილი წესი და გრძელვადიანი ტყით სარგებლობისათვის წინასწარ შერჩეული სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის ფართობების ადგილმდებარეობისა და მოსაჭრელი მერქნული რესურსების რაოდენობის განსაზღვრისათვის არ ჩატარებულა ადმინისტრაციული წარმოება. ეს ინფორმაცია კანონმდებლობის მიხედვით უნდა განთავსებული ყოფილიყო ტყის მართვის უფლების მქონე სახელმწიფო ორგანოს ვებ-გვერდზე - ამ შემთხვევაში ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს ვებ-გვერდზე. თუმცა, მისი არსებობის მანძილზე სააგენტოს საკუთარი ვებ-გვერდი არ ქონია. სატყეო სექტორთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხი ქვეყნდებოდა ხოლმე ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ვებ-გვერდზე.

2013 წელს გაიცა ტყითსარგებლობის ლიცენზია - სამონადირეო მეურნეობის სპეციალური ლიცენზია გარდაბნის სახელმწიფო აღკვეთილში 49 წლის ვადით. ტყის მართვის უფლების მქონე სახელმწიფო ორგანოს - ამ შემთხვევაში დაცული ტერიტორიების სააგენტოს, არ ჩატარებია წინასწარი ადმინისტრაციული წარმოება. მწვანე ალტერნატივას კითხვაზე სააგენტომ უპასუხა, რომ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება საჭიროა, როდესაც უნდა განიზღვროს მოსაჭრელი მერქნული რესურსების რაოდენობა, ხოლო რადგან სამონადირეო საქმიანობა ამ საქმიანობას არ გულისხმობს, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება არ ჩატარებულა. აღნიშნული არ შეესაბამება სინამდვილეს, ვინაიდან კანონმდებლობის თანახმად, აუქციონის გამოცხადებამდე უნდა ჩატარდეს ადმინისტრაციული წარმოება არა მხოლოდ მოსაჭრელი მერქნული რესურსების რაოდენობის განსაზღვრის მიზნით, არამედ, ტყით სარგებლობისათვის წინასწარ შერჩეული სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის ფართობების ადგილმდებარეობის განსაზღვრის მიზნითაც. ანუ, ასეთი ადმინისტრაციული წარმოებისას უნდა დადგინდეს, მიზანშეწონილია თუ არა საერთოდ ამ ტერიტორიის გაცემა გრძელვადიანი ლიცენზიით.

2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მოსულმა მთავრობამ მიიღო პოლიტიკური გადაწყვეტილება, რომ აღარ გაეცა ტყითსარგებლობის გრძელვადიანი ლიცენზიები, ვინაიდან ტყითსარგებლობის ეს ფორმა არ ამართლებდა.

3. გზმ პროცესთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების სხვა სანებართვო პროცედურები
იმ შემთხვევაში, თუ საქმიანობის განსახორციელებლად საჭიროა მშენებლობის ნებართვის მოპოვება, გზმ პროცესი უკავშირდება სამშენებლო ნებართვის გაცემის პროცესს. ასეთ შემთხვევაში, გზმ ანგარიში, სხვა აუცილებელ დოკუმენტებთან ერთად, წარედგინება ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის

აღმასრულებელ ორგანოს¹⁹ (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 თანახმად²⁰, 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 დღისა²¹;
- 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 გადაწყვეტილება მიიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ეს წესი, როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, შეუძლებელს ხდის საზოგადოების მონაწილეობას

¹⁹ „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების შესაბამისად II, III და IV კლასებს დაქვემდებარებული შენობა-ნაგებობების მშენებლობის ნებართვის გაცემასა და მშენებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობას მის სამოქმედო ტერიტორიაზე ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო.

²⁰ 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 განწერილია 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.

²¹ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა გაიცემა მშენებლობის ნებართვის გაცემის ამ სტადიაზე და ამ ეტაპის დაწყებამდეა საქმიანობის ინიციატორი ვალდებული მოაწყოს გზმ ანგარიშის საჯარო განხილვა.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამრიგად, დღეს მშენებლობის ნებართვის გაცემის მთელი ციკლი დახურულია საზოგადოებისთვის.

მუხლი 6.2 დაინტერესებული საზოგადოების ინფორმირება

გზმ 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 მართივი 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 მიღებისას²². მართალია, ადმინისტრაციულ ორგანოს (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს) არ გაუხდია სადავო, წარმოდგენდა, 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

²² ვინაიდან გარემოს დაცვისა და ბუნებრივ 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.

სტრუქტურაში შემავალი ნებართვების გამცემი სტრუქტურის ხელმძღვანელს²³. საქმის განხილვისას ნებართვების გამცემი სტრუქტურის ხელმძღვანელიც აღნიშნავდა გადაწყვეტილების მიღების ვადის არაადეკვატურობისა და საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფის შეუძლებლობის შესახებ²⁴; 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 გზმ ანგარიშის პროექტზე შენიშვნების მისაღებად საჯარო განხილვის ჩატარების ვალდებულებას კანონი საქმიანობის ინიციატორს უწესებს. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, საქმიანობის ინიციატორი ვალდებულია:

- გზმ-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 გზმ ანგარიშის საჯარო განხილვა.

²³ 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

²⁴ 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).

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 გზმ ანგარიში განხილვის პერიოდის განმავლობაში. პრაქტიკაში, გზმ ანგარიშების პროექტები, როგორც წესი, ხელმისაწვდომია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში, და თავად საქმიანობების ინიციატორების ოფისებში, იშვიათად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შენობებში.

მუხლი 6.9 ინფორმაცია მიღებულ გადაწყვეტილებაზე

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო ვალდებულია გამოაქვეყნოს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ნებართვის გაცემის ან გაცემაზე უარის თქმის შესახებ; თუმცა, ამ ინფორმაციის გამოქვეყნება სამინისტრომ მხოლოდ რამდენიმე თვის წინ დაიწყო. სამინისტრო ასეთ ინფორმაციას გასცემდა მოთხოვნის საფუძველზე. მოთხოვნის შემთხვევაში, სამინისტრო გასცემდა 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 გზმ ანგარიშის ხარისხს ამონებს) და დასკვნას ამზადებს კომისია, რომლის შემადგენლობაში შედიან სამინისტროს თანამშრომლები; კანონი ასევე იძლევა საშუალებას, საჭიროების შემთხვევაში, მონვეულ 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

ლოკუმენტები 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 ცვლილება²⁵, 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 სანარმოო 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.

²⁵ 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 შეიმუშავებენ 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/მონაწილეობის/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.

გარემოსდაცვითი დაგეგმვის სისტემას თუ დაუბრუნდებით, 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 განვიხილავთ 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, გზმ-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) მინათმონყობის 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, მონაწილის ან დამტკიცების წინ, ჩატარებულიყო გზმ 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“²⁶ გამოაქვეყნოს მხოლოდ ის კანონპროექტები, რომლებიც ეხება საქართველოს კონსტიტუციის ზოგად ან ნაწილობრივ გადასინჯვას და საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოებს. ამასთან რეგლამენტი არ ადგენს საზოგადოებასთან

²⁶ 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.

კონსულტირების ფორმებსა და ვადებს (რეგლამენტში მხოლოდ აღნიშნულია, რომ პარლამენტი ასეთი სახის კანონპროექტების განხილვას იწყებს გამოქვეყნებიდან ერთი თვის ვადაში).

სამართლებრივი მოთხოვნების არარსებობის პირობებში, ზოგადად, ადმინისტრაციული ორგანოები, მათ შორის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების პროექტების შემუშავებისას მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო პერიოდში გაცილებით მეტად, მაგრამ არა ყოველთვის ამჟღავნებენ საზოგადოების ინფორმირებისა და ჩართვის სურვილს.

2009 წლის ოქტომბერში საქართველოს კანონმდებლობაში ძალზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა **ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების**²⁷ 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 მონაწილეობას²⁸. ამასთან, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესის გამოყენების სავალდებულობა განისაზღვრა მხოლოდ კოლეგიური 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 უკანგადაღმეული ნაბიჯი იყო ქვეყანაში დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და პროცედურების ჩამოყალიბების გზაზე. სამწუხაროდ, პარლამენტმა არ გაითვალისწინა არასამთავრობო ორგანიზაციათა არგუმენტები.

ყურადსაღებია, რომ კონვენციის შესრულების მდგომარეობის შესახებ 2013 წლის (ისევე როგორც 2010 წლის ანგარიშში) დეკემბრის ეროვნულ ანგარიშში გარემოსა და ბუნებრივი

²⁷ 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).

²⁸ 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.

რესურსების დაცვის სამინისტრომ არა თუ არ ასახა ზემოაღწერილი ცვლილებები, არამედ იცრუა და აღნიშნა, რომ:

„აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ნორმატიული დოკუმენტების გამოცემისათვის, აგრეთვე გამოიყენება საქარო 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 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 გამოიყენებინა 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 ცვლილებების ინიციატორები მის საჭიროებას სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოების “გამოცოცხლების” მოტივით ხსნიდნენ, რაც შესაძლოა არ ყოფილიყო ცუდი აზრი. თუმცა, არცერთ ხელისუფლების შტოს არ მიუმართავს არანაირი ძალისხმევით, 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, მყიდვე ბიუროკრატია, კომპეტენციათა გაუმიჯნაობა, გადანყვეტილებების 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 გასაჩივროს, 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 გადანყვეტილება თუ ქმედება მას პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს, როგორც აღნიშნეთ, საპროცესო კანონმდებლობა ნეიტრალურია და ეს მოთხოვნა ნებისმიერი ტიპის დავის დროს უნდა იყოს დაცული. ორპუსის 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 (უმეტეს შემთხვევაში ეს იყო საქართველოს მთავრობის კანცელარია) 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, ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნათა გამო.

2013 წლის 3 ოქტომბრის განკარგულებით საქართველოს მთავრობამ მიიღო ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივას“ ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება. უარის თქმის შესახებ განმარტებაში აღნიშნულია, რომ მწვანე ალტერნატივა წარმოადგენს არასათანადო მომჩივანს, ვინაიდან ორჰუსის „კონვენციის მიხედვით, პირს უფლება აქვს გაასაჩივროს მხოლოდ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული საკითხები“.

აღსანიშნავია, რომ ეს ფაქტი მწვანე ალტერნატივამ აღწერა კონვენციის შესრულების IV ეროვნული ანგარიშის საჯარო განხილვისას თავის შენიშვნებში. მწვანე ალტერნატივამ კომენტარებზე პასუხად მიიღო ორჰუსის კონვენციის ეროვნული პასუხისმგებელ პირის წერილი, სადაც წარმოდგენილი იყო ორგანიზაციის შენიშვნებისა და კომენტარების გათვალისწინების და/ან გაუთვალისწინებლობის მდგომარეობა და მიზეზები. მწვანე ალტერნატივას მიერ მიღებული დოკუმენტის თანახმად, ზემოთმოყვანილი შემთხვევა უნდა შესულიყო ეროვნული ანგარიშის საბოლოო ვერსიაში. მეტიც ანგარიშში მთავრობის გადაწყვეტილების ქვემოთმოყვანილი ციტატა უნდა ყოფილიყო წარმოდგენილი.

„...დავით სახვაძის, მარინე ცინცაბაძის, ჯუმბერ ხანთაძის, გიგო ჯანდიერის, რაულ გვეტაძის, გივი ინანიშვილის, ვანო თვალავაძის, რევაზ კანაშვილის, ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივას“ და ირინა ღამბაშიძის ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 3 ოქტომბრის N1430 განკარგულების თანახმად, უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილებას წინ უძღვის შესაბამისი დასაბუთება და საჩივარი მიჩნეულ იქნა უსაფუძვლოდ. ამასთან, ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიზანშეწონილად ჩათვალა მსჯელობა იმის შესახებ, თუ რამდენად წარმოადგენდნენ ადმინისტრაციული საჩივრის ავტორები დაინტერესებულ პირებს გასაჩივრებულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან მიმართებაში. ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივას“ მიერ დაინტერესებული მხარის – საჩივრის შეტანაზე უფლებამოსილების დასადასტურებლად ორჰუსის კონვენციაზე მითითება არასწორად იქნა მიჩნეული. რამდენადაც, „კონვენციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, კონვენციის ყოველი მხარე ეცდება უზრუნველყოს, რომ ოფიციალურმა პირებმა და ხელისუფლების ორგანოებმა წარმართონ და ხელი შეუწყონ საზოგადოებას, რათა მათთვის ხელმისაწვდომი გახადონ გარემოსდაცვითი ინფორმაცია, გაუადვილონ გარემოს დაცვის სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობა და ხელმისაწვდომი გახადონ სამართალწარმოება. ამავე კონვენციის მე-4 მუხლი ადგენს, რომ თითოეულმა მხარემ უნდა უზრუნველყოს, რომ ხელისუფლების ორგანოებმა ეროვნული კანონმდებლობის

გათვალისწინებით დააკმაყოფილონ ეკოლოგიურ ინფორმაციაზე საზოგადოების მოთხოვნა და შესაბამისი დოკუმენტების გადაცემა, ხოლო კონვენციის მე-9 მუხლის თანახმად, ყოველი მხარე საკუთარი ქვეყნის კანონმდებლობის ფარგლებში ვალდებულია სასამართლოში ან შესაბამის კომპეტენტურ ორგანოში უზრუნველყოს საკითხის გარჩევის შესაძლებლობა იმ პირისათვის, რომელიც თვლის, რომ მისი მოთხოვნა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ მეოთხე მუხლის მიხედვით არ დაკმაყოფილდა. მას უსამართლოდ ეთქვა უარი, ნაწილობრივ ან მთლიანად არასწორი პასუხები გაეცა ან სხვაგვარად დაირღვა ზემოხსენებული მუხლის პირობები. ამავე მუხლის თანახმად, ის, რაც შეიძლება ჩაითვალოს საკმაო ინტერესად ან უფლებების შელახვად განსაზღვრული უნდა იყოს ქვეყნის კანონმდებლობის მოთხოვნისამებრ, ხოლო ფართო საზოგადოებისათვის მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობა განსაზღვრულია წინამდებარე კონვენციით. ამდენად, ზემოხსენებული კონვენცია ეხება გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას და ადგენს, რომ კონვენციის მონაწილე ყველა სახელმწიფომ, რომლის ერთ-ერთი მონაწილეც არის საქართველო, უნდა უზრუნველყოს საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდება გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით და საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, თუმცა გადაწყვეტილების მიღების გარკვეულ საფეხურზე, სანამ არჩევანი გაკეთდება (მე-8 მუხლი). ხსენებული კონვენციის მიხედვით, პირს უფლება აქვს გაასაჩივროს მხოლოდ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული საკითხები. ამასთან, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს, სადავო საკითხთან (უძრავი ძეგლის სტატუსის მინიჭება ან სტატუსის მოხსნა) დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილების ფართო საზოგადოების მიერ გასაჩივრების წესს, თუმცა, როგორც საქართველოს კონსტიტუციით, ასევე თავად „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილია, რომ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს უფლება აქვთ ფლობდნენ ინფორმაციას კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ, უზრუნველყონ მისი დაცვა და შენარჩუნება. აღნიშნული არ შეიძლება განმარტებულ იქნეს იმდაგვარად, რომ ნებისმიერ პირს გააჩნია უფლება გაასაჩივროს სამინისტროს მიერ ხსენებულ საკითხზე მიღებული რომელიმე გადაწყვეტილება, გარდა იმისა, რომელიც დაკავშირებულია ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ხელშეშლასთან.”

როგორც მწვანე ალტერნატივამ ორჰუსის კონვენციის სამდივნოსათვის გაგზავნილი განხორციელების IV ეროვნული ანგარიშის გამოქვეყნების შემდეგ გაარკვია, სამინისტრომ საერთოდ დამალა ეს ფაქტი ანგარიშის საბლოკ ვერსიაში.

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 სასარჩილო 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 დანებსებულების 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.

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 აღძვრამდეც. თუ შეჩერებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღსრულებულია, სასამართლოს შეუძლია გააუქმოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება.

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.

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 ქვეყნის 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 ქვეყნის კოდექსით) კონფიდენციალობის უზრუნველსაყოფად. აღნიშნული წესი მოქმედებს მისი სამსახურიდან გათავისუფლების

შემდეგა.

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 ინფორმაციის 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 სამსახურეობრივი 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 პრეცედენტები²⁹, 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,

²⁹ 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.

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.

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 აღვნიშნეთ, სასამართლოს შეუძლია გამოიყენოს ორჰუსის კონვენცია პრაქტიკაში, თუმცა გამოყენება, ბუნებრივია, მხოლოდ მის ციტირებას არ გულისხმობს. სამწუხაროდ, სასამართლო არ არის მზად, რომ კონვენციის სულისკვეთებას ჩანვდეს და მისი არტიკულირება მოახდინოს გადანაცვებით.

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 ორგანიზაციას. დადგენილი პრაქტიკით, გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თითოეულ დავაზე პირი იხდის 100 ლარს, რაც საკმაოდ მაღალი თანხაა და შესაბამისად, სასამართლო პრაქტიკის განვითარებას ნამდვილად არ უწყობს ხელს.

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა არასამთავრობო არაკომერციული ორგანიზაციაა, რომელიც 2000 წელს დაარსდა. მწვანე ალტერნატივას მისიაა საქართველოს გარემოს, ბიოლოგიური და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა ეკონომიკურად ხელსაყრელი და გარემოსდაცვითი და სოციალური თვალსაზრისით მისაღები ალტერნატივების ხელშეწყობის, გარემოსდაცვითი და სოციალური სამართლიანობის პრინციპების დამკვიდრებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის გზით.

ორგანიზაცია მუშაობს ისეთ საკითხებზე, როგორცაა: ენერჯეტიკა - მოპოვებითი მრეწველობა - კლიმატის ცვლილება; ტრანსპორტის სექტორის მდგრადი განვითარება; ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება და ხე-ტყის არალეგალური ჭრის აღკვეთა, სახელმწიფო ქონების პრივატიზების პროცესში ადგილობრივი მოსახლეობის გარემოსდაცვითი, სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვა; ნარჩენებისა და წყლის მართვა. ამ თემატური მიმართულებების გარდა, მწვანე ალტერნატივას პრიორიტეტულ მიმართულებებს შორისაა: გარემოსდაცვითი მმართველობის ხელშეწყობა; ინფორმაციაზე, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებსა და მართლმსაჯულებაზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა; გარემოსდაცვითი მართვისა და მდგრადი განვითარების ინსტრუმენტების გაუმჯობესება; ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა; საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების საქმიანობის და საქართველოსთვის განეული საერთაშორისო ფინანსური დახმარების მონიტორინგი.

მწვანე ალტერნატივა თანამშრომლობს არასამთავრობო ორგანიზაციებთან როგორც საქართველოში, ისე მის ფარგლებს გარეთ. 2001 წელს მწვანე ალტერნატივამ, საქართველოს სხვა წამყვან ადგილობრივ და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად, დააფუძნა საქართველოში სიღარიბის შემცირების სტრატეგიის შემუშავებაზე დამკვირვებელთა ქსელი. 2002 წლიდან მწვანე ალტერნატივა, ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ერთად, მონიტორინგს უწევს ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტის განხორციელებას, მის შესაბამისობას საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პოლიტიკასა და სახელმძღვანელო პრინციპებთან, პროექტის ზეგავლენას ადგილობრივ მოსახლეობასა და გარემოზე. 2005 წლიდან ორგანიზაცია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის კოალიციის წევრია. 2006 წელს მწვანე ალტერნატივამ საფუძველი ჩაუყარა ტყის დამოუკიდებელი მონიტორინგის ქსელს. დაარსების დღიდან ასოციაცია არის „ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ბანკების საქმიანობაზე დამკვირვებელთა ქსელის“ წევრი; ორგანიზაცია ასევე მჭიდროდ თანამშრომლობს „დედამიწის მეგობრების“ საერთაშორისო ფედერაციასთან, „კლიმატის ცვლილების ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქსელთან“, მდგრადი ენერჯეტიკის საერთაშორისო ქსელთან, სხვადასხვა საერთაშორისო და ეროვნულ გარემოსდაცვით, სოციალურ და ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციასთან; მწვანე ალტერნატივა 2008 წელს დაარსებული კოალიციის "გამჭვირვალე საერთაშორისო დახმარება საქართველოსთვის" წევრია. 2010 წელს მწვანე ალტერნატივას ინიციატივით დაფუძნდა „საქართველოს მწვანე ქსელი“ - საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და ექსპერტების არაფორმალური გაერთიანება, რომელიც მონაწილეობს დიიკვას გარემო, ხელი შეუწყოს მდგრად განვითარებას და გარემოსდაცვითი და სოციალური სამართლიანობის პრინციპების დამკვიდრებას საქართველოში.

2004 წელს მწვანე ალტერნატივა დაჯილდოვდა გოლდმანის გარემოსდაცვითი ფონდის პრიზით ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტზე მიმართული კამპანიის ფარგლებში გარემოს დაცვის, სოციალური სამართლიანობისა და თანასწორობისათვის განეული წარმატებული საქმიანობისათვის.