OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა საქართველოში

თბილისი, 2017 წლის დეკემბერი

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“

წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს
პერიოდს 2017 წლის იანვრიდან ნოემბრამდე.

ავტორი:
მანანა ქოჩლაძე*
ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივას“ სახელით

რეცენზენტი: პროფ. ტობიას შუმახერი

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ შიდა პროექტის „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განცხადებები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდის მოსაზრებას. შესაბამისად ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

* მანანა ქოჩლაძე ცენტალური და აღმოსავლეთ ევროპის ბანკების დამკვირვებელთა ქსელის კოორდინატორია ევროკავშირის სამეზობლო რეგიონში. ასევე არის ადგილობრივი გარემოსდაცვითი ორგანიზაციის -„მწვანე ალტერნატივა“ -დამფუძნებელი და ხელმძღვანელი. 2008-2010 წლებში იყო ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტის სახელმძღვანელო საბჭოს წევრი „ევროპის საინვესტიციო ბანკის საგარეო მანდატის შუალედური გადახედვისთვის”. მანანა ქოჩლაძემ 2004 წელს გოლდმანის გარემოსდაცვითი პრიზი მიიღო ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის კამპანიისთვის. განათლებით ბიოლოგია. არის გარემოსდაცვის და ენერგეტიკის საკითხებზე არაერთი ანგარიშის ავტორი და თანაავტორი.

შესავალი

გარემოს საკითხებთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა გარემოსდაცვით საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის და გარემოსდაცვითი უფლების აღსრულების მნიშვნელოვანი კომპონენტია. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმება, რომელსაც ხელი მოეწერა 2014 წელს და ძალაში შევიდა 2016 წლის ზაფხულიდან, ყურადღებას ამახვილებს გარემოს დაცვასა და ბუნებრივი რესურსების მდგრადი გამოყენების მნიშვნელობაზე. 2013-2016 წლებში ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგში ხაზგასმით აღინიშნა გაეროს ევროპული ეკონომიკური კომისიის გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის (ორჰუსის კონვენცია[1]) უზრუნველყოფის აუცილებლობა.

2003/4/EC დირექტივა საზოგადოების გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ - წარმოადგენს ორჰუსის კონვენციის პირველ პრინციპთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტს. ის გულისხმობს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის „შეძლებისდაგვარად ფართო სისტემურ ხელმისაწვდომობასა და გავრცელებას", რომლის მიზანია ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გამჭვირვალობის გაზრდა, საზოგადოების მონაწილეობის ხელშეწყობა და კორუფციის რისკების შემცირება გარემოსდაცვითი ინფორმაციის სფეროში. ასოცირების შესახებ შეთანხმების მიხედვით, საქართველო ვალდებულია 2016 წლის ბოლომდე შეასრულოს აღნიშნული დირექტივა.

2014 წლიდან 2016 წლამდე საქართველოს მთავრობამ გაატარა რიგი ღონისძიებები დირექტივის შესრულების მიზნით, გარემოსდაცვითი ინფორმაციის დეფინიცია საკანონმდებლო ცვლილებით შეიტანა კანონმდებლობაში და, მცირე შეფერხების შემდეგ, დაიწყო გარემოსდაცვითი ინფორმაციის გავრცელების სისტემის ჩამოყალიბება.

მიუხედავად ამისა, საქართველოს კანონმდებლობა ზღუდავს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას საზოგადოებისათვის და ეწინააღმდეგება 2003/4/EC დირექტივას. ეს ფაქტორი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სახელმწიფო სტრუქტურების შესაძლებლობაზე, საზოგადოებას წარუდგინოს სრულფასოვანი ინფორმაცია გარემოს შესახებ. შედეგად, უკანასკნელ წლებში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ მომზადებული ოფიციალური ანგარიშები გარემოს შესახებ ზედაპირულად განიხილავს ინფორმაციას მსხვილი დამბინძურებლების მიერ გამოწვეული ემისიების, დაბინძურების ტიპებისა და ზიანის შესახებ (ძირითადად, ენერგეტიკული და სამთო-მომპოვებელი კომპანიები).

გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე შეზღუდული ხელმისაწვდომობა ასევე ზღუდავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მნიშვნელოვან მონაწილეობას ფართომასშტაბიანი განვითარების პროექტების განხორციელებამდე (მაგალითად, გადამცემი ხაზები, გზები, ელექტროენერგეტიკა, ახალი მაღაროები და ა.შ.). შედეგად, მუდმივად მიმდინარეობს დაზარალებული მოსახლეობის საპროტესტო გამოსვლები მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

1 ოქჰუსის კონვენცია - 1998 წლის ორჰუსის კონვენცია ითვალისწინებს გარემოსდაცვით სფეროში ინფორმაციის, გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობისა და მართლმსაჯულების მისაწვდომობის საკითხებს. საქართველოს ტერიტორიაზე ის ძალაში შევიდა 2001 წლის 30 ოქტომბერს.

ინფორმაციის თავისუფლება საქართველოში და მისი შესაბამისობა 2003/4/EC დირექტივასთან

საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის თანახმად „ყველას აქვს უფლება, დროულად მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ“. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ინფორმაციის თავისუფლების თავის 42-ე მუხლი ხაზს უსვამს, რომ ინფორმაცია გარემოზე, როგორც ნებისმიერი სხვა სახის ინფორმაცია, უნდა იყოს ღია და ხელმისაწვდომი საქართველოს ყველა მოქალაქისათვის, თუ ის არ წარმოადგენს სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას ან პერსონალურ მონაცემებს.

2003/4/EC დირექტივა აღიარებს გამონაკლისების აუცილებლობას, რომელიც გულისხმობს საერთაშორისო ურთიერთობების, ეროვნული თავდაცვის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, კომერციული, სამრეწველო და პერსონალური მონაცემების კონფიდენციალურობის დაცვას. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისგან განსხვავებით, იგი ითვალისწინებს, რომ „ინფორმაციაზე უარის თქმის საფუძველი... უნდა განიხილებოდეს შეზღუდულად, კონკრეტული საქმის გათვალისწინებით, როდესაც ინფორმაციის გასაჯაროება ემსახურება საზოგადოებრივ ინტერესს“. აღნიშნული დირექტივა მოითხოვს ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლების განმარტებებისა და პროცედურების შემუშავებას ეროვნულ კანონმდებლობაში, ინფორმაციის ღიაობის პრეზუმპციაზე დაყრდნობით. ის ითხოვს, რომ „ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საზოგადოებრივი სარგებელი უნდა შედარებულ იქნას მისი საიდუმლოდ მიჩნევის სარგებელთან“.

აქედან გამომდინარე, დირექტივა მოითხოვს საზოგადოებრივი ინტერესის ტესტის შემოღებას, როდესაც მოთხოვნილი გარემოსდაცვითი ინფორმაცია შეიცავს კომერციულ, პერსონალურ ან სახელმწიფო კონფიდენციალურ ინფორმაციას. ამ შემთხვევაში იგულისხმება, რომ საზოგადოებრივი ინტერესი ინფორმაციის გასაჯაროებასთან მიმართებაში უფრო მაღალია, ვიდრე გამონაკლისის შენარჩუნების საზოგადოებრივი ინტერესი. აქედან გამომდინარე, თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში, შესაბამისმა უწყებამ, საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში, ნათლად უნდა დაასაბუთოს, თუ როგორ ბალანსდება საჯარო ინტერესი ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის პირობებში.

დირექტივა ასევე მოითხოვს, რომ შესაბამისმა საჯარო უწყებამ უზრუნველყოს კონფიდენციალური გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, ამ ინფორმაციის გამოყოფით „იმ დანარჩენი მოთხოვნილი ინფორმაციისგან“.

საქართველოს ხელისუფლება ხშირად უარს ამბობს გაამჟღავნოს გარემოსდაცვითი ინფორმაცია, რადგანაც, მათი თქმით, მეტი გამჭვირვალობა საზიანო იქნება მესამე მხარის კომერციული ან სამეწარმეო ინტერესებისთვის.

მაგალითად, კონფიდენციალურად შეიძლება გამოცხადდეს დიდი ინფრასტრუქტურული და ენერგეტიკული პროგრამების/პროექტების საჯარო-კერძო პარტნიორობის კონტრაქტები. იმავდროულად, ხელშეკრულებები მოიცავს ისეთ გარემოსდაცვით ინფორმაციას, როგორიცაა „ადმინისტრაციული ღონისძიებები, გარემოსდაცვითი შეთანხმებები, პოლიტიკა, კანონმდებლობა, გეგმები და პროგრამები, რომლებიც გავლენას ახდენენ გარემოზე ზემოქმედების ელემენტებზე .... და ასევე გარემოსდაცვით საკითხებზე გადაწყვეტილების პროცესში გამოყენებული ხარჯ-ეფექტიანობისა და სხვა ეკო-

ნომიკური ანალიზები და ვარაუდები“. ამ ტიპის შეზღუდვა აფერხებს საზოგადოების მონაწილეობას კონკრეტულ პროექტებსა და პროგრამებში.

ზოგჯერ, ხელისუფლებამ შეიძლება მოითხოვოს ნებართვა კომერციული მესაკუთრისგან, დაახარისხოს და გამოაქვეყნოს გარკვეული ინფორმაცია. ხელისუფლება, კომერციული მფლობელის ნებართვის გარეშე და/ან სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე არ ახორციელებს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის განცალკევებას.

კანონი წიაღის შესახებ - შეუსაბამობა ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლებაზე

კანონი წიაღის შესახებ პირდაპირ ეწინააღმდეგება 2003/4/EC დირექტივას და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ინფორმაციის თავისუფლების თავს. კანონის 29-ე მუხლი ხაზს უსვამს, რომ ნიადაგის შესახებ ინფორმაცია წარმოადგენს ლიცენზიის მფლობელის ქონებას და „დაუშვებელია სახელმწიფო საინფორმაციო ფონდებში შეტანილი ინფორმაციის გაცემა სხვა იურიდიულ და ფიზიკურ პირზე, ინფორმაციის მესაკუთრის თანხმობის გარეშე“. მუხლი ეწინააღმდეგება ორჰუსის კონვენციისა და საქართველოს გარემოს დაცვის შესახებ კანონით განსაზღვრული გარემოსდაცვითი ინფორმაციის დეფინიციას. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო არ გასცემს ინფორმაციას წიაღის გეოლოგიური აგებულების, წიაღისეულის მარაგებისა და რესურსების, საბადოს დამუშავების ტექნიკური პირობებისა და სხვა თვისებების და პარამეტრების შესახებ, თუ ეს ინფორმაცია სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ არ არის შექმნილი. „ლიცენზირებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის თანახმად, საქართველოს ხელისუფლება ლიცენზიის მფლობელების კონტროლს ახორციელებს მხოლოდ სალიცენზიო პირობების ან/და მესაკუთრის რეგულარული წლიური ანგარიშების მონიტორინგის გზით. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მონიტორინგის საქმიანობის სიხშირე და მასშტაბი (2015 წელს, ბუნებრივი რესურსებით 3124 წიაღით სარგებლობის აქტიური ლიცენზიიდან, სამინისტრომ მხოლოდ 117 ლიცენზიატი შეამოწმა) ძალიან შეზღუდულია.

შესაბამისად, ლიცენზიის მფლობელთა რეგულარული წლიური ანგარიშები გარემოს დაბინძურების შესახებ ინფორმაციის მთავარი წყაროა. თუმცა, ისინი კონფიდენციალურია, რაც ზღუდავს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას კონკრეტული ლიცენზიის მფლობელის საქმიანობის ყველა პარამეტრის, მათ შორის ემისიების, საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და ბიომრავალფეროვნების დაცვის, გარემოსდაცვითი სამოქმედო გეგმების, კონტრაქტების, ბიუჯეტში წლიური გადასახადების შესახებ.

საქართველოს სახელმწიფო უწყება ხშირად ზღუდავს ინფორმაციის გაცემას დამტკიცებული ან ამოღებული მარაგების ემისიებისა და მახასიათებლების შესახებ. ეს ქმედება ეწინააღმდეგება 2003/4/EC დირექტივას, რომლის თანახმადაც, “ემისიებთან დაკავშირებული (მათ შორის, ჩამონადენისა და სხვა გაფრქვევების შესახებ), გარემოსდაცვითი ინფორმაციის მოთხოვნისას, უარი არ უნდა ეთქვას იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც შესაბამისი გარემოსდაცვითი ინფორმაცია დაცულია შესაბამისი დებულებით ან დაკავშირებულია კომერციულ ან სამრეწველო კონფიდენციალურობასთან”. მუხლი ზღუდავს საჯარო ხელისუფლებას, არ გასცეს ინფორმაცია ემისიების შესახებ, კომერციული ან სამრეწველო კონფიდენციალურობის მიზეზით.

რიგ შემთხვევებში, სასამართლომ მოსთხოვა მთავრობას გაესაჯაროებინა ინფორმაცია, რომელიც არ ექვემდებარებოდა გასაჯაროებას წიაღის შესახებ კანონის 29-ე მუხლის თანახმად, აპელირებდა რა მოქალაქეების კონსტიტუციურ უფლებაზე. თუმცა, მთავრობა განაგრძობს საქართველოს წიაღის შესახებ კანონის 29-ე მუხლით გათვალისწინებული შეზღუდვის გამოყენებას. რაც საზოგადოებას უქმნის დიდ ბარიერს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე და ლიცენზიის მფლობელთა ლიცენზიის პირობების შესაბამისად საქმიანობის მონიტორინგზე.

დასკვნა და რეკომენდაციები

რიოს დეკლარაციის[2] მეათე პრინციპი აძლიერებს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპს მდგრადი განვითარებისა და კარგი მმართველობის მისაღწევად, რადგან მას შეუძლია გააუმჯობესოს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღება და დაბინძურების კონტროლი, გარემოს დაცვის ხარისხის გაზრდა და მოქალაქეთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მთავრობამ შეასრულოს ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულება და უზრუნველყოს სამთო, ენერგეტიკისა და სხვა მომიჯნავე სექტორების მეტი გამჭვირვალობა. ცხადია, არსებობს გარკვეული რისკი რომ ზოგიერთი კომერციული კომპანია ამ ნაბიჯების წინააღმდეგი იქნება. თუმცა, უკანასკნელ წლებში სულ უფრო მეტი კომპანია, განსაკუთრებით მინერალურ და ენერგეტიკულ სექტორებში, ოპერირებს სხვადასხვა ნებაყოფლობითი სტანდარტებით (მაგ. მოპოვებითი მრეწველობის გამჭვირვალეობის საერთაშორისო ინიციატივა, ჰიდროენერგეტიკის მდგრადობის შეფასების ოქმი და სხვ.) საზოგადოებისთვის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით. ამ ინიციატივებმა დიდი მხარდაჭერა მიიღო ევროკავშირის მხრიდან. უფრო მეტიც, ორჰუსის კონვენციასა და ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებთან სრული შესაბამისობა ხელს შეუწყობს ახალი სტანდარტების შექმნას და მდგრადი განვითარებისკენ მიმართული კომპანიების მოზიდვას.

ამდენად, ევროკომისიამ უნდა გაამკაცროს მოთხოვნები საქართველოს ხელისუფლებასთან, რათა ამ უკანასკნელმა შეასრულოს 2003/4/EC დირექტივა და ორჰუსის კონვენცია. მან ასევე უნდა უზრუნველყოს საქართველოს მთავრობის მეტი ჩართულობა ბუნებრივი რესურსების მართვის პროცესებში, გამჭვირვალობის ზრდის, საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესებისა და კორუფციისა და სხვა დარღვევების შანსების შემცირების მიზნით.

საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების მიზნით, მათ შორის ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების ფარგლებში, საქართველოს მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს:

2 1992 წელს რიო დე-ჟანეიროს გაეროს გარემოსა და განვითარების საერთაშორისო კონფერენციის მიერ მიღებული „გარემოსა და განვითარების რიოს დეკლარაციის" პრინციპები.

- სრული შესაბამისობა წიაღის შესახებ კანონსა და 2003/4/EC დირექტივას შორის კანონის მიხედვით ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვაზე. დირექტივის შესაბამისობაში მოყვანის უზრუნველსაყოფად, ლიცენზიის მფლობელების მიერ მომზადებული წლიური ანგარიშები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისათვის;

- საქართველოს გარემოსდაცვითი ჰორიზონტალური კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს 2003/4/EC დირექტივას. მან უნდა განსაზღვროს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე უარის თქმის გარემოებები პერსონალური, სახელმწიფო, კომერციული ან სამრეწველო კონფიდენციალურობის შემთხვევაში, ინფორმაციის ღიაობის პრეზუმფციაზე დაფუძნებით. დირექტივით გათვალისწინებული ინსტრუმენტების შემოღება, მათ შორის საზოგადოებრივი ინტერესის ტესტებიც, ინფორმაციის კონფიდენციალურობასა და საჯარო ინტერესებს შორის თანაბრობის გარანტი იქნება.