



საქართველოს
აბოგატთა
ასოციაცია
სსიპ



გარემოსდაცვითი კროსედურული უფლებები



საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

გარემოსდაცვითი პროცედურული უფლებები

თბილისი
2021

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „პური მსოფლიოსთვის პროტესტანტული განვითარების სამსახურის“ (BFDW) მიერ დაფინანსებული პროექტის - „ადამიანის უფლებების და დემოკრატიის დაცვა სამოქალაქო საზოგადოების შესაძლებლობების გაძლიერების გზით“ - ფარგლებში. გამოცემაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მისი შინაარსი არ გამოხატავს დონორის ოფიციალურ პოზიციას.

Brot für die Welt

Bread for the World -
Protestant
Development Service

**გამოცემის ხელმძღვანელები: მერაბ ქართველიშვილი
მზია გოჩიაშვილი**

ავტორი: ანა ბერიძე

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

© 2021, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

შინაარსი

შესავალი	4
1. გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა	6
1.1. სახელმწიფოს პასიური ვალდებულება	8
1.2. სახელმწიფოს პროაქტიული ვალდებულება	13
2. საჯარო მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში	15
3. მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობა	19
სამართლებრივი წყაროები	21

შესავალი

გარემოსდაცვითი და მასთან დაკავშირებული სხვა ძირითადი უფლებების სათანადოდ დაცვისა და მათით სარგებლობისთვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს, როგორ არის გარანტირებული ე.წ. პროცედურული უფლებები.

ამ კუთხით, უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენცია (შემდგომში „ორჰუსის კონვენცია“).¹ ის განსაზღვრავს იმ სამ ძირითად პროცედურულ უფლებას, რომელთა დაცვაც სავალდებულოა ორჰუსის კონვენციის ხელმომწერი მხარეებისთვის, რათა პირებმა სათანადოდ შეძლონ თავიანთი გარემოსდაცვითი და სხვა მასთან დაკავშირებული ძირითადი უფლებების რეალიზება. ამ კონვენციის მიხედვით, სახელმწიფოებმა უნდა შეასრულონ შემდეგი ძირითადი პირობები:

1. საჯაროდ ხელმისაწვდომი უნდა გახადონ გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაცია;²
2. უნდა უზრუნველყონ საჯარო მონაწილეობა გარემოსდაცვით საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;³
3. უნდა შექმნან უფლებათა დაცვის ეფექტიანი მექანიზმები - ყველასთვის ხელმისაწვდომი უნდა გახადონ მართლმსაჯულება გარემოსდაცვით საკითხებზე.⁴

აქედან გამომდინარე, პირებს, თავის მხრივ, უფლება აქვთ:

1. ფლობდნენ ინფორმაციას გარემოსდაცვით საკითხებზე;
2. მონაწილეობდნენ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;

¹ „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენცია (30 ოქტომბერი 2001), ხელმისაწვდომია: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>, ბოლო ნახვა: 08.09.2021.

² იქვე, მე-4 მუხლი.

³ იქვე, მე-6 მუხლი.

⁴ იქვე, მე-9 მუხლი.

3. ხელი მიუწვდებოდა მართლმსაჯულებაზე იმ შემთხვევაში, თუ მიიჩნევენ, რომ დაირღვა მათი გარემოსდაცვითი უფლებები.

ორჰუსის კონვენციის ხელმომწერ მხარეთა შორის არის საქართველოც.⁵ შესაბამისად, მასზე სრულად ვრცელდება ამ კონვენციით განსაზღვრული პრინციპები და ეკისრება მათი დანერგვის ვალდებულება ეროვნულ დონეზე.

ამასთან, საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ ითვალისწინებს გარემოსდაცვით პროცედურულ უფლებებს და, შესაბამისად, ამ უფლებების დაცვისა და განხორციელების ვალდებულებას.

საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მიხედვით:

„ყველას აქვს უფლება, დროულად მიიღოს სრული ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ. ყველას აქვს უფლება, ზრუნავდეს გარემოს დაცვაზე. გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობის უფლება უზრუნველყოფილია კანონით.“

⁵ „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის 2000 წლის 11 თებერვლის N135-III დადგენილება.

1. გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება აღიარებული და გარანტირებულია სხვადასხვა საერთაშორისო თუ ეროვნული სამართლებრივი აქტით. მათ შორის, ინფორმაციის მოძიების, მიღებისა და გავრცელების უფლება განსაზღვრულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით, რომელსაც ის აზრისა და გამოხატვის თავისუფლების ქვეშ მოიაზრებს.⁶ ასევე, ეს უფლება აღიარებულია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით⁷ და ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციით, რომლებიც მას ასევე გამოხატვის თავისუფლების ნაწილად მიიჩნევენ.⁸ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლებას ადგენს საქართველოს კონსტიტუციაც.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით:

„ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, თავისუფლად მიიღოს და გავრცელოს ინფორმაცია.“

შესაბამისად, პირთა მიერ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა სახელმწიფოს კონსტიტუციური ვალდებულებაა. ეს ვალდებულება განსაზღვრულია „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლის მიხედვითაც, გამოხატვის თავისუფლება თავის თავში მოიაზრებს „ნებისმიერი ფორმის ინფორმაციისა და იდეების მოძიების, მიღების, შექმნის, შენახვის, დამუშავებისა და გავრცელების უფლებას“.⁹

როგორც ზემოთ აღინიშნა, გარდა ინფორმაციის მოძიების, მიღებისა და გავრცელების ზოგადი ვალდებულებებისა, საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ განსაზღვრავს კონკრეტულად გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველყოფის ვალდებულებასაც, რო-

⁶ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, მე-19 მუხლი.

⁷ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, 1966, მე-19 მუხლი.

⁸ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, მე-10 მუხლი.

⁹ „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-3 მუხლის მე-2 ნაწილი, „გ“ ქვეპუნქტი.

მელიც მას ასევე ნაკისრი აქვს ორჰუსის კონვენციითაც. შესაბამისად, გარემოსდაცვითი პროცედურული უფლების დაცვა გარანტირებულია როგორც საქართველოს კონსტიტუციით, ისე საერთაშორისო აქტებით.

ორჰუსის კონვენციის მიხედვით, გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება გულისხმობს, ერთი მხრივ, სახელმწიფო ორგანოების, დაწესებულებების ვალდებულებას, ამა თუ იმ პირის მოთხოვნის შემთხვევაში, მიაწოდონ მას მოთხოვნილი ინფორმაცია (**პასიური ვალდებულება**), ხოლო, მეორე მხრივ, სახელმწიფო დაწესებულებების ვალდებულებას, მოთხოვნის გარეშე, საკუთარი ინიციატივით შეაგროვონ, განაახლონ და საჯაროდ ხელმისაწვდომი გახადონ ინფორმაცია (**პროაქტიული ვალდებულება**).

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება აქვთ შემდეგ დაწესებულებებს:

„ადმინისტრაციული ორგანო, სახელმწიფო ან მუნიციპალური ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი ასეთი დაფინანსების ფარგლებში“.¹⁰

თავად საჯარო ინფორმაციას კი, რომლის გაცემის ვალდებულებაც ამ დაწესებულებებს აქვთ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, განეკუთვნება ყველა „ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო და აუდიო ჩანაწერები), ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულებისა ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი, ასევე საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია“.¹¹

¹⁰ საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, 27-ე მუხლის „ა“ პუნქტი.

¹¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, მე-2 მუხლის 1-ლი ნაწილი, „მ“ პუნქტი.

1.1. სახელმწიფოს პასიური ვალდებულება

ორჰუსის კონვენციის მე-4 მუხლი განსაზღვრავს იმ ელემენტებს, რომლებსაც ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის კუთხით სახელმწიფოს პასიური ვალდებულებები მოიცავს. ის ადგენს ძირითად წესებს გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე წვდომასთან დაკავშირებით ეროვნულ დონეზე, ასევე განმარტავს რამდენიმე არსებით საკითხს.

ხსენებული მუხლის მიხედვით, საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის უფლება აქვს **ნებისმიერ პირს**. იმავდროულად, მას არ ეკისრება ვალდებულება, განმარტოს და ამტკიცოს, თუ რა ინტერესი აქვს ამ კონკრეტული ინფორმაციის მიმართ, ან რა მიზნით ითხოვს და გამოიყენებს მას.¹²

ორჰუსის კონვენციით დადგენილია **ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის პრეზუმფცია**. ეს გულისხმობს საჯარო დაწესებულებების ვალდებულებას, უპირობოდ გადასცენ ნებისმიერ პირს მოთხოვნილი ინფორმაცია, გარდა კანონით მკაცრად და ამომწურავად განსაზღვრული შემთხვევებისა, როდესაც საჯარო დაწესებულებას ენიჭება უფლება, უარი თქვას კონკრეტული ინფორმაციის გაცემაზე. ეს ეხება იმ ტიპის მასალებს, რომელთა გამჟღავნებამ, შესაძლოა, უარყოფითი გავლენა იქონიოს და დააზიანოს გარკვეული სახის ინტერესები და მესამე პირთა უფლებები. კერძოდ:

- ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობის კონფიდენციალურობის ინტერესები;
- ეროვნული უსაფრთხოება, საერთაშორისო ურთიერთობები და საჯარო უსაფრთხოება;
- სამართალწარმოების ინტერესები;
- კომერციული და საწარმოო საიდუმლოება;
- ინტელექტუალური საკუთრების უფლებები;
- პირადი მონაცემები;
- მესამე პირთა ინტერესები;
- გარემოს დაცვის ინტერესები ისეთ მნიშვნელოვან ადგილთან დაკავშირებით, სადაც იშვიათი ჯიშები გამოჰყავთ.¹³

¹² ორჰუსის კონვენცია, მე-4 მუხლის 1-ლი ნაწილი, პუნქტი (ა).

¹³ ორჰუსის კონვენცია, მე-4 მუხლის მე-4 ნაწილი.

კონვენციის მიხედვით, ეროვნულ კანონმდებლობებში ამგვარი საგამონაკლისო შემთხვევების ჩამონათვალი უნდა იყოს ამომწურავი და სხვა საფუძვლით ინფორმაციის მიწოდებაზე უარის თქმის უფლება საჯარო დაწესებულებებს არ უნდა ჰქონდეთ. ამასთან, თავად ამ გამონაკლისებზეც ვრცელდება გარკვეული წესები, რათა შესაძლებელი იყოს, საჯარო დაწესებულებების მხრიდან მათი ბოროტად გამოყენების თავიდან არიდება. ისინი განმარტებული უნდა იყოს ვიწროდ და უნდა ექცეოდეს საჯარო ინტერესის ფარგლებში. ეს გულისხმობს, რომ ყველა კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შეფასდეს, შედარდეს და დაბალანსდეს, ერთი მხრივ, ის ინტერესი, რომელსაც ემსახურება ინფორმაციის გამჟღავნება და, მეორე მხრივ, ინტერესი, რომელსაც დაიცავს ინფორმაციის კონფიდენციალურად დატოვება.¹⁴ სწორედ ამ ტესტის გამოყენებით უნდა გადაწყდეს, უარი ეთქვას თუ არა პირს ინფორმაციის გადაცემაზე.

ორპუსის კონვენციის მიხედვით, ინფორმაციის გაცემაზე უარი ასევე დასაშვებია შემდეგ შემთხვევებში:

- თუ საჯარო დაწესებულებას არ აქვს მოთხოვნილი ინფორმაცია;
- თუ მოთხოვნა ჩამოყალიბებულია ძალიან ზოგადი ფორმით, ან ის სრულიად არაგონივრულია;
- თუ მოთხოვნა შეეხება ისეთ ინფორმაციას, რომელიც ჯერ კიდევ დამუშავების პროცესშია, ან საჯარო დაწესებულებების შიდა კომუნიკაციას ასახავს. თუმცა, უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების დროს ამ უკანასკნელ შემთხვევაშიც უნდა გამოიყენებოდეს საჯარო ინტერესის ტესტი.¹⁵

აღსანიშნავია, რომ იმ შემთხვევაში, როდესაც საჯარო დაწესებულება არ ფლობს მოთხოვნილ ინფორმაციას, ის ვალდებულია, დაინტერესებულ პირს აცნობოს, ვის მიმართოს მის მისაღებად, ან პირდაპირ გადასცეს მოთხოვნა შესაბამის დაწესებულებას და დაინტერესებულ პირს ამის შესახებ შეატყობინოს.¹⁶

¹⁴ ECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making (Sofia Guidelines), para 6, ხელმისაწვდომია: <https://unece.org/DAM/env/documents/1995/cep/ece.cep.24e.pdf>, ბოლო ნახვა: 07.09.2021.

¹⁵ ორპუსის კონვენცია, მე-4 მუხლის მე-3 ნაწილი.

¹⁶ ორპუსის კონვენცია, მე-4 მუხლის მე-5 ნაწილი.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ასევე განსაზღვრავს ინფორმაციის ღიაობისა და მის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლებს.

*საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 28-ე მუხლის
1-ლი ნაწილის მიხედვით:*

„საჯარო ინფორმაცია ღიაა, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა და დადგენილი წესით სახელმწიფო, კომერციული ან პროფესიული საიდუმლოებისა ან პერსონალური მონაცემებისთვის მიკუთვნებული ინფორმაციისა.“

ამ მუხლის განმარტების მიზნებისთვის, მნიშვნელოვანია, უპირველეს ყოვლისა, იმის განსაზღვრა, თუ რას გულისხმობს სახელმწიფო, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოება და პერსონალური მონაცემები:

- **„სახელმწიფო საიდუმლოება“** - ქვეყნის თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობათა, დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვისა და სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროებში არსებული ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ ან დაკარგვამ, შესაძლოა, ზიანი მიაყენოს საქართველოს ან საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების მონაწილე მხარის სუვერენიტეტს, კონსტიტუციურ წყობილებას, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს.¹⁷
- **„კომერციული საიდუმლოება“** - ინფორმაცია კომერციული ფასეულობის მქონე გეგმის, ფორმულის, პროცესის, საშუალების თაობაზე ან ნებისმიერი სხვა მონაცემები, რომლებიც გამოიყენება საქონლის საწარმოებლად, მოსამზადებლად, გადასამუშავებლად ან მომსახურების გასაწევად, ან/და, რომელიც არის სიახლე ან ტექნიკური შემოქმედების მნიშვნელოვანი შედეგი, აგრეთვე სხვა ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ, შესაძლოა, ზიანი მიაყენოს პირის კონკურენტუნარიანობას.¹⁸

¹⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 27⁴-ე მუხლი; საქართველოს კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ, 1-ლი მუხლის 1-ლი ნაწილი.

¹⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 27²-ე მუხლი.

- „პროფესიული საიდუმლოება“ - ინფორმაცია, რომელიც არის სხვისი პერსონალური მონაცემები ან კომერციული საიდუმლოება და პირისთვის ცნობილი გახდა პროფესიული მოვალეობის შესრულებისას.¹⁹
- „პერსონალური მონაცემები“ - ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს. პირი იდენტიფიცირებადია, როდესაც შესაძლებელია მისი ამოცნობა პირდაპირ ან არაპირდაპირ, რაიმე ნომრით ან მახასიათებელი ფიზიკური, ფიზიოლოგიური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, კულტურული ან სოციალური ნიშნებით.²⁰

თუ მოთხოვნილი ინფორმაცია მოიცავს ზემოთ დასახელებულ მონაცემებს, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, უარი უთხრას პირს მის გადაცემაზე. ასეთ შემთხვევაში მას ამის შესახებ დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს, ასევე 3 დღის ვადაში წერილობით უნდა განემარტოს მისი უფლებები და გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესი.²¹

მნიშვნელოვანია თავად **გარემოსდაცვითი ინფორმაციის** განმარტების საკითხიც. კონვენციის მიხედვით, გარემოსდაცვითი ინფორმაცია უნდა განიმარტებოდეს არა ვიწრო, არამედ ფართო მნიშვნელობით და ის შეიძლება მოიცავდეს მონაცემებს:

- ჰაერის, წყლის, ნიადაგის, გარემოს სხვა ელემენტების მდგომარეობის შესახებ;
- იმ ფაქტორების, ქმედებების ან ზომების შესახებ, რომლებიც გავლენას ახდენს ამ ელემენტების მდგომარეობაზე;
- ადამიანის ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების, ცხოვრების პირობების შესახებ;
- კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლებისა და შენობების შესახებ ყველა იმ შემთხვევაში, როდესაც ზემოთ ხსენებული ელემენტების მდგომარეობამ, კონკრეტულმა ფაქტორებმა, საქმიანობამ ან ზომებმა, შესაძლოა, გავლენა იქონიოს მათზე.²²

¹⁹ იქვე, 27³-ე მუხლი.

²⁰ იქვე, 27¹-ე მუხლი; საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“, მე-2 მუხლი, „ა“ პუნქტი.

²¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 41-ე მუხლი.

²² ორჰუსის კონვენცია, მე-2 მუხლის მე-3 ნაწილი.

აღსანიშნავია, რომ ეს ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება, შესაძლოა, სხვა შემთხვევებზეც გავრცელდეს. გარემოს დაცვის შესახებ საქართველოს კანონით დეტალურად არის განმარტებული, რას მოიცავს გარემოსდაცვითი ინფორმაცია.²³

ორჰუსის კონვენციით დადგენილია გარემოსდაცვითი ინფორმაციის გაცემის ვადაც.²⁴ კერძოდ, პირს ის უნდა გადაეცეს მოთხოვნის წარდგენიდან 1 თვეში. თუმცა, ინფორმაციის მოცულობიდან და სირთულიდან გამომდინარე, დასაშვებია ვადის გახანგრძლივება კიდევ ერთი თვით, გონივრულობის ფარგლებში. ასეთ შემთხვევაში აუცილებელია, დაინტერესებულ პირს ეცნობოს ვადის გაგრძელებისა და მისი მიზეზების შესახებ.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ინფორმაციის გაცემაზე დადგენილია შედარებით მცირე ვადა.²⁵ ადმინისტრაციულმა ორგანომ პირს მასალები უნდა მიაწოდოს დაუყოვნებლივ ან არა უგვიანეს 10 დღისა. 10-დღიანი ვადა გამოიყენება, როდესაც საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხის გაცემა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან საჭიროებს:

„ა) სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებული მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფიდან ან სხვა საჯარო დაწესებულებიდან ინფორმაციის მოძიებასა და დამუშავებას;

ბ) მნიშვნელოვანი მოცულობის ერთმანეთთან დაუკავშირებელი ცალკეული დოკუმენტების მოძიებასა და დამუშავებას;

გ) სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებულ მის სტრუქტურულ ქვედანაყოფსა ან სხვა საჯარო დაწესებულებასთან კონსულტაციას.“²⁶

იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს ესაჭიროება 10-დღიანი ვადა, მან ამის შესახებ დაუყოვნებლივ უნდა აცნობოს ინფორმაციის მომთხოვნ პირს.²⁷

²³ საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ, მე-4 მუხლის „დ“ პუნქტი.

²⁴ ორჰუსის კონვენცია, მე-2 მუხლი.

²⁵ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მე-40 მუხლი.

²⁶ იქვე, მე-40 მუხლის 1-ლი ნაწილი.

²⁷ იქვე, მე-40 მუხლის მე-2 ნაწილი.

ორჭუსის კონვენციის მიხედვით, მოთხოვნილ ინფორმაციას, შესაძლოა, ჰქონდეს ნებისმიერი მატერიალური ფორმა - წერილობითი, ვიზუალური, აუდიო, ელექტრონული და ა.შ. შესაბამისად, პირს ის უნდა გადაეცეს იმ ფორმით, რა ფორმითაც ითხოვს.²⁸ გამონაკლისია შემთხვევები, როდესაც ამა თუ იმ ინფორმაციის განსხვავებული სახით გაცემა მიიჩნევა უფრო გონივრულად, ან ის უკვე საჯაროდ არის ხელმისაწვდომი სხვა ფორმით.²⁹ ფორმის არჩევის თავისუფლებას დაინტერესებულ პირს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსიც ანიჭებს.³⁰

რაც შეეხება ინფორმაციის ღირებულების საკითხს, ორჭუსის კონვენციის მიხედვით, საჯარო დაწესებულებებს შეუძლიათ, დააწესონ გარკვეული გადასახადი ინფორმაციის გაცემაზე, თუმცა მისი ოდენობა არ უნდა სცდებოდეს გონივრულობის ფარგლებს, რათა პირებმა ეფექტიანად შეძლონ თავიანთი გარემოსდაცვითი უფლებებით შეუზღუდავად სარგებლობა.³¹

1.2. სახელმწიფოს პროაქტიული ვალდებულება

რაც შეეხება სახელმწიფოთა პროაქტიულ ვალდებულებას, ორჭუსის კონვენციის მიხედვით, საჯარო დაწესებულებები ვალდებული არიან, ფლობდნენ და აახლებდნენ იმ გარემოსდაცვით ინფორმაციას, რომელიც უშუალო კავშირშია მათი ფუნქციების განხორციელებასთან.³² მათ უნდა გახადონ ეს მასალები საჯაროდ ხელმისაწვდომი და აცნობონ საზოგადოებას, რა სახის ინფორმაციას ფლობენ, ამასთან, განუმარტონ პროცედურა, რომლის საშუალებითაც მათ ამ ინფორმაციის მოპოვება შეუძლიათ.³³ ამგვარ ვალდებულებას აწესებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსიც.³⁴

ორჭუსის კონვენციის მიხედვით, საჯაროდ ხელმისაწვდომი უნდა

²⁸ ორჭუსის კონვენცია, მე-4 მუხლის 1-ლი ნაწილი, პუნქტი (ბ).

²⁹ იქვე.

³⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 37-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

³¹ ორჭუსის კონვენცია, მე-4 მუხლის მე-8 ნაწილი.

³² ორჭუსის კონვენცია, მე-5 მუხლის 1-ლი ნაწილი, პუნქტი (ა).

³³ ორჭუსის კონვენცია, მე-5 მუხლის მე-2 ნაწილი, პუნქტი (ა).

³⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 28, ნაწილი 2.

იყოს დაცვის სფეროში მოქმედი საერთაშორისო და ეროვნული საკანონმდებლო აქტები, პოლიტიკის დოკუმენტები, სამოქმედო გეგმები,³⁵ ასევე ინფორმაცია იმ ფაქტებისა და გარემოებების შესახებ, რომელთა საფუძველზეც სახელმწიფო განსაზღვრავს გარემოსდაცვით პოლიტიკას და ა.შ.³⁶ ამასთან, ორჰუსის კონვენციის მხარეები ვალდებული არიან, პერიოდულად, არა უმეტეს 3 ან 4 წლის შუალედით, გამოაქვეყნონ მოხსენება გარემოს მდგომარეობის შესახებ.³⁷

იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს ადამიანის სიცოცხლისა და გარემოსთვის ზიანის მიყენების მყისიერი საფრთხე, საჯარო დაწესებულებები ვალდებული არიან, დაუყოვნებლივ გაასაჯაროონ ინფორმაცია საფრთხის შემცველი გარემოებების შესახებ, რათა პირებს მისცენ საშუალება, მიიღონ სათანადო ზომები და თავიდან აირიდონ ან შეარბილონ მიყენებული ზიანი.³⁸ ამ წესს შეიცავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსიც, რომლის მიხედვითაც, ყველას აქვს უფლება, ფლობდეს ინფორმაციას იმ საშიშროების თაობაზე, რომელიც ემუქრება მათ სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას.³⁹

³⁵ ორჰუსის კონვენცია, მე-5 მუხლი.

³⁶ იქვე, მე-7 ნაწილი.

³⁷ იქვე, მე-4 ნაწილი.

³⁸ იქვე, 1-ლი ნაწილი, პუნქტი (c).

³⁹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 42-ე მუხლი, პუნქტი „ა“.

2. საჯარო მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში

პირის მიერ ქვეყნის მართვაში მონაწილეობის უფლება აღიარებულია ადამიანის უფლებათა სფეროში მოქმედი სხვადასხვა საერთაშორისო თუ ეროვნული საკანონმდებლო აქტით. მათ შორის, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, რომლის 21-ე მუხლიც პირდაპირ განსაზღვრავს ამ უფლებას და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, რომლის 25-ე მუხლი ასევე ადგენს ამგვარ შესაძლებლობას. შესაბამისად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობა, როგორც ქვეყნის მართვაში მონაწილეობის ერთგვარი ფორმა, ადამიანის უფლებებით სარგებლობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა.⁴⁰

უშუალოდ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის საკითხი ამ სფეროში მოქმედი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტის - 1992 წელს რიო-დე-ჟანეიროში დამტკიცებული რიოს დეკლარაციის ძირითად პრინციპებს შორის მოიაზრება. მისი მე-10 პრინციპის მიხედვით, გარემოსდაცვითი საკითხების გადაჭრის საუკეთესო გზა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობაა.⁴¹

ორჰუსის კონვენციით განსაზღვრული მეორე ძირითადი უფლებაც სწორედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო მონაწილეობის საკითხებს შეეხება. ეს უფლება სამ ძირითად ნაწილად იყოფა:

1. პირთა უფლება, ჩართულნი იყვნენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში იმ საქმიანობასთან დაკავშირებით, რომელიც უშუალო გავლენას ახდენს მათზე;⁴²
2. პირთა უფლება, ჩართულნი იყვნენ გარემოს დაცვის სფეროსთან დაკავშირებით ამა თუ იმ გეგმის, პროგრამის თუ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში;⁴³

⁴⁰ Universal Rights Group, 'EHRD Resource Paper: What are my rights? The right to participate in environmental decision-making', ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3zr1KHq>, ბოლო ნახვა: 08.09.2021.

⁴¹ United Nations General Assembly, Rio Declaration on Environment and Development, 12.08.1992, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3kqkqnm>, ბოლო ნახვა: 09.09.2021.

⁴² ორჰუსის კონვენცია, მე-6 მუხლი.

⁴³ ორჰუსის კონვენცია, მე-7 მუხლი.

3. პირთა უფლება, ჩართულნი იყვნენ კანონების, წესებისა და სამართლებრივი ნორმების შემუშავების პროცესში.⁴⁴

პირის უფლება, ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით ჩართული იყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ძირითადად, შეეხება ისეთ საქმიანობას, რომელიც, თავისი ხასიათიდან გამომდინარე (შესაძლო მნიშვნელოვანი გავლენა გარემოზე),⁴⁵ ნებართვას საჭიროებს.⁴⁶

ამ უფლებით სარგებლობისთვის სახელმწიფომ უნდა დანერგოს ეფექტიანი პროცედურა. კონკრეტულად:

- დროულად უნდა იდენტიფიცირდნენ ის პირები, რომლებზეც, შესაძლოა, გავლენა იქონიოს დაგეგმილმა საქმიანობამ და ადეკვატური საშუალებებით უნდა მიეწოდოთ ინფორმაცია ამის შესახებ;⁴⁷
- უნდა განისაზღვროს დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის საზოგადოებისთვის მიწოდების, მათი მხრიდან ამ ინფორმაციის გაანალიზების, მოსაზრებების მომზადებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ეფექტიანი მონაწილეობისთვის საჭირო ვადები;⁴⁸
- საზოგადოება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უნდა ჩაერთოს ადრეულ ეტაპზევე, როდესაც ჯერ კიდევ დიაა შემოთავაზებულ საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა ალტერნატივები;⁴⁹
- სახელმწიფომ უნდა წაახალისოს ინფორმაციის მიმოცვლა და დიალოგი საქმიანობის განმახორციელებელსა და საზოგადოებას შორის;⁵⁰
- საზოგადოებას ხელი უნდა მიუწვდებოდეს ყველა საჭირო, რელევანტურ ინფორმაციაზე;⁵¹

⁴⁴ ორჰუსის კონვენცია, მე-8 მუხლი.

⁴⁵ ორჰუსის კონვენცია, მე-6 მუხლი, 1-ლი ნაწილი, პუნქტი (a), (b).

⁴⁶ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 127, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Av5Dwj>, ბოლო ნახვა: 09.09.2021.

⁴⁷ ორჰუსის კონვენცია, მე-6 მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁴⁸ იქვე, მე-3 ნაწილი.

⁴⁹ იქვე, მე-4 ნაწილი.

⁵⁰ იქვე, მე-5 ნაწილი.

⁵¹ იქვე, მე-6 ნაწილი.

- დაინტერესებულ პირებს უნდა შეეძლოთ წერილობით ან საჯარო განხილვების გზით თავიანთი კომენტარების, შენიშვნების, ინფორმაციის წარდგენა;⁵²
- სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ საზოგადოების მოსაზრებები სათანადოდ გაითვალისწინონ გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილმა ორგანოებმა და ეს შემდგომ შესაბამისად დაასაბუთონ;⁵³
- საზოგადოებას უნდა ეცნობოს საბოლოო გადაწყვეტილების შესახებ; ხელმისაწვდომი უნდა იყოს თავად გადაწყვეტილების ტექსტიც;⁵⁴
- დაინტერესებული პირები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უნდა მონაწილეობდნენ მაშინაც, როდესაც გაცემული ნებართვის პირობები იცვლება;⁵⁵

საზოგადოების მონაწილეობის საკითხებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში განსაზღვრავს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მე-4 თავი.⁵⁶ ამ კოდექსის მიხედვით, საზოგადოება ჩართული უნდა იყოს:

- გარემოსდაცვითი ზემოქმედების შეფასებისადმი დაქვემდებარებულ საქმიანობასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;
- სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასებისადმი დაქვემდებარებულ სტრატეგიულ დოკუმენტზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;
- გარემოზე ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შეფასების პროცედურის განხორციელების შემთხვევაში.⁵⁷

უნდა აღინიშნოს, რომ ორჰუსის კონვენციის მე-6 მუხლით განსაზღვრული ზოგადი პრინციპები ასევე გათვალისწინებული უნდა იყოს

⁵² იქვე, მე-7 ნაწილი.

⁵³ იქვე, მე-8 ნაწილი.

⁵⁴ იქვე, მე-9 ნაწილი.

⁵⁵ იქვე, მე-10 ნაწილი.

⁵⁶ საქართველოს კანონი „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“.

⁵⁷ იქვე, 30-ე მუხლი, მე-2 ნაწილი.

იმ უფლებებით სარგებლობის ეფექტიანი მექანიზმების შექმნის მიზნითაც, რომლებიც შეეხება საზოგადოების მონაწილეობას ორჰუსის კონვენციის მე-7 (გარემოს დაცვის სფეროსთან დაკავშირებით ამა თუ იმ გეგმის, პროგრამის თუ პოლიტიკის შემუშავება) და მე-8 (კანონების, წესებისა და სამართლებრივი ნორმების შემუშავება) მუხლებით განსაზღვრულ პროცესებში.

3. მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობა

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-8 მუხლის მიხედვით, ყველა ადამიანს უფლება აქვს, ხელი მიუწვდებოდეს სამართლებრივი დაცვის ეფექტიან მექანიზმებზე, თუკი მიიჩნევს, რომ მისი უფლებები დაირღვა. ეს უფლება ასევე აღიარებულია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-2 მუხლის მე-3 ნაწილით, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-6 მუხლით და გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით.⁵⁸

გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის პრინციპი ასახულია რიოს დეკლარაციაში. ეს უფლება ასევე დეტალურად არის განსაზღვრული ორჰუსის კონვენციის მე-9 მუხლით.⁵⁹

მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის უფლება ძალიან მნიშვნელოვანია, ვინაიდან ის ორჰუსის კონვენციით განსაზღვრული სხვა უფლებების (ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა და გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების პროცესში მონაწილეობა) დაცვისა და, ზოგადად, გარემოსდაცვითი სამართლის აღსრულების ერთ-ერთი აუცილებელი მექანიზმია.⁶⁰

ორჰუსის კონვენციის მე-9 მუხლის მიხედვით, თუ გარემოსდაცვითი ინფორმაციის მომთხოვნი პირი მიიჩნევს, რომ მისი უფლება დაირღვა - ვერ მიიღო სათანადო პასუხი, უარი ეთქვა ინფორმაციის გაცემაზე, არასრულად მიიღო ის და ა.შ. - ინფორმაციის გაცემის პროცედურის გადახედვის, გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმების მიზნით მას უნდა ჰქონდეს საშუალება, მიმართოს სასამართლოს ან სხვა დამოუკიდებელ, მიუკერძოებელ ორგანოს.⁶¹

კონვენციის მიხედვით, პირებს ასევე უნდა ჰქონდეთ წვდომა უფლებათა ეფექტიანი დაცვის საშუალებებზე, რათა შეძლონ ამა თუ იმ პროექტსა ან საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტი-

⁵⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, 31-ე მუხლი.

⁵⁹ United Nations General Assembly, Rio Declaration on Environment and Development, 12.08.1992, 10, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3kqqkno>, ბოლო ნახვა: 09.09.2021.

⁶⁰ Universal Rights Group, 'EHRD Resource Paper: What are my rights? The right to effective remedy', ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/39mxK4D>, ბოლო ნახვა: 09.09.2021.

⁶¹ ორჰუსის კონვენცია, მე-9 მუხლის 1-ლი ნაწილი.

ლებების გასაჩივრება, თუკი მიიჩნევენ, რომ დაირღვა მათი უფლება ამ პროცესში მონაწილეობის შესახებ.⁶² ეს, შესაძლოა, ეხებოდეს როგორც პროცედურულ (გადაწყვეტილების მისაღებად კანონით დადგენილი პროცედურის დარღვევა), ისე შინაარსობრივ საკითხებს (გადაწყვეტილების შინაარსი არ იყოს კანონიერი).⁶³

გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება მინიჭებული აქვს პირს, რომელიც არის ე.წ. დაინტერესებული მხარე, ანუ გადაწყვეტილების შედეგები მის კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებზე უშუალო გავლენას ახდენს.

მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის უფლება, გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, ასევე ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც კონკრეტული პირის ან საჯარო დაწესებულების ქმედება ან უმოქმედობა არღვევს გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედ კანონმდებლობას. შესაბამისად, დაინტერესებულ პირს ასევე უნდა ჰქონდეს წვდომა ისეთ ადმინისტრაციულ ან/და სასამართლო პროცედურებზე, რომელთა საშუალებითაც ის შეძლებს ამ ქმედებისა ან უმოქმედობის გასაჩივრებას და თავისი უფლებების დაცვას. ორჰუსის კონვენციის მიხედვით, თითოეული პროცედურა უნდა იყოს სამართლიანი, მიუკერძოებელი, დროული და ფინანსურად ყველასთვის ხელმისაწვდომი.⁶⁴

⁶² იქვე, მე-2 ნაწილი.

⁶³ იქვე.

⁶⁴ იქვე, მე-4 ნაწილი.

სამართლებრივი წყაროები

საქართველოს კანონმდებლობა:

საქართველოს კონსტიტუცია

საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“

საქართველოს კანონი „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“

საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“

საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“

საქართველოს კანონი „სიტყვისა და გამონათქვის თავისუფლების შესახებ“

„გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის 2000 წლის 11 თებერვლის N135-III დადგენილება.

საერთაშორისო სამართლებრივი წყაროები:

ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, 1966

„გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენცია (30 ოქტომბერი 2001)

Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, para. 16

United Nations General Assembly, Rio Declaration on Environment and

Development, 12.08.1992, 10, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3kqgknm>,
ბოლო ნახვა: 09.09.2021

ბიბლიოგრაფია:

ECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making (Sofia Guidelines), para 6, ხელმისაწვდომია: <https://unece.org/DAM/env/documents/1995/cep/ece.cep.24e.pdf>, ბოლო ნახვა: 07.09.2021

United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 127, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Av5Dwj>,
ბოლო ნახვა: 09.09.2021

United Nations General Assembly, Rio Declaration on Environment and Development, 12.08.1992, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3kqgknm>,
ბოლო ნახვა: 09.09.2021

Universal Rights Group, 'EHRD Resource Paper: What are my rights? The right to participate in environmental decision-making', ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3zr1KHq>, ბოლო ნახვა: 08.09.2021

Universal Rights Group, 'EHRD Resource Paper: What are my rights? The right to effective remedy', ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/39mxK4D>,
ბოლო ნახვა: 09.09.2021