german cooperation
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

UNDP

კვლევის სრული ვერსია
ხელმისაწვდომია აქ:

გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობა საქართველოში

საბაზისო შეფასება

მოკლე შეჯამება

სუფთა, ჯანსაღი და მდგრადი გარემოს უფლება არის ადამიანის უფლება, რომელიც აღიარებულია გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ 2022 წლის ისტორიული რეზოლუციით. აღნიშნულს წინ უძღოდა გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს მიერ, 2021 წლის ოქტომბერს მიღებული მსგავსი რეზოლუცია. გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ სუფთა, ჯანსაღი და მდგრადი გარემოს უფლების აღიარებით გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის მნიშვნელობას გაესვა ხაზი გაესვა, რაც უფლების რეალიზაციის საკვანძო მექანიზმს წარმოადგენს და გარემოს დაცვასა და მართლმსაჯულებას შორის კავშირს აძლიერებს. წინამდებარე კვლევა შთაგონებულია გაეროს რეზოლუციებით და მიზნად ისახავს საქართველოში საკანონმდებლო ბაზისა და პრაქტიკის შეფასებას, გადაუდებელი საჭიროებებისა და ბარიერების დადგენას, აგრეთვე გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციების შემუშავებას.

საქართველოში, მსოფლიოს სხვა ქვეყნების მსგავსად, აშკარა და მზარდია გარემოსთან დაკავშირებული გამოწვევები, რომელიც პლანეტის სამმაგი კრიზისით - კლიმატის ცვლილებით, ბიომრავალფეროვნების დაკარგვითა და გარემოს დაბინძურებით არის განპირობებული. რაც უფრო იზრდება ამ კრიზისების შესახებ ჩვენი გაგება, მით უფრო ნათელია, რომ ეს გამოწვევები გავლენას ახდენენ ადამიანების ცხოვრებაზე და არა მხოლოდ ტექნიკურ და სამეცნიერო, არამედ ადამიანის უფლებებზე და სამართლიანობაზე დაფუძნებულ გადაწყვეტებს მოითხოვენ. აგრეთვე აღსანიშნავია, რომ გარემოს გამოწვევები სხვადასხვა პირებზე განსხვავებულად მოქმედებენ, და გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის კუთხით, განსაკუთრებული ყურადღება მოწყვლად ჯგუფებს უნდა დაეთმოს.

წინამდებარე შეფასება 2023 წლის ივლისიდან სექტემბრამდე პერიოდში განხორციელდა, ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის გამოყენებით. სამაგიდე კვლევის გარდა 27 სიღრმისეული ნახევრად სტრუქტურირებული ინტერვიუ ჩატარდა სხვადასხვა სახელმწიფო და არასახელმწიფო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან შესაბამისი სტატისტიკური მონაცემებისა და მოსაზრებების შეგროვების მიზნით.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ საქართველოში გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის კუთხით ძლიერი და მკაფიო სამართლებრივი ბაზაა. საქართველოში უშუალოდ მოქმედებს ორჰუსის კონვენცია, ხოლო კონსტიტუციით გარანტირებულია ჯანსაღი გარემოს უფლება, ხაზგასმულია ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საზოგადოების ჩართულობის მნიშვნელობა. საქართველოში აღიარებულია გარემოს დაცვის საკითხებზე სასამართლოსთვის მიმართვის ფართო უფლება, *actio popularis*. შესაბამისად, ნებისმიერ პირს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს გარემოსდაცვით კანონმდებლობის დარღვევებთან დაკავშირებით.

ქვეყანას აქვს გამართული ადმინისტრაციული ორგანოები და სასამართლო ინსტიტუტები, რომლებიც გარემოს დაცვის საკითხებზე საჩივრებსა და სარჩელებს განიხილავენ. ამას გარდა, ბოლო პერიოდში, საქართველომ რამდენიმე ახალი კანონი და პოლიტიკის დოკუმენტი მიიღო, დიდწილად საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებებიდან გამომდინარე. აღნიშნულმა კიდევ მეტად გააძლიერა გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობა საქართველოში.

მიუხედავად იმისა, რომ გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის მიმართულებით ქართული კანონმდებლობა დამაკმაყოფილებელია და რიგ შემთხვევებში პროგრესულადაც კი შეიძლება შეფასდეს, ხელმისაწვდომობის ხელშემშლელი რამდენიმე მნიშვნელოვანი ბარიერი გამოიკვეთა. აქედან გამომდინარე, კვლევამ საქართველოში გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობა შეაფასა როგორც ადეკვატური, თუმცა ხშირად არაეფექტიანი.

საქართველოში გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული ბარიერების ნაწილი სისტემური ხასიათისაა. ასეთია მაგალითად სასამართლო საქმეების განხილვის არაგონივრულად ხანგრძლივი დრო, რაც ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლოა მართლმსაჯულებაზე უარის თქმასაც კი უდრიდეს. სხვა, უფრო კონკრეტული ბარიერები გამოიკვეთა კონკრეტულად გარემოსდაცვით საქმეებთან დაკავშირებით. ასეთი ბარიერებია გარემოსდაცვით საქმეებში ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების დროებითი შეჩერების/დროებითი უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების დაბალი მაჩვენებელი, გარემოსდაცვით სამართლის თემებზე სპეციალური ცოდნის მქონე მოსამართლეთა ნაკლებობა, და ეროვნული კანონმდებლობის ვიწრო და ფორმალისტური განმარტება გადაწყვეტილებების მიღებისას. ამ გამოწვევების შედეგად საქართველოში უფლების სუბიექტებს რჩებათ განცდა, რომ მათ ტრადიციული გზების გამოყენებით უფლებათა ეფექტიანი დაცვა გარემოსდაცვით სფეროში ფაქტობრივად არ შეუძლიათ. მართლაც, საქართველოს ადმინისტრაციული ორგანოები და სასამართლოები გარემოსდაცვითი საჩივრებისა და სარჩელების მხოლოდ მცირე ნაწილს თუ აკმაყოფილებენ.

დამატებით ბარიერებად გამოვლინდა ინკლუზიური და ხელმისაწვდომი საჯარო განხილვების ნაკლებობა გარემოზე ზემოქმედების მქონე ეკონომიკურ პროექტებთან მიმართებაში. არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლების მიერ ასევე აღინიშნა ინფორმაციაზე წვდომის მოთხოვნების უგულებელყოფის ან არასათანადო პასუხის შემთხვევები. ეს უკანასკნელი ძირითადად გარემოსდაცვითი ადმინისტრაციის მიღმა არსებულ უწყებებს ეხება, რომლებიც ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებთან ერთად გარემოსდაცვით საკითხებში შესაძლებლობებისა და ცოდნის თვალსაზრისით ყველაზე სუსტ რგოლად მიიჩნევა. კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ საქართველოში ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები გარემოსდაცვით საჩივრებს ხშირად უბრალოდ ზედმეტ ტვირთად აღიქვამენ.

მაღალია გარემოსდაცვით საკითხებზე საქმისწარმოების ხარჯებიც, მათ შორის ექსპერტებისა და ადვოკატების მომსახურების ჰონორარი. რიგ შემთხვევებში, კვალიფიციური ექსპერტისა და ადვოკატის მოძიებაც სირთულესთანაა დაკავშირებული. იურიდიული დახმარების სამსახურს შეუძლია შეზღუდული მომსახურების გაწევა გარემოს დაცვასთან დაკავშირებულ საქმეებზე, თუმცა, სამსახურის ადვოკატები ამ მიმართულებით ცოდნის გაღრმავებას საჭიროებენ. გარემოსდაცვით საკითხებზე უფასო იურიდიულ დახმარებას არასამთავრობო ორგანიზაციების ნაწილი პროექტულად ახორციელებს, თუმცა დაბალია საჭირო რესურსები და დაფინანსება, და ადვოკატები ძალიან დატვირთულები არიან. მაღალი მოთხოვნის მიუხედავად, არასამთავრობო ორგანიზაციები მხოლოდ სტრატეგიულ გარემოსდაცვით დავებში ჩართვას ახერხებენ. აღნიშნული მოცემულობა გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობას აფერხებს.

საზოგადოება ნაკლებ ინფორმირებულია გარემოსდაცვითი საკითხების შესახებ და შედარებით ნაკლებად არის ჩართული ამ საკითხების განხილვაში. საქართველოში ბევრმა არ იცის, რომ გარემოსდაცვით საკითხებზე სასამართლოში მიმართვის უფლება აქვს.

გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის რეალიზებისათვის გარემო შედარებით ნეიტრალურია. თუმცა, შეინიშნება უარყოფითი ტენდენციების ნიშნებიც. გამოვლინდა დაშინებისა და მუქარის შემთხვევები ინდივიდებისა და თემების მიმართ რომლებიც მსხვილ დეველოპერულ პროექტებსა და მძიმე მრეწველობის უარყოფით შედეგებს აპროტესტებდნენ.

საქართველოს შეუძლია მთელი რიგი ღონისძიებების განხორციელება ზემოაღნიშნული ბარიერების გადასალახად, საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებებთან შეუსაბამობის აღმოსაფხვრელად და მოსახლეობის გარემოსთან დაკავშირებული ზიანისაგან დასაცავად. კვლევის პროცესში მოსამართლეებმა, ადვოკატებმა, პროკურორებმა და გარემოსდაცვითი ადმინისტრაციის თანამდებობის პირებმა დატოვეს შთაბეჭდილება, რომ მათ ნამდვილად სურთ, საქართველოში გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის კუთხით არსებული გამოწვევები გადაჭრან. ამის გათვალისწინებით, წინამდებარე კვლევაში წარმოდგენილია რამდენიმე პრაქტიკული რეკომენდაცია ძირითადი უწყებების, ჩართული მხარეებისა და დონორი ორგანიზაციებისათვის. რეკომენდაციები მოიცავს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის აღსრულების გაუმჯობესებას, სასამართლოს წარმოებაში არსებული საქმეების დროულ განხილვას, კანონის უზენაესობის ინსტიტუტების, საჯარო უწყებებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების შესაძლებლობების გაძლიერებას, საზოგადოების ცნობიერებისა და ხარისხიანი იურიდიული დახმარების ხელმისაწვდომობის გაზრდას, აგრეთვე სამოქალაქო საზოგადოებისა და გარემოსდაცვით თემებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების მხარდაჭერას.

რეკომენდაციები

რეკომენდაციები მიზნად ისახავს გამოვლენილი ბარიერების აღმოფხვრასა და საქართველოში უფრო მეტად ინკლუზიური, გამჭვირვალე და ეფექტიანი გარემოსდაცვითი მართლმსაჯულების დამკვიდრებას. რეკომენდაციები დაჯგუფებულია გარემოსდაცვით მართლმსაჯულების თემებთან დაკავშირებული ძირითადი მხარეების მიხედვით. ზოგიერთი რეკომენდაციის განხორციელებისთვის საჭიროა ახალი კანონმდებლობის, პოლიტიკის ან პრაქტიკის მიღება/ჩამოყალიბება ან ცვლილების შეტანა არსებულში, სხვათა შემთხვევაში კი საჭიროა მხოლოდ ცოდნის გაძლიერება, ან ფინანსური რესურსის მოზიდვა.

სასამართლო სისტემას ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- გაატაროს ზომები საერთო სასამართლოებში გარემოსდაცვითი საქმეების განხილვის ვადების შესამცირებლად, რათა დაკმაყოფილდეს ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნა „დროული“ მართლმსაჯულების შესახებ.
- ასახოს გარემოსდაცვითი მართლმსაჯულების თემები სასამართლოების სისტემის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში.
- განაახლოს სასამართლოს გადაწყვეტილებების ონლაინ გამოქვეყნება, რათა საზოგადოებისათვის გაიზარდოს აღნიშნულ გადაწყვეტილებებზე წვდომა.
- შეაგროვოს სრული და ყოვლისმომცველი სტატისტიკური მონაცემები გარემოსდაცვითი საქმეების შესახებ.
- განიხილოს გარემოსდაცვით საქმეებში მოსამართლეთა სპეციალიზირებული კატეგორიის შემოღება, განსაკუთრებით იმ სასამართლოებში, სადაც გარემოსდაცვითი საქმეების დიდი რაოდენობაა.

იუსტიციის უმაღლეს სკოლას ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- დანერგოს გარემოსდაცვით მართლმსაჯულების შესახებ რეგულარული სასწავლო მოდული, რათა გაიზარდოს მოსამართლეთა და სასამართლოს ადმინისტრაციის ცოდნა გარემოსდაცვითი მართლმსაჯულების საკითხებში.

საქართველოს მთავრობასა და მის სამინისტროებს, მათ შორის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- სრულად დააკმაყოფილონ გარემოსდაცვითი ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნები, მათ შორის ვადები და გაცემული ინფორმაციის სიზუსტე და სისრულე.

საქართველოს მთავრობას ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- ასახოს გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული აქტივობები 2022-2030 წლების ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმაში.

გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- გამოიყენოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასებასთან დაკავშირებულ მოთხოვნებზე ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს ახლად შეძენილი ფუნქცია და სასამართლოში წარდგენილ საქმეთა რიცხვის შესამცირებლად უზრუნველყოს საჩივრის განხილვის სამართლიანი და ეფექტიანი ადმინისტრაციული წარმოება.
- შეიმუშაოს ჯეროვანი და განახლებული სახელმძღვანელო მითითებები გარემოზე ზემოქმედების შეფასებასთან დაკავშირებით, გზშ-ების ხარისხის გასაუმჯობესებლად.

გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრს ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- გაზარდოს გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებისკენ მიმართული ძალისხმევა. მათ შორის, ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებებმა ხაზი გაუსვას ყველას უფლებას, მიმართონ ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და საერთო სასამართლოებს გარემოსდაცვით საკითხებზე. საჭიროა მიზანმიმართული მუშაობა მოწყვლად თემებთან - ეთნიკურ უმცირესობებსა და რთულად მისაწვდომ რეგიონებში მცხოვრებ მოსახლეობასთან, ცნობიერების ამაღლებისა და მათი სამართლებრივი გაძლიერების მიზნით.
- დააორგანიზოს ინკლუზიური და ხელმისაწვდომი საჯარო განხილვები საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ხელმისაწვდომობის, აგრეთვე სამუშაო საათების გათვალისწინებით. ისეთ შემთხვევებში, როდესაც გარემოზე ზემოქმედებას გავლენა ექნება ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ ადგილებზე, ყველა შესაბამისი დოკუმენტაცია ეთნიკური უმცირესობების ენებზეც უნდა იყოს ხელმისაწვდომი.
- განახორციელოს საზოგადოების მონაწილეობის ეფექტიანობისა და გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის რეგულარული მონიტორინგი და შეფასება და რეკომენდაციები გასცეს შესაბამისი საჯარო უწყებებისათვის.

გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტს ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- გამოიყენოს კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილება და სასამართლოების განტვირთვის მიზნით, გარემოსდაცვით სამართალდარღვევებზე დამრღვევებს დამოუკიდებლად დააკისროს ადმინისტრაციული სახდელი.

პროკურატურას ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- დანერგოს გარემოს წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულების შესახებ რეგულარული სასწავლო მოდული პროკურორთა შესაძლებლობების გაძლიერების მიზნით.

- გაზარდოს გარემოს წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულებთან ბრძოლის ეფექტიანობა 2022-2027 წლების სტრატეგიაში დასახული ამოცანის შესაბამისად.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- ეფექტიანად გამოიძიოს გარემოს წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულები, ასევე გარემოს დამცველი აქტივისტებისა და მსხვილი ეკონომიკური პროექტების ზემოქმედების ქვეშ მყოფი თემების შევიწროების, მუქარისა, და დაშინების ყველა შემთხვევა.

საქართველოს პარლამენტს ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- იმგვარად დაარეგულიროს გარემოსდაცვით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებთან მიმართებით სახდელის შეფარდების უფლებამოსილება, რომ მინიმუმამდე შემცირდეს სასამართლოების დატვირთვა.

სახალხო დამცველს ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- გააგრძელოს საქართველოში ჯანსაღ გარემოზე უფლების მონიტორინგი და გარემოსდაცვით საქმეებზე ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებით მიმართვის პრაქტიკა.

იურიდიული დახმარების სამსახურს ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- გააძლიეროს მათი ადვოკატების შესაძლებლობები, რათა მათ შეძლონ კომპეტენტური კონსულტაციების გაწევა და წარმომადგენლობა გარემოსდაცვით საქმეებზე.

საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციას ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- დანერგოს გარემოსდაცვითი მართლმსაჯულების შესახებ რეგულარული სასწავლო მოდული ადვოკატების შესაძლებლობების გაძლიერების მიზნით.

ლევან სამხარაულის ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს ეძლევა რეკომენდაცია, რომ:

- გაზარდოს გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით ექსპერტთა წრე და ექსპერტიზის მომსახურებების ჩამონათვალი.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს ეძლევათ რეკომენდაცია, რომ:

- გაზარდონ გადაწყვეტილებების მიმღები პირებისა და თანამშრომლების, მათ შორის, ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვაზე პასუხისმგებელი პირების ინფორმირებულობა გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებასა და ჯანსაღ გარემოზე უფლების შესახებ.

ბიზნესებს ეძლევათ რეკომენდაცია, რომ:

- გადადგან ნაბიჯები ჯანსაღი გარემოს უფლებასა და გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებით ცნობიერების ამაღლებისკენ და დაამკვიდრონ გარემოსდაცვითი საკითხები ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების სფეროში.

აკადემიურ დაწესებულებებს ეძლევათ რეკომენდაცია, რომ:

- შეიტანონ გარემოსდაცვითი სამართლის კურსები იურიდიული ფაკულტეტების სასწავლო პროგრამებში იურისტთა ახალი თაობისათვის გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაში მყარი საბაზისო ცოდნის გადასაცემად.
- ჩართონ გარემოსდაცვითი *pro bono* საქმეები თავიანთ იურიდიულ კლინიკებში გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული პრობლემების მქონე პირებისა და თემებისათვის უფასო იურიდიული დახმარების ხელმისაწვდომობის გაზრდის მიზნით.

დონორ სააგენტოებს ეძლევათ რეკომენდაცია, რომ:

- აღიარონ საქართველოში გარემოსდაცვით მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის მხრივ არსებული გამოწვევები და თავი მოუყარონ რესურსებს შესაბამისი სახელმწიფო და არასახელმწიფო სტრუქტურებისა და პირების მხარდასაჭერად.
- მხარი დაუჭირონ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, სათემო ჯგუფებს, და ადვოკატებს, რათა მათ შეძლონ უფასო იურიდიული დახმარების გაწევა გარემოსდაცვით საქმეებზე, მათ შორის, სტრატეგიული სამართალწარმოების საქმეებზე.
- მხარი დაუჭირონ სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებს, გაზარდონ გარემოსდაცვით მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ საზოგადოების ცნობიერება, მათ შორის, კამპანიების ორგანიზების გზით.

კვლევა მომზადდა UNDP-ის პროექტის „კანონის უზენაესობის გაუმჯობესება და მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა ყველასათვის“ ფარგლებში გერმანიის მთავრობის მხარდაჭერით. კვლევაში გამოთქმული აზრები არის ავტორების და არ ასახავს UNDP-ისა და გერმანიის მთავრობის პოზიციებს.