

უმცირესობების მონაწილეობის უფლება და ევროპის საბჭოს ჩარჩო
კონვენციის სტანდარტები

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი
თბილისი, 2021



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Georgia

კვლევა მომზადებულია შვეიცარიის საელჩოს მიერ მხარდაჭერილი პროექტის, „ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციის და უფლებების დაცვის გაძლიერება კვლევის, განათლების, ადვოკატირებისა და ნდობის მშენებლობის გზით“, ფარგლებში.

დოკუმენტის შინაარსი მხოლოდ სოციალური სამართლიანობის ცენტრის (ყოფილი EMC) პასუხისმგებლობაა და არცერთ შემთხვევაში არ ასახავს შვეიცარიის საგარეო საქმეთა ფედერალური დეპარტამენტის პოზიციებს.

მიმოხილვის ავტორი: თეონა ფირანიშვილი

ხელმძღვანელი: თამთა მიქელაძე

რედაქტორი: მედეა იმერლიშვილი

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge/>

info@socialjustice.org.ge

www.facebook.com/socialjustice.org.ge

შინაარსი

I.	წარმომადგენლობა არჩევით ორგანოებში.....	4
	შემაჯამებელი მიგნებები:	12
II.	საკონსულტაციო მექანიზმები	13
	შემაჯამებელი მიგნებები:	16
III.	მონაწილეობა ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში.....	17
	შემაჯამებელი მიგნებები:	21
	გამოყენებული ლიტერატურა.....	22

უმცირესობათა მონაწილეობის უფლება ევროპის საბჭოს ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის ჩარჩო კონვენციის მე-15 მუხლით არის გარანტირებული.

წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა შექმნან შესაბამისი პირობები, რაც საჭიროა ეროვნულ უმცირესობას მიკუთვნებული ჯგუფებისთვის კულტურულ, სოციალურ, ეკონომიკურ ცხოვრებასა და საჯარო საქმიანობაში ეფექტიანი მონაწილეობისთვის, განსაკუთრებით იმ საკითხებში, რომლებიც უშუალოდ მათ ეხებათ.

ჩარჩო კონვენციის ფარგლებში შექმნილმა მრჩეველთა კომიტეტმა (შემდგომში „კომიტეტი“), რომელიც რეგულარულად ამოწმებს წევრი სახელმწიფოების მიერ კონვენციის შესრულების პროცესს, წლების განმავლობაში ჩამოაყალიბა მე-15 მუხლის შეფასების რამდენიმე მიმართულება, რასაც ექცევა ყურადღება თითოეული სახელმწიფოს კონტექსტში. კერძოდ, მრჩეველთა კომიტეტი მონაწილეობის უფლებას, შემდეგ სეგმენტებად ჰყოფს:

1. წარმომადგენლობა არჩევით ორგანოებში;
2. საკონსულტაციო მექანიზმები;
3. მონაწილეობა ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში (დასაქმება საჯარო უწყებებში, ეკონომიკური მდგომარეობა, გარემო პირობები, სადაც უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ, ხელმისაწვდომობა ჯანდაცვასა და სხვა საჯარო სერვისებზე და ა.შ).

ქვემოთ გაანალიზებულია მრჩეველთა კომიტეტის მიერ, 20-მდე სახელმწიფოსთვის¹ სამივე მიმართულებით გაცემული რეკომენდაციები და მითითებები, რაც საშუალებას გვაძლევს დავინახოთ, თუ რა სტანდარტებს ადგენს კომიტეტი მე-15 მუხლის შესრულებასთან დაკავშირებით.

1. წარმომადგენლობა არჩევით ორგანოებში

მრჩეველთა კომიტეტმა არაერთხელ მოუწოდა წევრ სახელმწიფოებს, გადახედონ თავიანთ საარჩევნო კანონმდებლობებს და სისტემებს იმისათვის, რათა უზრუნველყონ უმცირესობების ჩართულობა პოლიტიკურ პროცესებში.

ეს მოხდა ალბანეთთან მიმართებით, შეფასების პირველი და მეორე ციკლის ფარგლებში, 2002 – 2008 წლებში, როდესაც ქვეყანას საარჩევნო სისტემის დონეზე არ ჰქონდა გათვალისწინებული არცერთი პოზიტიური მექანიზმი (მათ შორის, ეს შეიძლება ყოფილიყო უმცირესობების წარმომადგენელი პარტიებისთვის დაბალი ბარიერი, დარეზერვებული სკამების მექანიზმი და სხვ.). კომიტეტმა მეორე ციკლის ფარგლებში ღიად აღნიშნა, რომ

¹ ალბანეთი, სომხეთი, ავსტრია, აზერბაიჯანი, ბოსნია ჰერცეგოვინა, ბულგარეთი, ხორვატია, დანია, ფინეთი, საქართველო, გერმანია, უნგრეთი, მონტენეგრო, ჰოლანდია, ნორვეგია, სერბეთი, შვეიცარია, რუმინეთი.

მხოლოდ საარჩევნო მასალების თარგმნით პოლიტიკური მონაწილეობის მიზანი ვერ მიიღწეოდა და საჭირო იყო საარჩევნო კოდექსის გადახედვა. სწორედ ამიტომ მოუწოდა სახელმწიფოს, „სამომავლო დისკუსიებში საარჩევნო კოდექსთან დაკავშირებით, კიდევ უფრო მეტი იმსჯელოს უმცირესობების წარმომადგენლობის გასაზრდელად, და ამ მსჯელობის პროცესში ჩართოს თვითონ უმცირესობის წარმომადგენლები“.

მესამე ციკლის ფარგლებში, 2008 წელს, ალბანეთმა მიიღო ახალი საარჩევნო კანონმდებლობა, რომლის მიხედვითაც დამტკიცდა პროპორციული წარმომადგენლობის სისტემა 12 საარჩევნო ოლქში 3%-იანი ბარიერით პარტიებისთვის და 5%-იანი ბარიერით წინასაარჩევნო კოალიციებისთვის. ახალ რეგულაციებში არაფერი ეწერა იმის შესახებ, არსებობს თუ არა რაიმე გამონაკლისი პარტიებისთვის, რომლებიც წარმოადგენენ უმცირესობებს (დაბალი ბარიერი ან დარეზერვებული სკამები). კომიტეტის შეფასებით, პატარა პარტიებისთვის ახალი საარჩევნო სისტემა უფრო ართულებს პარლამენტში მოხვედრის შანსებს. ეს გამოჩნდა პარლამენტში წარმომადგენლობის კუთხითაც, ვინაიდან წინა კანონმდებლობით 14 პარტია-კოალიცია იყო პარლამენტში, ხოლო კანონის მიღების შემდეგ პარლამენტში 3 პარტია და კოალიცია შევიდა. ასევე, პარლამენტში უმცირესობები მეინსტრიმული პარტიების სიებით მოხვდნენ მათი პარტიის სხვა უფრო დიდ პოლიტიკურ პარტიებთან წინასაარჩევნო კოალიციაში შესვლით.²

უკვე მეოთხე ციკლის ფარგლებში, მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო კანონმდებლობის დონეზე უმცირესობების მონაწილეობისთვის კვლავ არაფერი იყო შექმნილი, კომიტეტმა შეაფასა ის სიტუაცია, როდესაც უმცირესობების წარმომადგენელი პარტიები მხოლოდ დიდ პარტიებთან ერთად კოალიციაში ახერხებდნენ პარლამენტში მოხვედრას. კომიტეტმა პოზიტიურად შეაფასა ახალი კანონი უმცირესობების დაცვის შესახებ, რომელიც განამტკიცებს მათ უფლებებს, ჩამოაყალიბონ და გაწვევრიანდნენ პოლიტიკურ პარტიებში, ასოციაციებში ან სამოქალაქო ორგანიზაციებში თავიანთი თემის ინტერესების წარმოდგენის და დაცვის მიზნით და იყვნენ არჩეულები ადგილობრივ და ცენტრალურ დონეზე.³ თუმცა გააკრიტიკა ის ფაქტი, რომ უმცირესობების პარტიებს არ შეეძლოთ თავიანთ მშობლიურ ენაზე ეწარმოებინათ საარჩევნო კამპანია, რის შესახებაც შესაბამისი რეკომენდაცია გასცა.⁴

სომხეთთან მიმართებითაც, შეფასების პირველი ციკლის ფარგლებში, კომიტეტმა გააკრიტიკა სპეციალური მექანიზმების არარსებობა, რომელიც გაზრდიდა უმცირესობების წარმომადგენლობას არჩევით ორგანოებში: „მიუხედავად იმისა, რომ კანონი არ კრძალავს მათ მონაწილეობას პარლამენტსა თუ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, არ არსებობს მექანიზმები, რომლებიც გააუმჯობესებდა მათ წვდომას პარლამენტზე, ან უფრო ზოგადად, ხელისუფლების რომელიმე შტოზე, სწორედ ამიტომ, კომიტეტი მიიჩნევს, რომ საჭიროა სპეციალური ზომების მიღება უმცირესობების საჯარო ცხოვრებაში ეფექტიანი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად“.⁵

² Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (3rd cycle), Albania, pg. 3-5.

³ მეოთხე ციკლის ფარგლებში ალბანეთის შეფასება, 2018 წ. პარა. 146.

⁴ მეოთხე ციკლის ფარგლებში ალბანეთის შეფასება, 2018 წ. პარა, 150.

⁵ COMPILATION OF OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE RELATING TO ARTICLE 15 OF THE FRAMEWORK CONVENTION, FIRST CYCLE, ARMENIA, pg. 5-6.

შემდგომი ციკლის ფარგლებში, უკვე სომხეთში შემუშავდა კანონი, რომლის მიხედვითაც იმ ადგილებში, სადაც უმცირესობები 15%-ს მაინც წარმოადგენენ, უნდა ჰყავდეთ წარმომადგენლობა ადგილობრივ საბჭოში/საკრებულოში, ხოლო თუ ეს წარმომადგენელი ვერ იქნება არჩეული, მაშინ მას დანიშნავენ. კომიტეტმა დანიშვნის შესახებ ეს ჩანაწერი გააკრიტიკა და აღნიშნა, რომ ადგილობრივ არჩევით ორგანოებში უმცირესობების წარმომადგენლობის გასაუმჯობესებლად, საჭირო იქნებოდა ამ მექანიზმის ალტერნატიული მოდელის შემუშავება. გარდა ამისა, მესამე ციკლის ფარგლებში, კომიტეტმა სომხეთს, პარლამენტში უმცირესობების წარმომადგენლობის გასაზრდელად, საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ დონეზე მექანიზმების შემუშავებისკენ მოუწოდა. რის საპასუხოდაც, მეოთხე ციკლის ფარგლებში, 2016 წელს, სომხეთმა დაიწყო მოლაპარაკებები ოთხ ეთნიკურ ჯგუფთან (მოსახლეობის ბოლო აღწერის მიხედვით, ყველაზე დიდ ოთხ ჯგუფთან - იეზიდებთან, რუსებთან, ასირიელებთან და ქურთებთან), იმ მიზნით, რათა მათ წარმომადგენელ ეთნიკურ პარტიებს გარანტირებული წარმომადგენლობა ჰყოლოდათ პარლამენტში. მიუხედავად იმისა, რომ სპეციალური ზომების დანერგვასთან დაკავშირებით დისკუსიები სომხეთში დაიწყო, კომიტეტის აზრით, მსჯელობა მიმდინარეობს დემოგრაფიული კრიტერიუმების გათვალისწინებით, რაც კითხვებს აჩენს თანასწორ მოპყრობასთან დაკავშირებით. გაკრიტიკებულია ისიც, რომ კონსულტაციები ამ ცვლილებებთან დაკავშირებით, არ უწარმოებიათ უმცირესობების სხვადასხვა ჯგუფებთან.

საარჩევნო კოდექსში ცვლილებებთან დაკავშირებით, კომიტეტმა მოიწონა 2004 წელს შეცვლილი საარჩევნო კოდექსი ბოსნია ჰერცეგოვინაში, რომლის მიხედვითაც, უმცირესობები შეიძლება იყვნენ არჩეული მუნიციპალურ ორგანოებსა და საბჭოებში, იმგვარად, რომ მათთვის გარანტირებულია მინიმალური ადგილების რაოდენობა. ეს კომიტეტმა მნიშვნელოვან პროგრესად მიიჩნია უმცირესობების მონაწილეობის გაუმჯობესებისთვის, სადაც დაცულია ზოგადი პრინციპი, რომ უმცირესობებს უნდა ჰქონდეთ უფლება პროპორციულად იყვნენ წარმოდგენილნი სახელისუფლებო ორგანოებში და საჯარო სამსახურებში ყველა დონეზე. კომიტეტმა შეფასების პირველი ციკლის ფარგლებში იმედი გამოთქვა, რომ ამ პრინციპს შესაბამისი აღსრულება მოჰყვებოდა მომდევნო არჩევნებში. აქვე კომიტეტი აღნიშნავს, რომ გრძელვადიან პერსპექტივაში ყურადღება უნდა გამახვილდეს პოლიტიკურ პოზიციებზე უმცირესობების ხელმისაწვდომობაზე იმგვარად, რომ ეს ნაკლებად იყოს დამოკიდებული ეთნიკურობაზე. ამ მიმართულებით ერთი ნაბიჯი უნდა იყოს კანდიდატებისთვის იმ ვალდებულების გაუქმება, რომლის თანახმადაც, არჩევნების წინ რეგისტრაციისას მათ უნდა განაცხადონ თავიანთი ეთნიკური კუთვნილების შესახებ.

მეორე ციკლის ფარგლებში, 2008 წელს, ბოსნიაში კიდევ ერთხელ შეიცვალა საარჩევნო კანონმდებლობა - უმცირესობებისთვის არჩევნებში მონაწილეობის ბარიერი შემცირდა. ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ მუნიციპალიტეტებსაც მიუთითა, რომ საარჩევნო კოდექსის შესაბამისად, შეეცვალათ ადგილობრივი კანონმდებლობა და უმცირესობების წარმომადგენლებისთვის საშუალება მიეცათ, დარეგისტრირებულიყვნენ არჩევნებზე და დაედგინათ მათთვის დარეზერვებული სიები.

თუმცა აქვე, კომიტეტის კრიტიკა მიემართება საარჩევნო კოდექსში არსებულ შეზღუდვებს: კანონი მოითხოვს, რომ იმისათვის, რათა დარეზერვებული სკამებით ისარგებლონ, უმცირესობები კონკრეტულ საარჩევნო ოლქში ოლქის მთლიანი მოსახლეობის 3%-ზე მეტს

უნდა წარმოადგენდნენ. მოსახლეობის ბოლო აღწერის მიხედვით (1991), ძალიან ცოტა მუნიციპალიტეტი აკმაყოფილებდა ამ კრიტერიუმს, გარდა ამისა, მხოლოდ 1991 წლის მონაცემებზე დაყრდნობაც არ იქნებოდა სწორი, რადგან დემოგრაფიული მდგომარეობა ამ პერიოდის შემდეგ რადიკალურად შეიცვალა. შესაბამისად, კომიტეტმა ბოსნიას მოუწოდა, გადაეხედა 3%-იანი მოთხოვნისთვის, მოსახლეობის ახალი აღწერის მიხედვით.

საინტერესოა, რომ დეცენტრალიზაციის საკითხს კომიტეტი ხშირად აქცევს მე-15 მუხლის ფარგლებში. მან აზერბაიჯანს რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნისა და დეცენტრალიზების ქმედითი სტრატეგიის დასახვისკენ მოუწოდა. კომიტეტის აზრით, დეცენტრალიზაციას, ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა ფორმებს, ხშირად აქვს გავლენა უმცირესობების ეფექტიან მონაწილეობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ეს საკითხი აზერბაიჯანთან მიმართებით, მნიშვნელოვან ფაქტორად მიიჩნია კომიტეტმა, რადგან უმცირესობები აქ კომპაქტურად ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში ცხოვრობენ.⁶ კომიტეტმა, მეორე ციკლის ფარგლებში, სუსტი დეცენტრალიზაცია გააკრიტიკა საქართველოსთან მიმართებითაც, როდესაც აღნიშნა, რომ უმცირესობების წარმომადგენლობა ცენტრალურ დონეზე ძალიან დაბალია და მოკრძალებული დეცენტრალიზაციის პირობებში, როცა გადაწყვეტილებები უმცირესობების შესახებ მაინც დედაქალაქში მიიღება, კიდევ უფრო პრობლემურ სახეს იძენს. მონტენეგროს შეფასებისას, კომიტეტმა მიუთითა, რომ დეცენტრალიზება, ან ადგილობრივი თვითმმართველობები მნიშვნელოვანი მექანიზმებია უმცირესობების მონაწილეობისთვის და მათი ჩართვისთვის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მათ შორის, მცირე და მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, როგორც არიან ბოშები. ამიტომ, კომიტეტმა მონტენეგროს მოუწოდა, გაამდიეროს დეცენტრალიზაცია, მათ შორის, ფინანსური საკითხების მოწესრიგებით.

ეთნიკური/რელიგიური ან ეროვნული ნიშნით პოლიტიკური პარტიების შექმნის აკრძალვასთან დაკავშირებით, საინტერესო მითითებები გააკეთა კომიტეტმა ბულგარეთთან მიმართებით, სადაც ამ ნიშნებით პარტიების შექმნა კანონით არის აკრძალული. კომიტეტმა მეორე ციკლის ფარგლებში შეაფასა, რომ ეს შეზღუდვები საკანონმდებლო დონეზე არ არის საჭირო და უთანასწორო ბარიერებს ქმნის უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობისთვის.⁷

საყურადღებოა ის პოზიტიური მექანიზმები, რომლებიც ხორვატიამ 90-იანი წლების კონფლიქტის შემდეგ, კომიტეტის რეკომენდაციების კვალდაკვალ მიიღო. გარდა საჯარო სამსახურის სხვადასხვა შტოში უმცირესობების მონაწილეობისთვის კონსტიტუციური გარანტიების შექმნისა, ხორვატიამ არჩევით ორგანოებში მათი მონაწილეობის საკითხი ასევე გააუმჯობესა დარეზერვებული სკამების მექანიზმის შემოღებით, რაც კომიტეტმა დამაკმაყოფილებელ ნაბიჯად მიიჩნია. დარეზერვებული სკამების მექანიზმი ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე არჩევით ორგანოებში მონაწილეობის გასაზრდელად იყო შემოღებული. ამ მექანიზმის მიხედვით, პარლამენტში 8 დარეზერვებული სკამი იყო, საიდანაც 3 სკამი ეკუთვნოდათ სერბებს, რომლებიც მოსახლეობის 1.5%-ს შეადგენენ,

⁶ COMPILATION OF OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE RELATING TO ARTICLE 15 OF THE FRAMEWORK CONVENTION, FIRST CYCLE, Azerbaijan, pg. 7-9.

⁷ COMPILATION OF OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE RELATING TO ARTICLE 15 OF THE FRAMEWORK CONVENTION SECOND CYCLE, Bulgaria, pg. 15-16.

დანარჩენი კი - სხვა უმცირესობებს, რომლებიც რეგისტრირებულები იყვნენ სხვადასხვა ჯგუფთან მიკუთვნებულობაში. უფრო მცირე ეთნიკური ჯგუფები წუხილს გამოთქვამდნენ, რომ მინიმუმ როტაციის პრინციპით მაინც უნდა ჰქონოდათ შესაძლებლობა, ესარგებლათ დარეზერვებული სკამებით.

აქვე საინტერესოა, რომ კომიტეტმა გააკრიტიკა ხორვატიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ 2011 წელს მიღებული გადაწყვეტილება, რომლის მიხედვითაც, გაუქმდა 2010 წლის ცვლილებები, რაც გულისხმობდა, რომ უმცირესობის წარმომადგენლებს ორმაგი ხმის მიცემის უფლება ჰქონდათ - შეეძლოთ ხმა მიეცათ უმცირესობის წარმომადგენელი კანდიდატისთვის და ამასთანავე, მონაწილეობა მიეღოთ ზოგად არჩევნებში. კომიტეტის აზრით, უმცირესობის წარმომადგენლებს ეს უზღუდავს საშუალებას, მონაწილეობა მიიღონ ყველა დონეზე, რათა მათი წუხილები აისახებოდეს არა მარტო ექსკლუზიურად უმცირესობებზე ორიენტირებული კანდიდატების მიერ, არამედ ზოგად პოლიტიკურ ველშიც.

ხორვატიაში ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობა ასევე შესაძლებელია ადგილობრივ საბჭოებსა და აღმასრულებელ ორგანოებში. იქ, სადაც უმცირესობა მოსახლეობის 5-15%-ია, უმცირესობებს ერთი ადგილი აქვთ ადგილობრივ საბჭოში, თუ მათი შემადგენლობა 15%-ს აღემატება, მაშინ მათი რიცხვი იზრდება და წარმომადგენლობის უფლება აქვთ აღმასრულებელ პოზიციაზე, მერის მოადგილის პოზიციაზე, როგორც წესი.

საარჩევნო ოლქების გეოგრაფიული და დემოგრაფიული ლოკაციების მიხედვით განსაზღვრა ასევე მოხვდა კომიტეტის შეფასების სფეროში მე-15 მუხლის ფარგლებში. დანიის მაგალითზე, კომიტეტმა მეორე ციკლის ფარგლებში კრიტიკულად შეაფასა დაგეგმილი ადმინისტრაციული რეფორმა. დანია იმ ადმინისტრაციული სისტემის შეცვლას აპირებდა, რომლის ფარგლებშიც, ოლქში, სადაც გერმანელები კომპაქტურად ცხოვრობდნენ და 5-8%-ს შეადგენდნენ, ადგილობრივ საბჭოში/საკრებულოში შეეძლოთ ჰყოლოდათ 1 გარანტირებული წარმომადგენელი. ამ წესის მიხედვით, მათ 5 მუნიციპალიტეტში 7 წარმომადგენელი ჰყავდათ. ადმინისტრაციული რეფორმის მიხედვით, ცალკეული ოლქები გაერთიანდებოდა და ოლქების საერთო რაოდენობის შეცვლა იგეგმებოდა, რის შედეგადაც, 1.3-მილიონიან ოლქში გერმანელების წარმომადგენლობა აღარ იქნებოდა ეფექტიანი. ამ გაერთიანების შედეგად გერმანელებს მხოლოდ ორ მუნიციპალიტეტში ეყოლებოდათ წარმომადგენლობა, ნაცვლად 5-ისა. თუმცა დისკუსიები, თუ როგორ შეიძლებოდა ადმინისტრაციული რეფორმა ნაკლებად დამაზიანებელი ყოფილიყო გერმანელი უმცირესობების წარმომადგენლობისთვის, მუდმივად მიმდინარეობდა, უმცირესობათა ჯგუფების ჩართულობა განსაკუთრებით მაღალი იყო, ამიტომ, კომიტეტს კრიტიკული შეფასებები ამის შესახებ, მეორე ციკლის ფარგლებში არ გაუკეთებია.

მესამე ციკლის ფარგლებში კი, ადმინისტრაციული რეფორმის საკითხი შემდეგნაირად გადაწყდა: ოლქების გაერთიანება გადაწყდა, თუმცა გერმანელ უმცირესობებთან ინტენსიური მოლაპარაკებების შემდეგ, შედგა შეთანხმება, რომ, თუკი მათი პოლიტიკური პარტია არჩევნებზე 25%-ს ვერ დააგროვებდა, მაინც ავტომატურად ექნებოდათ გარანტირებული ერთი ადგილი მუნიციპალურ საბჭოში, და ისარგებლებდნენ ყველა უფლებით, როგორც საბჭოს სხვა წევრები, გარდა ხმის მიცემის უფლებისა. გერმანელი უმცირესობების თქმით, მათ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში პრეტენზია არ ჰქონიათ ხმის მიცემის უფლებაზე, რადგან სხვა

პარტიები, ვისაც არჩეული წარმომადგენელი არ ეყოლებოდა, ამას დისკრიმინაციად აღიქვამდნენ. თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ ადგილობრივ საბჭოებში გადაწყვეტილებები ძირითადად კონსენსუსით, 90%-ზე მეტი წევრის შეთანხმებით მიიღება, ხმის მიცემის უფლების არქონას, დრამატული შედეგი უმცირესობების მონაწილეობაზე, არ აქვს. ამ სისტემით გერმანელთა წარმომადგენლობა ადგილობრივ საბჭოებში 4 წევრიდან 6 წევრამდე გაიზარდა. კომიტეტმა ეს გადაწყვეტილება განსაკუთრებით პოზიტიურად შეაფასა, განსაკუთრებით იმ პირობებში, რომ იგი მაღალი მონაწილეობითი დისკუსიების შედეგად მიიღეს.

პოზიტიური მექანიზმების აუცილებლობაზე მიუთითა კომიტეტმა ფინეთთან მიმართებითაც, სადაც შვედურენოვანი ფინელების გარდა, სხვა მცირე ეთნიკური ჯგუფებისთვის არ იყო შემოღებული სპეციალური მექანიზმი. მიუხედავად იმისა, რომ არაოფიციალური კომუნიკაციის ფორმატები და სამუშაო შეხვედრები სხვა ჯგუფებისთვისაც არსებობდა, კომიტეტმა აღნიშნა, რომ აუცილებელი იყო ეს ჯგუფები ფორმალურადაც ჩართულიყვნენ ფართო პოლიტიკურ პროცესებში.

პოზიტიური მექანიზმების საჭიროებაზე უთითებდა კომიტეტი საქართველოსთან მიმართებითაც, პირველი ციკლის ფარგლებში, რადგან საარჩევნო ინსტიტუტებში, ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე უმცირესობების წარმომადგენლობა უკიდურესად დაბალია.⁸ კომიტეტის შეფასებით, სამცხეში უმცირესობების წარმომადგენლობა არჩევით ორგანოებში შედარებით ნორმალურია, ხოლო ქვემო ქართლში - ძალიან დაბალი.

პოლიტიკური მონაწილეობის დამაბრკოლებელ ბარიერად მიიჩნევს კომიტეტი სახელმწიფო ენის ცოდნასთან დაკავშირებულ მკაცრ მოთხოვნებს საქართველოში. კომიტეტის თქმით, საარჩევნო კოდექსის მოთხოვნა პარლამენტის წევრობის კანდიდატებისთვის ან საარჩევნო კომისიის წევრობისთვის, ქართული ენის ცოდნასთან დაკავშირებით, აჩენს კითხვას, შეესაბამება თუ არა ეს მე-15 მუხლით დადგენილ პრინციპებს. აქვე კომიტეტი აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო ენის ცოდნის შემთხვევაშიც კი, უმცირესობების მონაწილეობა დაბალია, რაც პოზიტიური მექანიზმების არარსებობით გამოწვეულ პრობლემებზე მიუთითებს.

საქართველოსთან მიმართებით, მეორე ციკლის ფარგლებში, ისევ შერეული საარჩევნო სისტემის ფარგლებში, კომიტეტი მიიჩნევდა, რომ მაჟორიტარული მანდატები მნიშვნელოვნად ზრდის უთანასწორობას⁹, რადგან უმცირესობის წარმომადგენლებს არ აძლევს საშუალებას, თვითონ დააყენონ დამოუკიდებელი კანდიდატურა იმ რეგიონებში, სადაც უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ. ამასთანავე, პოლიტიკური ასოციაციების შესახებ საქართველოს 1997 წლის კანონი, მათ ასევე არ აძლევს საშუალებას, შექმნან პოლიტიკური პარტიები ტერიტორიული ან რეგიონული პრინციპით, რაც, იმ პირობებში, როცა პოლიტიკური პარტიების ინტერესი, გამოხატონ უმცირესობების საჭიროებები ან მოსაზრებები, ძალიან დაბალია, და კიდევ უფრო მეტ ბარიერს ქმნის პოლიტიკური მონაწილეობისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარ შეზღუდვას თავისი ლეგიტიმური

⁸ COMPILATION OF OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE RELATING TO ARTICLE 15 OF THE FRAMEWORK CONVENTION, FIRST CYCLE, Georgia, pg24-25.

⁹ COMPILATION OF OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE RELATING TO ARTICLE 15 OF THE FRAMEWORK CONVENTION SECOND CYCLE, Georgia, pg. 35-37.

მიზნები აქვს სუვერენული სახელმწიფოს გადმოსახედიდან (ტერიტორიული მთლიანობის და ერთიანობის შენარჩუნება), კომიტეტი მიიჩნევს, რომ ამ შეზღუდვების პროპორციულობა უნდა შეფასდეს ყოველ კონკრეტულ სიტუაციაში და არა ზოგადი გამორიცხვით.

გერმანიაში დანერგილ მექანიზმებთან დაკავშირებით, კომიტეტმა პოზიტიური შეფასება მისცა უმცირესობების წარმომადგენელი პოლიტიკური პარტიებისთვის შემოღებულ გამონაკლისს, რომლის ფარგლებშიც, მათ არ ეხებოდათ 5%-იანი ბარიერები საპარლამენტო არჩევნების დროს, ასევე ადგილობრივ დონეზე, იმ ორ რეგიონში (ლანდში), სადაც უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ. ეს საკითხი მეორე ციკლის ფარგლებში გასაჩივრებული იყო საკონსტიტუციო სასამართლოში. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ, 2005 წლის გადაწყვეტილებით არ მიიღო ის არგუმენტი, რომ უმცირესობების წარმომადგენელი პარტიები, რომლებიც 5%-იანი მოთხოვნიდან გამონაკლისით სარგებლობდნენ, მხოლოდ უმცირესობების თემებზე მუშაობით უნდა იყვნენ შეზღუდულნი. საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ ამ პარტიებს ყველა პოლიტიკურ საკითხში შეეძლოთ მონაწილეობის მიღება, რაც კომიტეტმა პოზიტიურად შეაფასა.

მიუხედავად იმისა, რომ ყველა ეთნიკურ ჯგუფს არ ჰყავს გერმანიის პარლამენტში წარმომადგენელი, არსებობს საკონსულტაციო საბჭოების მდგრადი ფორმატები, სადაც ეთნიკური ჯგუფები მუდმივად ურთიერთობენ ხელისუფლების წარმომადგენლებთან და პარლამენტთან, მათ შორის არის დანიელებისთვის შექმნილი საპარლამენტო საკონსულტაციო კომიტეტი.

კიდევ ერთი მექანიზმი, წევრი ქვეყნების პრაქტიკიდან, უმცირესობებისთვის ადგილობრივი/რეგიონული თვითმმართველობების ჩამოყალიბების უფლებამოსილებაა. ეს გამოცდილება უნგრეთში პოზიტიურად შეაფასა კომიტეტმა, თუმცა სისტემის გაუმჯობესება ასევე საჭიროდ მიიჩნია. უმცირესობების თვითმმართველობების შესახებ არსებობს ცალკე საკანონმდებლო რეგულირება, რაც უმცირესობებს საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის საშუალებას აძლევს. თვითმმართველობის დონეზე მონაწილეობის გაუმჯობესებისთვის, კომიტეტი მიიჩნევს, რომ რეალურად ისინი უფრო მეტად უნდა იყვნენ ჩართულები ზოგად პოლიტიკურ ცხოვრებაში, მაგალითად, გვიან არ უნდა იგებდნენ საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ ინფორმაციას, არამედ, სრულად უნდა მონაწილეობდნენ განხილვის პროცესში. კომიტეტი ასევე იზიარებს უნგრეთის მთავრობის დასკვნას, რომ უმცირესობათა თვითმმართველობების იურისდიქცია და ვალდებულებები, ასევე ფინანსურ კონტრიბუციებთან დაკავშირებული რეგულირებები უნდა გაუმჯობესდეს, უნდა გადაიხედოს ცენტრალურ მთავრობასთან თანამშრომლობის რეგულაციებიც. უნგრეთმა შემდგომში გააუმჯობესა თვითმმართველობის სისტემა, კანონის დონეზე გაზარდა მათი ფინანსური დამოუკიდებლობა და შესაძლებელი გახდა საჯარო ინსტიტუციების დამოუკიდებლად მართვა და ფინანსური რესურსების განკარგვა. უმცირესობათა თვითმმართველობებს შეეძლოთ მონაწილეობა მიეღოთ სკოლების, მუზეუმების, კულტურული ცენტრების და სხვა საჯარო ინსტიტუტების მართვის პროცესში. თუმცა კომიტეტმა მაინც გააკრიტიკა, და აღნიშნა, რომ პრაქტიკაში ეს საკანონმდებლო ჩანაწერი სუსტად ხორციელდება, რადგან ადგილობრივ ბიუჯეტში საკმარისი ფინანსური რესურსი ყველა ინსტიტუტის სამართავად, არ არის.

უნგრეთის კონსტიტუციით და შესაბამისი კანონით, უმცირესობებს შეუძლიათ იყვნენ წარმოდგენილნი საპარლამენტო დონეზე, თუმცა კანონი არ აკონკრეტებს სპეციალურ მექანიზმებს, რაზეც კომიტეტი აღნიშნავს, რომ არ არსებობს ეფექტიანი შესაძლებლობები მათთვის პარლამენტში წარმოსადგენად. აქვე, საინტერესოა კომიტეტის მსჯელობა სპეციალური მექანიზმების მოთხოვნასთან დაკავშირებით. უნგრეთის შემთხვევაში, კომიტეტმა აღნიშნა, რომ საარჩევნო სისტემის მოწყობისას სახელმწიფო სარგებლობს ფართო დისკრეციით და კომიტეტს ამასთან დაკავშირებით არ შეუძლია მითითებების გაკეთება, თუმცა ის მაინც აკრიტიკებს უნგრეთს ეროვნულ დონეზე საკანონმდებლო ზომების მიუღებლობისთვის. კომიტეტმა მეორე ციკლის ფარგლებშიც მოუწოდა სახელმწიფოს შეისწავლოს სხვა ქვეყნებში საპარლამენტო მოწყობისთვის შექმნილი მრავალფეროვანი სისტემები და ისე გადაჭრას მცირე ეთნიკური ჯგუფების პარლამენტში წარმომადგენლობის საკითხი. მეოთხე ციკლის ფარგლებში უმცირესობების საპარლამენტო წარმომადგენლობა გაუმჯობესდა. კერძოდ, შეიქმნა შემდეგი მექანიზმი: 13-ვე აღიარებული უმცირესობათა ჯგუფი პარლამენტში (ეროვნულ ასამბლეაში) წარმოდგენილია ეროვნებათა არჩეული ადვოკატების მიერ, რომელთა მოვალეობაა საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე დააყენონ უმცირესობათა საკითხები. ადვოკატები საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობენ როგორც უმცირესობათა სიითი კანდიდატები და შეიძლება პარლამენტის წევრებადაც აირჩნენ პრეფერენციული სიით (იმ პირობებში, თუ უმცირესობათა სია, რომლითაც ისინი არჩევნებში მონაწილეობენ, მიიღებს ხმების მინიმუმ მეოთხედს, რაც საჭიროა პოლიტიკური პარტიის კანდიდატის არჩევნებისთვის). თუ უმცირესობათა სია წარუმატებელი იქნება, მაშინ კანდიდატი, რომელმაც ყველაზე მეტი ხმა მიიღო, შევა პარლამენტში როგორც „უმცირესობათა ადვოკატი“. კერძოდ, მათ ექნებათ უფლება დაესწონ და მიმართონ კომიტეტს, ასევე, პლენარულ სხდომას უმცირესობათა საკითხებზე, ექნებათ წვდომა ოფიციალურ დოკუმენტებზე, შეეძლებათ კანონის ინიცირება. ამ ახალ ინიციატივასთან დაკავშირებით, კომიტეტმა აღნიშნა, რომ მნიშვნელოვანია გაიმძღვოს კომპეტენციები ეროვნულ ადვოკატებსა და უმცირესობათა თვითმმართველობის ცენტრალურ ორგანოებს შორის, რადგან ეს უკანასკნელნი ტრადიციულად ასრულებდნენ უნგრეთში წარმომადგენლობით და საკონსულტაციო მექანიზმის ფუნქციას და მნიშვნელოვანი როლი ენიჭებათ საგანმანათლებლო და კულტურული ინსტიტუტების მენეჯმენტში. კომიტეტი აღნიშნავს, რომ ამ საკითხების გარდა, თვითმმართველობები უნდა მონაწილეობდნენ საკანონმდებლო პროცესებში, რომლებიც აისახება მათი უფლებების განხორციელებაზე.

მონტენეგროს კონსტიტუციით გათვალისწინებულია ე.წ. „ავთენტური წარმომადგენლობის“ უფლება, როგორც თვითმმართველობების, ისე პარლამენტის დონეზე. კომიტეტმა, პირველი ციკლის ფარგლებში აღნიშნა, რომ ავთენტური წარმომადგენლობის პრინციპის განხორციელებისას ისეთი მიდგომა უნდა იყოს შემუშავებული, რომ მიღებული ზომები არ იწვევდეს ეთნიკური ხაზებით პოლიტიკურ პოლარიზაციას და ცალკეულ პარტიებში ეთნიკური დისკუსიების მონოპოლიზაციას. ავთენტური წარმომადგენლობის უფლება მონტენეგროში გარანტირებულია დაბალი ბარიერის მექანიზმით, თუმცა კომიტეტმა მესამე ციკლის შეფასებისას, 2019 წელს, კრიტიკულად შეაფასა ის, რომ 0.35%-იანი ბარიერით სარგებლობდნენ მხოლოდ ხორვატი უმცირესობები და სხვა უმცირესობებისთვის 0.7%-იანი

ბარიერი მოქმედებდა, რაც უთანასწორო მიდგომად მიიჩნია (დომინანტური ჯგუფის წარმომადგენელ პარტიებზე ვრცელდება 3%-იანი ბარიერი).¹⁰

სერბეთში, სადაც პარლამენტში უმცირესობის წარმომადგენლის მოსახვედრად, შესაბამის ოლქში საჭიროა ამომრჩეველთა ხმების მინიმუმ 5%-ის მიღება, კომიტეტმა მკაცრად გააკრიტიკა ეს ბარიერი, რადგან მნიშვნელოვან დაბრკოლებად მიიჩნია უმცირესობების მონაწილეობისთვის. შემდგომ პერიოდში, კომიტეტის რეკომენდაციის შესაბამისად, ეს ბარიერი გაუქმდა უმცირესობებისთვის. ამასთანავე, კომიტეტმა მოიწონა ადგილობრივ დონეზე პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის დანერგვაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, სადაც ეთნიკურად ჭრელი მოსახლეობა ცხოვრობს. გარდა ამისა, ადგილობრივ დონეზე ეთნიკურად მრავალფეროვან რეგიონებში შესაძლებელია ინტერეთნიკური საბჭოების შექმნა, რომლის მიზანიცაა თანასწორობის წამახალისებელი ინიციატივების შემუშავება და დანერგვა.

პოლიტიკური პარტიების შექმნასთან დაკავშირებით, ასევე პოზიტიური ცვლილებები მიიღო სერბეთმა მესამე ციკლის ფარგლებშიც. კერძოდ, საკონსულტაციო კომიტეტმა მოიწონა ცვლილებები პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონში, სადაც ეთნიკური პარტიის დაფუძნებისთვის საჭირო წევრობის მოთხოვნა 1000 ადამიანამდე შემცირდა, მაშინ როცა სხვა პარტიებისთვის ეს მოთხოვნა 10.000-ია. ასევე, ეთნიკურად ჭრელ ოლქებში სავალდებულო გახდა უმცირესობათა პარტიების მონაწილეობა საარჩევნო კომისიებში.

შვეიცარიაში ლინგვისტური ჯგუფებისთვის შექმნილი ფედერალური სისტემა, კომიტეტის თქმით, საუკეთესო პირობებს ქმნის უმცირესობების პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის მაღალი დონისთვის.

რუმინეთში კონსტიტუციის დონეზე შექმნილი გარანტიები უმცირესობების საპარლამენტო წარმომადგენლობისთვის, კომიტეტმა ასევე პოზიტიურად შეაფასა.

შემაჯამებელი მიგნებები:

1. სპეციალური მექანიზმები უმცირესობების მონაწილეობის წასახალისებლად, კონსტიტუციის და საარჩევნო კანონმდებლობის დონეზე უნდა იყოს განსაზღვრული.
2. კომიტეტი არ მიუთითებს, რომელი მექანიზმია უპირატესი, ქვეყანას აქვს მაქსიმალური დისკრეცია, ეს მექანიზმები თვითონ შეარჩიოს საკუთარი კონტექსტის, კანონმდებლობის და საჭიროებების გათვალისწინებით.
3. უმცირესობის წარმომადგენლებს საარჩევნო კამპანიების წარმოება უმცირესობების ენაზე უნდა შეეძლოს.
4. ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთა პარტიების შექმნას კომიტეტი მნიშვნელოვან მექანიზმად მიიჩნევს.
5. საარჩევნო კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, ცვლილებები უმცირესობებთან კონსულტაციების გზით უნდა მიიღებოდეს.

¹⁰ მესამე ციკლი, მონტენეგროს შეფასება, 2019 მარტი, პარა: 150-153.

6. უმცირესობათა ცალკეული ჯგუფებისთვის, დემოგრაფიული ნიშნით პრიორიტეტების მინიჭება კომიტეტმა არ მიიჩნია თანასწორობის პრინციპის შესაბამისად, უმცირესობის ყველა ჯგუფს თანაბარი შესაძლებლობები უნდა ჰქონდეს მიიღოს მონაწილეობა პოლიტიკურ პროცესებში; როტაციის პრინციპი ამ შემთხვევაში კარგი გამოსავალი შეიძლება იყოს.
7. დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის გაძლიერება, კომიტეტს უმცირესობათა მონაწილეობის გაზრდის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წინაპირობად მიაჩნია; ამ მხრივ, თვითმმართველობების ფინანსურ დამოუკიდებლობას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.
8. პოზიტიური ზომების შემუშავების პროცესში (დაბალი ბარიერები, დარეზერვებული სკამები და ა.შ.), სახელმწიფომ, მნიშვნელოვანია გაითვალისწინოს მოსახლეობის აღწერის განახლებული მონაცემები.
9. უმცირესობების მიერ უმცირესობის პარტიისთვის ხმის მიცემა არ უნდა გამორიცხავდეს დომინანტი პარტიისთვის ხმის მიცემის უფლებას - ზოგადად, უმცირესობის პარტიებს საშუალება უნდა ჰქონდეთ ზოგად პოლიტიკურ პროცესებშიც იყვნენ ჩართულნი და არა მხოლოდ უმცირესობის საკითხებში.
10. საარჩევნო ოლქები დემოგრაფიულად და გეოგრაფიულად იმგვარად უნდა განისაზღვროს, რომ ნეგატიური გავლენა არ მოახდინოს უმცირესობების პოლიტიკურ მონაწილეობასა და წარმომადგენლობაზე.
11. სახელმწიფო ენის ცოდნა არ უნდა იყოს ბარიერი უმცირესობების პოლიტიკური წარმომადგენლობის პროცესში.

II. საკონსულტაციო მექანიზმები

საკონსულტაციო მექანიზმები უმცირესობების მონაწილეობის და წარმომადგენლობის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ბერკეტია, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როცა საარჩევნო წარმომადგენლობის დონეზე არ არსებობს სპეციალური მექანიზმები. ცხადია, საკონსულტაციო მექანიზმები საარჩევნო ორგანოებში წარმომადგენლობის ჩამნაცვლებელი ვერ იქნება, მაგრამ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს უმცირესობების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის საქმეში.

ევროპის მთელ რიგ ქვეყნებში, სპეციალური წარმომადგენლობითი ორგანოები უმცირესობათა საბჭოების სახით წარმატებულად არის დანერგილი იმისათვის, რათა წაახალისოს უმცირესობებთან დიალოგის ფორმატი და მათი ეფექტიანი მონაწილეობა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ პროცესებში.

ალბანეთში დანერგილი პრაქტიკა სხვადასხვა სამინისტროში სპეციალიზებული პირების ან დეპარტამენტების სახით, რომლებიც უმცირესობების საკითხებზე მუშაობდნენ, კომიტეტმა ერთ-ერთ კარგ მექანიზმად შეაფასა, თუმცა ეს სისტემა ფრაგმენტული იყო, ასეთი სპეციალიზებული პირები/დეპარტამენტები არ არსებობდა ყველა სამინისტროში, გარდა ამისა, კომიტეტმა მიიჩნია, რომ ამ მექანიზმის უკეთესად მუშაობისთვის კარგი იქნებოდა მხარდამჭერი მრჩეველთა ჯგუფის შექმნა, რომელიც სპეციალიზებულ პირებს

კონსულტაციებს გაუწევდა უმცირესობების შესაბამის საკითხებთან დაკავშირებით (განათლება, კულტურა, და სხვ.).

ამასთან, კომიტეტი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს იმას, რამდენად რეალურად ფუნქციონირებს საკონსულტაციო მექანიზმები, ითვალისწინებენ თუ არა მის მიერ წარმოდგენილ რეკომენდაციებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მთავრობები/პარლამენტი. ამას ეფუძნებოდა ალბანეთთან მიმართებით კრიტიკაც, სადაც, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობდა უმცირესობათა სახელმწიფო კომიტეტი პრემიერ მინისტრის აპარატის ქვეშ, მისი რეკომენდაციები მთავრობას არ გაუთვალისწინებია. აუცილებელია რეგულარული დიალოგის ფორმატი და გავლენა გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, მისი წევრების დამოუკიდებლობა და წევრების სახით უმცირესობების ჯგუფების რეალური წარმომადგენლობა. თუკი შემადგენლობას მთავრობა თვითნებურად, კონსულტაციების გარეშე აკომპლექტებს, ეს საკონსულტაციო ორგანო რეალური საჭიროებების გამტარი ვერ იქნება.

იგივე განაცხადა სომხეთთან მიმართებითაც, კომიტეტმა პირველი ციკლის ფარგლებში, სადაც, ბუნდოვანი იყო, პრეზიდენტის აპარატთან არსებული უმცირესობათა საკოორდინაციო საბჭოს სამართლებრივი სტატუსიც და ისიც, თუ რა როლს ასრულებდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მისი წევრები თვითნებურად იყვნენ შერჩეულნი, რის გამოც კომიტეტმა ეს მექანიზმები არაეფექტიანად მიიჩნია. გარდა ამისა, უმცირესობათა ორგანიზაციების დაფინანსება იმისათვის, რათა მონაწილეობა მიიღონ საკოორდინაციო საბჭოს მუშაობაში, მნიშვნელოვანია მათი რეგულარული და ეფექტიანი ჩართულობისთვის.

ავსტრიის საკონსულტაციო სისტემა მოიწონა კომიტეტმა. ავსტრიაში მრჩეველთა საბჭოებში უმცირესობათა წევრები უმცირესობათა ორგანიზაციების, პოლიტიკური პარტიების და რელიგიური ორგანიზაციების რეკომენდაციებით ინიშნებიან, მონაწილეობენ საკანონმდებლო აქტების განხილვებში, რაც შეიძლება რომ მათ ეხებოდეთ. პირველი და მეორე შეფასებითი ციკლის ფარგლებში, კომიტეტმა ავსტრიას ურჩია, რომ გააფართოოს საბჭოთა შემადგენლობა, შეიმუშაოს შერჩევის პროცედურები, და უფრო წარმომადგენლობითი და ინკლუზიური გახადოს. იგივე მოთხოვნები დააწესა კომიტეტმა ბოსნია ჰერცეგოვინასთან მიმართებით, სადაც დაადგინა, რომ საკონსულტაციო საბჭოს წევრები გამჭვირვალედ და ღია პროცედურებით უნდა ინიშნებოდნენ.

დიალოგის რეგულარულობა ერთ-ერთი მთავარი კრიტერიუმია კომიტეტის შეფასებების დროს. აზერბაიჯანში კონსულტაციებისთვის შექმნილია ეროვნულ უმცირესობათა საბჭო, რომელსაც თავმჯდომარეობს სახელმწიფო მრჩეველი ეროვნულ პოლიტიკაში. თუმცა საბჭო არ წარმოადგენდა რეგულარული დიალოგის ფორმატს. შესაბამისად, კომიტეტი მიიჩნევდა, რომ საბჭოს მუშაობა უფრო რეგულარული უნდა გამხდარიყო არა მხოლოდ ცენტრალურ, არამედ ადგილობრივ დონეზეც.

საკონსულტაციო მექანიზმების არსებობა მნიშვნელოვანია როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე, სადაც უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ.

ხშირია შემთხვევები, როცა ქვეყანაში საკონსულტაციო მექანიზმები სხვადასხვა ინსტიტუტის ქვეშ იქმნება და მათ შორის კომპეტენციების გადაფარვის რისკი წარმოიშობა. ხორვატიის შემთხვევაში, ორი საკონსულტაციო ორგანო შეიქმნა: ეროვნულ უმცირესობათა სამთავრობო ოფისი და ეროვნულ უმცირესობათა საბჭო. თუმცა მათ შორის არ იყო მყარი კოორდინაცია და კომპეტენციების გადანაწილება, რაც მუშაობის ეფექტიანობას აფერხებდა. ამასთანავე, საინტერესოა, რომ ეროვნულ უმცირესობათა საბჭო კონსტიტუციის საფუძველზე შექმნილი საკონსულტაციო მექანიზმია, რომელსაც ევალება უმცირესობათა წარმომადგენელ ორგანიზაციებზე კულტურული ინიციატივებისთვის შესაბამისი ფონდების განაწილება, რაც მანამდე მთავრობის ქვეშ არსებული ოფისის ფუნქცია იყო. კომიტეტმა ეს მექანიზმი მნიშვნელოვან პოზიტიურ ზომად მიიჩნია, რადგან გამლიერდა უმცირესობების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მსგავსი საბჭოები შეიქმნა ხორვატიაში ადგილობრივ დონეზე. კომიტეტს მიაჩნია, რომ ადგილობრივ დონეზე ეროვნულ უმცირესობათა საბჭოების ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, სისტემური ხასიათი უნდა ჰქონდეს და უნდა არსებობდეს ძლიერი თანამშრომლობის ხაზები შესაბამის უწყებებთან. ადგილობრივმა ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ მეტი საკანონმდებლო გარანტია უმცირესობათა საბჭოების არჩევნების უფრო ინკლუზიურად წარმართვისთვის.

არსებობს კიდევ ერთი საინტერესო გამოცდილება დანიაში, სადაც ერთი კონკრეტული ეთნიკური ჯგუფისთვის - გერმანელებისთვის შექმნილია მთავრობასთან საკონტაქტო კომიტეტი (liaison committee) და გერმანელი უმცირესობების სამდივნო. დანიის პარლამენტში გერმანელთა საპარლამენტო წარმომადგენლობის არარსებობის პირობებში, ეს მექანიზმები გერმანელ უმცირესობებს ეფექტიანი წარმომადგენლობის საშუალებას აძლევენ, იყვნენ ჩართულები მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტის პროცესში, მათ შორის განათლებასთან, ეკონომიკურ სიტუაციასთან, კულტურასთან დაკავშირებულ სუბსიდიებთან, და ადგილობრივ ადმინისტრაციულ რეფორმასთან დაკავშირებით. კომიტეტმა ეს სისტემა მონაწილეობის საუკეთესო პრაქტიკად მიიჩნია და დანიას მოუწოდა, სხვა ეთნიკური ჯგუფებისთვისაც შექმნას იგივე მექანიზმები.

ფინეთთან დაკავშირებით, სადაც არსებობს ბოშების ეთნიკური ჯგუფისთვის შექმნილი მრჩეველთა ბორდი და ასევე მსგავსი მექანიზმი სამის (SAMI) მოსახლეობისთვის, კომიტეტი აღნიშნავს, რომ მნიშვნელოვანია მსგავსმა მექანიზმებმა სხვა ეთნიკური ჯგუფებისთვისაც იარსებოს და შეიქმნას ნათლად განსაზღვრული საკომუნიკაციო არხები ეთნიკური უმცირესობებისთვის, ასევე მინიჭებული ჰქონდეთ საკმარისი გავლენები გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. გარდა ამისა, ფინეთში შექმნილია ეთნიკურ ურთიერთობათა მრჩეველთა საბჭო, (ETNO) რომელსაც სხვადასხვა სამინისტროები საკანონმდებლო და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ხშირად მიმართავენ, რაც მნიშვნელოვანია უმცირესობებისთვის (ინტეგრაცია, განათლება, ენის საკითხები).

კომიტეტი საკონსულტაციო საბჭოების საქმიანობაზე მიუთითებს საქართველოსთან მიმართებითაც, როდესაც მიიჩნევს, რომ სახალხო დამცველის აპარატთან არსებული ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭოს რეკომენდაციები არ არის გათვალისწინებული შესაბამისი სამინისტროების და პარლამენტის მიერ, და არ არსებობს მათთან რეგულარული კომუნიკაციის გზები და პრაქტიკა. სწორედ ამიტომ, ის მოუწოდებს სახელმწიფოს, რომ საბჭო ჩართოს შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავების, განხორციელების და მონიტორინგის,

ასევე უმცირესობებთან დაკავშირებული პოლიტიკების და პროგრამების განხორციელების პროცესებში. მეორე ციკლის ფარგლებში, კომიტეტმა საქართველოს მიუთითა, შესაბამისი ბიუჯეტი გამოეყო საბჭოს რეგულარული შეხვედრების უზრუნველსაყოფად. ამასთანავე, კომიტეტი მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, რომ საკონსულტაციო მექანიზმს ჰქონდეს განსაზღვრული წარმომადგენლობითი სტრუქტურა, მანდატი და კომპეტენცია.

გერმანიის გამოცდილება სორბი ხალხის ფონდთან დაკავშირებით, კომიტეტმა პოზიტიურ პრაქტიკად მიიჩნია, რადგან ეს ფონდი სარგებლობს როგორც ფედერალური, ისე იმ ლანდებიდან (თვითმმართველობებიდან) წამოსული ფინანსებით, სადაც სორბი მოსახლეობა კომპაქტურად ცხოვრობს. ეს გამოცდილება კომიტეტმა ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე თანამშრომლობის კარგ მაგალითად მიიჩნია. ფონდი მიზნად ისახავს სორბი მოსახლეობის ჩართვას სოციალურ, კულტურულ და ეკონომიკურ საქმიანობაში. თუმცა ის ფაქტი, რომ სორბი მოსახლეობა ფონდის ბორდის ნახევარსაც არ შეადგენს, კომიტეტმა ხარვეზად მიიჩნია და სახელმწიფოს მოუწოდა, გაამდიეროს სორბი ეთნოსის წარმომადგენლობა ფონდის საქმიანობის პროცესში.

მონტენეგროს შემთხვევაშიც, უმცირესობების მონაწილეობის გაზრდის მნიშვნელოვან მექანიზმად უმცირესობათა საბჭოების შექმნა მიიჩნია, რომელსაც შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძველი ჰქონდა უმცირესობების შესახებ მონტენეგროს კანონში. კანონის თანახმად, განსაზღვრული იყო საბჭოთა ფუნქციები განათლების, კულტურის, საჯარო სექტორში უმცირესობების წარმომადგენლობის, სასოფლო-სამეურნეო და ადგილობრივ დონეზე ბიუჯეტის დაგეგმვის საკითხებში. საბჭოებს მიენიჭათ უფლებამოსილება, შეეტანათ წინადადებები უმცირესობათა უფლებების განვითარების თვალსაზრისით, მათ შორის, საკანონმდებლო ინიციატივები.

ნორვეგიაში შექმნილმა საკონსულტაციო მექანიზმმა, რომელიც ფორუმი იყო უმცირესობებსა და ხელისუფლების ორგანოებს შორის, ბუნდოვანი სამართლებრივი სტატუსის გამო, კომიტეტის კრიტიკა დაიმსახურა. გარდა ამისა, უმცირესობები მიიჩნევენ, რომ ფორუმის მიღმა, უმცირესობათა ჯგუფებთან უნდა არსებობდეს დიალოგის სხვა ფორმატებიც, რომლებიც მათ სპეციფიკურ პრობლემებს მიემართება.

შემაჯამებელი მიგნებები:

1. საკონსულტაციო მექანიზმებს უნდა ჰქონდეთ განსაზღვრული სამართლებრივი სტატუსი, რაც, თავის მხრივ, განსაზღვრავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათ გავლენებს;
2. საკონსულტაციო მექანიზმებს უნდა ჰქონდეთ განსაზღვრული კომპეტენცია და მანდატი, უმცირესობათა ჯგუფების წარმომადგენლების შერჩევის განსაზღვრული წესი და კრიტერიუმები;
3. დანერგილ საკონსულტაციო მექანიზმებს შორის უნდა არსებობდეს კოორდინაცია და ფუნქციების გადანაწილება;
4. აუცილებელია რეგულარული დიალოგის ფორმატი და გავლენა გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, მისი წევრების დამოუკიდებლობა და წევრების სახით უმცირესობების ჯგუფების რეალური წარმომადგენლობა;

5. საკონსულტაციო ორგანოების წარმომადგენლობა მაქსიმალურად დემოკრატიულად უნდა ინიშნებოდეს და იცვლებოდეს საჭიროებების შესაბამისად;
6. კონსულტაციები უნდა იმართებოდეს არა მხოლოდ იმ საკითხებზე, რაც უშუალოდ უმცირესობებს ეხებათ, არამედ ეს მექანიზმები უნდა მონაწილეობდნენ მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო და პოლიტიკის შემუშავების პროცესებში;
7. აუცილებელია საკონსულტაციო ორგანოებს ჰქონდეთ დამოუკიდებელი ფინანსები რეგულარული ფუნქციონირებისთვის.

III. მონაწილეობა ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში

საზოგადოების ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში მონაწილეობა კომიტეტის შეფასებებში ერთ-ერთ ცენტრალურ ადგილს იკავებს, სადაც ის აფასებს არა მხოლოდ უმცირესობების მონაწილეობას საჯარო სექტორში და მათი დასაქმების დონეს, არამედ მათ ხელმისაწვდომობას საჯარო სერვისებზე, მონაწილეობას კულტურულ ცხოვრებაში, დასაქმებას კერძო სექტორში და ზოგად ეკონომიკურ შესაძლებლობებს, ინფრასტრუქტურას იმ რეგიონებში, სადაც ისინი კომპაქტურად ცხოვრობენ და სხვ.

ალბანეთში არსებული სიტუაციის შეფასებისას, კომიტეტმა დაადგინა, რომ უმცირესობები არ არიან წარმოდგენილნი საჯარო სფეროებში, როგორც არის პოლიცია, ჯარი, სასამართლო სისტემა. აქვე მან მიუთითა, რომ ალბანეთმა უნდა გააანალიზოს, რამდენად არიან ჩართულნი უმცირესობები ეკონომიკურ ცხოვრებაში და საჯარო სერვისებში. საამისოდ საჭიროა ინფორმაცია და სტატისტიკური მონაცემები, რომლებიც მუდმივად უნდა მუშავდებოდეს და ახლდებოდეს. კომიტეტმა აქვე განაცხადა, რომ არ არსებობს სპეციალური პოლიტიკა, რომელიც უმცირესობების დასაქმებას საჯარო სფეროში ხელს შეუწყობდა და რომელიც ნებას დართავდა მათ გამოეყენებინათ საკუთარი ენა საჯარო ადმინისტრაციასთან ურთიერთობის დროს. გარდა ამისა, საჭიროა არსებობდეს მონაცემები მათი დასაქმების, ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობის და საცხოვრებლის თაობაზე. ალბანეთის შემთხვევაში, კომიტეტმა მიუთითა, რომ შესწავლილი უნდა იყოს საჭიროებები განათლებასთან დაკავშირებით, იმისათვის რათა უმცირესობები დასაქმდნენ საჯარო სფეროში.

ბოშათა ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში მონაწილეობასთან დაკავშირებით, კომიტეტი ავსტრიას მოუწოდებს, რომ უზრუნველყოს მათი ხელმისაწვდომობა შრომის ბაზარზე, მათ შორის, შესთავაზოს საგანმანათლებლო პროგრამები და პროფესიული გადამზადებები, ასევე საკონსულტაციო სერვისები. ამ მიმართულებით კომიტეტმა მოიწონა სპეციალური მრჩევლის პოზიციის შექმნა დასაქმების და რეკრუტირების მიმართულებით.

მე-15 მუხლის ფარგლებში კომიტეტმა გააკრიტიკა აზერბაიჯანულის, როგორც სახელმწიფო ენის მაღალ დონეზე ცოდნის მოთხოვნა დასაქმების მიზნებისთვის, რაც აფერხებს უმცირესობების შესაძლებლობებს. კომიტეტმა მიიჩნია, რომ ეს მოთხოვნა უნდა გადაიხედოს იმგვარად, რომ შეიზღუდოს მხოლოდ საჯარო ინტერესების დაცვის სპეციალური მიზნის ფარგლებში.

სახელმწიფო ენის ცოდნასთან დაკავშირებული მოთხოვნა კომიტეტმა მეორე ციკლის დროსაც გააკრიტიკა, რადგან ის ხელს უშლის უმცირესობებს ხელი მიუწვდებოდეთ შრომის ბაზარზე. ასევე, სოციალურ-ეკონომიკურ საქმიანობაში მონაწილეობის მხრივ, კომიტეტი მიუთითებს სეგრეგირებული სტატისტიკის აუცილებლობაზე, სქესის, ასაკის, გეოგრაფიული განაწილების მიხედვით დასაქმების სხვადასხვა სფეროში.

მესამე ციკლის ფარგლებში შეფასდა ბოსნია ჰერცეგოვინაში არსებული ბოშების დასაქმების სისტემა - ერთი მხრივ, მათი თვითდასაქმების ხელშეწყობა - ბიზნესის მოწყობის თვალსაზრისით და მეორე მხრივ, სახელმწიფოს მხრიდან იმ დამსაქმებლის თანადაფინანსება, რომელიც ბოშებს ასაქმებს. ერთი სისტემის ხარვეზად კომიტეტმა ის მიიჩნია, რომ ბოშები არ იყვნენ აღჭურვილი სათანადო ცოდნით, რათა ემართათ ბიზნესი, რის გამოც ბანკების ვალების გადახდა ვერ შეძლეს და ბიზნესი არ გამოდგა წარმატებული. მეორე მხრივ, დამსაქმებლებს არ ჰქონდათ სტიმული, ბოშა დაესაქმებინათ განსაზღვრული დაფინანსების მიღმა, როგორც წესი, ისინი ერთ დასაქმებულს მეორით ანაცვლებდნენ კონტრაქტის ამოწურვის შემდეგ. ეს, ცხადია, არ უზრუნველყოფდა მდგრად გადაწყვეტას ბოშათა დასაქმებისთვის. ამიტომ, კომიტეტმა უფრო გრძელვადიანი გადაწყვეტილებებისკენ მოუწოდა ბოსნიას, მათ შორის, თვითდასაქმებული მეწარმე ბოშების შესაბამისი ტრენინგებით და ცოდნით უზრუნველყოფა და, მეორე მხრივ, დამსაქმებლის თანადაფინანსების სისტემაში მდგრადი მექანიზმების შეტანა.

ხორვატიაში აღმასრულებელ და სასამართლო შტოებში უმცირესობების წარმომადგენლობის საკითხი კონსტიტუციაში განისაზღვრა. კერძოდ, დაკონკრეტდა, რომ უმცირესობები წარმოდგენილნი უნდა იყვნენ სასამართლო და ადმინისტრაციულ ორგანოებში. გარდა ამისა, კანონით გარანტირებული გახდა უმცირესობების წარმომადგენლობა თვითმმართველ ადმინისტრაციულ ერთეულებში, ისევე როგორც აღმასრულებელ ორგანოებში ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე, სადაც უმცირესობები თითოეული თვითმმართველობის მინიმ. 15%-ს შეადგენენ და რეგიონულ დონეზე - მთლიანი მოსახლეობის 5%-ს. კრიტიკის სახით კომიტეტმა ამ შემთხვევაში აღნიშნა, რომ წარმომადგენლობის შეფასება იმ ფონზე, როდესაც არ არსებობს დასაქმებული პირების სტატისტიკური მონაცემები თითოეულ ადმინისტრაციულ თუ სასამართლო ერთეულში, შეუძლებელია. ამიტომ, კომიტეტმა ხელისუფლებას მოუწოდა, შეიმუშაოს შესაბამისი მექანიზმები, რათა გააანალიზოს, ადმინისტრაციის სხვადასხვა სექტორში რამდენად სრულდება კონსტიტუციით დადგენილი მოთხოვნები, ასევე, რა მდგომარეობაა უმცირესობების მონაწილეობის თვალსაზრისით საჯარო სამსახურის ისეთ სფეროებში, რომლებიც კონსტიტუციით გარანტირებულ სფეროში არ ხვდებოდა.

ასევე, კომიტეტის შეფასებით, კონსტიტუციური გარანტიების შექმნა პოზიტიური მექანიზმია, თუმცა ამ ნორმის აღსრულებას სერიოზული პრობლემები ახლდა ხორვატიაში, რადგან არ არსებობს მისი შესრულების მონიტორინგის მექანიზმი. უმცირესობების წარმომადგენლებს ურჩევნიათ საერთოდ არ მიიღონ მონაწილეობა კონკურსებში იმის მითითებით, რომ წარმომადგენენ უმცირესობას, რადგან ეს კონტექსტი მათ კანდიდატურაზე ნეგატიურად უფრო აისახება, ვიდრე აყენებს მათ პრეფერენცირებულ მდგომარეობაში. სწორედ ამიტომ, კომიტეტმა ხორვატიას მიუთითა, უმცირესობების დასაქმება თავის პრიორიტეტებში მოაქციოს, საჯარო სამსახურის როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეებზე. ეს

შესაძლებელია მოხერხდეს უმცირესობებისთვის შესაბამისი მოტივაციის შექმნით, რომ შეიტანონ განცხადებები შესაბამის პოზიციებზე და შექმნას დაწინაურების პირობები, ასევე, გააკეთოს ცხადი პოლიტიკური განაცხადი, რომ საჯარო სამსახურში მრავალფეროვნების მხარდაჭერია.

ბოშების ეკონომიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის გასაძლიერებლად, კომიტეტმა მოიწონა ხორვატიის მიერ მიღებული 10-წლიანი სტრატეგია. საინტერესოა, რომ სოციალურ-ეკონომიკურ მონაწილეობასთან დაკავშირებით, კომიტეტმა ხორვატიაში შეაფასა პრობლემები, რომლებიც უკავშირდება რეგიონებში, სადაც უმცირესობები ცხოვრობენ, ტრანსპორტის არარსებობას, საბაზო საჯარო სერვისების არარსებობას - ელექტროენერგია, გაზი, წყალი და სხვ. ასევე გააკრიტიკა ჯანდაცვის სერვისებზე ხელმიუწვდომლობა მოშორებულ სოფლებში, სადაც სამედიცინო პერსონალი იშვიათად ჩადიოდა.

უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში სოციალურ-ეკონომიკური პირობები შეაფასა მრჩეველთა კომიტეტმა საქართველოს შემთხვევაშიც. კომიტეტმა დაადგინა, რომ ეს რეგიონები განიცდიან უმუშევრობას და სიღარიბეს, რადგან ხალხი ცხოვრობს რადიკალურად არახელსაყრელ პირობებში, ეკონომიკურად და ინფრასტრუქტურულად, რის გამოც კავშირები სუსტია საქართველოს სხვა ტერიტორიასთან. ამ დაშორების მიზეზი არ არის მხოლოდ კლიმატი, გეოგრაფია და ისტორიული კონტექსტი, არამედ რეგიონებში რესურსების უთანასწორო გადანაწილება. მაგალითად, აქ ხელმისაწვდომი არ არის ბუნებრივი აირი, ელექტროენერგია, ჯანდაცვა, რაც მოსახლეობას უბიძგებს წავიდეს მეზობელ ქვეყნებში. საინტერესოა, რომ აქვე კომიტეტი საუბრობს საქართველოს სხვა რეგიონებში არსებულ მძიმე მდგომარეობაზეც, მაგრამ კომიტეტი სახელმწიფოს მოუწოდებს გააძლიეროს ძალისხმევა ამ სოციალური ჩავარდნის აღმოსაფხვრელად ქვემო ქართლსა და სამცხე-ჯავახეთში, იმგვარად, რომ აქ მცხოვრებლებმა თანაბრად ისარგებლონ სოციალური და ეკონომიკური უფლებებით და განავითარონ თავიანთი შემოსავლის წყაროები რეგიონში.

ფინეთში არსებული სამართლებრივი ჩარჩო უზრუნველყოფს სამის ეთნიკური ჯგუფის კულტურულ ავტონომიას, რომლითაც მშობლიურ ენაზე სოციალური და ჯანდაცვის სერვისები უზრუნველყოფილია. აქვე, კომიტეტმა აღნიშნა, რომ საჭიროა ბილინგვური პერსონალი და ენობრივი ტრენინგები, რათა სოციალური სერვისები მარტო იმ ადგილას არ იყოს ხელმისაწვდომი, სადაც სამის ხალხი ცხოვრობს, არამედ იქაც, სადაც სამის ხალხი სხვა ჯგუფებთან ერთად შერეულად ცხოვრობს.

საქართველოსთან მიმართებით კომიტეტი აღნიშნავს, რომ ქართული ენის მაღალ დონეზე ფლობის მოთხოვნა აბრკოლებს უმცირესობების დასაქმებას და მონაწილეობას საჯარო სფეროში. კომიტეტი მიიჩნევს, რომ ამ კუთხით, ქართული ენის ცოდნა დამაბრკოლებელი ფაქტორი არ უნდა იყოს. საქართველოს კონტექსტში სოციალური და ეკონომიკური მონაწილეობის პრობლემად მიიჩნია კომიტეტმა უმცირესობების რეგიონებში სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების ბუნდოვანი და გაუმჭვირვალე განაწილების და მიწის პრივატიზაციის პრობლემა, რომელსაც საფუძველი 90-იანი წლებიდან ჩაეყარა. სწორედ ამიტომ, შეფასების პირველი ციკლის ფარგლებში, კომიტეტმა რეკომენდაცია გასცა, რომ შესაბამისმა ორგანოებმა მიიღონ ზომები მიწაზე თანასწორი ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად და მიწის პრივატიზაციის პროცესის გამჭვირვალე გარემოში წარსამართავად.

საქართველოს შემთხვევაში კომიტეტმა ასევე განიხილა ბაქო-თბილისი-ყარსის სარკინიგზო მაგისტრალის მშენებლობის პროცესი, სადაც დასაქმების თვალსაზრისით, ქართული ენის არცოდნა დამაბრკოლებელი გარემოება იყო სამცხე-ჯავახეთის მოსახლეობისთვის, სადაც ეთნიკური სომხები ცხოვრობდნენ. პროექტის განმახორციელებლები გამოთქვამდნენ ეჭვებს, უნდა ჩაერთონ თუ არა უმცირესობები მსგავს ტექნიკურად რთულ პროექტში. ამ საკითხზე კომიტეტის მოსაზრება იყო, რომ მსგავსი მიდგომები უმცირესობების ინტეგრაციას ხელს უშლის, რაც ორმხრივი პროცესი უნდა იყოს უმრავლესობის წარმომადგენლების მხრიდან.

4+1 პროგრამის კურსდამთავრებულებთან დაკავშირებით, კომიტეტი აღნიშნავს, რომ მათ შეიძლება არც ჰქონდეთ ინტერესი დაბრუნდნენ თავიანთ რეგიონებში, რადგან დასაქმების შესაძლებლობები მწირია. სოციალურ სარგებელსა და ჯანდაცვის სერვისებზე ხელმისაწვდომობა ჯავახეთში უფრო შესაძლებელია, რადგან დასაქმებული პირები ძირითადად სომხურენოვანნი არიან, თუმცა ქვემო ქართლსა და კახეთში მცხოვრები ეთნიკური აზერბაიჯანელებისთვის ეს პრობლემა ენობრივი ბარიერების გამო ძალიან მწვავეა. სწორედ ამიტომ, კომიტეტის რეკომენდაცია იყო, შორეულ სოფლებში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობებისთვის თანაბრად ხელმისაწვდომი იყოს სამედიცინო და სოციალური სერვისები.

უმცირესობების დასაქმების ხელშესაწყობად ასევე მნიშვნელოვანია საზოგადოებაში არსებული სტიგმის და დისკრიმინაციის აღმოფხვრაზე მუშაობა, მათ შორის, კერძო სექტორთან თანამშრომლობით, რაზეც გერმანიაში მცხოვრები ბოშების შემთხვევაში მიუთითა კომიტეტმა სახელმწიფოს.

უნგრეთის შემთხვევაში, კომიტეტმა აღნიშნა, რომ იმ მუნიციპალიტეტში, სადაც უმცირესობები მოსახლეობის 20%-ს მაინც შეადგენდნენ, მათ უნდა ჰქონოდათ შესაძლებლობა ესაუბრათ მშობლიურ ენაზე და დასაქმებულიყვნენ საჯარო მოხელეებად, მაგალითად, სასამართლოში, სანოტარო ბიუროში და სხვ. მუნიციპალურ ორგანოებში უმცირესობების დასაქმების შესახებ მონაცემები პრობლემის გასაანალიზებლად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

მონტენეგროს კონსტიტუცია ითვალისწინებს „პროპორციული წარმომადგენლობის“ უფლებას საჯარო სამსახურებში, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში. თუმცა ამ მუხლის შესასრულებლად სპეციალურ ნაბიჯებზე შეთანხმება არ არსებობს. ამისათვის კომიტეტი საჭიროდ მიიჩნევს სტატისტიკური მონაცემების მოგროვების სისტემის განვითარებას. უნდა იყოს განსაზღვრული მიზნები და დასაქმების სახელმძღვანელოები და შესაბამის ორგანოებს უნდა ევალებოდეთ ამ საკითხის მუდმივი მონიტორინგი. კომიტეტის აზრით, „პროპორციული წარმომადგენლობის“ პრინციპი მათემატიკური სიზუსტით არ უნდა ხორციელდებოდეს, არამედ, უნდა არსებობდეს მოქნილი სისტემა, რომელიც მხედველობაში მიიღებს ადამიანებს უნარებს.

სერბეთში სასამართლო და სამართალდამცავ სისტემაში მონაწილეობის ნაკლებობა კომიტეტმა მონაწილეობის პრობლემად შეაფასა, რაც სახელმწიფოს მხრიდან სპეციალური ზომების საგანი უნდა გახდეს. კონსტიტუციის დონეზე ამ სფეროებში პროპორციული

წარმომადგენლობის დარეგულირება, კომიტეტმა სერბეთის შემთხვევაშიც კარგ პრაქტიკად მიიჩნია, თუმცა ამ რეგულირებას საჭიროა მოჰყვეს შესაბამისი ზომები, მაგალითად, უმცირესობის ენაზე ვაკანსიების თარგმნა, ინფორმაციის გავრცელება უმცირესობათა საბჭოების მიერ და შესარჩევ კომისიებში ადმინისტრაციული პერსონალის მიერ ეთნიკური გადანაწილების მხედველობაში მიღება, თანაბრად კვალიფიციური კადრების შემთხვევაში. სხვადასხვა ენაზე ვაკანსიების თარგმნის და ინფორმაციის გავრცელების პრაქტიკა დანერგილია შვეიცარიაშიც, სადაც მენეჯერების მგრძობელობის ამალღების მიზნით, შესაბამისი ზომებიც აქვთ მიღებული, საჯარო სამსახურებში/ფედერალურ ოფისებში სხვადასხვა ენაზე მოსაუბრე პირების დასასაქმებლად. ერთ-ერთი კანტონის (Graubünden) კანონი ენების შესახებ, იმასაც განსაზღვრავს, რომ იმ შემთხვევაში, თუ აპლიკანტები თანაბარი კვალიფიკაციის მქონენი არიან, პრეფერენცია მიენიჭება იმ კანდიდატს, რომელიც ფლობს შვეიცარიის სახელმწიფო მეორე და მესამე ენებს.

რუმინეთმა სასამართლო სისტემაში დასაქმების წახალისების მიზნით, მიიღო რეგულაცია, რომლის საფუძველზეც ეროვნული სასამართლო ინსტიტუტის ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელი კურსდამთავრებულები ისარგებლებდნენ დასაქმების პრეფერენციით იმ რეგიონებში, სადაც მოსახლეობის 50% მაინც მიეკუთვნება აღნიშნულ ეთნიკურ ჯგუფს, თუკი მათ სხვა კანდიდატების ანალოგიური შესაძლებლობები ექნებოდათ.

შემაჯამებელი მიგნებები:

1. სახელმწიფომ სპეციალური ზომები უნდა მიიღოს საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ დონეზე, რათა ხელი შეუწყოს უმცირესობების დასაქმებას საჯარო სამსახურის სხვადასხვა სფეროში, მათ შორის, სასამართლოში, სამართალდამცავ უწყებებში/პოლიციაში;
2. აუცილებელია სახელმწიფოში არსებობდეს სეგრეგირებული დამუშავებული სტატისტიკური მონაცემები იმის შესახებ, თუ რამდენად არიან ჩართულები უმცირესობები ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში, არიან თუ არა დასაქმებულები საჯარო სამსახურებში;
3. ჯანდაცვასა და სოციალურ სერვისებზე ხელმისაწვდომობა მონაწილეობის უფლების ნაწილია და სახელმწიფომ უნდა მიიღოს სპეციალური ზომები, რათა ეს სერვისები ხელმისაწვდომი იყოს შორეულ ადგილებში მცხოვრები უმცირესობებისთვისაც;
4. სახელმწიფომ უნდა დანერგოს პროფესიული ტრენინგები და საგანმანათლებლო პროგრამები, რაც ხელს შეუწყობს უმცირესობებს, ხელი მიუწვდებოდეთ შრომის ბაზარზე;
5. უმცირესობებისთვის შრომის ბაზარზე საკონსულტაციო სერვისების დანერგვა კარგი პრაქტიკაა დასაქმების ხელშესაწყობად;
6. სახელმწიფო ენის ცოდნის მოთხოვნის მკაცრი კრიტერიუმები სახელმწიფოებმა უნდა შეზღუდონ იმ დონემდე, რა დონეზეც ეს საჭიროა აუცილებელი საჯარო ინტერესების დასაცავად და მაღალი მოთხოვნების დაყენება უმცირესობათა ჯგუფებს არ უნდა აყენებდეს არაპროპორციულ მდგომარეობაში;
7. სახელმწიფო უწყებებს უნდა ჰქონდეთ ხელშემწყობი პროგრამები ენის ცოდნის გასაუმჯობესებლად;

8. უმცირესობებისთვის სპეციალური პროგრამების შემუშავება მათი ბიზნესის ხელშეწყობისთვის, საინტერესო პრაქტიკა შეიძლება აღმოჩნდეს, თუკი ამას თან სდევს მხარდაჭერილი უმცირესობებისთვის შესაბამისი ტრენინგები იმის შესახებ, თუ როგორ მართონ წარმატებულად კონკრეტული ბიზნესი;
9. უმცირესობების დასაქმების ხელშეწყობად, კერძო სექტორში თანადაფინანსების პროგრამების ამუშავება ერთ-ერთი მექანიზმი შეიძლება იყოს;
10. საკანონმდებლო დონეზე საჯარო სამსახურში პროპორციული დასაქმების სისტემის ამუშავება საუკეთესო პრაქტიკად მიაჩნია მრჩეველთა კომიტეტს. ამ სისტემის ამუშავებისას მნიშვნელოვანია მუდმივად განახლებადი სტატისტიკური მონაცემების არსებობა;
11. უმცირესობების რეგიონებში ინფრასტრუქტურის განვითარება და საბაზო რესურსების არსებობა ეკონომიკური და სოციალური მონაწილეობის ნაწილია, რაც სახელმწიფოს რესურსების თანაბარი გადანაწილებისკენ მიუთითებს;
12. კერძო სექტორთან მუშაობა დისკრიმინაციის და სტიგმის აღმოსაფხვრელად, უმცირესობების დასაქმების პროცესში სახელმწიფოს მუშაობის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება უნდა იყოს;
13. საჯარო სამსახურში არსებული ვაკანსიები უნდა ითარგმნებოდეს უმცირესობის ენაზე და ვრცელდებოდეს ყველა საჭირო არხით, რათა უმცირესობებს ინფორმაციაზე ხელი მიუწვდებოდეთ;
14. თანაბარი კვალიფიკაციის პირობებში, უმცირესობებს უპირატესობა უნდა მიენიჭოთ საჯარო სამსახურში დასაქმების დროს.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. Compilation of Opinions of the Advisory Committee Relating to Article 15 of the Framework Convention, First Cycle, 4 July, 2011, Council of Europe.
2. Compilation of Opinions of the Advisory Committee Relating to Article 15 of the Framework Convention, SECOND CYCLE, 6 February, 2016, Council of Europe
3. Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third cycle, 13 May, 2016, Council of Europe
4. Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework, Convention for the Protection of National Minorities, Forth cycle, 18 September, 2017, Council of Europe.