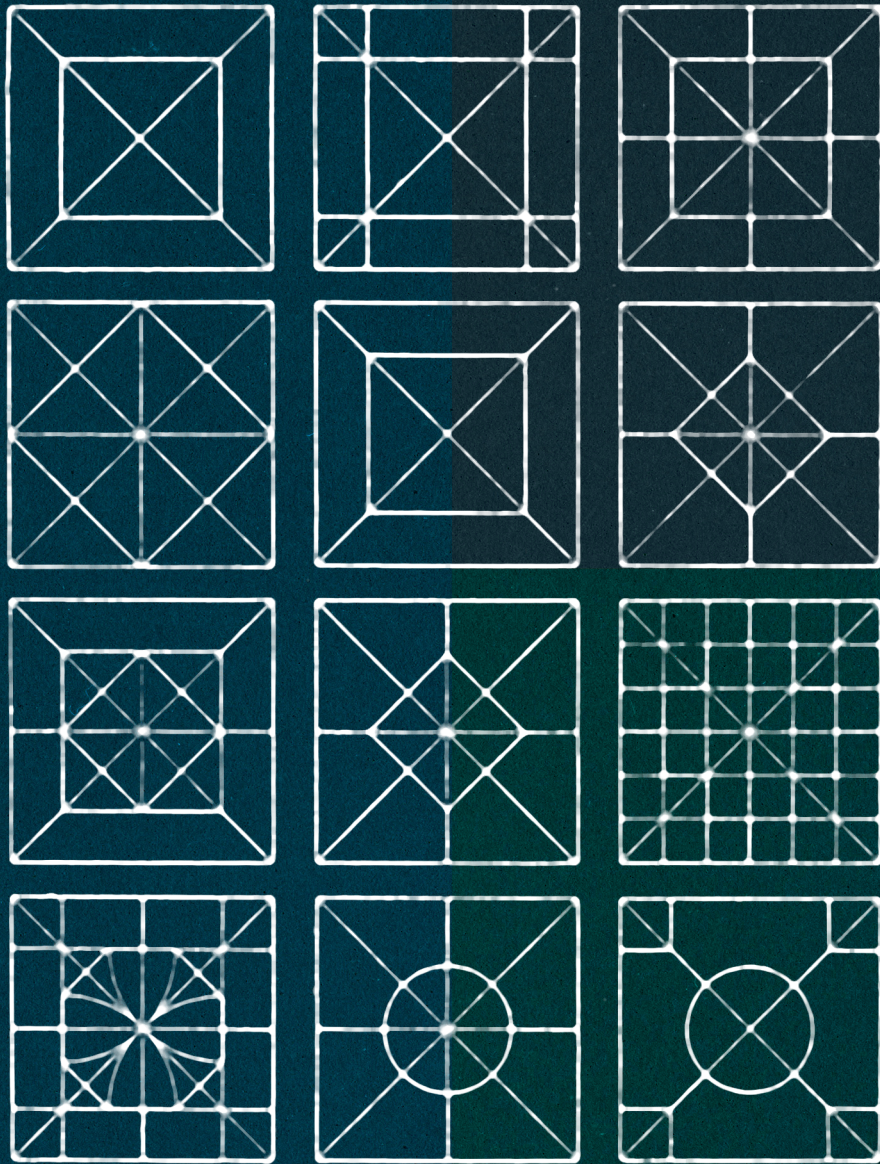


ეთნიკური უმცირესობების  
საკონსულტაციო მექანიზმები



რეალობა საქართველოში და  
საერთაშორისო გამოცდილება



ეთნიკური უმცირესობების საკონსულტაციო მექანიზმები -  
რეალობა საქართველოში და საერთაშორისო გამოცდილება

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი  
EMC

თბილისი, 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Embassy of Switzerland in Georgia**

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

**EMC**

Human Rights Education and Monitoring Center

*დოკუმენტის მომზადება შესაძლებელი გახდა პროექტის, „ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციის და უფლებების დაცვის გაძლიერება კვლევის, განათლების, ადვოკატირების და ნდობის მშენებლობის გზით“, ფარგლებში, რომელსაც საქართველოში შვეიცარიის საელჩოს მხარდაჭერით ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) ახორციელებს. დოკუმენტი არ გამოხატავს შვეიცარიის საელჩოს პოზიციას და მოსაზრებებს.*

**დოკუმენტის ავტორი:** თეონა ფირანიშვილი  
**დოკუმენტის ხელმძღვანელი:** თამთა მიქელაძე  
**გარეკანი:** სალომე ლაცაბიძე

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

© ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)  
მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო  
ტელ: +995 032 2 23 37 06

[www.emc.org.ge](http://www.emc.org.ge)

[info@emc.org.ge](mailto:info@emc.org.ge)

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

## შინაარსი

1. შესავალი.....	3
2. საკონსულტაციო მექანიზმების მოდელები და სტრუქტურა.....	5
2.1. საკონსულტაციო მექანიზმების სამართლებრივი გარანტიები.....	8
3. საერთაშორისო გამოცდილება.....	13
4. საკონსულტაციო მექანიზმები საქართველოში.....	18

### 1. შესავალი

პოლიტიკური მონაწილეობის იდეა ცენტრალურია დემოკრატიაში, რომელიც ხალხის მაქსიმალურ მონაწილეობაზეა დამოკიდებული.<sup>1</sup> უმცირესობის უფლებები დამატებითი გარანტია იმისათვის, რათა ამ ჯგუფებმა თანაბრად ისარგებლონ იმ უფლებებით, რაც აქვს მოსახლეობის უმრავლესობას. საკონსულტაციო მექანიზმები ის ერთ-ერთი ინსტრუმენტია, რომელსაც ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო მექანიზმები და სახელმწიფოთა პრაქტიკა აღიარებს, როგორც პოლიტიკური მონაწილეობის გაძლიერების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტებს. დოკუმენტის მიზანია მიმოიხილოს საკონსულტაციო მექანიზმების ირგვლივ არსებული პრაქტიკა, საერთაშორისო სტანდარტები და ამ მხრივ საქართველოს რეალობა.

ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხზე მსჯელობისას ლიტერატურაში განვითარების ოთხ ისტორიულ ეტაპს გამოყოფენ ხოლმე.<sup>2</sup> პირველ ეტაპზე, უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობა უფრო ამ ჯგუფის შიდა უფლებად განიხილებოდა, რაც იმას ნიშნავდა, რომ მათ უნდა ჰქონოდათ გარკვეული დონის კულტურული ავტონომია ან ტერიტორიული ავტონომიის ელემენტები. მეორე ფაზა ამ უფლების განვითარების თვალსაზრისით მაშინ დადგა, როცა საერთაშორისო სტანდარტებში გაჩნდა შემდეგი სიტყვები „იმ გეოგრაფიულ არეალში, სადაც ისინი ცხოვრობენ“ ან, „იმ საკითხებში, რაც უშუალოდ მათ ეხებათ“. ეს ნიშნავს, რომ უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობა არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ საკუთარი კულტურული თუ ტერიტორიული ავტონომიის თვითთმმართველობის პროცესით, არამედ, მათ აქვთ თავიანთი როლი საჯარო პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში მთელი სახელმწიფოს მასშტაბით, იმ საკითხებზე, რომლებიც უშუალოდ ეხებათ.

პოლიტიკური მონაწილეობის განვითარების მესამე ფაზაში ჩნდება აღქმა, რომლის თანახმადაც, თუკი უნდა მოხდეს ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაცია, ეს მოითხოვს არა მხოლოდ სამართლებრივ სივრცეს, სადაც ისინი არსებობენ და ინარჩუნებენ თავიანთ იდენტობას, არამედ

<sup>1</sup> Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge University Press, Cambridge, 1970), 2; Sidney Verba, *Democracy in America* (University of Chicago Press, Chicago, 1972), 1.

<sup>2</sup> Marc Weller, *Minority Consultative Mechanisms: Towards Best Practices*, *European Yearbook of Minority Issues* Vol 7, 2007/8, 425-447.

მოიაზრებს მათთვის „სახელმწიფოზე ერთგვარი საზიარო საკუთრების შეგრძნების გაჩენას“, ანუ განცდას, რომ თანაბრად უნდა იყვნენ ჩართულნი ყველა საზოგადოებრივ პროცესში.

პოლიტიკური მონაწილეობის იდეის განვითარების მეოთხე თაობა გულისხმობს ინტეგრაციის აუცილებლობას ეკონომიკურ და სოციალურ პროცესებში. ამ მიდგომის მიხედვით, უმცირესობები ვერ გაიზიარებენ სახელმწიფოზე ownership-ს, ანუ „საკუთრების განცდას“ და ვერ იქნებიან პოლიტიკაში ჩართულები, თუკი არ არიან სრულად ინტეგრირებულები სოციალურ და კულტურულ სფეროებში. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, თუკი გარიყულები არიან ეკონომიკური და სოციალური სფეროებიდან, გარიყულები აღმოჩნდებიან პოლიტიკური სფეროდანაც.

გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარი აღნიშნავს, რომ როდესაც უმცირესობებს აქვთ შესაძლებლობა გამოიყენონ საკუთარი ენა, სარგებელი მიიღონ სახელმწიფო სერვისებისგან და მონაწილეობა მიიღონ ამ ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში, მხოლოდ მაშინ აღწევენ ისინი იმ მდგომარეობას, რომელიც უმრავლესობის წევრებს ბუნებრივად აქვთ მინიჭებული.<sup>3</sup> ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება რეგულარულ და ინსტიტუციონალიზებულ დიალოგს უმცირესობებთან, იმისათვის რათა უმცირესობების საჭიროებები მაქსიმალურად იყოს გათვალისწინებული პოლიტიკის წარმოებაში, ხელი შეეწყოს შესაძლებლობების მობილიზაციას და თემებს შორის ნდობის მშენებლობას.

ევროპის საბჭოს ჩარჩო კონვენცია წევრ სახელმწიფოებს უმცირესობების ეფექტიანი მონაწილეობისთვის სათანადო პირობების შექმნას ავალდებულებს. კონვენცია არ აკონკრეტებს, რა იგულისხმება სათანადო პირობებში, თუმცა მის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ მე-15 მუხლი მიზნად ისახავს წახალისოს **რეალური თანასწორობა** ეთნიკურ უმცირესობას და უმრავლესობას შორის.<sup>4</sup> სწორედ ამგვარი სათანადო პირობების შესაქმნელად, განმარტებით ბარათში რამდენიმე საშუალებაა განხილული:

- კონსულტაციები უმცირესობის წარმომადგენლებთან შესაბამისი პროცედურების გზით, განსაკუთრებით, წარმომადგენლობითი ინსტიტუციების გავლით, სადაც მხარეები ადმინისტრაციულ თუ საკანონმდებლო ფუნქციებს ასრულებენ
- ეთნიკური უმცირესობების ჩართულობა ეროვნული თუ რეგიონული განვითარების გეგმების მომზადებაში, შესრულებასა და შეფასებაში, რომლებიც უმცირესობებზე ახდენს გავლენას
- კვლევების ჩატარება იმის შესაფასებლად, თუ რა გავლენას ახდენს დაგეგმილი პროექტები უმცირესობებზე
- უმცირესობების ეფექტიანი მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და არჩევით ინსტიტუციებში ეროვნულ და ადგილობრივ დონეებზე
- ადგილობრივი თვითმმართველობის დეცენტრალიზებული ფორმები.

<sup>3</sup> UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 1998, p.2.

<sup>4</sup> ჩარჩო კონვენციის განმარტებითი ბარათი, პარაგრაფი 80. იხ: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c10cf>

კომიტეტი აღნიშნავს, რომ საკონსულტაციო მექანიზმები დამატებითი გზაა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უმცირესობების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. მსგავსი მექანიზმები კი განსაკუთრებით მაშინ არის საჭირო, როდესაც ქვეყანაში არ არსებობს უმცირესობების საპარლამენტო დონეზე, ან სხვა არჩევით სისტემებში მონაწილეობის მექანიზმები, ხოლო უმცირესობების ეფექტიანი მონაწილეობის და პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანი ხარვეზებია.

ეთოს უმაღლესი კომისარიატი ლუნდის რეკომენდაციებში აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოებმა შესაბამისი ინსტიტუციური ჩარჩოების ქვეშ უნდა შექმნან საკონსულტაციო ორგანოები, როგორც დიალოგის არხები სამთავრობო ორგანოებსა და ეროვნულ უმცირესობებს შორის. ასეთი ორგანოები შეიძლება ასევე მოიცავდეს სპეციალური დანიშნულების კომიტეტებსაც, რომლებიც განიხილავენ ისეთ საკითხებს, როგორცაა თავშესაფარი, მიწა, განათლება, ენა და კულტურა.<sup>5</sup>

## 2. საკონსულტაციო მექანიზმების მოდელები და სტრუქტურა

არსებობს საკონსულტაციო მექანიზმების ოთხი მოდელი, რომელიც სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკის და გამოცდილების ფონზე გამოიყოფა ხოლმე ლიტერატურაში:

1. თანაგადაწყვეტილების მექანიზმები
2. საკონსულტაციო მექანიზმები
3. საკოორდინაციო მექანიზმები
4. უმცირესობის თვითმმართველობის მექანიზმები

### 1) თანაგადაწყვეტილების მექანიზმები

თანაგადაწყვეტილების მექანიზმები გულისხმობს ინსტიტუციებს, როდესაც საკონსულტაციო მექანიზმები ინტეგრირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ან/და საკანონმდებლო სტრუქტურებში.<sup>6</sup> ზოგადად, ამგვარ შემთხვევაში, უმცირესობათა საკონსულტაციო საბჭოებს აქვთ უფლებამოსულება, საკუთარი მოსაზრებები წარმოადგინონ იმ საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებით, რომლებიც უმცირესობებისთვის სპეციალური ინტერესის საგანია. როდესაც კანონმდებლობა ვერ მიიღება მინიმუმ ამგვარი კონსულტაციების გაუვლელად, შეგვიძლია ვისაუბროთ თანაგადაწყვეტილების მიღების რბილ ფორმებზე.<sup>7</sup> თანაგადაწყვეტილების უფრო ძლიერ ფორმად შეგვიძლია მივიჩნიოთ ის შემთხვევა, როდესაც უმცირესობის საკონსულტაციო საბჭოებს შეუძლიათ გარკვეულ გადაწყვეტილებას ვეტო დაადონ, ან საკანონმდებლო ინიციატივა წარმოადგინონ.

<sup>5</sup> ლუნდის რეკომენდაციები 1999, პარაგრაფი 12.

<sup>6</sup> COE COMMITTEE OF EXPERTS ON ISSUES RELATING TO THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES (DH-MIN) DH-MIN HANDBOOK ON MINORITY CONSULTATIVE MECHANISMS, DH-MIN(2006)012, para 11.

<sup>7</sup> Marc Weller, pg 430.

გარდა ამისა, შესაძლებელია, უმცირესობათა საკონსულტაციო საბჭოები თვითონ იყვნენ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებით აღჭურვილი. ეს ხდება იმგვარ სიტუაციებში, როდესაც საკონსულტაციო საბჭოებს თვითონ აქვთ სპეციალური დაფინანსება და პროგრამები, მართალია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დადგენილი ჩარჩოთი, მაგრამ გადაწყვეტილებებს მათი აღსრულების შესახებ, საბჭო იღებს.

## 2) საკონსულტაციო მექანიზმები

საკონსულტაციო მექანიზმების რამდენიმე მოდელი დაინერგა პრაქტიკაში:

- პირველი მოდელის მიხედვით, საკონსულტაციო საბჭოები ძირითადად თვითორგანიზებულია, უმცირესობების წარმომადგენელი ორგანიზაციებისგან შედგებიან და ცდილობენ პარლამენტის და მთავრობის წინაშე თავიანთი თემის ინტერესებისა და საჭიროებების წარდგენას. ეს საბჭოები თვითონ ადგენენ საკონსულტაციო საბჭოს მოდელს, წევრებს, სამუშაო მეთოდებს და აქტივობებს. ისინი ასევე შეიძლება ასრულებდნენ თემის შიდა მობილიზების ფუნქციასაც.

პირველი მოდელის ქვეჯგუფში ასევე მოიაზრება საბჭოები, რომლებსაც კონკრეტული ეთნიკური ჯგუფები ქმნიან, ანუ არ არის ინტერეთნიკური შემადგენლობის. ისინი ძირითადად აერთიანებენ ერთ ეთნიკურ ჯგუფზე მომუშავე სხვადასხვა წარმომადგენელ ორგანიზაციას. მათ შეიძლება პირდაპირი კონტაქტი ჰქონდეთ მთავრობასთან, თუმცა შეიძლება დანიშნონ წარმომადგენელიც, რომელიც წევრი იქნება საკონსულტაციო საბჭოში, სადაც სხვა ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლებიც არიან.

- საკონსულტაციო საბჭოების მეორე მოდელში სამთავრობო და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები ერთ სივრცეში არიან, რაც უმცირესობებს აძლევს უშუალო კონტაქტის შესაძლებლობას მაღალი რანგის სახელისუფლებო პერსონებთან. მსგავსი საკონსულტაციო საბჭოები, როგორც წესი, არსებობს პრეზიდენტის ან პრემიერ-მინისტრის აპარატთან, ან შეიძლება ცალკეც არსებობდეს უმცირესობების საკითხების მაკოორდინირებელი სამინისტრო ან სხვა უწყება.
- მესამე მოდელი გულისხმობს, რომ საკონსულტაციო საბჭოში შედიოდნენ მინისტრები და სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები. საბჭო ღიაა უმცირესობების წარმომადგენლებისთვის, თუმცა, როგორც წესი, პრაქტიკაში ეს მოდელი არ მუშაობს და საკოორდინაციო მექანიზმს უფრო ემსგავსება მთავრობის დონეზე, ვიდრე ნამდვილ საკონსულტაციო სტრუქტურას.
- გარდა ამისა, არსებობს კიდევ სახელისუფლებო შტოებთან კონტაქტ ოფისების პრაქტიკაც, როგორც ეს აქვთ, მაგალითად, გერმანელ უმცირესობებს დანიაში. მაღალი რანგის სამთავრობო დონეზე პირდაპირი საკონტაქტო ოფისი გერმანელ უმცირესობებს საშუალებას აძლევთ, უშუალო გავლენა იქონიონ გადაწყვეტილებებზე.

## 3) საკოორდინაციო მექანიზმები

საკორდინაციო მექანიზმები არ არის პირდაპირი გაგებით საკონსულტაციო დანიშნულების, ის აერთიანებს სხვადასხვა სამინისტროს წარმომადგენლებს, რათა კოორდინირებულად გაატარონ ინტეგრაციის პოლიტიკა. იშვიათი პერიოდულობით ეს საკორდინაციო საბჭოები წარადგენენ ინფორმაციას სამოქალაქო სექტორთან და უმცირესობის წარმომადგენელ ორგანიზაციებთან, მართავენ საკონსულტაციო სამუშაო შეხვედრებს. მრჩეველთა კომიტეტის მოსაზრებით, ასეთი მექანიზმები არ არის საკონსულტაციო მექანიზმები კლასიკური გაგებით, რადგან ამ ორგანოს ქვეშ უმცირესობების წარმომადგენლები ვერ ახდენენ ზეგავლენას გადაწყვეტილებებზე.

#### 4) უმცირესობების თვითმმართველობის მექანიზმები

მსგავსი მექანიზმებით უმცირესობებს ენიჭებათ შესაძლებლობა, თვითონ აკონტროლონ და გადაწყვეტილება მიიღონ თავიანთი ჯგუფების შიდა საქმეებზე. ამგვარად, უმცირესობებს შეუძლიათ მოიპოვონ ფუნქციური ან კულტურული ავტონომია ეროვნულ, რეგიონულ თუ ადგილობრივ დონეებზე. ასეთ დროს ეროვნული საბჭოები ფუნქციონირებს როგორც აღმასრულებელი ორგანო კონკრეტულ კულტურულ ავტონომიაში. ამის მაგალითია ფინეთში ე.წ. Sami პარლამენტი, რომელიც თვითონ განსაზღვრავს, ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა Sami უმცირესობებისთვის როგორ გადანაწილდება. ზოგადად ამ პრაქტიკას ბევრი ქვეყანა მიჰყვება და მხარს უჭერენ როგორც „ეროვნულ კულტურულ ავტონომიებს“.

გარდა ფინეთისა, უმცირესობების თვითმმართველობების გამოცდილება არსებობს შვედეთსა და ნორვეგიაში, ისევე როგორც ესტონეთსა და უნგრეთში, და ყოფილი იუგოსლავიის რამდენიმე სახელმწიფოში - ხორვატიაში, სერბეთსა და სლოვენიაში. ამ შემთხვევებში რეგისტრირებული უმცირესობები ხმას აძლევენ საკუთარ წარმომადგენელს, რომელიც ქმნის უმცირესობათა პარლამენტს. ამგვარ პარლამენტებს, ძირითადად არ აქვთ დიდი პოლიტიკური უფლებამოსილება, თუმცა მნიშვნელოვანი საკონსულტაციო მექანიზმია უმცირესობათა კულტურის, ენის, იმ ტერიტორიულ ერთეულში სოციალურ თუ ეკონომიკურ საკითხებზე კონსულტირებისთვის.

საკონსულტაციო მექანიზმების მოქმედების არეალი და დანაწილების პრაქტიკა სხვადასხვაგვარია.<sup>8</sup> შესაძლებელია ეს მექანიზმები იყოს მრავალშრიანი, გადანაწილებული ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე, ასევე, შესაძლოა, იყოს თემატური, მაგალითად, მორგებული განათლების, კულტურის თუ სხვა თემებზე. გარდა ამისა, უმცირესობათა კონკრეტული ჯგუფისთვის შესაძლოა არსებობდეს ცალკე საკონსულტაციო მექანიზმი, თუკი ეს ჯგუფი განსხვავდება სხვა ჯგუფებისგან თავისი მოწყვლადობით, საჭიროებებით და სპეციალური ზომების მიღების აუცილებლობით. მაგალითად, მსგავსი საკონსულტაციო მექანიზმები არსებობს ბოშების ეთნიკური ჯგუფებისთვის. ასევე, გერმანიაში, პარლამენტის და აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე არსებობს სპეციალური საკონსულტაციო მექანიზმები სერბების (Sorbs), ფრიზების (Frisians) და დანიელების (Danes) ეთნიკური ჯგუფებისთვის.

<sup>8</sup> Marc Waller, at 434.



საკონსულტაციო მექანიზმების უმეტესობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზეა მიბმული.<sup>9</sup> სხვა მხრივ, ეროვნებების მრგვალი მაგიდა (Roundtable of Nationalities) ესტონეთში და თემთა საკონსულტაციო საბჭო კოსოვოში, პრეზიდენტის აპარატის ქვეშ ფუნქციონირებს. ასევე, მექანიზმები შეიძლება იყოს შექმნილი როგორც რეგიონულ, ისე ადგილობრივ დონეზე, რაც ბევრ შემთხვევაში უფრო მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია თემთან სამუშაოდ.<sup>10</sup>

საკონსულტაციო მექანიზმების აღმასრულებელი თუ საპარლამენტო სტრუქტურის ქვეშ მოქცევა, ცხადია, არ ნიშნავს, რომ არ არსებობს სხვა ღონისძიება პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობის გასაძლიერებლად.

ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტის კრიტიკა ძირითადად მიემართება ხოლმე აღნიშნული საკონსულტაციო მექანიზმების სამოქმედო არეალების შეზღუდვას მხოლოდ კულტურულ ღონისძიებებთან დაკავშირებული ფინანსების გადანაწილების საკითხებით (ავსტრია, 2011) ან კულტურული პროექტების მართვით (ესტონეთი 2011, მოლდოვა 2009, რუსეთი, 2011). **კომიტეტი მიუთითებს, რომ საკონსულტაციო მექანიზმების საქმიანობა მხოლოდ კულტურული ასპექტებით არ უნდა იყოს შემოფარგლული.**

## 2.1. საკონსულტაციო მექანიზმების სამართლებრივი გარანტიები

საკონსულტაციო მექანიზმებს, საჭიროა ჰქონდეთ გარკვეული სამართლებრივი სტატუსი, რათა არ არსებობდეს კითხვები და ბარიერები მის ეფექტიან მუშაობასთან, სტრუქტურასთან, შემადგენლობასა და მოქმედების არეალთან დაკავშირებით. იმისათვის, რათა გარანტირებული იყოს ამგვარი მექანიზმების ეფექტიანი და მდგრადი ოპერირება, ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტი მოუწოდებს სახელმწიფოებს, რომ **შექმნან ამგვარი მექანიზმების ჩამოყალიბებული სამართალსუბიექტობა** - განსაზღვრონ მისი ინსტიტუციური პოზიცია, გაწერონ რეგულარული და მუდმივი ფუნქციები შესაბამის კანონებში.<sup>11</sup> ამგვარად ჩამოყალიბებული ეროვნულ უმცირესობათა საბჭო რუმინეთში - მთავრობის ქვეშ არსებული საკონსულტაციო მექანიზმი, რომელიც 2001 წელს დაფუძნდა, აერთიანებს მთავრობის ქვეშ არსებულ სხვადასხვა აღმასრულებელ სტრუქტურას.

უნგრეთის კონსტიტუციით აგრეთვე გარანტირებულია უმცირესობების კოლექტიური წარმომადგენლობა და უმცირესობების შესახებ აქტში შესაბამის მოთხოვნებს აწესებს. ფედერალურ სახელმწიფოებში, მაგალითად, გერმანიაში, იმ რეგიონების ძირითად კანონებში, სადაც უმცირესობები ცხოვრობენ, მსგავსი სამართლებრივი მექანიზმებია განსაზღვრული.

FCNM მრჩეველთა კომიტეტი აცხადებს, რომ კანონის დონეზე საკონსულტაციო მექანიზმებზე ჩანაწერები არათუ სასურველი, აუცილებელიც კია საკონსულტაციო პროცესის ეფექტიანობისა

<sup>9</sup> As it is the case, for instance, in Albania, Austria, Bosnia, Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Germany, Hungary, Ireland, Moldova, Norway, Poland, Portugal, Russia, Slovakia, Slovenia, Spain, and Ukraine.

<sup>10</sup> For instance, in Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Finland, Germany, Hungary, Russia, Serbia, Spain, and Switzerland.

<sup>11</sup> Marc Weller, pg 435.

და სერიოზულობის მისაღწევად.<sup>12</sup> კომიტეტს არაერთხელ გაუკრიტიკებია უმცირესობათა საკონსულტაციო მექანიზმების არარსებობა ან მათი კანონის დონეზე რეგულაციის ნაკლებობა (სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა).

### მანდატი

ლუნდის რეკომენდაციების თანახმად, საკონსულტაციო ორგანოების მანდატი უნდა მოიცავდეს გადაწყვეტილების მიღებ ორგანოებთან შესაბამისი საკითხების წამოჭრის უფლებამოსილებას, ასევე, რეკომენდაციების თუ საკანონმდებლო ინიციატივების შეთავაზების შესაძლებლობას, მთავრობისთვის ხედვის შეთავაზებას უმცირესობების ჯგუფების განვითარებასთან დაკავშირებით და სხვ. საკონსულტაციო საბჭოების მთავარი ამოცანაა, გავლენა მოახდინონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, რომელიც პირდაპირ ან არაპირდაპირ გავლენას ახდენს უმცირესობების ჯგუფების კეთილდღეობაზე. მათ შორის, ეთნიკურ უმცირესობებს საკონსულტაციო მექანიზმების გზით შეუძლიათ ჩაერთონ მათთვის მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროგრამების დაგეგმვის და განხორციელების პროცესში, მაგალითად, განათლებასთან, ჯანდაცვასთან დაკავშირებულ პროგრამებში, სოციალური დაცვის საკითხებში, კულტურის მიმართულებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში.

გარდა ამისა, საკონსულტაციო ორგანოებს შესაძლებელია ჰქონდეთ ეთნიკური უმცირესობების ჯგუფების ორგანიზების და მობილიზების მანდატიც, ზრუნავდნენ მათი შესაძლებლობების გაძლიერებაზე, გამოითხოვდნენ ინფორმაციას/სტატისტიკას საჯარო უწყებებიდან და უზრუნველყოფდნენ მათი ინტერესების კოორდინაციას და წარდგენას საჯარო უწყებებისთვის.

საკონსულტაციო ორგანოების მანდატის კიდევ ერთი მახასიათებელია ის, რომ შეუძლიათ ურთიერთობა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, შეუძლიათ მონაწილეობის მიღება საერთაშორისო სტანდარტების ჩამოყალიბებასა და უმცირესობების უფლებების საერთაშორისო რეპორტირებაში.

### დაფუძნება და შემადგენლობა

ლუნდის რეკომენდაციების თანახმად, საკონსულტაციო ორგანოების შემადგენლობა უნდა ასახავდეს მის ზოგად მიზნებს და ხელს უწყობდეს უმცირესობების ინტერესების ეფექტიან კომუნიკაციას.<sup>13</sup> გარდა ამისა, მოლდოვისთვის მიცემულ რეკომენდაციაში, მრჩეველთა კომიტეტი აღნიშნავს, რომ საკონსულტაციო საბჭოებში ყურადღება უნდა მიექცეს მონაწილეთა „ჩართულობას“ და „წარმომადგენლობითობას“.<sup>14</sup>

უმცირესობის და ხელისუფლების წარმომადგენლებს შორის ბალანსი დაცული იყოს საკონსულტაციო მექანიზმის ტიპის/სახეობის მიხედვით. ცხადია, იმგვარ მექანიზმებში, რომლებიც მხოლოდ უმცირესობის წარმომადგენლებს აერთიანებთ, სახელმწიფოს

<sup>12</sup> Marc Weller, pg 436.

<sup>13</sup> Marc Weller, pg 439.

<sup>14</sup> First opinion on Moldova, para. 88.

ოფიციალური წარმომადგენლები პრაქტიკულად არ მონაწილეობენ - მაგალითად, უმცირესობის თვითმმართველობებში, როგორცაა SAMI პარლამენტი.

იმ საკონსულტაციო მექანიზმებში/საბჭოებში, რომლებიც მოიცავს სახელმწიფოს წარმომადგენლებსაც და უმცირესობის ორგანიზაციების წარმომადგენლებსაც, საუკეთესო პრაქტიკა მიუთითებს, რომ უმცირესობის წარმომადგენლები უმრავლესობაში უნდა იყვნენ, ან როგორც მინიმუმ, მათი თანაბარი რაოდენობა მაინც უნდა იყოს წარმოდგენილი.<sup>15</sup>

ამგვარი საჭიროება, მაგალითად, ნათლად გამოვლინდა FCNM მრჩეველთა კომიტეტის მიერ გერმანიის მეორე სახელმწიფო ანგარიშის განხილვისას. გერმანიის განცხადებით, სერბების საკონსულტაციო საბჭოში სერბი თემის წარმომადგენლები უმცირესობაში იყვნენ სახელმწიფოს წარმომადგენლებთან შედარებით. შესაბამისად, სერბი უმცირესობის წარმომადგენლებს არ შეეძლოთ ვეტო დაედოთ საკონსულტაციო საბჭოს გადაწყვეტილებებისთვის, რადგან საბჭოს გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლება დაფინანსებების მიმართულებით ჰქონდა. სახელმწიფოს გადაწყვეტილებით ამგვარ საკითხებზე ვეტოს დადების უფლებამოსილებას უმცირესობის წარმომადგენლებს ვერ მიანიჭებდნენ. საკონსულტაციო დასკვნაში მითითებულია, რომ სწორედ ამგვარი შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად არის აუცილებელი მთავრობის წარმომადგენლებთან ერთად საბჭოს შემადგენლობაში მყოფ უმცირესობის წარმომადგენლებს ჰქონდეთ ან უმრავლესობა, ან ვეტოს დადების უფლებამოსილება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, უმცირესობები რეალურ გავლენას ვერ მოახდენენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე.<sup>16</sup> იგივე რეკომენდაცია ჰქონდა მრჩეველთა საბჭოს სლოვაკეთთან მიმართებითაც და საბოლოოდ სლოვაკეთის ეროვნულ უმცირესობათა და ეთნიკურ ჯგუფთა საბჭოში 18-დან 15 წევრი უმცირესობის წარმომადგენელი შეიყვანეს. მსგავსი ზომები გაატარა ჩეხეთმაც.

სახელმწიფოები არ აწესებენ კანონით დადგენილ ლიმიტებს, რომელთა მიღმაც უმცირესობის წარმომადგენლების ჩართულობა საკონსულტაციო მექანიზმებში დაუშვებელია, თუმცა პრაქტიკაში უმცირესობების გარკვეულ ჯგუფებს არ იწვევენ მონაწილეობის მისაღებად. მრჩეველთა საბჭო მუდმივად მოუწოდებს სახელმწიფოებს, რომ უზრუნველყონ სრული და ყოვლისმომცველი წარმომადგენლობა უმცირესობის ყველა ჯგუფის წარმომადგენლისთვის, მნიშვნელობა არ აქვს, ეს სახელმწიფო აღიარებს თუ არა მას უმცირესობად.

საკონსულტაციო საბჭოებში უმცირესობების წარმომადგენლობები დემოკრატიული გზით უნდა აირჩეოდნენ, იმისათვის რათა უმცირესობების ასოციაციებმა თანაბრად შეძლონ საბჭოს წევრებად გამჭვირვალე გზით იყვნენ არჩეულები.

საკონსულტაციო ორგანოებში წევრობა შეიძლება იყოს ღია ან ფიქსირებული, ორივეს აქვს თავისი უპირატესობები და სირთულებები, რაც ამ ორგანოს წარმომადგენლობითობას უკავშირდება. ღია წევრობა შეიძლება უკავშირდებოდეს ბევრ რეგისტრირებულ წევრს, რომელიც ურთიერთდაძაბულობის მეტ საფუძველს აჩენს და წარმოშობს ლეგიტიმურობასთან

<sup>15</sup> Marc Weller, pg 439.

<sup>16</sup> Germany, second state report, para. 805.



დაკავშირებულ კითხვებს, თუ ვინ შეიძლება ილაპარაკოს მისი თემის სახელით. სახელმწიფო ორგანოები, როგორც წესი, არჩევენ, ისეთ წევრებთან ითანამშრომლონ, რომლებიც ნაკლები კრიტიკით გამოირჩევიან. მეორე მხრივ, ფიქსირებული წევრობა გავლენიანი პირების საკონსულტაციო მექანიზმების მიღმა დატოვების რისკებს აჩენს. არადემოკრატიულად, უმცირესობის თემთან შესაბამისი კონსულტაციების გაუმართავად საბჭოს წევრების დანიშვნის გამო, მრჩეველთა კომიტეტმა თავის პირველ საკონსულტაციო მოსაზრებაში გააკრიტიკა ლიტუვა.<sup>17</sup>

ზოგიერთ შემთხვევაში უმცირესობათა საკონსულტაციო საბჭოებში მონაწილეობისთვის სახელმწიფოები თვითონ ირჩევენ და, შესაბამისად, აწესებენ კრიტერიუმებს, თუ რომელი წარმომადგენლები უნდა ჩართონ საბჭოს საქმიანობაში, მაგალითად, მსგავსი კრიტერიუმები აქვს დადგენილი ფინეთში ეთნიკური ურთიერთობების მრჩეველთა საბჭოს:

- *უნარი, წარმოადგინონ შესაბამისი თემი*
- *იმ ჯგუფის რაოდენობა, რომელსაც უმცირესობათა ეს ორგანიზაცია წარმოადგენს*
- *საბჭოს მანდატთან დაკავშირებული ცოდნა*
- *იმ ჯგუფის ექსპლუზიის რისკები, რომელსაც ეს ორგანიზაცია/ასოციაცია წარმოადგენს*
- *ორგანიზაციული უნარები.*

*იმ შემთხვევებში, როდესაც უმცირესობის ყველა ჯგუფის წარმომადგენლობა შეუძლებელია, კომიტეტი სახელმწიფოებს მოუწოდებს, წარმომადგენლობა როტაციის პრინციპით დაადგინონ (დიდი ბრიტანეთის შემთხვევაში მსგავსი რეკომენდაცია გასცა კომიტეტმა). ასევე, კიდევ ერთი გზა მონაწილეობის გასაზრდელად არის თემატური სამუშაო ჯგუფების შექმნა ძირითადი საკონსულტაციო მექანიზმის გარდა, სადაც თემატურად ის ჯგუფები და წარმომადგენლები ჩაერთვებიან, რომელთაც სპეციფიკური გამოწვევები აქვთ.<sup>18</sup>*

სახელმწიფო უწყებებსა და უმცირესობებს შორის პირდაპირი დიალოგის უზრუნველსაყოფად, საკონსულტაციო მექანიზმი უნდა შედგებოდეს ხელისუფლების და უმცირესობის წარმომადგენლებისგან. მრჩეველთა კომიტეტი ხელისუფლებებს მოუწოდებს, რომ დომინანტი პოზიციები არ ეკავოთ ოფიციალურ პირებს. უმცირესობის პოზიციები უნდა შეივსოს ან არჩევნით ან დანიშვნით. უმეტეს შემთხვევაში უმცირესობის წარმომადგენლები იმ პირებს ასახელებენ საბჭოს წევრებად, რომლებსაც შემდეგ მთავრობა ნიშნავს.

საკონსულტაციო მექანიზმების ეფექტიანობის შესამოწმებლად მათი რამდენიმე ძირითადი მახასიათებელი გამოიყოფა. თუკი ეს ფუნქციები და უნარები აქვს საკონსულტაციო მექანიზმს, მაშინ ის შეიძლება მივიჩნიოთ ეფექტიანად.

### დღის წესრიგის შედგენა

საკონსულტაციო ორგანოები, პროაქტიული თუ რეაქტიული თვისებებიდან გამომდინარე, განსხვავდებიან. ზოგიერთ ქვეყანაში ასეთ ორგანოებს მხოლოდ საკონსულტაციო და

<sup>17</sup> First opinion Lithuania, para. 79

<sup>18</sup> UK, ACFC/OP/II(2007) 003 para. 243.

სიმბოლური ფუნქცია აქვთ, რაც იმას ნიშნავს, რომ ისინი რეაგირებენ მხოლოდ წინადადებებზე და რეპორტებზე, რასაც მთავრობა მათ წარუდგენს (მაგალითად, ასეა ესპანეთში). თუმცა უფრო ეფექტიანია მექანიზმები, სადაც დღის წესრიგი წევრებს შორის კონსულტაციის და კონსენსუსის საფუძველზე დგება და სადაც მათ შეუძლიათ საკითხების წამოყენება, რეკომენდაციების მომზადება და მონიტორინგის განხორციელება. ამის საპირწონედ, არის გამოცდილებები, სადაც საკონსულტაციო ორგანოები თვითონ განსაზღვრავენ თავიანთ დღის წესრიგს (ლიეტუვა) და უმცირესობის წევრებს აქვთ შესაძლებლობა, გამოთქვან მოსაზრება ან წარადგინონ წინადადებები (პოლონეთი). ეს უკანასკნელი ასევე გულისხმობს სამოქალაქო საზოგადოების ინდივიდუალური წევრების მიერ საკონსულტაციო მექანიზმისთვის თავიანთი მოთხოვნების წაყენებას (ბულგარეთი).

#### გამჭვირვალობა და ღიაობა

საკონსულტაციო ორგანოს შესახებ ძირითადი ინფორმაცია, დებულება, მთავარი პოლიტიკის დოკუმენტი, წევრები, შეხვედრების დღის წესრიგი და მიმდინარეობა - საზოგადოების წევრებისთვის ღია უნდა იყოს. საბჭო უნდა წარადგენდეს წლიურ ანგარიშებს თავისი საქმიანობის შესახებ.

#### ქმედებების ეფექტიანობა და თანმიმდევრულობა

დიალოგი უნდა იყოს ინსტიტუციონალიზებული და რეგულარული, შეხვედრები უნდა იყოს ხშირი და არ უნდა იყოს მათ შორის ხანგრძლივი ჩავარდნები. წევრების ხშირი და არარეგულარული ცვალებადობა ასევე კრიტიკის საგანია. საკონსულტაციო მექანიზმებს უნდა ჰქონდეთ ადეკვატური რესურსები და ინფრასტრუქტურა. მრჩეველთა კომიტეტი ხშირად აკრიტიკებს ისეთ საკონსულტაციო მექანიზმებს, რომელთა შეხვედრებიც არ არის ხშირი, რეგულარული და სადაც არ არსებობს მუდმივი დიალოგის მექანიზმი უმცირესობებისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე.<sup>19</sup>

#### საქმიანობისთვის საჭირო რესურსები

ლუნდის რეკომენდაციების თანახმად, საკონსულტაციო საბჭოების ეფექტიანი საქმიანობისთვის, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ადეკვატური რესურსების არსებობას. არსებობს მოსაზრება, რომ სახელმწიფოს მიერ კონკრეტული საკონსულტაციო მექანიზმების დაფინანსება, შესაძლოა ამცირებდეს ამ მექანიზმების დამოუკიდებლობას. სახელმწიფოებს ეკისრებათ პოზიტიური ვალდებულება, რომ უზრუნველყონ ფინანსური რესურსები უმცირესობების საკონსულტაციო საბჭოებისთვის, რათა მხარდაჭერილი იყოს მათი ჩართულობა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. დაფინანსება საკონსულტაციო საბჭოებს უნდა ეძლეოდეთ **უპირობოდ**, რაც ასევე გულისხმობს მათ სრულ დამოუკიდებლობას.

---

<sup>19</sup> First opinion on Ukraine, para. 72.

საკონსულტაციო საბჭოების დაფინანსება სამი ძირითადი მიზნით არის საჭირო: 1) ტექნიკური მხარდაჭერისთვის, იმისათვის რათა უზრუნველყოფილი იყოს საბჭოების ეფექტიანი ფუნქციონირება, რეგულარული შეხვედრები და სხვ; 2) პროექტების და აქტივობების განსახორციელებლად; 3) უმცირესობების ჯგუფების და ასოციაციების მხარდასაჭერად, რომელიც საკონსულტაციო საბჭოების გავლით ხდება.

### 3. საერთაშორისო გამოცდილება

საერთაშორისო გამოცდილება, უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის გაძლიერების თვალსაზრისით, მრავალმხრივია. ეს გამოცდილება, როგორც საუკეთესო, ისე უარყოფითი თვალსაზრისით, შეიძლება გათვალისწინებული იყოს უკეთესი სისტემის დასაწერად.

ევროპის საბჭოს ჩარჩო კონვენციის წევრი ქვეყნების პრაქტიკაში შეინიშნება უმცირესობების საკონსულტაციო მექანიზმებთან დაკავშირებული რეგულაციების იშვიათობის ზოგადი ტენდენცია. შესაბამისად, ისინი ვერ ქმნიან სპეციალიზებულ, პირდაპირ და ინსტიტუციონალიზებულ საკონსულტაციო სტრუქტურებს. **FCNM მრჩეველთა კომიტეტი ჩარჩო კონვენციის აღსრულების მონიტორინგის დროს, ხშირად მიუთითებდა სახელმწიფოებს ისეთ სერიოზულ დარღვევებზე, როგორც არის საკონსულტაციო მექანიზმებში წევრთა არჩევის ბუნდოვანი პროცესი, გამჭვირვალობის და ლეგიტიმურობის ნაკლებობა, გარე მოსაზრებების გაფილტვრა, დისფუნქციურობა, შეხვედრების არარეგულარულობა, აქტივობების არათანმიმდევრულობა და ფინანსური მხარდაჭერის არქონა.**<sup>20</sup> ამ მექანიზმებს, სახელმწიფოები, როგორც წესი, არ აღიქვამენ სერიოზულად, თუმცა ხელისუფლების ჩართულობის და თანამშრომლობის გარეშე, საკონსულტაციო მექანიზმები არაეფექტიანია და მხოლოდ ფასადს ქმნის სახელმწიფოსთვის უმცირესობების დაცვის რეჟიმის არსებობის თვალსაზრისით.<sup>21</sup>

**გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში** მუნიციპალიტეტების დებულებებით არის გათვალისწინებული მოქალაქეთა თანამონაწილეობის პროცედურები. მათ შორის არის ისეთი ინსტრუმენტები, როგორცაა მოქალაქეთა მოთხოვნა (Bürgerbegehren) და მოქალაქეთა გადაწყვეტილება (Bürgerentscheid): მოქალაქეებს უფლება აქვთ, განცხადება შეიტანონ მოთხოვნით იმის შესახებ, რომ გარკვეულ საკითხზე თავად სურთ გადაწყვეტილების მიღება. მოქალაქეთა გადაწყვეტილება ადგილობრივი პოლიტიკისათვის მნიშვნელოვან საკითხზე კენჭისყრის შედეგია, ამ პროცედურის კერძო შემთხვევაა. „საკრებულოს მოთხოვნა“ (Ratsbegehren), როცა პირიქით, თავად საკრებულო ფიქრობს, რომ გარკვეულ საკითხზე საჭიროა მოქალაქეების კენჭისყრა გაიმართოს და გადაწყვეტილება ისე იქნეს მიღებული.

გარდა ამისა, ცენტრალურ დონეზე, გერმანიაში არსებობს უმცირესობათა საბჭო, რომელიც შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურის ქვეშ საქმიანობს. ის შედგება იმ ოთხი ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლისგან, რომელიც გერმანიის ფედერაციაში უმცირესობად არის აღიარებული - დანები, ფრისანები, სინტი და ბოშა მოსახლეობა. საბჭოს მთავარი ამოცანაა, გერმანიის ძირითად კანონებში შეიტანოს უმცირესობის დაცვის შესაბამისი ნორმები, ასევე,

<sup>20</sup> ECMI handbook, Compilation of lectures, Participation of Minorities in Public Life pg 56.

<sup>21</sup> ibid.



წახალისოს უმცირესობათა ინტერესები ფედერალურ მთავრობასთან და პარლამენტთან ამ ინტერესების წარდგენის გზით.

**ესტონეთში** 1993 წლიდან შექმნილია ეროვნული უმცირესობების საპრეზიდენტო მრგვალი მაგიდა. მისი შექმნის მთავარი განმაპირობებელი მიზეზი იყო ესტონეთში მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირების, უმეტესად რუსულ ენაზე მოსაუბრეების, დიდი რაოდენობა. თუმცა შემდგომში, გრძელვადიან პერსპექტივაში ინტეგრაციის პოლიტიკის განვითარების თვალსაზრისით, ამ მექანიზმის როლი გაფართოვდა. ის ასევე არის ფორუმი მნიშვნელოვან პოლიტიკურ საკითხებზე დიალოგის გასამართად.

**ფინეთის** გამოცდილება სამი („Sami“) უმცირესობებთან მიმართებით, ასევე საინტერესოა. სამი არის უმცირესობა ჩრდილოეთ ფინეთის ტერიტორიაზე, ისინი ასევე ცხოვრობენ შვედეთში, ნორვეგიასა და რუსეთში, აქვთ თავისი ენა და კულტურა. ჯამში, ფინეთში 10.000-მდე სამი ცხოვრობს. 1995 წლიდან, ფინეთში, საკონსტიტუციო ცვლილებები შეიტანეს ამ ჯგუფის კულტურული ავტონომიის შესანარჩუნებლად და უფლებების განსამტკიცებლად. მათ შეუძლიათ თავიანთი ენა გამოიყენონ სასამართლოში, ასევე სახელმწიფო და მუნიციპალურ დონეზე იურისდიქციულ და ადმინისტრაციულ სფეროებში. 2012 წლიდან სამის წარმომადგენელმა რეზიდენტმა ფინეთში შეიძლება დაარეგისტრიროს „სამი“, როგორც მშობლიური ენა. პარლამენტის დადგენილებები და სხვა სამთავრობო გადაწყვეტილებები ითარგმნება სამის ენაზე. გეოგრაფიული დასახელებები, იქ, სადაც ეს ადამიანები ცხოვრობენ, წერია სამის ენაზე. 1996 წლიდან აქვთ ცალკე ავტონომიური პარლამენტი, რომელიც 4 წელიწადში ერთხელ აირჩევა და იღებენ გადაწყვეტილებას, როგორ უნდა დაიხარჯოს ეროვნულ საერთო ბიუჯეტში სამისთვის გამოყოფილი თანხა. სამის პარლამენტი ასევე წარადგენს ინიციატივებს ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ეხება სამის ენას, კულტურას, მათი ხალხის როგორც აბორიგენის სტატუსს. პარლამენტს არ აქვს ძლიერი პოლიტიკური ძალაუფლება, მაგრამ პარლამენტს მიმართავენ ისეთ საკითხებზე კონსულტაციისთვის, როგორც არის წიაღისეულის მოპოვება, სოციალური საკითხების დაგეგმვა, სახელმწიფოს მიწის ლიზინგი, ეროვნული დაცული პარკების და ნაკრძალების შექმნა და ა.შ.

გარდა ამისა, ფინეთში 1998 წლიდან ფუნქციონირებს ეთნიკური უმცირესობის მრჩეველთა საბჭო/ბორდი (Advisory Board for Ethnic Relations (ETNO)). მთავრობა ნიშნავს საბჭოს წევრებს და ოპერირებს იუსტიციის სამინისტროს სტრუქტურაში. მთავარი მიზანია, იმიგრანტებს, ეთნიკურ უმცირესობებს, საჯარო მოხელეებს, პოლიტიკურ პარტიებს და სამოქალაქო სექტორს შორის დიალოგის ფორმატის და თანამშრომლობის გაძლიერება. 4 წელიწადში ერთხელ ინიშნება 34 ადამიანი და ისინი არიან ექსპერტები მიგრაციის, ინტეგრაციის, დისკრიმინაციის აკრძალვის მიმართულებით, ასევე წარმოადგენენ სხვადასხვა ენობრივ, რელიგიურ და კულტურულ თემს ფინეთში. ბორდს შეუძლია წარადგინოს რეკომენდაციები და ინიციატივები, მაგალითად, საკანონმდებლო რეფორმის დროს. ეროვნულ მრჩეველთა ბორდს ჰყავს 7 რეგიონული ბორდი.

**ნორვეგიაში**, ფინეთის მსგავსად, არის ე.წ. Kontaktforums, რომელიც არის ფორუმი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და უმცირესობებს შორის შეხვედრისთვის. როგორც წესი, ზოგადი შეხვედრები ყოველწლიურად იმართება, ისევე როგორც ცალკე შეხვედრები თითოეულ

ეთნიკურ უმცირესობასთან. კიდევ ერთი დიალოგის ფორმატი ნორვეგიაში, არის ე.წ. KIM, ეს არის კომიტეტი, რომელსაც ნიშნავს ნორვეგიის მთავრობა უმცირესობებთან დიალოგის მხარდასაჭერად. კომიტეტში ინიშნება 35 ადამიანი 4 წელიწადში ერთხელ. ისინი წარმოადგენენ იმიგრანტთა თემებზე მომუშავე ორგანიზაციებს, პოლიტიკურ პარტიებს, ცენტრალურ საჯარო ადმინისტრაციას და მუნიციპალურ ერთეულებს.

ზოგიერთ ქვეყანას აქვს **სპეციალური მრჩეველთა საბჭოები ან საკონსულტაციო ფორუმები**. მაგალითად, შვედეთს და ფინეთს აქვთ მრჩეველთა ბორდები ბოშა თემის საკითხებისთვის (Advisory Board on Romani Affairs (RONK)). მთავარი მიზანია ბოშების თანაბარი მონაწილეობის წახალისება საზოგადოებაში, მათი საცხოვრებელი პირობების, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება და კულტურის წახალისება. ფინეთში RONK-ის ფუნქციები მიზნულია სოციალურ საქმეთა სამინისტროსთან. ეს გამომდინარეობს იქიდან, რომ ბოშების მთავარი პრობლემები სოციალურ საკითხებს უკავშირდება. ბორდს ნიშნავს მთავრობა სამ წელიწადში ერთხელ, 18 წევრით, წევრთა ნახევარს წარმოადგენენ ბოშები და ნახევარს - სხვადასხვა სამინისტრო. იმისათვის, რათა მისი საქმიანობა ეფექტიანი იყოს, ჰყავს მუდმივმოქმედი გენერალური სამდივნო და მდივანი. RONK-ს აქვს რამდენიმე რეგიონული ოფისი ფინეთში.

#### **შვედეთი:**

უმცირესობებისთვის, გარდა SAMI მოსახლეობისა, შვედეთში არ არის შექმნილი არცერთი საკონსულტაციო მექანიზმი, თუმცა შვედეთი აქტიურად იყენებს ad hoc კონსულტაციების პრაქტიკას. ეს მექანიზმი FCNM მრჩეველთა საბჭომ არ შეაფასა ეფექტიან მექანიზმად და რეკომენდაცია გაუწია, შექმნილიყო სპეციალური კონსოლიდირებული სტრუქტურები ასეთი კონსულტაციებისთვის.<sup>22</sup>

#### **რუმინეთი:**

ეროვნულ უმცირესობათა საბჭო რუმინეთში 1993 წლიდან საქმიანობს მთავრობის სამდივნოს ქვეშ. საბჭო მთავრობის საკონსულტაციო ორგანოა, თუმცა მას არ გააჩნია ცალკე სამართლებრივი პირის სტატუსი. ის შედგება ყველა იმ უმცირესობის ორგანიზაციის წარმომადგენლისგან, რომელიც რუმინეთის პარლამენტშია წარმოდგენილი.

საბჭოს ფუნქციებში შედის საკანონმდებლო ინიციატივების წამოყენება, ეროვნულ უმცირესობათა სოციალური და კულტურული ცხოვრების გასაუმჯობესებლად შესაბამისი ინიციატივების წამოყენება, საბჭოს ასევე შეუძლია წარმოადგინოს ინიციატივები განათლების მიმართულებით და სხვა ადმინისტრაციული ზომების გაუმჯობესების თვალსაზრისით. საბჭო იკრიბება პლენარულ სხდომებზე სამ თვეში ერთხელ, ისევე როგორც საბჭოს სხვა ქვეკომიტეტები (განათლების, კულტურის, მასმედიის, ფინანსური საკითხების,

---

<sup>22</sup> See Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, "Opinion on Norway" (Council of Europe, Strasbourg, 2002), at <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_1st\\_OP\\_Norway\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Norway_en.pdf)>

კანონმდებლობის, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან ურთიერთობის, და სხვა ქვეკომიტეტები). საბჭოსთან მიმართ FCNM მრჩეველთა კომიტეტის კრიტიკა დაკავშირებული იყო მის წევრობასთან, ვინაიდან საბჭო წევრობის უფლებას აძლევს ერთი უმცირესობის ჯგუფიდან მხოლოდ ერთ წარმომადგენელს და გამორიცხავს პარლამენტში სხვა ორგანიზაციების წარმომადგენლობას. ასევე, ის ფაქტი, რომ საბჭოს არ აქვს სამართლებრივი სტატუსი, თავისი პერსონალი და ადმინისტრაციული შენობა, ნიშნავს იმას, რომ მისი ეფექტიანობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას. გარდა ამისა, მრჩეველთა კომიტეტის მოსაზრებებში განმარტებული იყო, რომ საბჭო ყოველთვის ადეკვატურად არ პასუხობს უმცირესობათა საბჭოს რჩევებს, როდესაც იღებს ახალ კანონმდებლობას და ამით აზიანებს უმცირესობების უფლებებს.<sup>23</sup>

გარდა ამისა, რუმინეთში ბოშა უმცირესობებისთვის არსებობს მაღალი დონის წარმომადგენლობა სამთავრობო აპარატში, კერძოდ, არის თანამდებობა - სახელმწიფო კანცლერი ბოშების საკითხებზე პრემიერ-მინისტრის აპარატის ქვეშ, რომელიც ბოშა თემის მიერ 2012 წელს დაინიშნა, თუმცა რადგან ეს საპატიო, აუნაზღაურებელი პოზიცია იყო, მისი ეფექტიანობა და გავლენები, დანიშვნის შემდეგ, ნაკლებად გამოჩნდა.

#### **მოლდოვა:**

მოლდოვაში ინტერეთნიკური ურთიერთობების ბიუროს ქვეშ არსებობს ეთნოკულტურული ორგანიზაციების საკოორდინაციო საბჭო, რომელიც 100-მდე ორგანიზაციას აერთიანებს, და რომლებიც წარმოადგენენ 19 ეროვნული უმცირესობის ჯგუფს. საკოორდინაციო საბჭოს აქვს საჯარო საკონსულტაციო ორგანოს სტატუსი, რომელიც ერთგვარი ხიდია ხელისუფლებას და უმცირესობის თემებს შორის. უმცირესობათა ორგანიზაციები ჩართულები არიან გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მათი ინტერესთა სფეროების შესაბამისად. საბჭო არის მიზანმიმართული, რომ უზრუნველყოს ინტერეთნიკური კონტაქტების დამყარება, მათი ერთობლივი ჩართულობა საერთო პრობლემების მოგვარებაში და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა.

#### **სერბეთის გამოცდილება:**

სერბეთში არსებობს რამდენიმე მექანიზმი იმის სადემონსტრაციოდ, რომ აქ აღიარებულია ეთნიკური უმცირესობების სპეციალური უფლებები და იღებენ ზომებს/მექანიზმებს, რათა უმცირესობებმა ისევე თავისუფლად ისარგებლონ იმ შესაძლებლობებით, რაც უმრავლესობის წევრებს აქვთ. სერბეთმა საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ დონეზე, ისევე როგორც დამოუკიდებლად, არაერთი მექანიზმი გამოსცადა:

- 1) საპარლამენტო სამუშაო ორგანოები - სპეციალური საპარლამენტო ბორდი, რომელსაც აქვს უფლებამოსილება, იმუშაოს ეთნიკური უმცირესობების უფლებებზე ექსკლუზიურად ან ზოგად უფლებებთან ერთად. ამგვარი მექანიზმის დანერგვის მთავარი ამოცანაა, უზრუნველყოს უმცირესობების ზეგავლენა კანონმდებლობაზე. ამგვარი ორგანოების

<sup>23</sup> ECMI, Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, 2015. pg, 31.



არსებობა, როგორც წესი, გულისხმობს რეგულარულ კომუნიკაციას ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებთან და შესაბამის ორგანოებთან, რომლებიც საჭიროა პრობლემებისა და მათი გადაჭრის გზების გამოსაკვეთად. მას ასევე ეკისრება საპარლამენტო კონტროლის ფუნქცია. ამ ორგანოების მუშაობის ხარისხი მეტწილად დამოკიდებულია თემის წარმომადგენლების მიერ შესაბამისი აქტუალური საკითხების წამოყენებაზე. მნიშვნელოვანია, რომ საბჭოს შემადგენლობაში უმცირესობები აქტიურად იყვნენ წარმოდგენილნი, მაგალითად, შეიძლება დაკონკრეტდეს უმცირესობებს მიკუთვნებული წევრების მინიმალური რაოდენობა.

სერბეთის მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან, უმცირესობების საკითხებზე ყოველთვის არსებობდა შესაბამისი საბჭო. დღეს ეს საბჭო არის ადამიანის უფლებათა, უმცირესობის უფლებათა და გენდერული თანასწორობის საბჭო. 17 წევრისგან შემდგარი საბჭო ზედამხედველობს უმცირესობების უფლებებთან დაკავშირებული საერთაშორისო შეთანხმებების შესრულებას. საბჭოს უშუალო კომუნიკაცია აქვს ეთნიკურ უმცირესობათა ეროვნულ საბჭოსთან. საბჭოს შემადგენლობის განსაზღვრის წესი არ არის დაკონკრეტებული, რაც საფრთხეს უქმნის მისი საქმიანობის ეფექტიანობას. დებულებაში ცალსახად არ არის გარანტირებული, რომ ბორდში წარმოდგენილნი უნდა იყვნენ ეთნიკური უმცირესობები, არც მინიმალურ წევრთა რაოდენობაა განსაზღვრული.

- 2) დამოუკიდებელი ინსტიტუციები უმცირესობათა უფლებების დასაცავად - ომბუდსმენის ოფისი.
- 3) უმცირესობათა ეროვნული საბჭო - მისი დაფუძნება განპირობებული იყო უმცირესობათა უფლებების 2001 წლის აქტით. ეროვნულ უმცირესობათა წევრებმა შეიძლება აირჩიონ საკუთარი საბჭო იმისათვის, რათა თვითმმართველობამ დაიცვას მათი ენა, დამწერლობა, განათლება, ინფორმაცია და კულტურა. საბჭოები იქმნება ეროვნულ უმცირესობათა კონკრეტული ჯგუფის წარმოსადგენად, და მათი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩასართავად. ამგვარ საბჭოებს ძირითადად 15-35 წევრი ჰყავს ხოლმე, გააჩნია უმცირესობათა რაოდენობას. ისინი ფუნქციონირებენ 4 წლის განმავლობაში. ეროვნულ საბჭოებს აქვთ სხვადასხვა კომპეტენცია. შიდა ორგანიზების და სტრუქტურის განსაზღვრის მიღმა, მათ მხოლოდ საკონსულტაციო ფუნქცია აკისრიათ. ასევე შეუძლიათ წარადგინონ რეკომენდაციები და მოსაზრებები სახელმწიფო უწყებებში ზემოაღნიშნულ 4 თემასთან დაკავშირებით. მოსაზრებები არ არის სამართლებრივად სავალდებულო ხასიათის, თუმცა გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებს აქვთ ვალდებულება, რომ გადაწყვეტილების მიღებამდე მიმართონ საბჭოს მოსაზრებისთვის. ნებისმიერი გადაწყვეტილება, რომელიც კონსულტაციის გარეშე მიიღება, ბათილია.

საბჭოს წევრები შეიძლება ორი გზით იყვნენ არჩეული - პირდაპირი ან არაპირდაპირი წესით. უმცირესობები თვითონ წყვეტენ მოდელს. ორივე მოდელი მოითხოვს საარჩევნო სიების წინასწარ ფორმირებას. გადაწყვეტილებას არჩევნების შესახებ იღებს სახელმწიფოს შესაბამისი უწყება და სამინისტრო ახორციელებს ამ არჩევნების ადმინისტრირებას.

საბჭოები ფინანსდება ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან, ასევე შეუძლიათ მიმართონ დონორებსაც. როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, საბჭოს მუშაობისთვის, ინსტიტუციის მხარდაჭერად და ორგანიზაციული მიზნებისთვის, საჭიროა ფინანსური

რესურსები. სამინისტრო ზედამხედველობს ეროვნულ საბჭოს, ასევე მართავს მის ფინანსურ რესურსებს.

- 4) ინტერეთნიკური ურთიერთობების საბჭო - სერბეთში ეს მექანიზმი თვითმმართველობის დონეზეა შექმნილი. მათი მთავარი ფუნქციაა ისეთ საკითხებზე მოლაპარაკება/დელიბერაცია, რომლებიც უმცირესობათა თანასწორობის დაცვას და გაუმჯობესებას ეხება. სავალდებულოა, რომ მსგავსი საბჭო არსებობდეს ყველა მრავალეთნიკურ დასახლებაში. ამიტომ სამუშაო ჯგუფები შედგება ყველა უმცირესობის წარმომადგენლისგან, საბჭოს სტრუქტურა და მუშაობა რეგულირდება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტებით. ისინი საკონსულტაციო ფუნქციის ორგანოები არიან. მრავალეთნიკურ დასახლებაში განისაზღვრება ის არეალი, სადაც 5%-ზე მეტი უმცირესობის წარმომადგენელი ცხოვრობს, ან თუ ჯამურად უმცირესობების კონკრეტული ჯგუფის რაოდენობა მთლიან მოსახლეობაში 10%-ზე მეტია.

#### 4. საკონსულტაციო მექანიზმები საქართველოში

საკონსულტაციო მექანიზმებს არსებითი მნიშვნელობა აქვს პოლიტიკურ დღის წესრიგში ეთნიკური უმცირესობების საჭიროებების, უფლებების და ინტერესების დასაყენებლად და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე მათი გავლენის გასაზრდელად. ამავე დროს, საკონსულტაციო მექანიზმები დელიბერაციისა და ინტერეთნიკური დიალოგის, მშვიდობისა და სოლიდარობის ხელშეწყობი სივრცეებია და მას მნიშვნელოვანი სოციალური დატვირთვაც გააჩნია. თუმცა, მნიშვნელოვანია აღნიშნოს, რომ საკონსულტაციო მექანიზმები უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის ერთ-ერთი ფორმაა და არსებითია სახელმწიფოს ჰქონდეს სხვა სპეციალური მექანიზმები და მიდგომები ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური რეპრეზენტაციისა და მონაწილეობის გასამდიერებლად. მით უფრო იმ ისტორიულ და პოლიტიკურ მოცემულობაში, როცა დომინანტური პოლიტიკური წესრიგი ეთნიკურ უმცირესობებს სახელმწიფოსთან იდენტიფიკაციის, პოლიტიკური ძალაუფლების, უფლებებისა და რესურსების სამართლიანი გაზიარების სათანადო შესაძლებლობებს არ აძლევს. სამწუხაროდ, საქართველოში, სადაც ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკასა და საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობა სუსტია, პოლიტიკური მონაწილეობის წამახალისებელი არცერთი სპეციალური მექანიზმი არ არსებობს არც ადგილობრივი თვითმმართველობის, და არც ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე.<sup>24</sup> ამასთან, არსებული საკონსულტაციო მექანიზმები სუსტად უზრუნველყოფენ უმცირესობების ჯგუფების სახელმწიფოსთან რეგულარული და ინსტიტუციონალიზებული დიალოგის ფორმატებს.

ჩვენს რეალობაში ძირითად საკონსულტაციო მექანიზმს საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისთან არსებული ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭო წარმოადგენს, რომელიც 2005 წლიდან ფუნქციონირებს. საბჭოში გაერთიანებულია ეთნიკურ უმცირესობათა საკითხებზე მომუშავე

<sup>24</sup> მესამე მოსაზრება საქართველოზე, 2019 წ. 7 მარტი, გვ. 7. იხილეთ: <https://rm.coe.int/3rd-op-georgia-en/1680969b56>

ოთხმოცზე მეტი ორგანიზაცია როგორც დედაქალაქიდან, ისე რეგიონებიდან. საბჭო არსებითად დემოკრატიული, ავტონომიურად თვითორგანიზებული პლატფორმაა და სახალხო დამცველის ქვეშ არსებობა მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი გარანტიაა. ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭოს ძირითადი ამოცანებია: 1. ეთნიკურ უმცირესობებსა და ხელისუფლებას შორის კონსულტაციებისა და დიალოგის წახალისება; 2. უმცირესობებთან დაკავშირებული პოლიტიკისა და პროგრამების შემუშავების პროცესში რეკომენდაციებისა და შენიშვნების შეთავაზება; 3. უმცირესობათა უფლებების დარღვევისა და კონფლიქტური სიტუაციების წარმოქმნისას დროული რეაგირება; 4. სახალხო დამცველისა და სხვა თანამდებობის პირებისათვის რეკომენდაციების მომზადება. ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭოს მნიშვნელოვანი როლი აქვს შესრულებული სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში, ასევე, მისი მონიტორინგის პროცესში. საბჭოს როლი ასევე დიდია ეთნიკური უმცირესობების წინაშე მდგარი გამოწვევების გამოვლენაში. თუმცა ხელისუფლებების მხრიდან ეთნიკური უმცირესობების საკითხების მიმართ დაბალი ინტერესის და სათანადო პოლიტიკური ნების არარსებობის გამო, საბჭო ვერ გახდა სახელმწიფო უწყებებთან რეგულარული და ინსტიტუციონალიზებული დიალოგის პლატფორმა. აღნიშნული საბჭო კანონით განსაზღვრული წესით არ არის ჩართული საპარლამენტო საქმიანობაში და მთავრობის მიერ ადამიანის უფლებებსა და პოლიტიკასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების პროცესში. ამასვე ადასტურებს ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტის მესამე დასკვნა, სადაც მითითებულია, რომ სახალხო დამცველის აპარატის ფარგლებში არსებული საბჭო ხელსაყრელი საკონსულტაციო მექანიზმია, თუმცა საკონსულტაციო სისტემა არ არის სისტემური და ფორმალიზებული სახელმწიფო ორგანოებთან.

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან არსებული პლატფორმები ვერ აზღვევს და ავსებს არსებულ სივრცეებს. ამ უწყებაში მოქმედებს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე შექმნილი სამთავრობო კომისია, რომელსაც არსებითად არა საკონსულტაციო, არამედ საკოორდინაციო მანდატი აქვს (და ამდენად არც კი შეიძლება ჩაითვალოს საკონსულტაციო მექანიზმად). კომისიის შემადგენლობაში შედიან სხვადასხვა სახელმწიფოს ცენტრალური უწყებების და თვითმმართველობების წარმომადგენლები.<sup>25</sup> კომისიის ძირითადი ამოცანებია: ა) სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების კოორდინაცია/ხელშეწყობა; ბ) სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშგება და შეფასება; გ) სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით წინადადებებისა და რეკომენდაციების მომზადება; ასევე, სამოქალაქო ინტეგრაციის პროცესში მიმდინარე აქტუალური საკითხების განხილვა. სამთავრობო კომისიას ორგანიზებული აქვს სხვადასხვა სამუშაო-თემატური ჯგუფი. ისინი პერიოდულად თავად აპარატის ინიციატივით იკრიბებიან და რეგულარული წესით არ ფუნქციონირებენ. 2019 წლის იანვრიდან სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან ჩამოყალიბდა საკონსულტაციო საბჭო, რომელშიც მონაწილეობენ უმცირესობის და ექსპერტული წრეების წარმომადგენლები. საბჭოს

<sup>25</sup> იხ. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №122, 2020 წ. 20 თებერვალი.

არ აქვს საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრული მანდატი და ფუნქციები, არც მუდმივი და სისტემური მუშაობის რეგლამენტი, საბჭოს წევრები კი, სახელმწიფო მინისტრის პირადი გადაწყვეტილებით განისაზღვრებიან. ამდენად, აშკარაა, რომ არათუ პარლამენტისა და მთავრობის დონეზე, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დონეზეც კი არ არსებობს ეთნიკური უმცირესობების ინკლუზიური/წარმომადგენლობითი, რეგულარული და მდგრადი საკონსულტაციო პლატფორმა, რომელსაც ის რეგულარულად უსმენს და ანგარიშს აბარებს.

ცხადია, რომ ამ პირობებში ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ხდება, პოლიტიკისა და ადამიანის უფლებების მნიშვნელოვან საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღების დროს, პარლამენტსა და მთავრობას სახალხო დამცველთან მოქმედ ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭოსთან რეგულარული, ღია და დემოკრატიული, კანონის საფუძველზე გაწერილი კონსულტაციების ვალდებულება ჰქონდეს.

ამ პირობებში დღის წესრიგში ასევე დადგება ამ პლატფორმებში არსებული მრავალრიცხოვანი წევრების წარმომადგენლობის წესების დადგენის აუცილებლობა, რომელიც ინკლუზიურობის, დემოკრატიისა და ღიაობის პრინციპებს უნდა ეფუძნებოდეს და ყველა ეთნიკურ ჯგუფს აძლევდეს ხმის მიწვდენის, წარმომადგენლობისა და მონაწილეობის შესაძლებლობას და მინიმუმდე დაჰყავდეს ხელისუფლების მხრიდან წევრების კონტროლისა და ინსტრუმენტალიზების რისკები.

რაც შეეხება თვითმმართველობის დონეზე უმცირესობათა საკონსულტაციო მექანიზმებს, ცალკეულ რეგიონებში, სადაც უმცირესობები კომპაქტურად არიან დასახლებული, სახელმწიფო რწმუნებულის აპარატთან შექმნილია საკონსულტაციო საბჭოები, რომლებიც ზოგადად სამოქალაქო ჩართულობის ფუნქციებს ითავსებენ და არ არის უშუალოდ გამიზნული უმცირესობათა საკონსულტაციო მექანიზმებად. თუმცა არსებული მექანიზმების ფუნქციონირება აჩვენებს, რომ ის რეგულარულად არ იკრიბება და არც მათი მანდატია გარკვეული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ცალკე ნაწილი ეთმობა მოქალაქეების მონაწილეობას თვითმმართველობის განხორციელებაში, და ის დეტალურად აღწერს მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს, როგორცაა: ა) დასახლების საერთო კრება - ეს არის სოფლის/დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვაში, მათ გადაწყვეტასა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე მათი ინიცირების პროცესებში მოქალაქეთა ქმედით ჩართულობას; ბ) პეტიცია - მოსახლეობას აქვს საკრებულოში დადგენილების პროექტის პეტიციის წესით ინიცირების შესაძლებლობა. პეტიციის წარდგენის უფლება აქვს რეგისტრირებული ამომრჩევლის 1%-ს, ასევე, საერთო კრებას. გ) სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და თბილისის რაიონის გამგებლის სათათბირო ორგანოა. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

მუნიციპალიტეტის მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში აქტიურ მოქალაქეთა ჩართვის ერთ-ერთი ფორმაა. მრჩეველთა საბჭო, ძირითადად, მოქალაქეთა მცირე ჯგუფისგან ფორმირდება. კოდექსის მიხედვით, მასში, სულ ცოტა, 10 წევრი უნდა შედიოდეს. საბჭოს წევრებს გამგებელი/მერი მათი პატიოსნების, გამოცდილების, პროფესიონალიზმის, პატივისცემისა და სხვა კრიტერიუმების გათვალისწინებით შეარჩევს. კოდექსის მიხედვით, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს და საბჭო უფლებამოსილი არ არის, თუ დარღვეულია კანონის ეს მოთხოვნა. კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ვალდებულია, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისა და სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტები, გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები, სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, აგრეთვე, სხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების სადამფუძნებლო დოკუმენტებში გაწერილია მრჩეველთა საბჭოს ვალდებულებები მერიის წინაშე, თუმცა არ არის გაწერილი მერიის ვალდებულებები საბჭოს წინაშე. ამასთანავე, ხელმიუწვდომელია საჯარო ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ ვინ არიან მრჩეველთა საბჭოს წევრები. დ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა - ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, წინასწარი შეტყობინების ან/და წინასწარი ნებართვის გარეშე დაესწროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის საჯარო სხდომებს. ე) მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა - მუნიციპალიტეტის მერი და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, წელიწადში ერთელ მაინც, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, მოსახლეობას წარუდგინონ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება აქვს, შეუზღუდავად დაესწროს მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის საჯარო ანგარიშების განხილვას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმები მიზნად ისახავს ყველა მოქალაქის, მათ შორის, ეთნიკური უმცირესობების საჭიროებების და წუხილების მუნიციპალიტეტში გადაწყვეტილების მიმდებ პირებამდე მიტანას. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული მექანიზმები ადგილობრივ დონეზე სუსტად მუშაობს და რეალური მონაწილეობის და დემოკრატიის პლატფორმებად არ არის ქცეული. ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად და ტრადიციულად დასახლებულ რეგიონებში ამას ემატება სისტემური გამოწვევები (ენის პოლიტიკა, ენის ცოდნა, დემოკრატიული პრაქტიკების სუსტი გამოცდილება, სუსტი რეპრეზენტაცია, გაუცხოების და უნდობლობის მაღალი დონე, სოციალური ფრუსტრაცია და ა.შ.), რომლებიც ამგვარი მექანიზმების ეფექტიან და რეალურ მუშაობას კიდევ უფრო ართულებს. თუმცა იმ კრიტიკის მიუხედავად, რაც ამ მექანიზმების მუშაობას შეიძლება მიემართებოდეს,<sup>26</sup> იმ რეგიონებში, სადაც

<sup>26</sup> იხ: ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის გაძლიერება მარნეულის მუნიციპალიტეტში, <https://emc.org.ge/ka/products/etnikuri-umtsiresobebis-politikuri-monatsileobis-gadzliereba-marneulis-munitsipalitetshi>; დასახლების საერთო კრებები - მოჩვენებითი დემოკრატია რეალური დემოკრატიის ნაცვლად: EMC მარნეულის მუნიციპალიტეტს მიმართავს:



ეთნიკური უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ, უმცირესობებისთვის ცალკე საკონსულტაციო მექანიზმები არ არსებობს, რომელიც ადგილზე მათ საჭიროებებსა და უფლებებზე ორიენტირებული პოლიტიკის გატარებისა და ინტერეთნიკური დიალოგის პლატფორმა გახდებოდა.

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ ჩვენს პოლიტიკურ სისტემაში საკონსულტაციო მექანიზმები მეტწილად თვითორგანიზების (სახალხო დამცველთან არსებული ეთნიკური უმცირესობების საბჭო) ან კონკრეტულ უწყებასთან ad hoc სამუშაო ჯგუფების ფორმატით არსებობს და მას საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების უმაღლეს ორგანოებთან მყარი და ინსტიტუციონალიზებული დიალოგის ფორმა არ აქვს. ამდენად, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია დაიწყოს საკონსულტაციო მექანიზმების გაძლიერების საკითხზე პოლიტიკური მსჯელობა და პოლიტიკის ცვლილების პროცესი, რომელიც საერთაშორისო სტანდარტებთან და გამოცდილებებთან ერთად, ეთნიკური უმცირესობების ორგანიზაციებთან და ამ თემაზე მომუშავე ორგანიზაციებთან დემოკრატიულ კონსულტაციებს დაეფუძნება.

რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობა ქვეყანაში დემოკრატიის საფუძველი და მოქალაქეების საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის ყველაზე ქმედითი და მნიშვნელოვანი პლატფორმაა. დემოკრატიის ამ დონეზე ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობის გაძლიერებას პოლიტიკური გაუცხოების დაძლევისა და უმცირესობების მნიშვნელოვანი საჭიროებების და უკმაყოფილებების გადაწყვეტის რესურსი აქვს. ამიტომ, მნიშვნელოვანია, ეთნიკური უმცირესობებისთვის რეალური, დემოკრატიული საკონსულტაციო მექანიზმები ასევე შეიქმნას სახელმწიფო რწმუნებულის აპარატის და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეებზე. ადგილებზე უფრო ინკლუზიური, დელიბერაციული პოლიტიკური გარემოს შესაქმნელად და ინტერეთნიკური/რელიგიური დიალოგის მხარდასაჭერად, საკონსულტაციო მექანიზმების შექმნას დამატებითი სოციალური დატვირთვა ექნება.

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), აღნიშნული ანგარიშის საფუძველზე, უახლოეს პერიოდში დაგეგმავს დისკუსიების ციკლს სახალხო დამცველთან და მასთან არსებულ ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭოსთან, სხვა აქტივისტებთან და ორგანიზაციებთან და სახელმწიფოს საკონსულტაციო მექანიზმების გაუმჯობესების კონკრეტულ ხედვებსა და გზებს შესთავაზებს.