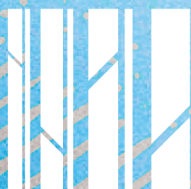


**სამოქალაქო
თანასწორობისა და
ინტეგრაციის სახელმწიფო
სტრატეგიის კრიტიკული
შეფასება**



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

შესავალი

2021 წლის 13 ივლისს საქართველოს მთავრობამ სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის ათწლიანი დოკუმენტი დაამტკიცა. მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტი ხანგრძლივ სამოქმედო პერიოდს მოიცავს, ის არ ითვალისწინებს არსებითად ახალ და გადამწყვეტი შინაარსის საკანონმდებლო, ინსტიტუციურ და პოლიტიკურ ცვლილებებს, რომელიც არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფებისთვის უფრო თანასწორი და სამართლიანი პოლიტიკური და სოციალური გარემოს შექმნას შეუწყობდა ხელს. დოკუმენტი რეალურად აგრძელებს წინა წლების გამოცდილების ინერციას და არ ითვალისწინებს არც ერთ ახალ სპეციალურ პოზიტიურ ღონისძიებას, რომელიც რომელიმე მიმართულებით არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ჩართულობას, მონაწილეობას და ხელმისაწვდომობას გაზრდიდა.

სტრატეგია ათწლიან პერიოდს მოიცავს და ინტეგრაციის პოლიტიკის 5 სტრატეგიულ მიმართულებას ფარავს: 1. სახელმწიფო ენა ინტეგრაციის მხარდასაჭერად; 2. ხარისხიან განათლებაზე ხელმისაწვდომობა; 3. თანასწორობა, სამოქალაქო და პოლიტიკური მონაწილეობა; 4. სოციალური და ეკონომიკური ინტეგრაცია; 5. კულტურათმშორის დიალოგი. მთავრობის მოსაზრებით, ეთნიკური უმცირესობების მხრიდან სახელმწიფო ენის შესწავლის პროცესი ინტეგრაციის პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ღერძი გახდება, რის გამოც ის ინტეგრაციის პოლიტიკის პირველად პრიორიტეტად არის მიჩნეული.

მნიშვნელოვანია, რომ ახალი სტრატეგიით მთავრობა ეთნიკური უმცირესობების განათლების მხარდაჭერის გაძლიერებას გეგმავს სკოლამდელი აღზრდის, სასკოლო და პროფესიული განათლების დონეებზე და აგრძელებს 1+4 პროგრამის მხარდაჭერას. ცალკე ხაზი უნდა გაესვას ეთნიკურ უმცირესობებზე ორიენტირებული სტატისტიკის წარმოებასა და სხვადასხვა სახელმწიფო პროგრამაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდასთან დაკავშირებული გეგმების მნიშვნელობას. ამასთან, ღირებულია, რომ მთავრობა აღიარებს ახალგაზრდების მხარდაჭერის და ჩართულობის მნიშვნელობას. თუმცა, სახელმწიფოს მიერ პრიორიტეტულად გამოცხადებული ამ მიმართულებების განხორციელების გზები დოკუმენტში მაინც ძალიან ზოგადი ფორმით არის წარმოდგენილი და სათანადო გაზომვის შესაძლებლობას არ იძლევა. მათ შორის, განათლების პოლიტიკის მიმართულებით, რომელიც სტრატეგიის მთავარი პრიორიტეტია, დოკუმენტი მომავალში ერთიანი პოლიტიკის შემუშავების იდეას ახსენებს და ეთნიკური უმცირესობების სკოლებში უკვე არსებული პროგრამების გადმოტანის, მასწავლებლების გადამზადებისა და საჭირო ინფრასტრუქტურისა და სასწავლო რესურსების შექმნის მიღმა, სპეციფიკურად ახალ მიდგომებს არ აზუსტებს. ამგვარი დეკლარაციული და ზოგადი შინაარსის გამო დოკუმენტით მიღწეული შედეგები არ არის განჭვრეტადი და ინტეგრაციის პოლიტიკაზე მრავალწლიანი სამთავრობო მუშაობის გამოცდილების ფონზე, ამგვარი მიდგომა კიდევ უფრო პრობლემური ჩანს.

სახელმწიფო ენა ინტეგრაციის მხარდასაჭერად და ხარისხიან განათლებაზე ხელმისაწვდომობა

ნებისმიერი სტრატეგიული დოკუმენტის პრიორიტეტები, მიზნები და ამოცანები ეფუძნება არსებული სიტუაციის და კონტექსტის ანალიზს. შესაბამისად, სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის დოკუმენტის სიღრმისეული შეფასება შეუძლებელი იქნებოდა ამ დოკუმენტის ყველაზე ვრცელი და ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილის, მესამე თავის, შეფასების გარეშე, სადაც სიღრმისეულად და დეტალურად მიმოხილულია ქვეყანაში არსებული მდგომარეობა სამოქალაქო თანასწორობის და ინტეგრაციის კუთხით. შეიძლება ითქვას, რომ დოკუმენტის ამ ნაწილშია თავმოყრილი ის ძირითადი მიგნებები და მონაცემები, რომელსაც ხუთივე სტრატეგიული პრიორიტეტი, მიზნები და ამოცანები ეყრდნობა. აღნიშნული ნაწილი, ერთი შეხედვით, მკითხველში ტოვებს შთაბეჭდილებას, რომ სტრატეგიის დოკუმენტის ავტორები და სახელმწიფო უწყებები კარგად ხედავენ არსებულ სიტუაციას. ამასთანავე, დოკუმენტის ამ ნაწილის ენა და პათოსი სახელმწიფო უწყებების საჯარო პოზიციონირებისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება და სამოქალაქო სექტორის, მათ შორის, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენელი თემის წევრებისა და აქტივისტების პოზიციებთან უფრო ახლოს დგას.

თუმცა, დოკუმენტის მესამე თავის ძირითადი ჩავარდნა არსებული პრობლემების, გამოწვევების და სირთულეების სიღრმისეული მიზეზების ვერდანახვაა. მესამე თავში დეტალურადაა აღწერილი, რომ (1) „არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფებით დასახლებულ რეგიონებში სკოლამდელ დაწესებულებებში ბავშვების ჩართულობა მხოლოდ 25.5 პროცენტია (მაშინ როდესაც საქართველოში საშუალოდ აღნიშნული მაჩვენებელი 69.5 პროცენტია)“; (2) „არაქართულენოვან სკოლებში დასაქმებული მასწავლებლების 62.7%-ზე მეტს აქვს პრაქტიკოსი მასწავლებლის სტატუსი და მხოლოდ 24% ფლობს უფროსი მასწავლებლის სტატუსს“; (3) „ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელ მოსწავლეებისათვის მეზობელი ქვეყნებიდან შემოტანილი მშობლიური ენის სახელმძღვანელოების შინაარსი ხელს უშლის საქართველოსთან, როგორც სახელმწიფოსთან იდენტიფიცირებას და მათში მეტწილად გაურკვევლობას ქმნის“; (4) „არადომინანტურ ეთნიკურ ჯგუფებში უნივერსიტეტის დამთავრების მაჩვენებელი განსაკუთრებით დაბალია და 30%-ს უტოლდება“.

ცალკე აღებული ეს მონაცემებიც კი საკმარისია, რომ დოკუმენტის ავტორებმა განათლების პოლიტიკის სისტემური ჩავარდნები¹ და სპეციალური პოლიტიკის, მექანიზმების და რეფორმების აუცილებლობა აღიარონ და არსებული რეალობის ცვლილებაზე დაიწყონ საუბარი. თუმცა, მსგავსს სისტემურ ცვლილების საჭიროებაზე მინიშნების ნაცვლად, დოკუმენტი ძირითად აქცენტს ქართული ენის სწავლების გაძლიერებაზე და არსებული პროგრამების (მაგ. „ზურაბ ჟვანიას სახელობის სახელმწიფო ადმინისტრირების სკოლის ქართული ენის ცენტრები“ და ა.შ.) მნიშვნელობაზე აკეთებს. ეს მაშინ, როცა თავად

¹ ეთნიკური უმცირესობების მიმართ განათლების პოლიტიკის სისტემური გამოწვევები, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://socialjustice.org.ge/ka/products/etnikuri-umtsiresobebis-mimart-ganatilebis-politikis-sistemuri-gamotsvevebi>

დოკუმენტში დასახელებული ერთ-ერთი კვლევის მიხედვით (შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი, 2019 წ. „სახელმწიფო შეფასება – ქართული, როგორც მეორე ენა“), „არაქართულენოვანი სკოლის მოსწავლეების უმეტესობას აქვს სახელმწიფო ენის სწავლის სურვილი, ხოლო მათი მშობლების დიდი ნაწილი მიიჩნევს, რომ ქართული ენის ცოდნა მოსწავლეს დასაქმებასა და ინტეგრაციაში დაეხმარება.“ დოკუმენტის ამ ნაწილში კრიტიკულად არ არის შეფასებული უკვე არსებული პროგრამები და პროექტები, რომელთა მთავარი საზრუნავი სწორედ ეთნიკური ჯგუფებისთვის ენის სწავლებაა.

შედეგად, შესაძლოა დავასკვნათ, რომ ორივე სტრატეგიული პრიორიტეტი, ერთი მხრივ, სახელმწიფო ენა ინტეგრაციის მხარდასაჭერად და მეორეს მხრივ, ხარისხიან განათლებაზე ხელმისაწვდომობა და არც მათი მიზნები და ამოცანები ვერ იხელთებენ და არ ეფუძნებიან იმ სიღრმისეულ მიზეზებს და გამოწვევებს, რომლის მოგვარების ამბიციაც გააჩნია ამ დოკუმენტს. უფრო მეტიც, სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის შეფასება ცხადყოფს, რომ კონკრეტული აქტივობების დონეზე სტრატეგიის დოკუმენტის ტრანსფორმირებული ენის გარდა, ძირეული სიახლეები არ არის დაგეგმილი და ამ სტრატეგიის აქტივობები არსებული პროგრამების შესახებ ინფორმირების კამპანიებს, შეხვედრებს და „ზურაბ ჭვანიას სახელობის სახელმწიფო ადმინისტრირების სკოლის“ ქართული ენის კურსებს ვერ სცილდება.

თანასწორობა, სამოქალაქო და პოლიტიკური მონაწილეობა

ინტეგრაციის პოლიტიკისთვის ერთ-ერთი გადამწყვეტი მიმართულება ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური რეპრეზენტაციისა და საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის გაძლიერებაა. სტრატეგიის დოკუმენტი აღიარებს, რომ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლობა მკვეთრად დაბალია არა მხოლოდ პარლამენტში, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებშიც კი. 2020 წლის არჩევნების შემდეგ ეთნიკური უმცირესობების რაოდენობა პარლამენტში მკვეთრად შემცირდა და მხოლოდ 6 დეპუტატს აღწევს. 2016 წელს ეს მონაცემი იყო 11, 2012 წელს კი – 8. თუმცა, 2016 წელსაც კი, როცა ეთნიკური უმცირესობების დეპუტატების რაოდენობა პარლამენტში ბოლო წლებში ყველაზე მაღალი იყო (7,3%), ის მაინც ორჯერ ნაკლებია ვიდრე საერთო მოსახლეობაში ეთნიკური უმცირესობების (13,2 %) რაოდენობა. CSEM-ის კვლევის შესაბამისად, 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ 8 მუნიციპალიტეტში (გარდაბანი, მარნეული, ბოლნისი, დმანისი, წალკა, ახალქალაქი, ახალციხე, ნინოწმინდა) საკრებულოების დონეზე ეთნიკური უმცირესობები გაცილებით სუსტად არიან წარმოდგენილები. ამ მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 779 ეთნიკურად ქართველს ჰყავს ერთი წარმომადგენელი საკრებულოში, მაშინ, როდესაც 1,116 ეთნიკურად სომეხს და 2,945 ეთნიკურად აზერბაიჯანელს თითო-თითო წარმომადგენელი ჰყავს საკრებულოში.²

² კონკურენცია ეთნიკური უმცირესობების ხმებისთვის საქართველოში: 2017 წლის ადგილობრივი არჩევნები პოლიტიკის ნარკვევი, ეთნიკურობისა და მულტიკულტურალიზმის შესწავლის ცენტრი

ამის მიუხედავად, ჩვენს სამართლებრივ და პოლიტიკურ სისტემაში არ არსებობს სპეციალური პოზიტიური მექანიზმები³ (მაგალითად, დაფინანსების გზით პარტიების წახალისება საკუთარი რიგებში გაზარდონ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები, კვოტირების მოდელი), რომელიც ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლობას და ჩართულობას არჩევით ორგანოებში გაზრდიდა. სამწუხაროდ, ახალი სტრატეგიის დოკუმენტი ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური წარმომადგენლობის და მონაწილეობის ხელშეწყობის სპეციალური მექანიზმების და მიდგომების შესახებ რაიმე ხედვას არ შეიცავს და ამ საკითხს ინტერესისა და პასუხის გარეშე ტოვებს⁴. აღსანიშნავია, რომ ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხი კრიტიკულად დასვა არა ერთმა საერთაშორისო აქტორმა (მათ შორის, FCNM, OSCE, UPR).

დოკუმენტი ასევე არაფერს ამბობს ეთნიკური უმცირესობებისთვის პარლამენტისა და მთავრობის დონეზე რეგულარული, დემოკრატიული და ინკლუზიური საკონსულტაციო მექანიზმების შექმნის იდეაზე, რომელიც უმცირესობებისთვის პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის მნიშვნელოვანი ბერკეტია.⁵ სტრატეგია მხოლოდ გუბერნატორის დონეზე უკვე შექმნილი საკონსულტაციო პლატფორმების გაძლიერებაზე და ასევე, თვითმმართველობის დონეზე ამგვარი სივრცეების გაჩენის მნიშვნელობაზე საუბრობს. იმ პირობებში, როდესაც ჩვენს პოლიტიკურ სისტემაში დეცენტრალიზაცია მკვეთრად სუსტია, ადგილზე პოლიტიკური ცხოვრება კი პასიურია და ნაკლებად დემოკრატიული, მხოლოდ ადგილობრივ დონეზე საკონსულტაციო მექანიზმების შექმნა უმცირესობების პოლიტიკურ ჩართულობას არსებითად ვერ გააძლიერებს. მით უფრო, რომ მნიშვნელოვანია, ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობას არა მხოლოდ „მათთან დაკავშირებული საკითხების“ კონტექსტში ვხედავდეთ, არამედ უმცირესობების მონაწილეობის მნიშვნელობა დავინახოთ საერთო, სახელმწიფოებრივ პროცესებშიც. უნდა ითქვას ისიც, რომ სტრატეგია თითქმის არ მოიცავს პოლიტიკურ პარტიებთან მუშაობის განზომილებას და მათ სისტემაში ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობისა და მათი საჭიროებების ასახვის ინსტიტუციური გამოცდილებების შექმნის წახალისებას.

(CSEM), 2018, ხელმისაწვდომია: http://csem.ge/wp-content/uploads/2018/06/Competing-for-Votes-of-Ethnic-Minorities_Geo.pdf

³ პოზიტიური მექანიზმები უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის მხარდასაჭერად – საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვა, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://socialjustice.org.ge/ka/products/pozitiuri-mekanizmebi-umtsiresobebis-politikuri-monatsileobis-mkhardasacherad-saertashoriso-gamotsdilebis-mimokhilva>

⁴ სოციალური სამართლიანობის ცენტრის პირველადი შეფასებით, 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, საკრებულოებში შესაძლოა გაიზარდოს ეთნიკური უმცირესობების რაოდენობა. თუმცა, აღნიშნული ცვლილება ვერ აღმოფხვრის უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში არსებულ არასაკმარისს წარმომადგენლობას და დისბალანსს.

⁵ ეთნიკური უმცირესობების საკონსულტაციო მექანიზმები - რეალობა საქართველოში და საერთაშორისო გამოცდილება, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://socialjustice.org.ge/ka/products/etnikuri-umtsiresobebis-sakonsultatsio-mekanizmebi-realoba-sakartveloshi-da-saertashoriso-gamotsdileba>

ეთნიკური უმცირესობების დასაქმება საჯარო სამსახურში მკვეთრად სუსტია და სხვა ფაქტორებთან ერთად, ადგილობრივი თემების სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ უნდობლობის და გაუცხოების ერთ-ერთ სტრუქტურულ მიზეზს წარმოადგენს. 2016 წელს „მწვანე კავკასიის“ მიერ ქვემო ქართლში ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა⁶, რომ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები ამ რეგიონის მუნიციპალიტეტების საჯარო მოხელეების მხოლოდ 17%-ს შეადგენენ, მაშინ, როცა არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები ამ მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოქალაქეების 49%-ია. ყველაზე დიდი დისპროპორცია მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტებში ვლინდება. 2021 წლის ზაფხულში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციის თანახმად,

მარნეულის მუნიციპალიტეტის მერიაში დასაქმებულთა ჯამური რაოდენობა 232 შეადგენს, აქედან ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელი – 84. მათი დიდი ნაწილი ადმინისტრაციული ერთეულის წარმომადგენელზე და სპეციალისტზე მოდის (სულ 55 დასაქმებული). ანუ დასაქმებულთა მხოლოდ 36%-ია ეთნიკური უმცირესობა, ეს მაშინ, როდესაც მარნეულის მუნიციპალიტეტში ეთნიკური უმცირესობების საერთო რაოდენობა მოსახლეობის 91,4% შეადგენს, მათგან ყველაზე დიდი ჯგუფი კი საქართველოს აზერბაიჯანელები არიან (83,8%).

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერიაში დასაქმებულთა ჯამური რაოდენობა 190-ია. აქედან 27-ია ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელი. მათი დიდი ნაწილი ადმინისტრაციული ერთეულის წარმომადგენელზე მოდის (16 დასაქმებული). ანუ დასაქმებულთა მხოლოდ 14%-ია ეთნიკური უმცირესობა, ეს მაშინ როდესაც ბოლნისის მუნიციპალიტეტის 69,1% ეთნიკური უმცირესობები შეადგენენ, მათგან ყველაზე დიდი ჯგუფი კი საქართველოს აზერბაიჯანელები არიან (63,4%).

დმანისის მუნიციპალიტეტის მერიაში საჯარო მოსამსახურეთა ჯამური რაოდენობა 107-ია, აქედან 23 ეთნიკური უმცირესობაა. მათი დიდი ნაწილი ადმინისტრაციული ერთეულის წარმომადგენელზე და სპეციალისტზე მოდის (21 დასაქმებული). დასაქმებულთა მხოლოდ 21,5 %-ია ეთნიკური უმცირესობა, ეს მაშინ, როდესაც დმანისის მუნიციპალიტეტის 66,9 % ეთნიკური უმცირესობები შეადგენენ, მათგან ყველაზე დიდი ჯგუფი კი საქართველოს აზერბაიჯანელები არიან (65,5 %).

წალკის მუნიციპალიტეტის მერიაში დასაქმებულთა ჯამური რაოდენობა 45, აქედან 10 ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელია. მათი დიდი ნაწილი ადმინისტრაციული ერთეულის წარმომადგენელზე და სპეციალისტზე მოდის. ანუ დასაქმებულთა მხოლოდ 22% ეთნიკური უმცირესობა, ეს მაშინ, როდესაც დმანისის მუნიციპალიტეტის 53,5%

⁶ ეთნიკური უმცირესობები ქვემო ქართლის მუნიციპალურ ორგანოებში, მწვანე კავკასია, 2016, ხელმისაწვდომია: <http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2017/01/Minorities-in-Kvemo-Kartli-Municipal-Administrations-research-presentation-16092016.pdf>

ეთნიკური უმცირესობები შეადგენენ, მათგან ყველაზე დიდი ჯგუფი კი საქართველოს აზერბაიჯანელები არიან.

ახალქალაქისა და ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტებში დასაქმებულთა უმრავლესობას ადგილობრივი ეთნიკური სომხები წარმოადგენენ.

სამინისტროების ძირითადი ნაწილი დასაქმებული პირების ეთნიკური კუთვნილების ამსახველ სტატისტიკას არ აწარმოებს და რთულია, რეალობის შეფასება.

საჯარო სამსახურში ეთნიკური უმცირესობების მკვეთრად დაბალი და ასიმეტრიული დასაქმების მიუხედავად, სტრატეგიის დოკუმენტი არ მოიცავს ხედვას სპეციალური ღონისძიებების შესახებ⁷, რომელიც საჯარო სამსახურში ეთნიკური უმცირესობების დასაქმებას გაზრდიდა (სახელმწიფო ენის მოთხოვნის კრიტერიუმის ადაპტირება, მიზნობრივი კადრების განვითარება ცალკეული მიმართულებებით და დასაქმების და განათლების მიმართულებების კოორდინირება და პრიორიტეტიზება, ეფექტიანი ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმების დანერგვა საჯარო სამსახურში). შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის კოორდინირებით მოქმედი სტაჟირების პროგრამა ვერ ჩაითვლება არსებული უსამართლო რეალობის შემობრუნების საშუალებად.

ეთნიკური უმცირესობებისთვის სახელმწიფო უწყებებთან კომუნიკაციაში მნიშვნელოვან ბარიერს ენის პოლიტიკა ქმნის, რომელიც ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად და ტრადიციულად დასახლებულ მუნიციპალიტეტებსა და სერვისის მიმწოდებელ ორგანოებშიც კი არ უზრუნველყოფს უმცირესობების ენებზე თარგმანის რესურსების შექმნას (მაგალითად, საჯარო ინფორმაციის თარგმნა, უმცირესობების ენებზე განცხადებების, საჩივრებისა და სხვა დოკუმენტების თარგმნა, ბი-ტრი-ლინგვური ვებგვერდების ფუნქციონირება). იმ პირობებში, როდესაც დიდი უმცირესობების თემებში სახელმწიფო ენის ცოდნის დონე მკვეთრად დაბალია (2014 წლის საყოველთაო აღწერის მონაცემებით, ეთნიკურად სომეხი მოქალაქეების 44,5% და ეთნიკურად აზერბაიჯანელი მოქალაქეების 73,9% თავისუფლად არ ფლობდა ქართულ ენას), მხოლოდ სახელმწიფო ენაზე ორიენტირებული ადმინისტრაციული წარმოება უმცირესობების ჯგუფებს სახელმწიფო პოლიტიკიდან რიყავს და უნდობლობისა და გაუცხოების მიღმა, სოციალური მოწყვლადობის მაწარმოებელი სტრუქტურული ფაქტორი ხდება.

ეს ინსტიტუციური ბარიერი არსებითად ართულებს უმცირესობებისთვის სახელმწიფო სერვისებისა და სხვა პროგრამული სარგებელის მიღებასა და სახელმწიფო უწყებების მიმართ ნდობის შექმნას. ISSA 2019 წლის კვლევის შესაბამისად, გამოკითხული ეთნიკური უმცირესობების 69,9% აცხადებს, რომ მათ საკუთარი და მისი ოჯახის საჭიროებების

⁷ ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების პოლიტიკა, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://socialjustice.org.ge/ka/products/etnikuri-umtsiresobebis-dasakmebis-politika>

არასდროს მიუმართავს ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის. საჯარო ინტერესების შემთხვევაში მიმართვის გამოცდილების არქონა კიდევ უფრო მაღალია და 76,5 %-ს აღწევს.⁸

ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ევროპული ჩარჩო კონვენციის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, იმ ადმინისტრაციულ ერთეულში, სადაც ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლები ცხოვრობენ ტრადიციულად ან დიდი რაოდენობით, სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა მაქსიმალურად უზრუნველყონ უმცირესობის ენის გამოყენება ადმინისტრაციულ ორგანოსა და ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელ პირს შორის. სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობისას, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების ლინგვისტურ უფლებებს არეგულირებს საქართველოს ორგანული კანონი „სახელმწიფო ენის შესახებ“, რომლის თანახმადაც, *იმ მუნიციპალიტეტში, სადაც ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლები კომპაქტურად ცხოვრობენ, სახელმწიფო უზრუნველყოფს ეთნიკური უმცირესობისთვის მიკუთვნებული პირის სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, ეთნიკური უმცირესობის ენაზე თარჯიმნის დახმარებით ურთიერთობას* (მუხლი 9.3). ასევე, ამავე კანონის მე-11 და მე-12 მუხლები ავალდებულებს სახელმწიფოს, უმცირესობის ენაზე თარგმნოს ეთნიკური უმცირესობის ენაზე წარდგენილი განცხადება, საჩივარი და მასზე გაცემული პასუხი და სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტი.

სახელმწიფო ენის შესახებ კანონის, ისევე როგორც საერთაშორისო კონვენციების მოთხოვნის მიუხედავად, თარგმანების რესურსების შექმნის ვალდებულებას ადგილობრივი ორგანოები (განსაკუთრებით ქვემო ქართლში) არ ასრულებენ. სამწუხაროდ, სტრატეგიის ახალი დოკუმენტი ამ გამოწვევის დაძლევის გზებს და რეკომენდაციებს ასევე არ შეიცავს.

დოკუმენტში დადებითადაა შეფასებული, 2016-2020 წლებში ჩატარებულ ორ საპარლამენტო, ერთ თვითმმართველობის და ერთ საპრეზიდენტო არჩევნებზე საუბნო საარჩევნო კომისიებში ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი კომისიის წევრების მრავალრიცხოვანი ჩართულობა. თუმცა, დოკუმენტი პრობლემურად არ აყენებს საოლქო საარჩევნო კომისიების და ცენტრალური საარჩევნო კომისიის არაინკლუზიურ ბუნებას. აღსანიშნავია, რომ განსაკუთრებით ქვემო ქართლში საოლქო საარჩევნო კომისიების აბსოლუტური უმრავლესობა მონოეთნიკურობით გამოირჩევა, მაშინ როდესაც, ამ რეგიონში მინიმუმ სამი მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის უმრავლესობა ეთნიკური უმცირესობებია.

ამ სტრატეგიული პრიორიტეტის ქვეშ გაერთიანებულია მედიაზე და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის საკითხიც. დოკუმენტი აღიარებს, რომ COVID-19 პანდემიამ და პანდემიით გამოწვეულმა შეზღუდვებმა გააშიშვლა არადომინანტურ ჯგუფებში ინფორმაციაზე და მედიაზე ხელმისაწვდომობის პრობლემა. თუმცა, ამ აღიარებას შედეგად არ

⁸ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის კვლევა, სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტი (ISSA), 2019, ხელმისაწვდომია: <https://osgf.ge/wp-content/uploads/2019/05/Analytical-Report-ISSA-GEO.pdf>

მოჰყვება ძირეული რეფორმები და ცვლილებები ინფორმაციაზე და მედიაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდის კუთხით.⁹ სტრატეგიის დოკუმენტი და მისი სამოქმედო გეგმა არსებული პრობლემური მდგომარეობიდან გამოსავლად საზოგადოებრივი მაუწყებლის ვებპორტალს, რამდენიმე ადგილობრივი გაზეთის ბეჭდვის მხარდაჭერას და დეზინფორმაციასთან ბრძოლისთვის ტრენინგების ჩატარებას მოიაზრებს. თუმცა, არაფერს ამბობს თუნდაც საზოგადოებრივ მაუწყებლის მხრიდან ეთნიკური უმცირესობების ენებზე მაუწყებლობის, ეთნიკური უმცირესობების წუხილების, ხილვადობის და მრავალფეროვნების უკეთესი წარმოჩინების ახალი ხედვების და ინსტრუმენტების შესახებ.

სოციალური და ეკონომიკური ინკლუზია

დოკუმენტში ეთნიკური უმცირესობების სოციალური და ეკონომიკური ინტეგრაციის მიმართულება მეტწილად საინფორმაციო და ცნობიერების ამაღლების კამპანიების გზით სახელმწიფო სერვისებზე წვდომის გაუმჯობესების მიდგომას ეფუძნება. თუმცა, დოკუმენტში სრულად არის გამოტოვებული რეგიონების სპეციფიკურ საჭიროებებზე და შესაძლებლობებზე ორიენტირებული განვითარების ხედვები.

ქვემო ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონი აქტიურად არის ჩართული სოფლის მეურნეობის წარმოებაში. კარტოფილის წარმოების მნიშვნელოვანი წილი კონცენტრირებულია სამცხე-ჯავახეთში, სადაც ქვეყნის კარტოფილის პლანტაციების 52% მდებარეობს (2011). ამ რეგიონიდან მიღებული მოსავალი 22%-ით აღემატება საქართველოს მიერ საშუალოდ მიღებულ მოსავალს. სამცხე-ჯავახეთს, კარტოფილის პლანტაციების საშუალო ფართობით 10 000 ჰექტარი, მოსდევს ქვემო ქართლი 7000 ჰექტარი მიწით. ორივე რეგიონზე კარტოფილის წარმოების დაახლოებით 85% მოდის. საქსტატის 2020 წლის მონაცემებით, ქვემო ქართლი პირველ ადგილზეა ყველა სახის ხორცის წარმოებაში, მეორე ადგილზეა რძის წარმოებით; პირველ ადგილზეა კვერცხის წარმოებით და თითქმის ორჯერ უსწრებს მეორე ადგილზე მყოფ რეგიონს; მეორე ადგილზეა ლობიოს წარმოებაში და პირველ ადგილზეა ბოსტნეულის წარმოებაში. მეცხოველეობის მიმართულებით ქვემო ქართლი და სამცხე ჯავახეთი ლიდერობენ, პირუტყვთა ჯამური ოდენობით 250 000.

ამ ფონზე განსაკუთრებით საგანგაშოა ამ რეგიონებში სოციალური ინფრასტრუქტურის მდგომარეობა. სოფლების დიდ ნაწილში მოშლილია სარწყავი და სასმელი წყლის სისტემები, რომელიც ადგილობრივებს წყლის ბაზისურ რესურსებზე წვდომის უფლებას უზღუდავს. მცირეა იმ ოჯახების პროცენტული რაოდენობა, რომლებიც სასმელ წყალს საცხოვრებელ სივრცეში გაყვანილი წყალმომარაგების სისტემის მეშვეობით იღებენ. კახეთში ეს ციფრი 34.2%-ს უტოლდება, ხოლო ქვემო ქართლში 43,7%-ს.¹⁰ სამცხე-ჯავახეთის რეგიონში

⁹ ეთნიკური უმცირესობების საჭიროებები, საზოგადოებრივი მაუწყებელი და პანდემია, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://socialjustice.org.ge/ka/products/etnikuri-umtsiresobebis-sachiroebebi-sazogadoebrivi-mautsqebeli-da-pandemia-1>

¹⁰ საქართველოს რეგიონალური განვითარების პროგრამა, 2018-2021 წწ, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3FoUJec>

პრობლემურია გაზიფიცირების სისტემა (ნინოწმინდის 31 სოფლიდან 8 სოფელი, ახალქალაქის 64 სოფლიდან კი 22 სოფელი არ არის გაზიფიცირებული), სადაც მკაცრი ბუნებრივი პირობებია.

ამ რეგიონებში კრიტიკულად დგას მიწის განაწილებისა და საკუთრების უფლების ლეგალიზების საკითხი, რომელმაც კლანური მმართველობისა და ეთნიკური პრეფერენციების სისტემის გამო, ისტორიულად უსამართლო ფორმა მიიღო. საქართველოს სხვა რეგიონების მსგავსად, ამ რეგიონებშიც პრობლემურია მიწის ფრაგმენტაცია, რაც ადგილობრივი ფერმერული მეურნეობების განვითარებას ხელს უშლის. მთელს ქვეყანაში დომინირებს მცირე თვითკმარი სასოფლო მეურნეობები, რომელთაგანაც 77% 1 ჰექტარზე ნაკლები ზომის მიწის ნაკვეთს ფლობს.¹¹ ჯავახეთისა და ქვემო ქართლის რეგიონებში სუსტად არის განვითარებული სასათბურე მეურნეობები. ორივე რეგიონში თვალშისაცემია ლოგისტიკური სერვისების და სოფლის მეურნეობის განვითარების ცენტრების ნაკლებობა. ჯავახეთის რეგიონში კი დამატებითი პრობლემაა ამორტიზებული სოფლის მეურნეობის ტექნიკისა და ტექნოლოგიები.¹² ქვემო ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის მოსახლეობა ყველაზე არასახარბიელო მდგომარეობაშია საჯარო პროფესიული სასწავლებლების ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისითაც.¹³

მნიშვნელოვანი იქნებოდა, თუ სტრატეგიის დოკუმენტი ქვემო ქართლის, კახეთისა და ჯავახეთის რეგიონებში სოფლის მეურნეობის, როგორც ადგილობრივი მოსახლეობის ეკონომიკური ცხოვრების ძირითადი დასაქმებისა და შემოსავლის სფეროს, მხარდაჭერის პოლიტიკის უფრო დაწვრილებით ანალიზსა და ამოცანებს წარმოადგენდა და ამ პროცესში არსებული სისტემური ბარიერების აღმოფხვრისკენ მიმართულ სამუშაოებს გაითვალისწინებდა (მაგალითად, მიწის სამართლიანი გადანაწილება და რეგისტრაციის ხელშეწყობა, მიწის ფრაგმენტაციის პრობლემის აღმოფხვრა, სარწყავი წყლის ინფრასტრუქტურის განვითარება, სოფლის მეურნეობის ტექნოლოგიების განვითარება, სოფლის მეურნეობის პროდუქციის დაზღვევის სისტემების დანერგვა ამ რეგიონებში და ა.შ.).

დოკუმენტი არაფერს ამბობს ეთნიკური უმცირესობების სოციალური ექსკლუზიის და მოწყვლადობის პრობლემაზე და მისი დაძლევის გზებზე. რამდენიმე მონაცემიც კი თვალსაჩინოვს ხდის, რომ ეთნიკური უმცირესობები უფრო ღარიბები არიან და მათი სოციალური მოწყვლადობა მაღალია. მაგალითად, ISSA-ს 2019 წლის კვლევის შესაბამისად, გამოკითხულ ეთნიკურ უმცირესობათა 27.6%-ის საშუალო თვიური შემოსავალი 0-დან 200 ლარამდეა. იმის გავითვალისწინებით, რომ საარსებო მინიმუმი 180 ლარამდეა და საქართველოს მოსახლეობის 21.9% ამ ზღვარს ქვემოთაა (საქართველოს სტატისტიკის

¹¹ იქვე

¹² იქვე

¹³ იქვე

ეროვნული სამსახური, 2018).¹⁴ საქსტატის მონაცემებით, ფარდობითი სიღარიბის დონე ყველაზე მაღალია ქვემო ქართლში (32,7%). მსგავსი ტენდენციები შეინიშნება აბსოლუტურ სიღარიბესთან მიმართებაშიც. აბსოლუტური სიღარიბე ყველაზე მაღალია შიდა ქართლში და ქვემო ქართლში. ასევე საქსტატის მონაცემების მიხედვით, უმუშევრობის დონე ქვემო ქართლში სხვა რეგიონებთან შედარებით ყველაზე მაღალია და 22,2 % შეადგენს (საერთო ეროვნული მაჩვენებელი 18,5 %). საშუალოზე მაღალი განათლების დონე ეთნიკურ უმცირესობებში გაცილებით დაბალია, საერთო მოსახლეობაში ის 32,6%, ეთნიკურ უმცირესობებში კი – 22,9%. ემიგრანტების რაოდენობა საქართველოდან წასვლამდე საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით ასევე მკვეთრად მაღალია ქვემო ქართლის რეგიონში, გაცილებით მრავალრიცხოვანი თბილისისა და იმერეთის შემდეგ. შიდასაქონეობების სტატისტიკაში, რომელმაც შეძლეს დანაზოგის შექმნა (2017 წლის მონაცემებით) ქვემო ქართლის რეგიონი ბოლოდან მესამე ადგილზეა, ყველაზე დაბალი მონაცემების მქონე რეგიონებს შორის (გურიისა და შიდა ქართლის შემდეგ). ამ ფონზე საინტერესოა, რომ სოციალური პაკეტის მიმღებთა რიცხვი ქვემო ქართლის რეგიონში ყველაზე დაბალია და მხოლოდ 3,4% შეადგენს (მაშინ როცა ეს მონაცემი, ქვემო ქართლის მგავსად სოციალურად ყველაზე მძიმე მონაცემების მქონე რეგიონებში 2-ჯერ და მეტჯერ მაღალია: თბილისი – 14, 73 %; იმერეთი – 6,1 %; შიდა ქართლი – 5,6 %).

ამ მონაცემების მიუხედავად, სტრატეგიის დოკუმენტი სოციალური ექსკლუზიის სტრუქტურულ მიზეზებზე, ისევე, როგორც მის სოციალურ შედეგებზე და ზიანზე საერთოდ არ მსჯელობს და არც ამ რეალობის ცვლილების აღმოფხვრის საგანგებო ზომებს ითვალისწინებს. დოკუმენტში არ არის გააზრებული ეთნიკური ნიშნით ექსკლუზიის ეკონომიკური (კლასობრივი) განზომილება და კავშირი, მათ შორის, განათლების სფეროში არსებული ჩავარდნების გრძელვადიანი გავლენა ეთნიკური უმცირესობების ეკონომიკურ თანასწორობაზე და სოციალური და კულტურული განვითარების პერსპექტივებზე.

მრავალდონიანი ინტეგრაცია

უახლესი კვლევები აჩვენებს, რომ მოსახლეობაში დომინირებს ეთნიკური უმცირესობების უსაფრთხოების პრიზმიდან დანახვის წარმოდგენები და ეთნო-რელიგიური და ნაციონალისტური სენტიმენტები. CRRC-ის 2021 წლის კვლევის მიხედვით, საზოგადოების 47% ფიქრობს, რომ საქართველოში დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ მომხდარი სეპარატისტული ომები გაჩვენებს, რომ ეთნიკური და ენობრივი უმცირესობების წარმომადგენლები ქვეყნის „უსაფრთხოების პოტენციურ საფრთხეა“. ამავე კვლევის თანახმად, მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის საქართველოს მოქალაქეობა მაინც დაიყვანება ენობრივ, რელიგიურ და ეთნიკურ კუთვნილებამდე. მოსახლეობის 91%-ს მიაჩნია, რომ საქართველოს

¹⁴ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის კვლევა, სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტი (ISSA), 2019, ხელმისაწვდომია: <https://osgf.ge/wp-content/uploads/2019/05/Analytical-Report-ISSA-GEO.pdf>

მოქალაქემ უნდა იცოდეს ქართული, 50%-ს სურს, რომ ის აუცილებლად იყოს მართლმადიდებელი ქრისტიანი, 30% კი ამბობს, მხოლოდ ქართველი უნდა იყოსო.¹⁵

მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტი მის ნარატიულ ნაწილში საუბრობს ეთნიკურ უმრავლესობაში წინასწარგანწყობებისა და დამოკიდებულებების ცვლილებაზე, მისი ამოცანები, რომელმაც საზოგადოებაში მოქალაქეობაზე, დემოკრატიაზე, ინკლუზიაზე და თანასწორობაზე დაფუძნებული პოზიტიური წარმოდგენები უნდა შექმნას, სუსტი და ღარიბია. ხოლო, სამოქმედო გეგმის დონეზე, სტრატეგია ისევ და ისევ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფებისთვის ცნობიერების ამაღლების შეხვედრების და კამპანიების ჩატარებაზე საუბრობს, ნაცვლად დომინანტი ჯგუფის ცნობიერების ამაღლებაზე მუშაობისა.

ფორმალური განათლების პოლიტიკაში სამოქალაქო ნაციონალიზმის, თანასწორობის პრინციპების დანერგვის მიმართულებით რადიკალურად ახალი მიდგომები სტრატეგიაში წარმოდგენილი არ არის (მაგალითად, სახელმძღვანელოების რევიზია, სკოლებში თანასწორობისა და მულტიკულტურული გარემოს მართვის და განვითარების საგანგებო ღონისძიებები, შიდა აუდიტის სამსახურის პროაქტიული მუშაობის გაძლიერება ანტიდისკრიმინაციული მიმართულებით).

განათლების რესურსებში ეთნიკური უმცირესობების კულტურის, საქართველოში მათი ისტორიის რეპრეზენტაციის შესახებ ხედვები სტრატეგიაში ასევე არ გვხვდება. ეთნიკური/რელიგიური უმცირესობების კვალის წაშლა ისტორიის, ლიტერატურისა და სხვა სახელმძღვანელოებიდან სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფს შორის სოციალური გაუცხოების ერთ-ერთი სტრუქტურული მიზეზია. ამავდროულად, ის საქართველოს ისტორიის მონოეთნიკური და მონორელიგიური ინტერპრეტაციის და გაგების მიზეზია.

სტრატეგიით განსაზღვრული ამოცანები კიდევ უფრო არ პასუხობს მრავალდონიანი ინტეგრაციის მიზანს და სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფს შორის დიალოგის და თანამშრომლობის პოზიტიური პრაქტიკების შექმნის ინტერესს. სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფს შორის სოლიდარობის მშენებლობის მიმართულება, რომელიც ჩვენი რეგიონალური კონტექსტის გათვალისწინებითაც (მაგალითად, ყარაბაღის ომი), ძალიან მნიშვნელოვანი სფერო უნდა იყოს, სტრატეგიის დოკუმენტიდან სრულად გამოტოვებულია.

დოკუმენტი არ აღწერს იმ უკმაყოფილებებსა და კრიტიკას, რომელიც ეთნიკური უმცირესობების მხრიდან მათი კულტურული თვითმყოფადობის დაცვისა და მდგრადი განვითარების მიმართულებით არსებობს¹⁶ და არ გაწერს იმ ხედვებს, რომელიც ადგილობრივ

¹⁵ CRRC, საქართველოს მოქალაქე, 2020, ხელმისაწვდომია:

<https://caucasusbarometer.org/ge/dw2020ge/codebook/>

¹⁶ კულტურული დომინაციის და უმცირესობების კულტურის წაშლის ნიშნები ქვემო ქართლის რეგიონში, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2020, ხელმისაწვდომია:

<https://socialjustice.org.ge/ka/products/kulturuli-dominatsiis-da-umtsiresobebis-kulturis-tsashlis-nishnebi-kvemo-kartlis-regionshi>

დონეზე ეთნიკური უმცირესობების კულტურის უკეთესი დაცვის, პოპულარიზებისა და რაც კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, ინტერკულტურული დიალოგისა და თანამშრომლობის პოზიტიური სივრცეებისა და პრაქტიკების შექმნას უკავშირდება.

სტრატეგიიდან სრულად გამოტოვებული საკითხები

სტრატეგიაში სრულად გამოტოვებული რამდენიმე მნიშვნელოვანი სფერო, რომელიც ბოლო წლების განმავლობაში აქტუალური იყო და მძიმე კრიზისების ფორმითაც გამოვლინდა:

ეთნიკური კონოტაციის მქონე კონფლიქტების¹⁷ პრევენცია და კონფლიქტების მიმართ მოწყვლად თემებში მშვიდობაზე, დიალოგზე და სოლიდარობაზე მიმართული სამუშაოების ორგანიზება;

სამართალდამცავი ორგანოების მიმართ ნდობის მშენებლობის ხელშეწყობა და ეთნიკური უმცირესობების რეგიონებში პოლიციის მუშაობის ეფექტიანობის და ადამიანის უფლებების დაცვის ხარისხის გაუმჯობესება;

ძალადობრივ ექსტრემიზმთან გამკლავების პოლიტიკა, მათ შორის, ინტეგრაციის პოლიტიკისთვის რადიკალური ულტრაკონსერვატიული ჯგუფებიდან მომდინარე რისკების პრევენცია და დაზღვევა.

პანკისის ხეობა და ადგილზე დემოკრატიული, ინკლუზიური და სამართლიანი პოლიტიკის წარმართვის აუცილებლობა, ბოლო წლებში დამდგარი არა ერთი კრიზისული გამოცდილების ფონზე¹⁸ (მათ შორის, თემირლან მაჩალიკაშვილის სიცოცხლის ხელყოფის საქმე¹⁹, საპოლიციო ღონისძიება ჰესების მშენებლობის მხარდასაჭერად, პანკისის ხეობა საპოლიციო სპეცოპერაციიდან 1 წლის შემდეგ²⁰, სირიაში მებრძოლების მაღალი გადინება).

უსაფრთხოების და საპოლიციო მიმართულებები, რომელიც ჩვენს რეალობაში ეთნიკური უმცირესობების მიმართ პოლიტიკას ხშირად ადამიანის უფლებებზე მეტად განსაზღვრავს, და რომელსაც ხშირად ინტეგრაციის და ადამიანის უფლებათა პოლიტიკისთვის მკვეთრად დამაზიანებელი პრაქტიკებიც უკავშირდება, სრულად იგნორირებულია სტრატეგიის

¹⁷ დმანისის კონფლიქტი – ყოფით ნიადაგზე დაწყებული დაპირისპირების ეთნიკური შტრიხები, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2021, ხელმისაწვდომია:

<https://socialjustice.org.ge/ka/products/dmanisis-konflikti-qofit-niadagze-datsqebuli-dapirispirebis-etnikuri-shtrikhebi>

¹⁸ უსაფრთხოების მზერის ქვეშ: ისტორია, პოლიტიკა და რელიგია პანკისის ხეობაში, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://socialjustice.org.ge/ka/products/usaftrtkhoebis-mzeris-kvesh-istoria-politika-da-religia-pankisis-kheobashi>

¹⁹ მაჩალიკაშვილის სიცოცხლის ხელყოფის საქმის ფინალური შეფასება, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2020, ხელმისაწვდომია:

<https://socialjustice.org.ge/ka/products/machalikashvilis-sitsotskhilis-khelqofis-sakmis-finaluri-shefaseba-emc>

²⁰ პანკისის ხეობა საპოლიციო სპეცოპერაციიდან 1 წლის შემდეგ, 2020, ხელმისაწვდომია:

<https://socialjustice.org.ge/ka/products/pankisis-kheoba-sapolitsio-spetsoperatsiidan-1-tslis-shemdeg>

დოკუმენტიდან. ამ კუთხით განსაკუთრებით თვალშისაცემია სტრატეგიის დოკუმენტიდან პანკისის ხეობაში დაგეგმილი სტრატეგიული სამუშაოების სრული გამოტოვება, რაც იმ ფონზე, როცა წინა წლებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი სპეციალური სამოქმედო გეგმის მიღებას გეგმავდა, გაუგებარი და პრობლემური ჩანს.

ამასთან, მართალია, სტრატეგიის დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ ინტეგრაციის პოლიტიკის მიღწევები და პროგრესი გზავნილია საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები აფხაზებისა და ოსებისათვის, რათა მათ ჰქონდეთ ჩვენი საერთო მომავლის რწმენა ერთიან სახელმწიფოში, სადაც უზრუნველყოფილია სამოქალაქო თანასწორობა და დაცულია თითოეული მოქალაქის იდენტობა და უფლებები, დოკუმენტი არაფერს ამბობს საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიებზე მცხოვრები ეთნიკური აფხაზებისა და ოსების საჭიროებებსა და ინტერესებზე და არც მათზე ორიენტირებულ ხედვებსა და სამუშაოებზე აღწერს. დოკუმენტში მცდელობებიც კი არ ჩანს იმისა, რომ მთავრობა ცდილობს აფხაზების და ოსების კულტურის დაცვას, წარმოჩინებას და პოზიტიური მეხსიერების ადგილებისა და გამოცდილებების შექმნას. მთლიანობაში ინტეგრაციის პოლიტიკის სისუსტე და სტაგნაცია კიდევ ერთხელ აჩვენებს, რომ პოლიტიკის ეს მიმართულება აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში კონფლიქტების ტრანსფორმაციის თვალთაყვანილობა კი არ არის სათანადოდ დანახული და პრიორიტეტიზებული.

სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულება და მონიტორინგი

საინტერესოა, რომ დოკუმენტი არ მოიცავს ხედვას ინტეგრაციის პოლიტიკის მართვის სისტემის გაძლიერების და დახვეწის თაობაზე. შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მანდატი ინტეგრაციის პოლიტიკის მიმართულებით ხშირად დავის საგანი ხდება. უწყებას მხოლოდ საკოორდინაციო ბუნება აქვს და სრულად მოკლებულია აღმასრულებელ კომპეტენციებს. უწყებას ასევე არამდგრადი საკონსულტაციო გამოცდილებები აქვს და ერთი შეხედვით უწყების გახსნილობის მიუხედავად, არ აქვს ეთნიკური უმცირესობების თვითრეგულირებადი, დემოკრატიული საკონსულტაციო საბჭო, რომელიც თვითმოწვევას და სახელმწიფო მინისტრისთვის და მთავრობისთვის საკითხების თვითორგანიზებულ და პროაქტიულ დაყენებას შეძლებდა. მნიშვნელოვანი იქნება, თუ კოორდინაციის მიმართულებით უწყების მუშაობა კიდევ უფრო გაძლიერდება და ის სამოქმედო გეგმის შესრულების რუტინული ზედამხედველობის გარდა, კონკრეტულ საკითხებზე პოლიტიკის შემუშავების პროცესსა და ასევე, ცალკეულ კრიზისებზე კოორდინირებულ და დროული რეაგირების მექანიზმებს გააძლიერებს. ამასთან, მნიშვნელოვანი გვგონია ცალკეული მიმართულებებით ამ უწყებისთვის აღმასრულებელი ბუნების მანდატის გადაცემა (მაგალითად, კონფლიქტების მშვიდობიანი ტრანსფორმაცია, ეთნიკური უმცირესობების თემებში ახალგაზრდული პოლიტიკის გაძლიერება) და შესაბამისი პროგრამებისა და რესურსების პირდაპირი აღსრულების კომპეტენციების მინიჭება. ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი გვგონია ამ უწყების მუშაობის პროცესში რეგულარული, დემოკრატიული და თვითორგანიზებული საკონსულტაციო მექანიზმის

შექმნა, რომელიც უწყების მუშაობის დემოკრატიულობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტიტუციური გარანტია გახდებოდა. ცხადია, ამ ფონზე მნიშვნელოვანი იქნება უწყების საბიუჯეტო მხარდაჭერის გაძლიერება.

აქვე უნდა ითქვას სტრატეგიის დოკუმენტთან დაკავშირებული სამოქმედო გეგმების მიღების წესის პრობლემურობაზეც. სამწუხაროდ, სამოქმედო გეგმები მხოლოდ ერთწლიანია, ხშირად უფრო ტექნოკრატიული შინაარსი აქვს და მსხვილი ამოცანების მიღწევის სათანადო გაზომვის შესაძლებლობას პრაქტიკულად არ იძლევა. ამასთან ხაზი უნდა გაესვას იმ პრობლემას, რომ სამოქმედო გეგმების მიღება ხშირად სამოქალაქო ორგანიზაციების მონაწილეობის გარეშე ხდება. 2021 წლის სამოქმედო გეგმაც ისე იქნა მიღებული, რომ სამოქალაქო ორგანიზაციებს მასზე კომენტარების შესაძლებლობა არ მოგვცემია.

დასკვნა

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის ათწლიანი სახელმწიფო სტრატეგია, არსებული სიტუაციის შესაცვლელად არსებით, ტრანსფორმაციულ და სიღრმისეულ პოლიტიკას ვერ გვთავაზობს. სტრატეგიის დოკუმენტი დაწერილია განახლებული და შედარებით მგრძნობიარე ენით, თუმცა ის არსებითად იმეორებს წინა წლების პრაქტიკას, სადაც მისი სტრატეგიული პრიორიტეტები, მიზნები და ამოცანები ვერ გადაითარგმნება ყოფით და რეალურ ინსტიტუციურ, საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ ცვლილებებში. სამწუხაროდ, სტრატეგიის დოკუმენტის და მისი სამოქმედო გეგმის შეფასება გვიჩვენებს, რომ გადაწყვეტილებების მიმღები პირები და სტრატეგიის ავტორები სწორად ვერ აფასებენ არსებულ სიტუაციის სიღრმისეულ მიზეზებს და შედეგად ვერ გვთავაზობენ ისეთ ცვლილების თეორიებს, რაც სამოქალაქო თანასწორობის და ინტეგრაციის გზაზე მნიშვნელოვან ნაბიჯებს გადაგვადმევინებდა.

აღნიშვნის ღირსია მრავალი ინიციატივა, აქტივობა და ამოცანაც კი, რომელიც შესულია სტრატეგიის დოკუმენტში და მის სამოქმედო გეგმაში, რომლის განხორციელება კრიტიკულად მნიშვნელოვანია სამოქალაქო თანასწორობის და ინტეგრაციის მიღწევის გზაზე, თუმცა, მსგავსი აქტივობის ან/და ამოცანის შესრულება ტრანსფორმაციული ხედვების, ამბიციური ცვლილების თეორიების და რეალური პოლიტიკური ნების გარეშე არსებითი თანასწორობის მიღწევის დიდ მიზნამდე არ მიდის. შესაბამისად, სტრატეგიის დოკუმენტის დონეზე კიდევ ერთხელ გამოჩნდა, რომ ინტეგრაციის პოლიტიკა მთავრობის მაღალ პრიორიტეტებში არ ექცევა და ის წინა წლების მცდელობებს რუტინულად აგრძელებს.