

ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა ეფექტური მონაწილეობისთვის აუცილებელი პირობების შექმნისთვის

მარკ უელერი
უმცირესობათა საკითხთა ევროპული ცენტრის დირექტორი

მთარგმნელი: გიორგი ჩუბინიძე

1. შესავალი

ეს ანგარიში აფასებს ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის ჩარჩო კონვენციის (შემდგომში FCNM) მონიტორინგის შედეგებს ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა ეფექტური მონაწილეობის საკითხთან დაკავშირებით. პრეზენტაცია ძირითადად ფოკუსირებულია FCNM-ის მე-15 მუხლზე. ამ დებულების გამოყენება და მასთან მიმართებით მიღწეული დონე განხილული იქნება FCNM-ის 25-ე მუხლის, მრჩეველთა კომიტეტის (შემდგომში ACFC) მოსაზრებებისა და რეკომენდაციების შესაბამისად მოწოდებული სახელმწიფო მოხსენებებისა და მინისტრთა კომიტეტის შეხვედრების საფუძველზე¹ სქოლიოში ცალკეულ მაგალითებზე მითითება უნდა განიხილებოდეს როგორც ილუსტრაციები და არა როგორც ყველა გამოსადეგი შემთხვევის სრული ჩამონათვალი. ზოგჯერ მითითება ხდება პარალელურ მოხსენებებზე, სხვა ინსტრუმენტებზე და მკვლევართა შეხვედრებებზე. სანამ ეფექტური მონაწილეობის ინდივიდუალურ ასპექტებთან დაკავშირებით პრაქტიკის ანალიზზე გადავიდოდეთ, გონივრული იქნება ეს პრინციპი ადამიანის და უმცირესობების უფლებების ზოგად კონტექსტში მოვათავსოთ.

2. ეფექტური მონაწილეობა, როგორც ფუნდამენტური უფლება.

სრული და ეფექტური მონაწილეობა კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში და საზოგადოებრივ საქმეებში ზოგჯერ განიხილება როგორც „მესამე თაობის“ უმცირესობის უფლება. ქრონოლოგიურად რომ ვთქვათ, ეს უდავოდ მართალია.² ეროვნული უმცირესობების პირველადი სამართლებრივი დაცვა ძირითადად ორიენტირებული იყო განადგურებისაგან და დისკრიმინაციისგან დაცვაზე ეთნიკური, ენობრივი ან რელიგიური გამორჩეულობის გამო. განვითარების მეორე ეტაპზე აღიარებული იქნა, რომ ეროვნულ უმცირესობებს ასევე უნდა მიეცეთ სივრცე, რათა მრავალფეროვან საზოგადოებაში შეინარჩუნონ და განავითარონ თავიანთი ენობრივი, ეთნიკური და რელიგიური იდენტობა. ამ მიზნით შემოთავაზებული იქნა სხვადასხვა სამართლებრივი ნორმები და საბოლოოდ შეტანილი იქნა შესაბამისი საერთაშორისო დოკუმენტებში. მეორე მხრივ, ეფექტური მონაწილეობა სულ ახლახანს მოექცა უმცირესობების უფლებებზე მსჯელობის ყურადღების ცენტრში. ამ მხრივ, FCNM-ის მე-15 მუხლი ძირითადად „მკაცრ“ სამართლებრივ სტანდარტად რჩება, რომელიც შემდეგ გაფართოვდა „რბილ“ ლუნდის რეკომენდაციებში საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების ეფექტური მონაწილეობის შესახებ და ფლენსბურგის რეკომენდაციებში უმცირესობათა ეფექტური

¹ ქვემოთ მოყვანილი AC-ის მოსაზრებებზე მითითებები ეხება მე-15 მუხლის ნაწილებს ციტირებულს შესაბამის მოსაზრებაში. ცალკეული აზრების ნომრები ძირითადად მოცემულია მხოლოდ პირდაპირი ციტატების შემთხვევაში. სახელმწიფო ანგარიშებში გვერდების ნომრები ან აზრების ნომრები დამატებულია მხოლოდ იქ, სადაც ეს შესაძლებელია, იმ დოკუმენტების უმეტესობის ელექტრონული ფორმატის გათვალისწინებით, რომლებიც გამოყენებულ იქნა.

² დარგის განვითარების შესახებ იხილეთ პ. თორნბერის სტანდარტული ნაშრომები, *International Law and the Rights of Minorities*, *International Law and the Rights of Minorities* (Clarendon Press, Oxford, 1991) და გ.პენტასუგლია, *Minorities in International Law*, (Council of Europe Publishing, 2002), *passim*.

მონაწილეობის შესახებ.³ მათი შემუშავება ეუთოსა და უმცირესობათა საკითხთა ევროპული ცენტრის ეგიდით მოხდა.

„მესამე თაობის უფლების“ იარლიყი ეფექტურ მონაწილეობასთან დაკავშირებით შეიძლება ჩაითვალოს რომ გულისხმობს გარკვეულ იურიდიული ხარისხის გრადაციას. ე.წ. პირველი თაობის დებულებები მყარადაა ადამიანის უფლებათა კლასიკური სამართლის კორპუსის ნაწილი. მართლაც, დებულებები, რომლებიც ეხება ენობრივი, რასობრივი, ეთნიკური ან რელიგიური ნიშნით დისკრიმინაციას, ალბათ, ადამიანის საუკეთესოდ დამკვიდრებულ უფლებებს შორისაა და ის, რაც ეხება ნომინირებული ჯგუფების განადგურებას, უდავოდ ასევე არის საერთაშორისო jus cogens-ის ნაწილი.⁴ ეს დაკავშირებულია მათ უნივერსალურ გამოყენებადობასთან, ვალდებულებების მკაცრ სამართლებრივ ხასიათთან, მათ არსებით სიცხადესა და კონკრეტულობასთან, ასევე უფლებების შემზღუდავი მუხლებისა [clawback clauses] და გადახვევის [derogations] წინაშე მათ გამძლეობასთან.

ვალდებულებების მეორე დონე, კერძოდ, უმცირესობის იდენტობის დაცვა და ხელშეწყობა, უფრო ყოყმანით დამკვიდრდა. პოზიტიური თვალსაზრისით, ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა ის ICCPR-ის 27-ე მუხლში ამოიკითხა.⁵ იდენტობაზე უმცირესობის უფლება საყოველთაოდ დონეზე მხოლოდ 1992 წელს იქნა ასახული გაეროს დეკლარაციაში ეროვნულ ან ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა უფლებების შესახებ — თუმცა, მხოლოდ რბილი კანონებით. რეგიონულ დონეზე, რა თქმა უნდა, FCNM კვლავაც ერთადერთია უმცირესობათა იდენტობის ხელშეწყობის ვალდებულების დადგენისას რიგი უფრო არსებითი სამართლებრივად სავალდებულო დებულებების გამო.⁶ მიუხედავად ამისა, FCNM-ის კონტექსტშიც კი, ძირითადად, ACFC პროცესის მეშვეობით ხდება, რომ ზოგჯერ საკმაოდ პროგრამულ საკანონმდებლო ნორმებს, რომლებიც უმცირესობის იდენტობას ეხება, თანდათან უფრო სპეციფიკური მნიშვნელობა ენიჭება.

როდესაც საქმე ეხება ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა ეფექტურ მონაწილეობას, FCNM არის პირველი დიდი საერთაშორისო ინსტრუმენტი, რომელსაც ეს უფლება მკაცრად და სავალდებულოდ არის აღიარებული [hard law]. რა თქმა უნდა, ზოგადი თვალსაზრისით პოლიტიკური მონაწილეობა განხილული იყო ICCPR-ში და პოლიტიკური უფლებების სხვა სტანდარტებში.⁷ თუმცა, კონკრეტულად უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების პოლიტიკური მონაწილეობის სამართლებრივად სავალდებულო ფორმით განხილვა, ზოგადად, ზედმეტად მგრძობიარე საკითხად ითვლებოდა. მეტიც, ეფექტური მონაწილეობის უფლება სცილდება პოლიტიკურ მონაწილეობას და ასევე მოიცავს ეკონომიკურ და სოციალურ განზომილებებს. ამ თვალსაზრისით, მე-15 მუხლი მართლაც რევოლუციური საკანონმდებლო ნორმაა.⁸

მიუხედავად ამისა, უმჯობესია ეფექტური მონაწილეობა და მასთან ერთად FCNM-ის მე-15 მუხლი, არ მოვიხსენიოთ როგორც დებულება, რომელიც მიზნად ისახავს ახალი, მესამე თაობის უმცირესობის უფლების დამკვიდრებას. ასე მოხსენიებას მართლაც ექნებოდა დებულების

³ შეიძლება ასევე განვიხილოთ ნაკლებად ცნობილი ცენტრალური ევროპის საინიციატივო ინსტრუმენტი უმცირესობათა უფლებების დაცვისთვის, რომელიც 1994 წლის 19 ნოემბერსაა მიღებული.

⁴ რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის საერთაშორისო კონვენცია, მუხლი 5, საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მუხლები 2 და 25, კონვენცია გენოციდის დანაშაულის აღკვეთისა და დასჯის შესახებ.

⁵ CCPR ზოგადი კომენტარი 23 (50), მიღებულია ადამიანის უფლებათა კომიტეტის 50-ე სესიაზე, 1994 წ., პუნქტი. 6.2.

⁶ კიდევ ერთხელ, სუბრეგიონულ დონეზე შეიძლება ასევე აღინიშნოს ცენტრალური ევროპის საინიციატივო ინსტრუმენტი, ზემოაღნიშნული მე-3 შენიშვნა.

⁷ კერძოდ, ICCPR-ის 25-ე მუხლი და 25-ე ზოგადი კომენტარი, მიღებული 1996 წლის 57-ე სესიაზე.

⁸ მას მოჰყვა ცენტრალური ევროპის საინიციატივო ინსტრუმენტის საკმაოდ დეტალური დებულებები, ზემოაღნიშნული მე-3 შენიშვნაში, რომელიც ამ საკითხს სამ არსებით სტატიას უთმობს (მუხლი 20–22).

კონოტაცია, რომელიც ნელ-ნელა გამოდის რბილი კანონების რიგიდან და რომელიც, მაშინაც კი, როცა საერთაშორისო ხელშეკრულებითაა განმტკიცებული, ზედმეტად განუსაზღვრელია იმისთვის, რომ შეძლოს კონკრეტული მნიშვნელობის შექმნა და ზეგავლენის მოხდენა. პირიქით, უმცირესობების ეფექტური მონაწილეობა ფუნდამენტური უფლებაა, რომელიც მჭიდროდაა დაკავშირებული უმცირესობათა უფლებების სხვა სახის საკანონმდებლო ნორმებთან. მართალია, აქ უფლებათა განვითარების ტრადიციული ქრონოლოგიისგან გადახვევა დაგვიჭირდება, თუმცა, ჩვენ აქ, რა თქმა უნდა, არ გვაინტერესებს უმცირესობების უფლებების შესახებ დისკურსის ისტორიული ანალიზი. ნაცვლად ამისა, ჩვენ გვინტერესებს უმცირესობების უფლებებისა და მოვალეობების შინაარსი. არსებითად, ეფექტური მონაწილეობა მართლაც უდევს საფუძვლად მმართველობის ბევრ ასპექტს. მარტივად რომ ვთქვათ, ყოველ შემთხვევაში, ევროპის საბჭოს ზონაში შეუძლებელია სრულად დემოკრატიული მმართველობის წარმოდგენა კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში და საზოგადოებრივ საქმეებში ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების სრული და ეფექტური მონაწილეობის არარსებობის პირობებში. ყოველივე ამის შემდეგ, სახელმწიფოს, როგორც დემოკრატიული მმართველობის ინსტრუმენტის საყოველთაოდ მიღებული გაგება გულისხმობს სხვადასხვა ეთნიკური, ენობრივი თუ რელიგიური ფენის ინტერესების შუამავლობის აუცილებლობას და საჯარო გადაწყვეტილებებსა და ქმედებებში ყველა ამ ინტერესის წარმოდგენას.⁹ ამ მხრივ წარუმატებლობა ძირს უთხრის შესაბამისი სახელმწიფოს მთელი პოლიტიკური სტრუქტურის ლეგიტიმურობას.

ამკარა კავშირი ეფექტურ მონაწილეობასა და სხვა ტიპის უმცირესობათა უფლებებს შორის. თუ უმცირესობები ეფექტურად არიან წარმოდგენილი საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ საქმიანობებში, დისკრიმინაციული სტანდარტები და პრაქტიკები შეიძლება უფრო ადვილად გაუქმდეს. მეორე მხრივ, თუ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირები სისტემურად არიან დისკრიმინირებულები, ცხადია მათ არ შეეძლებათ სრულად მიიღონ მონაწილეობა მოცემულ საზოგადოებაში. ანალოგიურად, ეფექტური მონაწილეობა უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა წარმომადგენლებისთვის საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობას უზრუნველყოფს, რაც ქმნის სივრცეს უმცირესობების იდენტობის შენარჩუნებისა და განვითარებისათვის. ამის საპირისპიროდ, ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირები, რომლებსაც საშუალება აქვთ სრულად განავითარონ თავიანთი იდენტობა უმცირესობების სხვა წევრებთან ერთად, უკეთ შეძლებენ წვლილი შეიტანონ მოცემული საზოგადოების ფუნქციონირებაში და მასში თავიანთი ეფექტური წარმომადგენლობის გზები ეძებონ.

შეიძლება ითქვას, რომ ეფექტური მონაწილეობის ეს ფუნდამენტური გაგება თავისთავად არის პროგრამული და არ ასახავს დღევანდელ რეალობას. თუმცა, ეს ანგარიში ადასტურებს, რომ ეფექტურმა მონაწილეობამ, დისკრიმინაციისა და უმცირესობების იდენტობის დაცვასა და განვითარებასთან ერთად, დაიმკვიდრა თავი, როგორც არსებითი უფლება, ყოველ შემთხვევაში, FCNM-ის მონაწილე სახელმწიფოებს შორის. მართლაც, ყველა სახელმწიფომ, რომელმაც მოხსენება წარუდგინა ACFC-ს, განიხილა ეფექტური მონაწილეობის საკითხი. რა თქმა უნდა, ზოგჯერ ასეთი ინფორმაცია სხვა შესაბამის საკანონმდებლო ნორმებთან დაკავშირებითაცაა გაიცემა ხოლმე. მათ შორის ყველაზე თვალსაჩინო იქნება FCNM-ის მე-4(2) მუხლში მოცემული მოთხოვნა სრული და ეფექტური თანასწორობის ხელშეწყობის შესახებ ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური და კულტურული ცხოვრების ყველა სფეროში.

სრულ და ეფექტურ მონაწილეობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოთა პრაქტიკების უფრო დეტალურად განხილვისას, მოსახერხებელია ეს საკითხი სამ ნაწილად დავყოთ:

⁹ ამ თვალსაზრისით იხ. ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი, მეორე კონფერენცია CSCE-ის ადამიანური განზომილების შესახებ, 5 ივნისი–29 ივლისი 1990, პუნქტი. 35.

1. სახელმწიფოს მოწყობა: მოსახლეობის ყველა სეგმენტის წევრებს, მიუხედავად მათი განმასხვავებელი ეთნიკური, რელიგიური თუ ენობრივი მახასიათებლებისა, უნდა შეეძლოთ სრულად და თანაბრად მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფოს ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური სისტემის განსაზღვრაში და დემოკრატიულ პროცესში. შედეგად მიღებული პოლიტიკური და სამართლებრივი სტრუქტურა სათანადოდ უნდა ითვალისწინებდეს ეროვნული უმცირესობების წევრთა დაცვისა და წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის აუცილებლობას. ანალიზის ამ დონესთან დაკავშირებით, არადისკრიმინაცია უზრუნველყოფს, რომ სახელმწიფო არ არის აგებული ისე, რომ გამოიწვიოს უმცირესობების თემთათვის სამოქალაქო უფლებების სტრუქტურული ჩამორთმევა. მეტიც, სახელმწიფოს ძირითადმა საკანონმდებლო დებულებებმა უნდა უზრუნველყოს სივრცე უმცირესობათა ერთობლივად მოქმედ წევრთა იდენტობის განვითარებისათვის.

2. აღმასრულებელი წარმომადგენლობა: მოსახლეობის ყველა სეგმენტის წევრს, პრინციპში, საჯარო ფუნქციების განხორციელება სახელმწიფოს შემნარჩუნებელ ყველა დონეზე უნდა შეეძლოს და მათ რეალობაში ასეთი ფუნქციები სათანადო რაოდენობით უნდა აიღონ თავზე. ამ მხრივ დისკრიმინაცია არ უნდა არსებობდეს. ასევე არსებობს აღმასრულებელი წარმომადგენლობის განსაკუთრებული უფლება ეროვნული უმცირესობების განსაკუთრებული ინტერესის სფეროებში, როგორც კულტურა და ლინგვისტური საკითხები, განათლება და მედია. იგივე მიდგომა გარკვეული ძალით შეიძლება იმ რეგიონებსაც შეეხოს, სადაც ეროვნული უმცირესობების პრობლემები განსაკუთრებით აქტუალურია.

3. თანაბარი შანსები: მოსახლეობის ყველა სეგმენტის წევრებს, მათ შორის ეროვნულ უმცირესობებს, უნდა შეეძლოთ ისარგებლონ კულტურული, სოციალური და ეკონომიკური სარგებლის სრული სპექტრით, რომელიც მომდინარეობს სახელმწიფოს შიგნით ცხოვრებისგან. არ უნდა იყოს დისკრიმინაცია ცხოვრებაში არსებული პერსპექტივების თვალსაზრისით, როგორც საჯარო, ისე კერძო სააგენტოების მხრიდან. მართლაც, საზოგადოებაში მონაწილეობის ყველა სარგებლის თანაბარი, სრული და ეფექტური სარგებლობა შეიძლება განსაკუთრებულ ზომებს საჭიროებდეს არადომინანტური ჯგუფების მხრიდან, მათ შორის განსაკუთრებით ეროვნული უმცირესობების წევრების მხრიდან.

ამ სამი საკითხიდან თითოეულის განხილვისას საჭირო არ იქნება ადგილობრივი მმართველობისა და ეკონომიკური და სოციალური მონაწილეობის ხაზგასმა. ეს ორი თემა ცალკე იქნება განხილული.

3. ეფექტური პოლიტიკური მონაწილეობა და სახელმწიფო მშენებლობა

უმცირესობების წევრების ეფექტური პოლიტიკური მონაწილეობის ხელშეწყობა რამდენიმე გზითაა შესაძლებელი. ეს დაკავშირებულია სახელმწიფოს კონსტიტუციურ მოწყობასთან, საარჩევნო წარმომადგენლობასთან, და ინსტიტუტებისა და პრაქტიკების ჩამოყალიბებასთან, რათა მოხდეს ეროვნული უმცირესობების ხმის გაგონება [input].¹⁰

3.1. სახელმწიფო ყველა მოქალაქისთვის: კონსტიტუციური მოწყობა

3.1.1. ზოგადი თანასწორობა

¹⁰ ზოგადი კვლევებისთვის იხილეთ *Minority Unit of the Directorate of Human Rights of the Council of Europe, Overview of Forms of Participation on National Minorities in Decision-making Processes in Seventeen Countries (1998); Frowein and Bank, The Participation of Minorities in Decision-making (E/CN.4/ Sub.A.C.5/2001/CRP.6); Ghai, Public Participation of Minorities, Minority Rights Group International Report (2001).*

მე-15 მუხლის შემოღებისას, ერთ-ერთმა შემმუშავებელმა ორგანომ, ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის დროებითმა კომიტეტმა (CAHMIN), ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ამ ნორმის მთავარი მიზანია წარმოქმნას თანასწორობის რეალური გრძობა ეროვნული უმცირესობების წევრებსა და უმრავლესობის წევრებს შორის.¹¹ პრაქტიკულად ყველა სახელმწიფო ანგარიშს უწევს ყველა მოქალაქის (და ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მიმართებით ზოგჯერ არამოქალაქეების) ფორმალურ თანასწორობას არჩევნებში ხმის მიცემის, თანამდებობაზე კენჭისყრის, პოლიტიკური პარტიების ჩამოყალიბების ან მათში გაწევრიანების უფლების კუთხით. შეიძლება ითქვას, რომ ასეთი თანასწორობა აშკარა უნდა იყოს იმით თუ როგორაა საკონსტიტუციო სისტემის განსაზღვრული და მოწყობილი. მაგალითად, კონსტიტუციაში სახელმწიფოს, როგორც კონკრეტული ერის ან ეთნიკური ჯგუფის სახელმწიფოდ და არა მისი ყველა მოქალაქის სახელმწიფოდ დასახელება შეიძლება პრობლემური იყოს.¹² როდესაც კონკრეტული ეროვნული ან ეთნიკური ჯგუფები ასე არიან ნომინირებული, ACFC-მა სხვა ჯგუფებისთვის კონკრეტული ნაბიჯები მოითხოვა მათი ეფექტური მონაწილეობის გასაძლიერებლად.¹³ უფრო არსებითად, საქმე ეხება საჯარო უფლებამოსილებების ისეთ გადაწვევას, რომ მოხდეს ეროვნული უმცირესობების წევრების დაკმაყოფილებაც. ამის მიღწევა შესაძლებელია ტერიტორიული ერთეულებისთვის უფლებამოსილების გადაცემით ან მონაწილეობის სპეციალური უფლებების ფუნქციური მინიჭებით.

3.1.2. საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული განაწილება

მე-15 მუხლის პირველადი პროექტები ეხებოდა არა მხოლოდ ეფექტური მონაწილეობის განსაკუთრებით ძლიერ უფლებას იმ საკითხებში, რომლებიც გამორჩეულად ეხება ეროვნული უმცირესობების წევრებს. ასეთი უფლება ასევე იარსებებდა იმ „გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით, რომლებიც გავლენას ახდენს იმ რეგიონებზე, სადაც ისინი ცხოვრობენ“.¹⁴ ეს ფორმულირება მიუთითებდა ტერიტორიულად კომპაქტურ ადგილებში მცხოვრები ეროვნული უმცირესობების წევრთა კონსულტაციის ან გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის განსაკუთრებული უფლების აღიარებაზე.

რა თქმა უნდა, ხელისუფლების რეგიონული განაწილება შეიძლება მერყეობდეს კონფედერაციული სისტემიდან ფედერალურ ან გადანაწილებულ[devolved] სახელმწიფო სტრუქტურამდე.¹⁵ ეს შეიძლება მოიცავდეს ავტონომიის მოწყობას იმ ტერიტორიებისთვის,

¹¹ CAHMIN, ეროვნული უმცირესობების დაცვის ჩარჩო კონვენციის განმარტებითი ანგარიშის პროექტი, CAHMIN (94) 32, დანართი V, პუნქტი. 80, მიღებული მე-7 შეხვედრაზე, 1994 წლის 10–14 ოქტომბერს, შემდგომში მიღებული მინისტრთა კომიტეტის მიერ, როგორც ETS. 157), H (95) 10, 1995 წლის თებერვალი.

¹² ეს დებატები მნიშვნელოვანი იყო იუგოსლავიის ყოფილი სოციალისტური ფედერაციული რესპუბლიკიდან წარმოშობილ სახელმწიფოებთან ურთიერთობაში. 2001 წლის აგვისტოს ოპრიდის შეთანხმებამ თავიდან აიცილა ასეთი აღნიშვნა და ამის ნაცვლად დაადგინა, რომ ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონია არის მისი მოქალაქეების სახელმწიფო.

¹³ Opinion on Croatia, ACFC/INF/OP/I (2002)3.

¹⁴ ევროკომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით, წინადადება ეროვნული უმცირესობების დაცვის ევროპული კონვენციის შესახებ, CDL-MIN (93), 1993 წლის 22 თებერვალი, მუხლი 14. აგრეთვე იხილეთ ამ მუხლის კომენტარი, იქვე, პუნქტი. 44, სადაც ხაზგასმულია, რომ „სიტყვა „რეგიონი“ ამ მუხლში და მთელ კონვენციაში უნდა იყოს გაგებული მისი გეოგრაფიული მნიშვნელობით, როგორც ეროვნული ტერიტორიის ერთეული, ვიდრე მისი პოლიტიკური, იურიდიული ან ადმინისტრაციული მნიშვნელობით“.

¹⁵ მართლაც, ერთი სახელმწიფო ხაზს უსვამს, რომ მისი ძლიერი ფედერალისტური სტრუქტურა უზრუნველყოფს უმცირესობების მაქსიმალურ მონაწილეობას. შვეიცარიის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(2001)2, პუნქტი. 237. მრჩეველთა კომიტეტმა განაცხადა, რომ ძალიან კმაყოფილია ამ შეთანხმებით, მოსაზრება შვეიცარიის შესახებ, ACFC/INF/OP/I(2003)007. მრჩეველთა კომიტეტმა ასევე აღიარა დევოლუციის მნიშვნელობა შოტლანდიაში, უელსსა და ჩრდილოეთ ირლანდიაში

სადაც ეროვნული უმცირესობები შეადგენენ ადგილობრივ უმრავლესობას. თუმცა, ზოგი მთავრობისთვის ეს საკმაოდ მგრძობიარე სფეროდ ითვლება. მიუხედავად ამისა, ადამიანის განზომილების შესახებ კონფერენციის კოპენჰაგენის შეხვედრის CSCE დოკუმენტში მოცემულია:¹⁶

„მონაწილე სახელმწიფოები აღნიშნავენ იმ მცდელობებს, რომლებიც მათ გაიღეს გარკვეული ეროვნული უმცირესობების ეთნიკური, ენობრივი და რელიგიური იდენტობის ხელშეწყობი პირობების დასაცავად და შესაქმნელად. ამ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთი შესაძლო საშუალება შესაბამისი ადგილობრივი ან ავტონომიური ადმინისტრაციების შექმნაა, რომლებიც უნდა შეესაბამებოდნენ ასეთი უმცირესობების სპეციფიკურ ისტორიულ და ტერიტორიულ გარემოებებს და შესაბამის სახელმწიფო პოლიტიკებს“.

ეუთოს HCNM-მა საკმაოდ დეტალურად გაშალა ეს საკითხი ლუნდის რეკომენდაციებში.¹⁷ ავტონომია ასევე გარკვეული პერიოდის განმავლობაში გაეროს ადამიანის უფლებათა კომისიის ქვეკომისიის უმცირესობათა სამუშაო ჯგუფის ყურადღების საგანი იყო.¹⁸ მიუხედავად ამისა, FCNM-ის კონტექსტში სიტუაცია განსხვავებულია. მე-15 მუხლის საბოლოო ვერსია, როგორცაა ის მიიღეს, სრულად არ ასახავს ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სხვა დოკუმენტებში არსებულ აქცენტს. განსხვავებით შესაბამისი ეროვნულ ან ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა უფლებების შესახებ გაეროს დეკლარაციისა, საკმაოდ ფრთხილი მითითება გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც სპეციალურად ეხება „რეგიონებს, სადაც ისინი ცხოვრობენ“ — FCNM-ის მე-15 მუხლის საბოლოო ვერსიიდან ამოღეს.¹⁹ მიუხედავად ამისა, მე-15 მუხლის განხილვისას, FCNM-ის ოფიციალური განმარტებითი ანგარიში მოუწოდებს მთავრობებს განიხილონ, მაგალითად, დეცენტრალიზებული ან ადგილობრივი მმართველობის ფორმები, როგორც ეფექტური მონაწილეობის მიღწევის საშუალებები.²⁰ ეს სრულად შეესაბამება

დაინტერესებული პირების ეფექტურ მონაწილეობასთან დაკავშირებით, მოსაზრება გაერთიანებული სამეფოს შესახებ, ACFC/INF/OP/I(2002)6.

¹⁶ ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი, მეორე კონფერენცია CSCE-ის ადამიანური განზომილების შესახებ, 1990 წლის 5 ივნისი–29 ივლისი, პუნქტი. 25. აგრეთვე იხილეთ CSCE ექსპერტთა შეხვედრა ეროვნულ უმცირესობებზე, 1991 წლის 1–19 ივლისი, IV.პარ. 7.

¹⁷ ლუნდის რეკომენდაციები, პუნქტები. 19–21, სადაც სიტყვა ავტონომია ძირითადად არიდებულია და ამის ნაცვლად ნახსენებია თვითმმართველობა.

¹⁸ გაეროს უმცირესობათა სამუშაო ჯგუფს რამდენიმე წელია დღის წესრიგში აქვს ავტონომიის საკითხი, ისევე როგორც გაეროს გენერალურ ასამბლეას, რომელიც ავტონომიას განიხილავს, როგორც თვითგამორკვევის დავების თავიდან აცილების საშუალებად. მაგალითად, უმცირესობათა სამუშაო ჯგუფის ანგარიშში მეხუთე სესიაზე (E/CN.4/SUB.2/1999/21, 1999 წლის 24 ივნისი), აღნიშნულია პუნქტში. 82(ზ): „სუბსიდიარობის პრინციპზე დაფუძნებული უფლებამოსილებების დეცენტრალიზება, იქნება ეს თვითმმართველობა თუ ძალაუფლების გადანაწილება, და იქნება ეს მოწყობა სიმეტრიული თუ ასიმეტრიული, გაზრდის უმცირესობების შანსს მონაწილეობა მიიღონ ხელისუფლების განხორციელებაში იმ საკითხებთან მიმართებით, რომლებიც მათ და მთელ იმ საზოგადოებას ეხება, სადაც ისინი ცხოვრობენ.“ იხილეთ მაგ., De Varennes, Towards Effective Participation and Representation of Minorities (E/CN.4/Sub.2/AC5/1998/WP4).

¹⁹ სუბსიდიარობის შესახებ მითითების შეტანის წინადადებებს დაუპირისპირდნენ CAHMIN-ში, რადგან ეს „შეეხებოდა მხარეთა კონსტიტუციურ სისტემებს“. CAHMIN (94), 13, 1994 წლის 15 აპრილი, პირველი შეხვედრა, 1994 წლის 25–28 იანვარი, პუნქტი. 46. უფრო ძლიერი რეგიონალური განზომილება წამოაყენა უნგრეთმა, ნორვეგიამ და პორტუგალიამ. CAHMIN, წინადადებები ეროვნული უმცირესობების დაცვის ჩარჩო კონვენციის წინასწარი პროექტის შესახებ, CAHMIN (94) 12 rev, 10 ივნისი 1994, გვ. 11–14. გაეროს დეკლარაციის მე-2 მუხლზე იხილეთ გაეროს სამუშაო ჯგუფის თავმჯდომარის, ასბიორნ ეიდეს მიერ გაკეთებული კომენტარი (E/CN.4.SUB.2/AC.5/2001/2, 2001 წლის 2 აპრილი), პუნქტები. paras. 38 et seq.

²⁰ *Ibid.*, para. 80.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-4 (3) მუხლს, რომელიც ხაზს უსვამს, რომ „საზოგადოებრივი უფლებამოსილებები ძირითადად იმ ხელისუფლების მიერ უნდა განხორციელდეს, რომლებიც ყველაზე ახლოს არიან მოქალაქეებთან“.

ACFC-ის შემდგომ პრაქტიკაში, ავტონომია ცალსახად განიხილებოდა რამდენიმე ტიპის გარემოებების შესაბამისად.²¹ პირველი, არის ისტორიულად კარგად ჩამოყალიბებული ავტონომიური რეჟიმების შემთხვევები, რომლებიც ზოგჯერ გამოწვეული იყო წინა კონფლიქტებითა და საზღვრების ცვლილებებით. პარადოქსულია, მაგრამ ისტორიულად ჩამოყალიბებული მაგალითები ავტონომიის უფრო განვითარებულ და ფართო საკანონმდებლო ნორმებს შეიცავენ, ვიდრე ახლად შექმნილები. ისინი, როგორც წესი, ხელშეკრულებებით ან/და ფორმალურად კონსტიტუციურადაა გამყარებული. ასეთ შემთხვევებში ავტონომიური საპარლამენტო ასამბლეებისა და აღმასრულებელი ინსტიტუტებისთვის გადაწყვეტილების მიღების ფართო უფლებამოსილებებია გადაცემული. პარალელურად აგრეთვე ვხვდებით ადგილობრივ სასამართლო სტრუქტურებსაც.

მიუხედავად იმისა, რომ ისტორიულად ჩამოყალიბებული ავტონომიების ორი ძირითადი მოდელის ფუნქციონირება აღიარებულია ACFC-ის მიერ, გარკვეული სირთულეები წარმოიშვა სხვა შემთხვევებთან მიმართებით.²² მაგალითად, ACFC-მა მოიწონა კიდევ ერთი ახლახანს შეთანხმებული ავტონომიური მოწყობა. თუმცა, საბოლოოდ, ეს შეთანხმება სრულად არ განხორციელდა და ახლა მისი განხილვა საერთო საკონსტიტუციო რესტრუქტურირების კონტექსტში მიმდინარეობს.²³ გაკვრით აგრეთვე შეგვიძლია ვახსენოთ შემთხვევა რომელიც ჯერ არ არის განხილული ACFC-ის მოსაზრებაში. ეს მაგალითი ხაზს უსვამს სირთულეს, რომელიც ყოფილი პროვინციული ავტონომიის ხანგრძლივად ცალმხრივი გაუქმების შემდეგ მისი აღდგენის მცდელობასთანაა დაკავშირებული.²⁴ ეს გამოცდილება გვასწავლის ავტონომიის მტკიცე კონსტიტუციური გამაგრების უზრუნველსაყოფის საჭიროებაზე იქ, სადაც ის მინიჭებულია, და სპეციალური მექანიზმების აუცილებლობაზე, რათა აღმოიფხვრას ავტონომიურ მოწყობაზე ახლად დადებული შეთანხმებების არასრულფასოვანი შესრულების შემთხვევები.

ერთ მოდელს საჯარო ხელისუფლების რეგიონული განაწილების ძალიან კომპლექსური სისტემა აქვს. მისი შემადგენელი ელემენტებიდან ზოგიერთი სპეციალურად შეიქმნა გარკვეული ეროვნული ან ეთნიკური მოსახლეობის გათვალისწინებით, რაც არსებითად უზრუნველყოფს ადგილობრივ ან რეგიონულ დონეზე ეთნიკურობაზე დაფუძნებულ მმართველობას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირად ავტონომიური რეგიონები, რომლებიც ამ სისტემის ნაწილს წარმოადგენენ, შესაძლოა თავად შეიცავდნენ მსხვილ უმცირესობებს.²⁵ ეს შეიძლება, თავის მხრივ, ცალკე ნორმებს საჭიროებდეს, რომლებიც ავტონომიურ ერთეულში ეფექტური მონაწილეობას უზრუნველყოფდა. მიუხედავად იმისა, რომ ზემოთ აღნიშნული ოფიციალურად ავტონომიურ რეჟიმების რაოდენობა არ არის მცირე, ხელისუფლების რეგიონული განაწილება ძირითადად ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ცნების მეშვეობით ხდება ხოლმე. კავშირი ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ტერიტორიულ ავტონომიას შორის მკაფიოდაა

²¹ ფინეთის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(99)3, გვ. 2; იტალიის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(99)7; მოლდოვის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(2000)2; რუსეთის ფედერაციის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(99)15, გვ. 44 და შემდგომ; სლოვენის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(2000)4.

²² Opinion on Moldova, ACFC/INF/OP/I(2003)002.

²³ საკონსტიტუციო კომისია ამჟამად მოლდოვას ტერიტორიაზე არსებულ რთულ პოლიტიკურ ვითარებას განიხილავს. თუმცა, გაგაუზის ავტონომიის საინტერესო თვისებაა დებულება, რომელიც რეგიონული მთავრობის მეთაურს ცენტრალური ხელისუფლების წევრად ადგენს.

²⁴ Serbia and Montenegro State Report, ACFC/SR(2002)003.

²⁵ Russian Federation State Report, ACFC/SR(99)15, p. 44 *et seq.*

გავლენიანი ერთი სახელმწიფოს მიერ.²⁶ კიდევ ერთ შემთხვევაში, გაძლიერებული ადგილობრივი თვითმმართველობა იქნა წარმოდგენილი, როგორც რეგიონული ავტონომიის „ეკვივალენტი“.²⁷

აქამდე წარმოდგენილი სახელმწიფო ანგარიშების ერთ-ერთი ყველაზე თანმიმდევრული მახასიათებელია, რომ ისინი ძირითადად ფოკუსირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობების სტრუქტურებზე, როგორც მე-15 მუხლის მოთხოვნების დაკმაყოფილების საშუალებაზე.²⁸ უმეტესწილად, სახელმწიფოები აღნიშნავენ ადგილობრივი საბჭოებისა და სხვა ორგანოების რაოდენობაზე, რომლებსაც ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა წარმომადგენლები ავსებენ. თუმცა, მთავარი პრობლემა ძირითადად ადგილობრივი უმცირესობების თვითმმართველობის ადეკვატური რესურსებით აღჭურვაა. ასევე არსებობს ადგილობრივი უმცირესობების რეალური წარმომადგენლობის პრობლემებიც, რომლებიც ქვემოთ იქნება განხილული.

ადგილობრივი ადმინისტრაციული რეფორმის კონტექსტში, ხაზგასმით აღინიშნა, რომ მთავრობებმა უნდა შეიმუშავონ ისეთი ზომები, რომლებიც ასევე ხელს შეუწყობს ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა ეფექტურ მონაწილეობას.²⁹ ეს გულისხმობს ვალდებულებას არ გატარდეს ისეთი რეფორმები, რომლებსაც მიზნად ექნება ეფექტური მონაწილეობის შეზღუდვა — ან თუნდაც დემოგრაფიული ან საარჩევნო მანიპულაცია.

3.1.3. საჯარო ხელისუფლების ფუნქციური განაწილება

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მე-15 მუხლი ხაზს უსვამს ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა ეფექტური მონაწილეობისათვის აუცილებელ პირობებს, განსაკუთრებით იმ საკითხებში, რომლებიც „მათზე ზეგავლენას ახდენს“. მაშასადამე, ლოგიკურია ველოდოთ ხაზგასმას მექანიზმებზე, რომლებიც აძლიერებენ მონაწილეობას ისეთ სფეროებში, სადაც კულტურული, სოციალური, ეკონომიკური ან პოლიტიკური საკითხები დგას, რომლებიც განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა ეროვნული უმცირესობების წევრებისთვის. ძირითადად, ეს მიიღწევა ინსტიტუტებისა და საკონსულტაციო პროცესების მეშვეობით, რომლებიც განხილული იქნება 3.3 ქვეთავში. თუმცა, სახელმწიფო დონეზე შეიძლება ველოდოთ კონკრეტულ მოწყობას, რომელიც ინარჩუნებს სივრცეს პოლიტიკის შემუშავებაში ასეთი გაძლიერებული ჩართულობისთვის. ერთ-ერთი ასეთი მოწყობა ეყრდნობა ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირებისთვის გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებისა და ადმინისტრაციული ფუნქციების გადაცემას. ეს მოდელი გამოიყენება იმ შემთხვევებში, როდესაც ეროვნულ უმცირესობას აქვს ფორმალური სამართლებრივი სტატუსი. კოლექტიურად განხორციელებულ ინდივიდუალურ უფლებებზე ჩვეულებრივი აქცენტისგან განსხვავებით, ამ შემთხვევებში თავად უმცირესობა აღიარებულია იურიდიულ სუბიექტად ან „საჯარო იურიდიულ პირად“, რომელიც ახორციელებს გადაწყვეტილების მიღებისა და ადმინისტრირების ფუნქციებს.³⁰

²⁶ Slovenia State Report, ACFC/SR(2000)4.

²⁷ Hungary State Report, ACFC/SR(99)10, p. 126.

²⁸ შეიძლება განვასხვავოთ გადანაწილებული მმართველობა დეცენტრალიზებული მმართველობისგან. გადანაწილებული მმართველობის შემთხვევაში, ფაქტობრივი კომპეტენცია გადადის რეგიონულ ან ადგილობრივ დონეზე. დეცენტრალიზებული მმართველობის შემთხვევაში, გადაწყვეტილებები შეიძლება მიღებულ იქნეს ადგილზე მცხოვრები ოფიციალური პირების მიერ, მაგრამ რომლებიც მოქმედებენ საერთო ეროვნულ ჩარჩოებში და ეროვნულ დონეზე დადგენილი კომპეტენციების ფარგლებში.

²⁹ Opinion on Slovak Republic, ACFC/INF/OP/I(2001)1.

³⁰ Slovenia State Report, ACFC/SR(2000)4, para. 65.

ამ კონტექსტში, ზოგიერთმა სახელმწიფომ შექმნა ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა წარმომადგენლობით ინსტიტუტებსა და ეროვნულ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის ერთობლივი გადაწყვეტილებების მიღების ძალზედ საინტერესო მექანიზმი. ზოგ შემთხვევაში, „თვითმმართველობა“ ენისა და დამწერლობის გამოყენების, განათლების, ინფორმაციისა და მედიის, და კულტურის სფეროებში უზრუნველყოფილია „ეროვნული საბჭოების“ არჩევის მეშვეობით. ამ საბჭოებს უნდა ჰქონდეთ 15-დან 35-მდე წარმომადგენელი, რაც დამოკიდებულია ეროვნულ უმცირესობას მიკუთვნებულ პირთა საერთო რაოდენობაზე. საბჭოებში წარმომადგენელთა არჩევის გზა რეგულირდება კანონით, ეყრდნობა პარლამენტის წევრებს ან რეგიონულ ასამბლეებს, რომლებიც წარმოადგენენ ეროვნულ უმცირესობას, ადგილობრივ საბჭოს წევრებს, უმცირესობების ცნობილი ორგანიზაციების მიერ წარდგენილ პირებს და ა.შ. ასევე გვხვდება გარკვეულწილად ინსტიტუციურად ნაკლებად განვითარებული მექანიზმებიც, რომლებიც ძირითადად კულტურის საკითხებს ეხება, თუმცა შეიძლება ასევე მოიცავდეს ეკონომიკურ, სოციალურ და ენობრივ საკითხებსაც. დაბოლოს, შეიძლება აგრეთვე აღინიშნოს აბორიგენი ხალხებისთვის ფუნქციური ავტონომიების განსაკუთრებული შემთხვევებიც.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ ორგანოების ზოგიერთი ფუნქცია და უფლებამოსილება საკონსულტაციო მექანიზმებთანაა ახლოს, მათში ნაგულისხმებია, ყოველ შემთხვევაში, თეორიულად, რომ ისინი ასევე ასრულებენ აღმასრულებელ ფუნქციებს და ამ ამოცანებისთვის შესაბამის სახელმწიფო დაფინანსებას იღებენ. თუმცა, ACFC-ის მიერ ამ ტიპის მოწყობა ეფექტურობის სრული შეფასება ჯერ არ არის ხელმისაწვდომი.

3.2. საარჩევნო წარმომადგენლობა

FCNM-ის თანმხლებ ახსნა-განმარტებით ანგარიშში სახელმწიფოებს მოუწოდებენ ხელი შეუწყონ „ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა ეფექტურ მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და არჩეულ ორგანოებში როგორც ეროვნულ, ისე ადგილობრივ დონეზე“.³¹ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ 1993 წლის 1 თებერვლის 1201 (1993) რეკომენდაციაში მოითხოვა, რომ ეს უნდა მოიცავდეს ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა უფლებას შექმნან საკუთარი პოლიტიკური პარტიები.³² ევროკომისია კანონის მეშვეობით დემოკრატიისთვის, 1990 წლის უმცირესობათა დაცვის შესახებ კონვენციის პროექტში კიდევ უფრო შორს წავიდა და განიხილავდა ნორმას, რომელიც მოითხოვდა, რომ „უმცირესობები პარლამენტში წარმოდგენილი უნდა იყვნენ მათი ზომის პროპორციულად“.³³ ეს წინადადება შემდგომში ამოიღეს, ასეთი მექანიკური ფორმულის პრაქტიკაში განხორციელების სირთულის გამო.³⁴ მიუხედავად ამისა, უმცირესობების ადეკვატური წარმომადგენლობა როგორც საპარლამენტო, ისე ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო მოხსენებების პირველი რაუნდის შემდეგ არაერთხელ დაფიქსირდა იმპლემენტაციის დიალოგში.

³¹ CAHMIN, *supra* note 11, para. 80.

³² Article 6.

³³ ევროკომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით, უმცირესობათა დაცვის კონვენციის წინასწარი პროექტი, DAJ.SC.DEMOCRACY, Conv.Min, 1990 წლის 21 მაისი, მუხლი 8(2) პროექტი.

³⁴ ევროკომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით, მე-4 შეხვედრის ანგარიშის პროექტი, 1990 წლის 25–26 მაისი, CD-PV-(90)4, პუნქტი. 19.

3.2.1. პარტიებისა და კანდიდატების რეგისტრაცია

ერთი საკითხი ეხება პარტიების ან კანდიდატების რეგისტრაციას, რომლებიც ამტკიცებენ, რომ წარმოადგენენ ეროვნული უმცირესობებს. პირდაპირი შეზღუდვები "უმცირესობათა პარტიებზე" საკამათო საკითხად რჩება, მაშინაც კი, როდესაც მთავრობები ამტკიცებენ, რომ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებს, შეუძლიათ მიაღწიონ წარმომადგენლობას სხვა ძირითადი პარტიების მეშვეობით.³⁵ ACFC ეწინააღმდეგება საპარლამენტო და ადგილობრივ არჩევნებში კანდიდატების ენობრივ მოთხოვნებს.³⁶ ზოგიერთ შემთხვევაში, მონაწილე სახელმწიფოებმა ოფიციალურად გააუქმეს ასეთი შეზღუდვები.³⁷ თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ შეიძლება არსებობდეს ფარული შეზღუდვები, რომლებიც არაა მიმართული კონკრეტულად ერთი ან რამდენიმე უმცირესობის წარმომადგენლის გამორიცხვაზე, მაგრამ პრაქტიკაში ასე გამოიყენება. მაგალითად, მოთხოვნამ, რომ ყველა მხარეს ჰქონდეს ფილიალი ფედერალური სახელმწიფოს სუბიექტების ნახევარზე მეტში, შეიძლება შეუძლებელი გახადოს უმცირესობის პარტიის შექმნა, რომელიც ტერიტორიულად კომპაქტურ მხარეში მცხოვრებ პირებს წარმოადგენს.³⁸ შესაბამისად, საჭიროა არა მხოლოდ პარტიებისა და კანდიდატების რეგისტრაციის საკანონმდებლო ბაზის დეტალური შესწავლა, არამედ ასევე მათი პრაქტიკისა და შედეგების.

რაც შეეხება არჩევნებს, განსაკუთრებით აქტუალურია მოქალაქეობის საკითხი. დღეს ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკაა, რომ არამოქალაქეებს, რომლებიც გრძელვადიანი მაცხოვრებლები არიან, შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივ არჩევნებში — ფაქტი, რომელსაც ACFC დადებითად აფასებს.³⁹ მიუხედავად იმისა, რომ არამოქალაქეები ჩვეულებრივ გამორიცხულნი იქნებიან ეროვნული არჩევნებიდან, სიტუაცია შეიძლება უფრო რთული იყოს, როდესაც მოსახლეობის მსხვილი სეგმენტები გაუთვალისწინებელი მოვლენების გამო მოქალაქის სტატუსის მიღმა არიან დატოვებული.

არსებობს არგუმენტი, რომ უმცირესობის კანდიდატები ხშირად იღებენ თანამდებობებს პარტიების მეშვეობით, რომლებიც ექსკლუზიურად ეროვნულ უმცირესობებს არ წარმოადგენენ.⁴⁰ თუმცა, ეს არგუმენტი არ შეიძლება ჩაითვალოს პარტიების დაფუძნებისა და ფუნქციონირების შეზღუდვის გამმართლებლად, განსაკუთრებით იმ პარტიების, რომლებიც ეროვნულ უმცირესობებს წარმოადგენენ.

3.2.2. პროპორციული წარმომადგენლობა და კვოტები

ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა წარმომადგენლობითი კვოტები შედარებით იშვიათი მოვლენაა, რომელსაც ძირითადად, მაგრამ არა ექსკლუზიურად, ვხვდებით იმ სახელმწიფოებში, რომლებმაც ბოლო დროს ეთნიკურ ჯგუფებს შორის დამაბულობა ან კონფლიქტი გამოიარეს. მაგალითად, ერთი სახელმწიფო ქვედა პალატაში იმ ეროვნული უმცირესობების პროპორციულ წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს, რომელთა მოსახლეობის წილი რვა პროცენტზე მეტია. ახალ საყოველთაო აღწერამდე, მითითებულია, რომ ეროვნული უმცირესობებს რვა წარმომადგენელი ჰყავთ, რომელთაგან სამი მათგან ყველაზე დიდის

³⁵ ამგვარმა კრიტიკამ აიძულა ალბანეთი გაუქმებია ერთი ასეთი შეზღუდვა. ამ საკითხთან დაკავშირებით იხილეთ აგრეთვე ბულგარეთის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(2003)001, თუმცა მრჩეველთა კომიტეტის მიერ ჯერ არგანხილული.

³⁶ მოსაზრება ესტონეთის შესახებ, ACFC/INF/OP/I(2002)5; აგრეთვე, მაგ., ლატვია CCPR-ში, კომუნიკაცია No. 884/1999, CCPR/C/72/D/884/1999; რუსეთის ფედერაცია AC, ACFC/INF/OP/I(2003)005.

³⁷ Opinion on Albania, ACFC/INF/OP/I(2003)004.

³⁸ Opinion on Russian Federation, ACFC/INF/OP/I(2003)005.

³⁹ Opinion on Estonia, ACFC/INF/OP/I(2002)5.

⁴⁰ Comments of the Government of Albania, GVT/COM/INF/OP/I (2003)004.

წარმომადგენელია. იგივე მეორდება ზედა პალატაშიც. მცირე ეროვნულ უმცირესობებს სულ მცირე ერთი ადგილი აქვთ გარანტირებული ზედა პალატაში.⁴¹ თუმცა, ACFC-ს ამ შემთხვევაში უნდა აღნიშნა, რომ ეს ნორმები, ფაქტობრივად, არ შესრულებულა, ხოლო შესაბამისი კანონმდებლობა შეჩერებული იყო. მეტიც, არანაკლებ ერთი ადგილის მინიმალურ წარმომადგენლობაში არ შედიოდა ყველა ის პირი, რომელიც მნიშვნელოვან უმცირესობას ეკუთვნოდა.⁴² საბედნიეროდ, ეს მდგომარეობა ახლა ახალი საკონსტიტუციო სამართლით და სხვა ნორმებით გამოსწორებულია და მომდევნო მონიტორინგის ციკლში კვლავ უნდა მოხდეს მისი განხილვა.

კიდევ ერთ შემთხვევაში, კონსტიტუცია ითვალისწინებს შემნახველ პუნქტს, რომელიც პარლამენტში უზრუნველყოფს ერთი წარმომადგენლის უფლებას იმ ეროვნულ უმცირესობათა წევრებისთვის, რომლებმაც ვერ მიიღეს საკმარისი ხმა.⁴³ სხვა მაგალითი იტოვებს თითო ადგილს ორი მსხვილი ეროვნულ უმცირესობისთვის, რომლებიც ცალკე სიით აირჩევიან, რაც, რა თქმა უნდა, არ გამორიცხავს ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ ან წარმომადგენელ პირთა ჩვეულებრივი საარჩევნო პროცესით არჩევას.⁴⁴ ერთ-ერთი შემთხვევის მაგალითზე აღინიშნა, რომ სპეციალური საარჩევნო ოლქების შექმნამ უმცირესობის კანდიდატების მანდატის მიღწევის უზრუნველსაყოფად შეიძლება გამოიწვიოს შეშფოთება იმ პირთა უფლებებთან დაკავშირებით, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან ამ უმცირესობას; მეტიც, შეიძლება ასევე არსებობდეს უთანასწორობის საკითხი იმ ჯგუფებთან მიმართებაში, რომლებიც მსგავს გარემოებებში სხვაგან არ იღებენ იმავე ბენეფიტებს.⁴⁵

იქ, სადაც აღინიშნა სპეციალური ნორმების არარსებობა პარლამენტში უმცირესობების ეფექტური მონაწილეობისთვის, ACFC-მა მოუწოდა მთავრობას შეიმუშაოს და გაატაროს ზომები, რათა შეიქმნას პირობები, რომ ასეთი პირების შეხედულებები უფრო მკაფიოდ მოისმინონ გადაწყვეტილების მიღებისას, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც გადაწყვეტილებები, სავარაუდოდ, პირდაპირ გავლენას მოახდენს მათზე.⁴⁶ ეს საკმაოდ ფრთხილი რჩევა ჩანს, რომელიც, შესაძლოა, პირდაპირ წარმომადგენლობითობას — და ეს საკმაოდ მსხვილ უმცირესობას ეხება — კონსულტაციის პრაქტიკაში ცვლის.

კიდევ ერთ შემთხვევაში, ACFC-მ აღნიშნა, რომ საპარლამენტო წარმომადგენლობისთვის საარჩევნო სისტემის განსაზღვრის საკითხი არის ის სფერო, სადაც საერთაშორისო სტანდარტების თვალსაზრისით, სახელმწიფოები სარგებლობენ ინტერპრეტაციის უფრო ფართო დისკრეციით. „ცხადია, მრჩეველთა კომიტეტს არ შეუძლია და არ სურს მისი ხელყოფა. ამისა მიუხედავად ⁴⁷“ ამ შემთხვევაში, კომიტეტმა მაინც ჩათვალა სამართლიანად გაეკრიტიკებინა შესაბამისი მთავრობა იმის გამო, რომ მან პარლამენტში ვერ უზრუნველყო ეროვნულ უმცირესობათა სათანადო წარმომადგენლობა ამ სფეროში თავად ამ ხელისუფლების მიერ აღიარებული სტანდარტებით. ზემოთ უკვე აღნიშნულ ერთ-ერთ შემთხვევაში, ACFC-მა საკმაოდ მკაცრი პოზიცია დაიკავა, როდესაც განუხორციელებელი დარჩა ნორმები, რომლებიც ითვალისწინებს ეროვნულ უმცირესობათა მინიმალურ წარმომადგენლობას.⁴⁸ ადრე მიღებული ასეთი ნორმების გაუქმებამ, თუნდაც ჩვეულებრივი სამართლებრივი პროცესების მეშვეობით, ასევე შეშფოთება გამოიწვია. აქედან გამომდინარე, ACFC-მა ავტონომიურ რესპუბლიკასთან დაკავშირებით

⁴¹ Croatia State Report, ACFC/SR(99)5, p. 154.

⁴² Opinion on Croatia, ACFC/INF/OP/I(2002)3.

⁴³ Romania State Report, ACFC/SR(99)11, p. 53.

⁴⁴ Slovenia State Report, ACFC/SR(2000)4, para. 97.

⁴⁵ Opinion on Russian Federation, ACFC/INF/OP/I(2003)005, para. 105.

⁴⁶ Opinion on Czech Republic, ACFC/INF/OP/I(2002)2.

⁴⁷ Opinion on Hungary, ACFC/INF/OP/I(2001)4, para. 49.

⁴⁸ Opinion on Croatia, ACFC/INF/OP/I(2002)3.

წუხილი გამოთქვა რეგიონულ საკანონმდებლო ორგანოში ყირიმელი თათრების წარმომადგენლობის შემცირებაზე, რაც გამოწვეული იყო მათთვის დაჯავშნილი ადგილების გაუქმებით.⁴⁹

თუმცა, რიგ შემთხვევებში, ACFC უფრო პირდაპირი იყო, როცა მთავრობებს არა მხოლოდ იმის მიხედვით აფასებდა, მიაღწიეს თუ არა მათ საკუთარ სამიზნე მაჩვენებლებს და შეასრულეს თუ არა საკანონმდებლო ნორმები, არამედ მოსახლეობის რაოდენობასთან შეფარდებით მიღწეული წარმომადგენლობის დონითაც.⁵⁰ ამ შემთხვევებში, ACFC-მ პირდაპირ მოუწოდა ხელისუფლებას შეიმუშაონ და გაატარონ ზომები, რათა შეიქმნას პირობები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და არჩეულ ორგანოებში ეროვნულ უმცირესობათა გაზრდილი მონაწილეობისთვის, როგორც ეროვნულ, ისე ადგილობრივ დონეზე.⁵¹

3.2.3. "პატარა" და გაფანტული უმცირესობები

„მცირე“ ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობა განსაკუთრებულ სირთულეს წარმოადგენს. იგივე ეხება ეროვნული უმცირესობების ტერიტორიულად გაფანტულ წევრებს, განსაკუთრებით რომა ხალხს.⁵² მიუხედავად იმისა, რომ უფრო დიდმა ჯგუფებმა შეიძლება საპარლამენტო წარმომადგენლობის მოპოვება ჩვეულებრივი პროცესით შეძლონ, სხვებმა შეიძლება დემოგრაფიული სიტუაციიდან გამომდინარე სტრუქტურულად ვერ შეძლონ იგივე. სახელმწიფო ანგარიშები ძირითადად მხოლოდ უფრო დიდ ჯგუფებზეა ხოლმე ფოკუსირებული, რომელთა მაგალითზე აცხადებენ ხოლმე რომ სათანადო წარმომადგენლობა მიღწეულია.⁵³ მიუხედავად ამისა, ACFC ასევე დაჟინებით მოითხოვდა სათანადო ნორმების შემუშავებას არატერიტორიული უმცირესობებისთვის, მაგალითად, მოგზაურებისთვის.⁵⁴

ACFC-მ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ დემოგრაფიული დაბრკოლებების მიუხედავად, დასაშვებია იქნება წარმომადგენლობის მიღწევის გზების სპეციალური განხილვა.⁵⁵ ასეთი მექანიზმები შეიძლება მოიცავდეს საპარლამენტო წარმომადგენლობის მინიმალური ხმების ნაციონალური ბარიერის მოხსნას მცირე ეროვნულ უმცირესობების წარმომადგენელთა მიმართ.⁵⁶ ACFC-მ აღნიშნა, რომ ერთ ქვეყანაში ხუთპროცენტიაანი ბარიერის შენარჩუნებამ შეამცირა ეროვნული უმცირესობების წევრების პარლამენტში წარმოდგენის შანსები.⁵⁷

⁴⁹ Opinion on Ukraine, ACFC/INF/OPI(2002)010, relating to Autonomous Republic of Crimea.

⁵⁰ მოსაზრება გაერთიანებული სამეფოს შესახებ, ACFC/INF/OP/I(2002)6, პუნქტი. 126: „ასკვნის, რომ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლობა საკანონმდებლო ორგანოებში სავალდებულოა და მიიჩნევა, რომ გაერთიანებულმა სამეფომ უნდა შეისწავლოს სამართლებრივი, პროცედურული და ინსტიტუციური ბარიერები, რომლებმაც შეიძლება შეაფერხოს ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლობა ამ საკანონმდებლო ორგანოებში“.

⁵¹ Opinion on Czech Republic, ACFC/INF/OP/I(2002)2.

⁵² მაგ. Opinion on Germany, ACFC/INF/OP/I(2002)008.

⁵³ *E.g.*, Bulgarian Helsinki Committee, *Report* of September 1999, p. 63; *but note* the example of Croatia, *supra* notes 46 and 47.

⁵⁴ Opinion on Switzerland, ACFC/INF/OP/I(2003)007.

⁵⁵ Opinion on Albania, ACFC/INF/OP/I(2003)004.

⁵⁶ გერმანია და შლეზვიგ-ჰოლშტაინის გერმანული მიწა, მოსაზრება გერმანიის შესახებ, ACFC/INF/OP/I(2002)008; სერბეთი და მონტენეგრო აღნიშნავენ, რომ მათ მიერ ხუთპროცენტიაანი ბარიერის არმოხსნა არ არის „პოზიტიური ეროვნული უმცირესობებისთვის — თუ ისინი არ შექმნიან კოალიციას, პარტიებს, რომლებიც აერთიანებენ ეროვნულ უმცირესობებს, ადვილად ვერ მოიპოვებენ მანდატებს პარლამენტში“. სერბეთისა და მონტენეგროს სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(2002)003. აგრეთვე სლოვაკეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(99)8, პუნქტი. 38.

⁵⁷ Opinion on Lithuania, ACFC/INF/OP/I(2003)008.

ზოგ ქვეყანაში, ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელი კანდიდატებისთვის ხელმოწერების შეგროვებით კანდიდატების რეგისტრაციის მოთხოვნა გაუქმდა.⁵⁸ ასეთი ნაბიჯები უფრო აქტუალურია იქ, სადაც საერთოდ არ არიან უმცირესობის წარმომადგენლები პარლამენტში, მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს რაიმე ფაქტორი, რომელიც აქტიურად გამორიცხავდა ასეთ წარმომადგენლობას.⁵⁹ ამ შემთავაზებაზე ზოგიერთი მთავრობის პასუხი იყო ის, რომ ასეთმა ქმედებამ შესაძლოა დაარღვიოს უმრავლესობის უფლებები.⁶⁰ თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ACFC მაინც სულ უფრო ითხოვს რეალური წარმომადგენლობის მიზნების შესრულებას, მიუხედავად ასეთი დაბრკოლებებისა.

იქ, სადაც საპარლამენტო წარმომადგენლობა მართლაც შეუძლებელია ეროვნულ უმცირესობების წარმომადგენელთა მცირე რაოდენობის გამო, მთავრობებს მოუწოდებენ მოიძიონ სხვა საშუალებები უმცირესობების ინტერესების გასათვალისწინებლად.⁶¹ ძირითადად ეს საკონსულტაციო მექანიზმებს გულისხმობს, რომლებსაც ქვემოთ განვიხილავთ.

3.2.4. რეგიონული და ადგილობრივი წარმომადგენლობა

ასევე არსებობს მაგალითები რეგიონალურ ან ადგილობრივ დონეზე ეროვნულ უმცირესობებისთვის წარმომადგენლობის შანსების გაზრდის თაობაზეც. მაგალითად, ერთი ავტონომიური პროვინციის კანონი მოითხოვს, რომ რეგიონული პარლამენტის შემადგენლობა უნდა შეესაბამებოდეს ტერიტორიაზე არსებული ენობრივი ჯგუფების ზომას.⁶² კიდევ ერთ შემთხვევაში, ადგილობრივ საბჭოებში, ვხვდებით ეთნიკურად შერეულ რაიონებში ეროვნული უმცირესობებისთვის მინიმალური წარმომადგენლობის მოთხოვნას. ეს მექანიზმი შეწყვილებულია ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლების უბრალო მექანიკური გადარჩევისგან დაზღვევასთან.⁶³ თუმცა, წარმოიშვა საყურადღებო პრობლემა, როდესაც კანდიდატები რომლებიც რეალურად არ წარმოადგენდნენ ეროვნულ უმცირესობებს, კენჭს იყრიან იმ ადგილებზე, რომლებიც ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელთათვისაა გათვალისწინებული.⁶⁴

რაც შეეხება ადგილობრივ ხელისუფლებას, მთავრობების უმეტესობა იტყობინება უმცირესობათა წარმომადგენლობების შესახებ იმ ადგილებში, სადაც უფრო დიდი რაოდენობით ცხოვრობენ ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენლები, და აცხადებენ, რომ რეგიონულ ან რაიონულ დონეზე, სოფლის ან ქალაქის საკრებულოებსა და მერიებში მიღწეულია სათანადო წარმომადგენლობა. ზოგიერთ შემთხვევაში, არსებობს ოფიციალური ვალდებულებები ადგილობრივ დონეზე მოსახლეობის სეგმენტების პროპორციული წარმომადგენლობის ან მინიმალური კვოტების შესახებ.⁶⁵ თუმცა, გარკვეული ჯგუფები, განსაკუთრებით რომა ხალხი, რიგ შემთხვევებში კვლავ გარიყულები რჩებიან.⁶⁶

3.2.5. საარჩევნო ოლქები, წესები და პრაქტიკა

⁵⁸ Denmark State Report, ACFC/SR(99)9, p. 46.

⁵⁹ Opinion on Armenia, ACFC/INF/OP/I(2003)001; Austria State Report, ACFC/SR(2000)3, pp. 120–123.

⁶⁰ Comments of the Government of Armenia, GVT/COM/INF/OP/I(2003)001; Denmark State Report, ACFC/SR(99)9, p. 45.

⁶¹ Opinion on Armenia, ACFC/INF/OP/I(2003)001.

⁶² იტალიის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(99)7, რომელიც ეხება არა მხოლოდ გერმანულ და იტალიურენოვან ჯგუფებს, არამედ ლადინზე მოსაუბრეებსაც.

⁶³ Slovenia State Report, ACFC/SR(2000)4, para. 95.

⁶⁴ Opinion on Hungary, ACFC/INF/OP/I(2001)4.

⁶⁵ Croatia State Report, ACFC/SR(99)5, p. 155.

⁶⁶ Opinion on Germany, ACFC/INF.OP/I(2002)008.

ზოგიერთ შემთხვევაში, შეიძლება საარჩევნო ოლქების იმგვარი მოწყობა, რომ ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელთათვის უფრო რეალური ცვლილებები მოეტანა. სხვა შემთხვევებში აღინიშნა, რომ რეგისტრაციის გარკვეული წესები (მაგალითად, ხელმოწერების მინიმალური რაოდენობა პარტიისთვის ან კანდიდატისთვის არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად) ხელს არ უწყობს ეფექტური მონაწილეობის წახალისებას. გარდა ამისა, ACFC-მ მოითხოვა კონკრეტული კანონები და გარანტიები, რომლებიც უზრუნველყოფენ საარჩევნო ოლქების ისე დადგენას, რომ გათვალისწინებული იყოს მასში ეროვნულ უმცირესობათა წარმოდგენის აუცილებლობა.⁶⁷ ასეთ საკითხებზე კონფლიქტების თავიდან ასაცილებლად, კარგი პრაქტიკაა საარჩევნო კომისიებში და სხვა ორგანოებში უმცირესობების წარმომადგენლობის ჩართვა, რომლებიც არჩევნების მომზადებასა და ჩატარებაზე არიან პასუხისმგებლები.⁶⁸

3.2.6. საპარლამენტო სამუშაო პრაქტიკები

სადაც უმცირესობის წარმომადგენლები შეადგენენ მნიშვნელოვან საპარლამენტო ჯგუფს, კარგი პრაქტიკაა ყველა ამ მნიშვნელოვან საპარლამენტო თანამდებობაზე მათი დანიშვნა, მათ შორის პარლამენტის კომიტეტებში წარმომადგენლობის უფლება, თავმჯდომარეობის უფლება და ვიცე-პრეზიდენტის პოსტის დაკავების უფლებაც კი. პარლამენტი.⁶⁹ მცირე ჯგუფებისთვის ან ეროვნულ უმცირესობათა ცალკეული საპარლამენტო წარმომადგენლებისთვის საპარლამენტო სამუშაო პრაქტიკებთან დაკავშირებული გარკვეული შეზღუდვების გაუქმება (კერძოდ, კომიტეტის წარმომადგენლობა) — მისასალმებელი ნაბიჯია.

3.3. ინსტიტუტები და მექანიზმები ეფექტური მონაწილეობისთვის

განმარტებითი ანგარიში რამდენიმე გზას გვთავაზობს საპარლამენტო წარმომადგენლობის ფარგლებს გარეთ ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. წახალისებული იქნა ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების შექმნა, რომლებთანაც შესაძლებელი იქნება კონსულტაციების გავლა ისეთი „კანონმდებლობის ან ადმინისტრაციული ზომების განხილვისას, რომლებაც შესაძლოა უშუალოდ მათზე [ეროვნულ უმცირესობათა წევრებზე] იმოქმედოს“.⁷⁰ აქ ორი ელემენტია შესასრულებელი: პირველი, ეროვნულ უმცირესობებს უნდა შეეძლოთ შექმნან საკუთარი ორგანიზაციები, რათა გამოხატონ და დაიცვან თავიანთი ინტერესები. მეორე, ასეთ ორგანოებს საშუალება უნდა ჰქონდეთ გავლენა მოახდინონ მათთვის რელევანტურ გადაწყვეტილებებზე. FCNM-ის განმარტებით ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ეროვნული უმცირესობის წევრები შეიძლება უშუალოდ იყვნენ ჩართულნი „ეროვნული და რეგიონული განვითარების გეგმებისა და პროგრამების მომზადებაში, განხორციელებასა და შეფასებაში, რომელიც პირდაპირ გავლენას მოახდენს მათზე“ და დაგეგმილი პროექტების ზეგავლენის შესახებ კვლევების მომზადებაში.⁷¹

3.3.1. სამინისტროები ან ეროვნებათა სამსახურები ან უმცირესობების ოფიცრები

პრაქტიკულად ყველა მონაწილე სახელმწიფომ შექმნა სპეციალური სამსახურები უმცირესობათა საკითხების გადასაჭრელად. იქ, სადაც ეს ჯერ არ მომხდარა, ACFC-მ აღნიშნა, რომ ასეთი ორგანოს არსებობა შეიძლება უაღრესად სასარგებლო იყოს ამ სფეროში „თანმიმდევრული პოლიტიკის“ შესამუშავებლად.⁷² ზოგჯერ ამ მიზნის მისაღწევად შემოთავაზებულია ხოლმე ან უკვე შეიქმნა

⁶⁷ Opinion on Ukraine, ACFC/INF/OPI/I(2002)010.

⁶⁸ აზერბაიჯანმა აღნიშნა ასეთი პროცესი, აზერბაიჯანის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR (2002)1

⁶⁹ Bulgaria State Report, ACFC/SR(2003)001.

⁷⁰ *Ibid.*, para. 80.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Opinion on Armenia, ACFC/INF/OP/I(2003)001.

სპეციალური სამინისტროები. ერთ შემთხვევაში, ACFC-მ და მინისტრთა კომიტეტმა გააკრიტიკეს ასეთი სამინისტროს მალევე გაუქმება და შესაბამისი სახელმწიფო სამსახურის აღსადგენად განხილვისთვის მიიწვიეს.⁷³ სადაც მინისტრის დანიშვნა შეუძლებელია, შეიქმნა სხვა ვარიანტები უმცირესობების საკითხებისადმი ყურადღების უზრუნველსაყოფად.⁷⁴ მაგალითად, შეიძლება შეიქმნას საპრეზიდენტო კომისარის თანამდებობა, რომელიც უმცირესობების პრობლემებს სახელმწიფოს პოლიტიკების შემმუშავებელ უმაღლეს დონეზე დააყენებს.⁷⁵

კიდევ ერთი ვარიანტი, რომელიც ხშირად იქმნება უმცირესობების საკითხებზე ეროვნებათა სამსახურების პარალელურად, არის უმცირესობების საკითხებზე ფოკუსირებული ჯგუფების შექმნა ძირითად სამინისტროებში (მაგალითად, განათლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ადმინისტრაციულ საქმეთა მთავარ სამინისტროებში). სამინისტროებს აგრეთვე შეუძლიათ გამოიყენონ მრჩეველთა საბჭოები, რათა მათ დაეხმარონ ეროვნული უმცირესობების პრობლემების შესახებ ინფორმირებულობაში.⁷⁶ სწორედ ასე შეიძლება უმცირესობათა საჭიროებების „გამეინსტრირება“ საჯარო პოლიტიკის ყველაზე რელევანტურ სფეროებში. ამ ტიპის პასუხისმგებლობა ზოგიერთი ქვეყნის შემთხვევაში მოქცეულია უმცირესობების საქმეთა ეროვნულ სამსახურში, რომელმაც სამინისტროებს შორის პოლიტიკის კოორდინირება უნდა უზრუნველყოს. ასევე საინტერესო შემთხვევაა ადგილობრივ ხელისუფლებაში უმცირესობათა საქმეებზე განსაკუთრებული პასუხისმგებლობის მქონე უწყებების შექმნა.⁷⁷

3.3.2. საკონსულტაციო ორგანოები

ზოგიერთ შემთხვევაში, პირები, რომლებიც ეროვნულ უმცირესობებს მიეკუთვნებიან, შეიძლება პირდაპირ იყვნენ წარმოდგენილები გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებში, მაგალითად, პარლამენტის მეორე პალატის მეშვეობით, ან სხვა მექანიზმებით, რომლებმა ეროვნული ან რელიგიური "თემები" შეიძლება გადავადების ან ბლოკირების უფლებამოსილებით აღჭურვოს.⁷⁸ თუმცა, უფრო ხშირად მოცემული გვაქვს კონსულტაციის გზით მონაწილეობის უფრო რბილი ფორმები. ზოგადად, მათ ხელს უწყობს ეროვნული უმცირესობების მრჩეველთა ან საკონსულტაციო საბჭოები.⁷⁹ მათ შეუძლიათ ფუნქციონირება როგორც ეროვნულ, ისე

⁷³ Opinion on Albania, ACFC/INF/OP/I(2003)004.

⁷⁴ ამ კონტექსტში შეიძლება აღინიშნოს მოლდოვაში „ეთნიკური ურთიერთობის სპეციალური დეპარტამენტის“ შექმნა. მოსაზრება მოლდოვას შესახებ, ACFC/INF/OP/I(2003)002.

⁷⁵ AC-მ კვიპროსის შესახებ მოსაზრებაში დადებითად შეაფასა, ACFC/INF/OP/I(2002)4 - თუმცა, ეს ინსტიტუტი მას შემდეგ ხელისუფლებამ გააუქმა.

⁷⁶ ფინეთის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(99)3, გვ. 28, სამისა და რომასთან მიმართებაში, AC-მა ითხოვს მსგავსი მექანიზმი რუსულენოვანი ადამიანებისთვის, მოსაზრება ფინეთის შესახებ, ACFC/INF/OP/I(2001)2.

⁷⁷ Opinion on Moldova, ACFC/INF/OP/I(2003)002.

⁷⁸ ძირითადად, ასეთ მოწყობას ვხვდებით იმ ქვეყნებში, სადაც ეთნიკური კონფლიქტი ან დამაბულობა იყო, მაგალითად, ბოსნია და ჰერცეგოვინაში დეიტონის შეთანხმების შემდეგ. კვიპროსში ბლოკირების ასეთი უფლებამოსილება პრინციპში არსებობს თურქული თემისთვის, მაგრამ არ გამოიყენება ჩრდილოეთ კვიპროსის ფარგლებს გარეთ მათი მცირე რაოდენობის გამო, მთავრობის კომენტარი AC Opinion-ზე, GVT/COM/INF/OP/I. (2002)004, პარ. 7. მითითებით ბოლზანოს ავტონომიურ პროვინციაზე, იტალიის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(99)7.

⁷⁹ წარმომადგენლობასა და კონსულტაციას შორის შუალედის საინტერესო მაგალითია კვიპროსი, რომელიც იძლევა რელიგიური ჯგუფების წარმომადგენლების თანაწარმომადგენლობას წარმომადგენელთა პალატაში, მაგრამ საკანონმდებლო უფლებამოსილების გარეშე.

რეგიონულ დონეზე და შეუძლიათ ხელი შეუწყონ სხვადასხვა საკითხებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ორგანოს ან მთავრობის ინფორმირებას.⁸⁰ ეს შეიძლება მოიცავდეს:⁸¹

- მონაწილეობა სამთავრობო სტრატეგიებისა და ღონისძიებების მომზადებაში, რომლებიც ეხება ეროვნულ უმცირესობებს;
- საკანონმდებლო ღონისძიებების პროექტების, განკარგულებების და ა.შ. კომენტირება;
- ეროვნული უმცირესობების მდგომარეობის მონიტორინგი და ანგარიშების მომზადება;
- სხვადასხვა უმცირესობებს შორის საკოორდინაციო ფორუმის უზრუნველყოფა;
- მთავრობის და პარლამენტის ოფიციალურ პირებთან ხედვების გასაცვლელად პლატფორმის უზრუნველყოფა;
- საჯარო ხელისუფლებებისთვის [public authorities] პოლიტიკის სახელმძღვანელოების გაცემა;
- უმცირესობათა პოლიტიკის [minority policy] კოორდინაცია საჯარო უწყებებში;
- უმცირესობათა პოლიტიკის კოორდინაცია რეგიონებში და ადგილობრივი მმართველობის ერთეულებში; მთავრობის მხრიდან ეროვნულ უმცირესობათა გარე წარმომადგენლობის მხარდაჭერა, საერთაშორისო მონიტორინგის ორგანოებთან მუშაობის ჩათვლით.

გარდა ასეთი საკონსულტაციო ფუნქციებისა, ამ ორგანოებს ასევე აღმასრულებელი ფუნქციების დამოუკიდებლად შეასრულება შეუძლიათ. მაგალითად, კარგი პრაქტიკაა, როცა ასეთი ორგანოები მნიშვნელოვანი როლს ასრულებენ ეროვნული უმცირესობების სასარგებლოდ მომუშავე ორგანიზაციების კულტურული აქტივობებისთვის მიმართული რესურსების განაწილებაში.

მიუხედავად იმისა, რომ აქ ჩამოთვლილი აქტივობების სპექტრი ფართოა, FCNM-ის პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ასეთი ორგანოების პასუხისმგებლობის არეალი და სამუშაო პრაქტიკა, განსაკუთრებით რაც ეხება საკანონმდებლო ზედამხედველობას, ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს.⁸² თეორიულად, მისი გამყარება საკანონმდებლო მექანიზმებით უნდა მოხდეს.⁸³ ზოგიერთ შემთხვევაში, ACFC-მ ეჭვქვეშ დააყენა ის თუ რამდენად კმარა საკონსულტაციო ორგანოების წმინდად მრჩეველობითი ფუნქცია.⁸⁴ ასეთი საბჭოების სტატუსი (სახელმწიფო ორგანო, არასამთავრობო ორგანიზაცია თუ ამ ორის ნაზავი) ზოგიერთ შემთხვევაში დამატებით დაზუსტებას საჭიროებს.⁸⁵

⁸⁰ რეგიონულ მაგალითზე, მაგ., რუსეთის ფედერაციის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(99)15, გვ. 44; სლოვენის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(2000)4.

⁸¹ მაგ., ავსტრიის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(2000)3, გვ. 120–123, ჩეხეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(99)6, პარ. 40.

⁸² Opinion on Armenia, ACFC/INF/OP/I(2003)001.

⁸³ Estonia State Report, ACFC/SR(1999)16.

⁸⁴ Cyprus State Report, ACFC/SR(1999)002 rev.

⁸⁵ მაგალითად, ხორვატია იუწყება, რომ მისი საბჭო დაარსდა, როგორც არასამთავრობო ორგანიზაცია. ხორვატიის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(1999)005, გვ. 162. თუმცა, აღსანიშნავია მას შემდეგ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში მომხდარი მნიშვნელოვანი ცვლილებები.

ზოგჯერ საკითხი, თუ რომელი უმცირესობები უნდა იყვნენ წარმოდგენილები საკონსულტაციო ორგანოში, შეიძლება სადავო იყოს — ACFC აქ უფრო ინკლუზიურ პოზიციას იკავებს და ხაზს უსვამს „პატარა“ უმცირესობების ჩართვის აუცილებლობას და პოტენციურად ასევე ე.წ. ტრადიციული ან ავტოქტონური უმცირესობების მიღმა გასვლასაც. საკონსულტაციო ორგანოების შექმნისას მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ ის ორგანიზაციები, რომლებიც შესაძლოა უკვე არსებობდნენ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა ინტერესების გამოსახატად. ერთ შემთხვევაში, ACFC-მ შენიშნა კოორდინაციის ნაკლებობა ან საერთოდ კონკურენცია, რამაც შეიძლება პრობლემები წარმოშვას.⁸⁶

ინტერესის საგანია ასეთი საბჭოების პირადი წევრობაც. შეიძლება ველოდოთ წევრების წარდგენას ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელი პარტიებიდან და ორგანიზაციებიდან, საეკლესიო ორგანიზაციებიდან და მსგავსი ორგანოებიდან. სასურველია ბალანსი პოლიტიკურ/იდეოლოგიურ ორიენტაციაში ერთიდაიგივე ეროვნული უმცირესობის მოსახლეობას შორის. სათანადო ყურადღებას საჭიროებს ის, რომ არჩეული ორგანიზაციები მართლაც ჭეშმარიტად და ფართოდ წარმომადგენლობითი იყოს. როდესაც მთავრობა ნიშნავს წარმომადგენლებს, გონივრულია ეს ორგანიზაციები უზრუნველყოფილები იყვნენ პრობლემების მოგვარების მექანიზმებითაც. ეს შესაძლოა იყოს სასამართლოებზე წვდომაც.⁸⁷ რამდენიმე წარმომადგენლობითი ორგანიზაციიდან მხოლოდ ერთზე გადაჭარბებული აქცენტი კი კრიტიკის საგანი გახდა.⁸⁸

ზოგიერთ შემთხვევაში, საკონსულტაციო ორგანოებში შეიძლება სამთავრობო მოხელეების ან უმცროსი მინისტრების მნიშვნელოვანი წარმომადგენლობა შედიოდეს — მართლაც, ზოგჯერ ამ ორგანოებს შეიძლება მაღალი თანამდებობის პირები თავმჯდომარეობდნენ, რომლებიც ჩვეულებრივ არ იქნებოდნენ ეროვნულ უმცირესობების წარმომადგენლები.⁸⁹ ეს პრაქტიკა, ზოგადად, ACFC-ის პირდაპირ ეჭვქვეშ არ დაუყენებია გამოქვეყნებულ მოსაზრებებში. მიუხედავად ამისა, მათი რიგი მოსაზრებებიდან შეიძლება გამოვიტანოთ დასკვნა, რომ ACFC არ არის კმაყოფილი იმით, რომ ზოგიერთ საკონსულტაციო ორგანო ძირითადად ან სრულად საჯარო მოხელეების შედგება.⁹⁰ შეიძლება ასევე ვიკითხოთ, მივიღებთ თუ არა უკეთეს პრაქტიკას ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლების მხრიდან სამუშაო პროცესებზე კონტროლის გაძლიერებით. უფრო მეტიც, ACFC-მა შეაქო ერთი სახელმწიფო, რომელმაც ეროვნულ უმცირესობათა და ეთნიკური ჯგუფების საბჭოში შეცვალა უმრავლესობა, რათა უზრუნველყო ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელთა უმრავლესობა.⁹¹ ერთ შემთხვევაში, ACFC-მ აღნიშნა, რომ ინსტიტუტის მმართველი ორგანო, რომელიც მიზნად ისახავს მხარი დაუჭიროს კონკრეტულ ეროვნულ უმცირესობის ინტერესებს, თხუთმეტიდან მხოლოდ ექვსი ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლისგან შედგებოდა.⁹² თუმცა, ეს ინსტიტუტი გრანტების გამცემი ფონდი იყო და არა მექანიზმი, რომელიც ძირითადად კონსულტაციების გაწევით იქნებოდა დაკავებული.⁹³

⁸⁶ Opinion on Armenia, ACFC/INF/OP/I(2003)001.

⁸⁷ ყველა ამ საკითხზე საგულისხმო მაგალითი მოცემულია ავსტრიის სახელმწიფო მოხსენებაში, ACFC/SR(2000)3, გვ. 120–123, და მოსაზრება ავსტრიის შესახებ, ACFC/INF/OP/I(2002)009.

⁸⁸ Opinion on Romania, ACFC/INF/OP/I(2002)1.

⁸⁹ Czech Republic State Report, ACFC/SR(1999)006, p. 41 *et seq.*

⁹⁰ Opinion on Switzerland, ACFC/INF/OP/I(2003)007, para. 77, Opinion on Norway, ACFC/INF/OP/I(2003)003, para. 61, Opinion on Lithuania, ACFC/INF/OP/I(2003)008, para. 79, Opinion on Ukraine, ACFC/INF/OP/I(2002)010, para. 10.

⁹¹ Opinion on Slovak Republic, ACFC/INF/OP/I(2001)1.

⁹² Opinion on Germany, ACFC/INF/OP/I(2002)008.

⁹³ Comments of the Government of Germany, GVT/COM/INF/OP/I(2002)008.

რა თქმა უნდა, მხოლოდ საკონსულტაციო ორგანოების შექმნა არ კმარა. მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს ამ ორგანოების ეფექტური ფუნქციონირება საპარლამენტო კომიტეტებთან და სამთავრობო დეპარტამენტებთან დროული კონტაქტის უზრუნველყოფით, საკანონმდებლო და სხვა პროექტების შესახებ ადრეული კონსულტაციების გაცემით და ამ ორგანოებისთვის ადეკვატური რესურსების მიწოდებით. ეს მოიცავს რეგულარულ კონსულტაციებს და მთავრობის ან პარლამენტის მიერ საკონსულტაციო ორგანოების რეკომენდაციებზე უარის შემთხვევაში დასაბუთებული პასუხის გაცემას⁹⁴. როდესაც მთავრობა ინარჩუნებს გავლენას ასეთი საბჭოების სამუშაო პროცესზე (პრაქტიკა რომელიც არ უნდა წახალისდეს), ის მისი ფუნქციონირების ეფექტურობაზეცაა პასუხისმგებელი.⁹⁵

ზოგადი საკონსულტაციო ორგანოების გარდა, ასევე არსებობს სპეციალიზებული ორგანოები, რომლებიც მხოლოდ ერთი კონკრეტული ეროვნული უმცირესობის პრობლემებზე მუშაობს, მაგალითად რომა ხალხის, ან იმ უმცირესობებზე რომლებიც არაორდინარულ მდგომარეობაში არიან ⁹⁶. ანალოგიურად, ცალკეულ სამინისტროებში შეიძლება შეიქმნას ფუნქციური საკონსულტაციო ორგანოები, რომლებიც იმუშავებენ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა სპეციფიკურ პრობლემებზე.⁹⁷ თუმცა, ACFC-ს ჰქონდა შესაძლებლობა შეეხსენებინა მთავრობებისთვის, რომ კონსულტაციები არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ ისეთი ვიწრო ფუნქციონალური სფეროებით, როგორცაა კულტურა.⁹⁸

დაბოლოს, კონსულტაციები შეიძლება მუდმივი საკონსულტაციო ორგანოების არარსებობით გაადვილდეს. ერთ შემთხვევაში, პარლამენტის აქტი ზოგადად ითვალისწინებს ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენლების უფლებას, მოსმენილ იქნენ პარლამენტის მიერ და აწარმოონ მოლაპარაკებები მათთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხებთან დაკავშირებით. მსგავსი საკანონმდებლო ნორმები არსებობს სახელმწიფო და მუნიციპალური ხელისუფლების დონეზეც.⁹⁹ თუმცა, ACFC-მ დაადგინა, რომ ასეთი შეთანხმებების ad hoc ბუნება გაურკვევლობას იწვევს და წამოაყენა იდეა დაწესებულიყო სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებიც აკონკრეტებს მოლაპარაკების ვალდებულებას.¹⁰⁰ კიდევ ერთ შემთხვევაში, ACFC-მა წამოაყენა იდეა, რომ ad hoc საკონსულტაციო სტრუქტურები გარდაიქმნილიყო მუდმივ ორგანოებად და პროცესებად.¹⁰¹

3.3.3. გადაჭრის გზები

ზოგიერთ შემთხვევაში, პარლამენტების პეტიციური ორგანოები იქნება ხელმისაწვდომი ეროვნული უმცირესობებისთვის, ან შეიძლება განიხილებოდეს სპეციალიზებული საპარლამენტო პეტიციური ორგანოების შექმნა.¹⁰² შეიძლება დაინიშნონ სპეციალიზებული ომბუდსმენები, რომლებიც ასევე შეიძლება თავად ჩაერთონ საკონსულტაციო ფუნქციებში. ამ კუთხით, უნგრეთის მიერ გატარებული კარგი პრაქტიკა ახლა უკვე რიგ სხვა შემთხვევებშიც

⁹⁴ Opinion on Romania, ACFC/INF/OP/I(2002)1.

⁹⁵ Opinion on Croatia, ACFC/INF/OP/I(2002)3.

⁹⁶ მაგ., ჩეხეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(1999)006, გვ. 41; შვედეთის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR (2001)003, გვ. 36; არა-რომა ხალხის შესახებ, მაგალითად, მეკავშირე კომიტეტი დანიაში გერმანულ უმცირესობასთან დაკავშირებით, დანიის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(1999)009, გვ. 47.

⁹⁷ ჩეხეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(1999)006, გვ. 42; ეროვნული უმცირესობების ესტონეთის კულტურული საბჭოს შესახებ, ესტონეთის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(1999)016.

⁹⁸ Opinion on Moldova, ACFC/INF/OP/I(2003)002.

⁹⁹ Finland State Report, ACFC/SR(1999)003, p. 27.

¹⁰⁰ Opinion on Finland, ACFC/INF/OP/I(2001)2.

¹⁰¹ Opinion on Norway, ACFC/INF/OP/I(2003)003.

¹⁰² Czech Republic State Report, ACFC/SR(1999)006, p. 41 *et seq.*, and Comments of the Government of the Czech Republic, GVT/COM/INF/OPI/I(2002)002.

გამოიყენება. სადაც სპეციალიზებული ომბუდსმენი არ არის ხელმისაწვდომი სპეციალურად ეროვნული უმცირესობების წევრებისთვის, იქ უფრო ზოგადი ადამიანის უფლებათა ომბუდსმენის ინსტიტუტები ავითარებენ სექციებს, რომლებიც კონკრეტულად უმცირესობების საკითხებს ეხება.¹⁰³ თუმცა, საერთო ჯამში, სახელმწიფო ანგარიშები, როგორც წესი, მწირ ინფორმაციას გვაძლევს იმ საშუალებების შესახებ, რომელთა გამოყენება შეიძლება მოხდეს.

4. ეფექტური მონაწილეობა და აღმასრულებელი წარმომადგენლობა

ავსტრიის წინა კანონპროექტი, რომელიც ეხებოდა ECHR-ისთვის შეთავაზებულ ოქმს ეხებოდა, ითვალისწინებდა, რომ ეთნიკური ჯგუფის წევრებს უნდა ჰქონდეთ უფლება, ჰქონდეთ ხელმისაწვდომობა საჯარო თანამდებობებზე. ეთნიკური ჯგუფებით დასახლებულ რეგიონებში, საჯარო თანამდებობები „უნდა შეივსოს პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის გათვალისწინებით“.¹⁰⁴ აღმასრულებელი წარმომადგენლობის პრინციპი პირდაპირ არ არის განხილული მე-15 მუხლში, მაგრამ მთავრობებსა და ACFC-ს შორის დიალოგი და მინისტრთა კომიტეტის დასკვნები ადასტურებს, რომ ეს მართლაც მნიშვნელოვანი ელემენტია ეფექტური მონაწილეობისთვის.

4.1. ეროვნული

ეროვნულ დონეზე აღმასრულებელი წარმომადგენლობა უმაღლეს დონეზე მინისტრების პოსტებთანაა დაკავშირებული. ზოგჯერ იქნება მცდელობები ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელთათვის გარკვეული პორტფელები დაიჯავშნოს. თუმცა, ჩვეულებრივ უმცირესობის წარმომადგენლები მიიღებენ მინისტრის თანამდებობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი დაკავშირებული არიან პარტიასთან, რომელიც მმართველ კოალიციას შეუერთდა.¹⁰⁵ გამონაკლისები დაკავშირებულია დასავლეთ ბალკანეთში პოსტკონფლიქტურ შეთანხმებებთან, რომლებიც ჯერ არ განუხილავს ACFC-ს და რეგიონულ ავტონომიურ მთავრობებთან.¹⁰⁶ ასევე არის შემთხვევები, როდესაც ხელისუფლების მაღალ დონეზე უმცირესობების წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად არაფორმალური დათქმები მოქმედებს, ან როდესაც ძალისხმევა გაიწევა იმისთვის, რომ ეთნიკურ ან ეროვნულ საკითხებში მინისტრის პოსტი (სადაც ის არსებობს) უმცირესობის წარმომადგენელმა დაიკავოს.¹⁰⁷

მიუხედავად იმისა, რომ უმაღლეს სამთავრობო დონეზე წარმომადგენლობა კვლავ იშვიათობაა, აუცილებელია საჯარო მოხელეთა თანაბარი წარმომადგენლობა საჯარო უწყებებში, რომლებიც ცენტრალურ სამთავრობო ფუნქციებს ასრულებენ. გამონაკლის შემთხვევებში, სახელმწიფოებმა აიღეს ვალდებულება საჯარო სამსახურში პროპორციული წარმომადგენლობისთვის მიეღწიათ, მაგრამ ACFC-ს მოუწია აღნიშნა ის საგანგაშო მდგომარეობა, რაც აღებული ვალდებულებების შეუსრულებლობასთანაა დაკავშირებული.¹⁰⁸ რამდენიმე მონაწილე სახელმწიფოსთან დაკავშირებით, ACFC-მ აღნიშნა, რომ ამ კუთხით ადეკვატური საკანონმდებლო ნორმები არ იქნა მიღებული.¹⁰⁹ მიუხედავად პასუხისა, რომ უკვე არსებობს თანაბარი პირობები და რომ ასეთ თანამდებობებზე კანდიდატები არ არიან გამორიცხული უმცირესობას წევრობის გამო, ACFC-მა

¹⁰³ Opinion on Lithuania, ACFC/INF/OP/I(2003)008.

¹⁰⁴ ადამიანის უფლებათა მართვის კომიტეტი (CDHH), ეთნიკური ჯგუფების დაცვის გარანტი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ოქმის პროექტი, CDHH (1991), 46, 1991 წლის 20 დეკემბერი, მე-6 მუხლის პროექტი.

¹⁰⁵ Slovak Republic Report, ACFC/SR(1999)008, p. 37.

¹⁰⁶ Italy State Report, ACFC/SR(1999)007.

¹⁰⁷ Serbia and Montenegro State Report, ACFC/SR(2002)03.

¹⁰⁸ ხორვატიის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(1999)005, გვ. 157 – პირობა, რომელიც ჯერ კიდევ არ არის შესრულებული, განსაკუთრებით ეთნიკურ სერბებთან მიმართებაში.

¹⁰⁹ Opinion on Albania, ACFC/INF/OP/I(2003)004.

დააკონკრეტა, რომ მთავრობებმა პოზიტიური ზომები უნდა მიიღონ ასეთი მდგომარეობის გამოსასწორებლად.

მთავრობების უმეტესობა აკეთებს ანგარიშს მთავრობის გარკვეულ სექტორებში დანიშნულ უმცირესობათა წარმომადგენლების რაოდენობაზე. თუმცა, ეს ანგარიშები ხშირად ზოგადია და მოცემული სახელმწიფოს დემოგრაფიულ შემადგენლობასთან მისი შედარების შესაძლებლობას არ იძლევა.

ACFC-მ საკმაოდ მკაფიოდ გამოხატა თავი იმ შემთხვევებთან დაკავშირებით, სადაც აღმოაჩინა, რომ უმცირესობების წარმომადგენლები საჯარო სამსახურებიდან სისტემურად ირიყებოდნენ. ასეთ შემთხვევებში სიტუაციის გამოსასწორებლად ის მოითხოვდა არა მხოლოდ პოზიტიური ზომების მიღებას, არამედ ამ პრაქტიკის მსხვერპლთა დაცვის ინდივიდუალური მექანიზმების შემოღებასაც.¹¹⁰ მეორე მხრივ, იმ შემთხვევებთან დაკავშირებით, სადაც არსებობს ფორმალური საკანონმდებლო ჩარჩო საჯარო სამსახურში უმცირესობების წევრების პროპორციული წარმომადგენლობის შესახებ, აღინიშნა, რომ ასეთი დებულებები შეიძლება მხოლოდ ზოგიერთ ჯგუფზე გავრცელდეს, რამაც სხვა ჯგუფები შეიძლება არახელსაყრელ მდგომარეობაში დატოვოს.¹¹¹

4.2. რეგიონული ან ადგილობრივი

მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა ძნელი იყოს ეროვნულ დონეზე ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა პროპორციული წარმომადგენლობის მიღწევა, ეს უფრო მნიშვნელოვანი ამოცანაა რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე. ზოგადად, სახელმწიფო ანგარიშების მიმოხილვა გვაჩვენებს, რომ ამ კუთხით პრაქტიკულად ყველა სახელმწიფო უსვამს ხაზს თავის გაწეულ ძალისხმევას, თუმცა შედეგები ყოველთვის შთამბეჭდავი არ ყოფილა. ზოგჯერ ვხვდებით არგუმენტს, რომ დანიშნის პროცესი ობიექტურია, რაც უმცირესობის კანდიდატებს არც უპირატესობას ანიჭებს და არც არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს. თუმცა, ასეთ ვითარებაში პოზიტიური ზომების საჭიროებას მუდმივად ხაზი ესმება.

ამ კონტექსტში შეიძლება აღინიშნოს, რომ რამდენიმე მთავრობა თავის ანგარიშებში ასახავს ეროვნულ უმცირესობების წარმომადგენელი მერებისა და საკრებულოების წევრთა რაოდენობას. თუმცა, ადვილი არ არის ამ მაგალითების ამ სახელმწიფოთა საერთო სურათში დანახვა, მათ შორის რეგიონებში დემოგრაფიულ ფაქტორებთან მიმართებით, სადაც უმცირესობები შეიძლება კონცენტრირებულნი იყვნენ. ასევე საინტერესო ფენომენია, რომ ტერიტორიულ ერთეულებზე საჯარო უფლებამოსილების გადაცემამ შეიძლება, გარკვეულ შემთხვევებში, უარყოფითი გავლენა იქონიოს ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლობაზე.¹¹²

4.3. ფუნქციური

ზოგადად, მცირე კომენტარი გაკეთდა საჯარო ადმინისტრაციის კონკრეტულ სექტორებში ეროვნული უმცირესობების ადეკვატური წარმომადგენლობის მიღწევის მარცხზე. არამედ, კრიტიკა ძირითადად ეროვნული უმცირესობების კონკრეტული ჯგუფების გამორიცხვას ეხება ხოლმე. თუმცა, ზოგჯერ განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ ექცეოდა ასეთი წარმომადგენლობის არარსებობა მართლმსაჯულების, პოლიციისა და სამხედრო სფეროებში და კეთდებოდა მოთხოვნები, რათა გაძლიერებულიყო აფირმატიული ქმედების პროგრამები, იმ შემთხვევებშიც კი, სადაც ისინი უკვე არსებობდა.¹¹³

¹¹⁰ Opinion on Croatia, ACFC/INF/OP/I(2002)3.

¹¹¹ Italy State Report, ACFC/SR(1999)007.

¹¹² Opinion on United Kingdom, ACFC/INF/OP/I(2002)6.

¹¹³ Opinion on Romania, ACFC/INF/OP/I(2002)1; Opinion on United Kingdom, ACFC/INF/OP/I(2002)6.

5. კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში ეფექტური მონაწილეობა

ადამიანის უფლებათა მართვის კომიტეტმა (CDDH) მინისტრთა კომიტეტისთვის 1993 წლის გაკეთებულ ანგარიშში შეიტანა კონკრეტული დებულება კულტურული თავისუფლებების შესახებ მუხლის პროექტში, რომელიც ხაზს უსვამდა ეროვნული უმცირესობების „კულტურულ ცხოვრებაში ეფექტურად მონაწილეობის“ უფლებას.¹¹⁴ FCNM-ში ეს პრინციპი ახლა მე-15 მუხლშია შესული.

ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ ზოგიერთმა სახელმწიფომ უზრუნველყო სპეციალური ფუნქციური საკონსულტაციო ორგანოები შექმნა, რომლებიც დაკავშირებულია ცალკეულ სამინისტროებთან. ეს განსაკუთრებით კულტურის საკითხებს ეხება.¹¹⁵ ერთ შემთხვევაში, ფორმალური კულტურული ავტონომია მიენიჭა კონკრეტულ ეროვნულ უმცირესობას, თუმცა ეს ჯგუფი ასევე შეიძლება აბორიგენ მოსახლეობად კვალიფიცირებულიყო.¹¹⁶ სხვა სპეციალური „კულტურული ავტონომიები“ — რომელთა შორის შემთხვევები სცდება წმინდად კულტურის საკითხებს — ზემოთ უკვე ნახსენები იყო.

რამდენიმე მთავრობა იუწყება ეროვნულ უმცირესობებთან დაკავშირებული კულტურული ასოციაციებისა და ღონისძიებების მხარდაჭერის შესახებ, ხშირად ინდივიდუალური მცირე საგრანტო პროექტების დონეზე. ეს ყოველთვის არ უწყობს ხელს ამგვარი პროგრამების გავლენის გაგებას, განსაკუთრებით თუ მათ მთლიანად ამ სფეროში გაწეულ ხარჯებს შევადარებთ. ასეთი შედარებებისთვის სასარგებლო შეიძლება იყოს ერთ სულ მოსახლეზე გაწეული ხარჯების დაანგარიშება. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი მთავრობა ინფორმაციას ავრცელებს დაფინანსებაზე მიღებულ გადაწყვეტილებებში ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელ პირთა მონაწილეობის შესახებ, უმცირესობის დაინტერესებული მხარეების ინტერესებისადმი რეალური ანგარიშვალდებულების არსებობა აქედან რთული დასადგენია. ზოგიერთ შემთხვევაში, მთავრობები სპეციალური პროგრამების შესახებ იუწყებიან, რომლებიც "მოხეტიალე" თემის წევრების კულტურული ცხოვრების მხარდასაჭერად იქნა მიღებული — საყურადღებო ინიციატივა, რომელიც მიზნად ისახავს მათი ისტორიის კვლევასა და დოკუმენტირებას, მათი კულტურული იდენტობისა და უნარების გაძლიერებას.¹¹⁷

სოციალური და ეკონომიკური მონაწილეობა ასევე არაერთხელ იქნა განხილული. აღინიშნა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები ხელსაყრელი პოზიციით სარგებლობენ ეკონომიკურ სექტორში, ნაწილობრივ ეთნიკურ მონათესავე სახელმწიფოსთან [ethnic kin-State] ეკონომიკური კავშირების გამო.¹¹⁸ თუმცა, სხვა შემთხვევებში, ეკონომიკურ გამოკითხვებში სამთავრობო უწყებები ჩაერთნენ და დაადგინეს, რომ კომპაქტურად დასახლებულ უმცირესობების არეალებში ეკონომიკის და ცხოვრების ხარისხის მაჩვენებლები დაბალია.¹¹⁹ მთავრობის მიერ ჩატარებული ასეთი კვლევა, უაღრესად მნიშვნელოვანი პირველი ნაბიჯია ამგვარი უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად, განსაკუთრებით თუ მას კონკრეტული სამთავრობო სამოქმედო გეგმა მოჰყვება, რომელიც სიტუაციის გამოსასწორებლადაა

¹¹⁴ CDHH, Final Activity Report to the CDDH for the Attention of the Committee of Ministers, CDHH (93) 22, Article 8(a), 8 September 1993.

¹¹⁵ Estonia State Report, ACFC/SR(1999)016.

¹¹⁶ Finland State Report, ACFC/SR(1999)003, p. 27.

¹¹⁷ Ireland State Report, ACFC/SR (2001)006.

¹¹⁸ Comments of the Government of Albania, GVT/COM/INF/OP/I(2003)004.

¹¹⁹ ბულგარეთის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(2003)001; ასევე საინტერესოა დანიის ანგარიშის დასკვნები, რომელიც მიუთითებს იმაზე, რომ არ იკვეთება ეკონომიკური განსხვავებები გერმანულ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებთან მიმართებით, დანიის სახელმწიფო ანგარიში, ACFC/SR(1999)009, გვ. 45.

შემუშავებული.¹²⁰ თუმცა, უფრო ხშირად, ვიდრე იშვიათად, არასაკმარისი მონაცემები იყო ხელმისაწვდომი, რაც ხელს უშლის ACFC-ის მიერ მდგომარეობის შეფასებას.

რიგ სახელმწიფოებთან მიმართებაში, ACFC-მ უმცირესობების ეკონომიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის მხრივ ხარვეზები შენიშნა,¹²¹ რაც ერთ შემთხვევაში დისკრიმინაციის დონეს აღწევდა.¹²² მთავრობების პროტესტი იმის თაობაზე, რომ ეკონომიკური განსხვავებები შეიძლება გამოწვეული იყოს რეგიონული განვითარების ჩამორჩენით და არა ეროვნული, ეთნიკური, რელიგიური ან ლინგვისტური ფაქტორებით, ამ კუთხით შეიძლება არადადამაჯერებელი იყოს.¹²³ ACFC-ს აღიარა, რომ გარკვეული ფაქტორები, როგორცაა რურალურ რეგიონებთან შედარებით (სადაც ხშირად ეროვნული უმცირესობები ცხოვრობენ) ურბანული განვითარება შეიძლება გამოწვევას წარმოადგენდეს თანაბარი ეკონომიკური შესაძლებლობების შექმნისთვის. მიუხედავად ამისა, მან მოითხოვა, რომ მთავრობები შეეცადონ შეიმუშაონ ისეთი მექანიზმები, რომლებიც შეზღუდავს ამგვარი სტრუქტურული განსხვავებების ზეგავლენას.¹²⁴ შესაბამისად, ACFC-მ მხარი დაუჭირა და წახალისა აქტიური და გაბედული ნაბიჯები ეროვნულ უმცირესობების ეკონომიკური შესაძლებლობების გამოსასწორებლად, განსაკუთრებით ეკონომიკურად დეპრესიულ რეგიონებში.¹²⁵ მაშინაც კი, როცა მთავრობები კარგად ჩამოყალიბებულ პროგრამებს წარმოადგინდნენ ეკონომიკური და სოციალური გარიყულობის აღმოსაფხვრელად, ACFC არ ყოყმანობდა მათთვის ასეთი ზომების იქამდე გახანგრძლივებისკენ მოწოდებას, სანამ არ მოხდებოდა დასახული მიზნების მიღწევა.¹²⁶

პრაქტიკულად ყველა ანგარიშში აღინიშნა ეკონომიკური შესაძლებლობებიდან რომა ხალხის გამორიცხვა.¹²⁷ ამ კუთხით ზოგიერთი მთავრობის რეაქცია სამოქმედო პროგრამებზე მითითება იყო, თუმცა ეს საკითხი კვლავ რჩება ერთ-ერთ ყველაზე რთულ პრობლემად, ხოლო ამ მხრივ ხელშესახები პროგრესის არარსებობა ACFC-ისთვის განსაკუთრებული შეშფოთების წყაროა.

6. დასკვნა და პერსპექტივები

არაერთმა კომენტატორმა გააკრიტიკა მე-15 მუხლი, როგორც დებულება, რომელიც ძალიან ზოგადია რაიმე იურიდიული შინაარსის შესათავაზებლად. ეს მიმოხილვა სულ სხვა ამბავს მოგვითხრობს. სახელმწიფოები ზოგადად სერიოზულად და უმეტეს შემთხვევაში ვრცლად იუწყებიან თავიანთი ძალისხმევის შესახებ ეფექტური მონაწილეობის წახალისებასთან დაკავშირებით, როგორც მე-15 მუხლთან მიმართებით, ასევე სხვა მასთან ახლოს მდგომ საკანონმდებლო ნორმებთან მიმართებითაც, მათ შორის მე-3, მე-4, მე-7 და სხვა მუხლებთან. მათ ეს გააკეთეს საჯარო პოლიტიკის ცალკეულ სფეროებში წარმატების მიღწევის საკმაოდ კონკრეტული მოლოდინების ფონზე. ეს მოლოდინები კიდევ უფრო დაიხვეწა და ჩამოყალიბდა ACFC-ის მიმოხილვის პროცესის მეშვეობით. ამ საყოველთაო ძალისხმევის გათვალისწინებით, ეჭვგარეშეა, რომ ყველა მონაწილე სახელმწიფო ეროვნული უმცირესობების ეფექტურ მონაწილეობას მშვიდობიანი და დემოკრატიული საზოგადოების აუცილებელ (და სავალდებულო) კომპონენტად განიხილავს.¹²⁸

¹²⁰ Bulgaria State Report, ACFC/SR(2003)001.

¹²¹ Opinion on Estonia, ACFC/INF/OP/I(2002)5.

¹²² Opinion on Croatia, ACFC/INF/OP/I(2002)3.

¹²³ Comments of the Government of Estonia, GVT/COM/INF/OP/I(2002)005.

¹²⁴ Opinion on Switzerland, ACFC/INF/OP/I(2003)007, para. 103.

¹²⁵ Opinion on Ukraine, ACFC/INF/OPI(2002)010.

¹²⁶ Opinion on United Kingdom, ACFC/INF/OP/I(2002)6.

¹²⁷ Opinion on Albania, ACFC/INF/OP/I(2003)004; Opinion on Croatia, ACFC/INF/OP/I(2002)3; Opinion on Finland, ACFC/INF/OP/I(2001)2.

¹²⁸ This is the formulation used in the General Principles of the Lund Recommendations.

ასევე შეიძლება აღინიშნოს, რომ მინისტრთა კომიტეტიც ყველა დონეზე პირდაპირ და ღიად ჩაერთო ეფექტური მონაწილეობის საკითხში. მან რეკომენდაცია გაუწია საარჩევნო პროცესში თანაბარ მონაწილეობას,¹²⁹ პარლამენტში და სხვა არჩეულ ორგანოებში ადეკვატურ წარმომადგენლობას,¹³⁰ ეფექტური საკონსულტაციო მექანიზმების ჩამოყალიბებას,¹³¹ კონკრეტული თემის წევრთა ზოგად მონაწილეობას როგორც კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში,¹³² ისე საზოგადოებრივ საქმეებში,¹³³ და ეროვნულ უმცირესობებისთვის ეკონომიკური შესაძლებლობების გაზრდას.¹³⁴

რა თქმა უნდა, მე-15 მუხლი საკმაოდ ზოგადი ტერმინებით არის ფორმულირებული, არ აქვს სხვა სტანდარტების მასშტაბი და კონკრეტულობა, მაგალითად, ლუნდის ბევრად უფრო ვრცელი რეკომენდაციების მსგავსი. თუმცა, სახელმწიფო პრაქტიკების ანგარიშებში ლუნდის დოკუმენტში შემოთავაზებული პრაქტიკულად ყველა მექანიზმი ასახული, რომლებიც განხილულ იქნა ACFC-ის მიერ მე-15 მუხლისა და FCNM-ის შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმების კონტექსტში.¹³⁵ რა თქმა უნდა, ყველა შესაძლო მიდგომა ან ზომა არ არის აშკარა ყველა ცალკე აღებული სახელმწიფოს შემთხვევაში. ბევრი სახელმწიფო არც კი განიხილავს ყველა ძირითად საკითხს რაიმე მექანიზმის საშუალებით (ანუ სრული თანასწორობა, დემოკრატიული და აღმასრულებელი წარმომადგენლობა, თანაბარი შანსები). ამიტომ კვლავ გამოწვევად რჩება სახელმწიფოების წახალისება, შეიმუშაონ სრულფასოვანი საკანონმდებლო პაკეტი ეროვნული უმცირესობების ეფექტური მონაწილეობისათვის. FCNM-ის ფუნქციონირებიდან ხუთი წლის შემდეგ სახელმწიფოთა საქმიანობის მიმოხილვას შეუძლია მხოლოდ ხელი შეუწყოს საუკეთესო პრაქტიკების იდენტიფიცირებას, რომლებიც დაკავშირებულია ძირითად პრობლემურ მიმართულებებთან.

ცხადია, არ არსებობს [ნორმის] შესრულების ერთი კონკრეტული მოდელი, რომელიც ყველა მონაწილე სახელმწიფომ ყველა გარემოებაში უნდა გამოიყენოს. ეს განსაკუთრებით ეხება სახელმწიფო მშენებლობისა და პოლიტიკური სისტემების მოწყობის საკითხებს. თუმცა, მიუხედავად იმისა რომ სახელმწიფოებს შეუძლიათ მოქნილები იყვნენ მე-15 მუხლის შესრულების გზების არჩევაში, საბოლოოდ შედეგი ეფექტური მონაწილეობის სრულფასოვანი და ჯეროვანი განხორციელება უნდა იყოს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, შეიძლება არსებობდეს ეფექტური მონაწილეობის ცალკეული ასპექტების მიღწევის მრავალი გზა, მაგრამ საბოლოოდ მე-15 მუხლი მართლაც მკაცრი კანონის ნორმაა, რომელიც სახელმწიფოებს შედეგის ვალდებულებას აკისრებს.

თავის ადრეულ პრაქტიკაში, ACFC მე-15 მუხლის საკითხებს გარკვეული სიფრთხილით ეკიდებოდა. ხშირად ის თავის რეკომენდაციებს საკმაოდ ზოგად ტერმინებში აყალიბებდა. ძალიან კონკრეტული მოთხოვნები მხოლოდ აშკარა დისკრიმინაციის შემთხვევებში ჟღერდებოდა, ან როდესაც სახელმწიფო ვერ ასრულებდა ეფექტური მონაწილეობის შესახებ საკუთარ, უკვე აღებულ ვალდებულებებს. რა თქმა უნდა, ACFC გააგრძელებს მხედველობაში

¹²⁹ Resolution on Cyprus, Resolution ResCMN(2002)3, 21 February 2002.

¹³⁰ Resolution on Hungary, Resolution ResCMN(2001)4, 21 November 2001.

¹³¹ Resolution on Russian Federation, Resolution ResCMN(2003)9, 10 July 2003, Resolution on Norway, Resolution ResCMN(2003)6, 8 April 2003, Resolution on Armenia, Resolution ResCMN(2003)2, 15 January 2003.

¹³² Resolution on Ukraine, Resolution ResCMN(2003)5, 5 February 2003.

¹³³ Resolution on Moldova, Resolution ResCMN(2003)4, 15 January 2003; Resolution on Estonia (although somewhat indirectly), Resolution ResCMN(2002)8, 13 June 2002.

¹³⁴ Resolution on the United Kingdom, Resolution ResCMN(2002)9, 13 June 2002; Resolution on Croatia, Resolution ResCMN(2002)1, 6 February 2002.

¹³⁵ სახელმწიფო პრაქტიკის მიმოხილვისთვის ლუნდის რეკომენდაციების მიხედვით იხილეთ ძალიან სასარგებლო K. Myntti, Commentary on the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (Institute for Human Rights, Abo Akademi University, Turku, 2001).

მიიღოს ის ფაქტი, რომ როდესაც საქმე ეხება ეფექტურ მონაწილეობას სახელმწიფოები სარგებლობენ შეფასების თავისუფლებით. მაგრამ მას სულ უფრო მეტად შეეძლება დაეყრდნოს იმ გამოცდილებას, რომელიც აქ განვიხილეთ. ეს გამოცდილება ადასტურებს, რომ ამ სფეროში კარგ პრაქტიკასთან დაკავშირებით მოლოდინების საკმაოდ მაღალი დონე ყალიბდება, რომელიც ეფექტური მონაწილეობისთვის აქტუალურ ყველა ძირითად საკითხს მოიცავს.

საერთო სრულ თანასწორობასთან დაკავშირებით, ახლა ცხადია, რომ მთლიანი სახელმწიფო სტრუქტურა არ უნდა იყოს მოწყობილი იმგვარად, რომ დემოკრატიული პროცესიდან ეროვნული უმცირესობები იყვნენ გამორიცხული. დღეს მოდურია იმის თქმა, რომ სახელმწიფოს „მფლობელობა“ არ უნდა ეკუთვნოდეს ტიტულოვან ან დომინანტურ ჯგუფს. ამ სფეროში, ACFC მკაფიოდ ამბობს, რომ საჭიროა „უზრუნველყოფილ იყოს აუცილებელი სტრუქტურული გარანტიები (საარჩევნო თუ საკონსულტაციო), რათა მოხდეს ეროვნულ უმცირესობათა ყველა პირის პოლიტიკურ პროცესში ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველყოფა“.¹³⁶

ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა საპარლამენტო წარმომადგენლობასთან დაკავშირებით, ACFC დღეს უკვე გასცდა მოთხოვნას, რომ მთავრობები მხოლოდ თავიანთსავე დასახულ მიზნებს ასრულებდნენ.¹³⁷ მიუხედავად იმისა, რომ ის აცნობიერებს მთავრობათა სურვილს თავიდან აიცილონ უმრავლესობისთვის საზიანო უთანასწორობის შექმნა, ACFC თავის უახლეს პრაქტიკაში ცალსახად აღნიშნავს „ეროვნული უმცირესობების კუთვნილი პირებისთვის პარლამენტზე წვდომის ხელშეწყობის ან, ზოგადად, ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებში მათი დანიშვნის აუცილებლობას“.¹³⁸ ეს შეიძლება საჭიროებდეს პოზიტიურ ზომებს საარჩევნო სისტემების მოწყობის ან საარჩევნო პროცედურების შემუშავების კუთხით, ყოველ შემთხვევაში, იმ ადგილებში სადაც კონკრეტული ეროვნული უმცირესობების მნიშვნელოვანი რაოდენობაა თავმოყრილი. მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს ფორმალური მოთხოვნა მოსახლეობის სეგმენტებთან შეფარდებით პარლამენტის წევრების მკაცრი პროპორციულობის შესახებ, სახელმწიფოებმა უნდა აჩვენონ, რომ ადეკვატური წარმომადგენლობა არსებობს არჩეულ ორგანოებში, როგორც ადგილობრივ, ისე ეროვნულ დონეებზე. იქ, სადაც ეს შეუძლებელია, კიდევ უფრო დიდი ზეწოლა იქნება სახელმწიფოზე, რათა მან დაამტკიცოს, რომ იგი ამ ხარვეზს განსაკუთრებით კარგად განვითარებული საკონსულტაციო მექანიზმების მეშვეობით აბალანსებს.

მართლაც, არჩეულ ორგანოებში წარმომადგენლობას, როგორც წესი, თან უნდა ახლდეს ფორმალურად ჩამოყალიბებული საკონსულტაციო მექანიზმები, სადაც უმცირესობების რაოდენობა ამის საშუალებას იძლევა. საუკეთესო პრაქტიკა მიუთითებს იმაზე, რომ ეს კანონით უნდა იყოს გამყარებული. ამ საბჭოების შემადგენლობა ჭეშმარიტად წარმომადგენლობითი უნდა იყოს და მხედველობაში იღებდეს ეროვნულ უმცირესობათა ინტერესების ფართო სპექტრს. დანიშვნები წარმომადგენლობით ინსტიტუტებთან კონსულტაციით ან უმცირესობათა ორგანიზაციებში ჩატარებული არჩევნების საფუძველზე უნდა შედგეს. ჩვეულებრივ, უნდა ველოდოთ, რომ ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები ამ საბჭოების წევრთა უმრავლესობას შეადგენენ და მათ შეეძლებათ გააკონტროლონ ან წარმართონ მისი მუშაობა.

საკონსულტაციო საბჭოების ფუნქციები და უფლებამოსილებები ცხადად უნდა იყოს ასახული მათ დამფუძნებელ კანონმდებლობაში. კერძოდ, ეს მოიცავს ოფიციალურ მოთხოვნას დროული და არსებითი კონსულტაციების შესახებ, იმ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით რომელიც ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა განსაკუთრებული ინტერესების სფეროშია. მნიშვნელოვანია ასეთი საბჭოებისთვის გადაწყვეტილების მიმღები ფუნქციების გადაცემაც, მათ შორის, უმცირესობების კულტურისა და სოციალური ცხოვრების გაძლიერებისათვის

¹³⁶ Opinion on Albania, ACFC/INF/OP/I(2003)004, para. 72.

¹³⁷ E.g., Hungary, Croatia, *supra* section 3.2.2.

¹³⁸ Opinion on Armenia, ACFC/INF/OP/I(2003)001, para. 77.

განკუთვნილი სახსრების ხარჯვასთან დაკავშირებით. თუმცა, ასევე ცხადია, რომ საკონსულტაციო საბჭოების უფლებამოსილება არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ კულტურის საკითხებით.

ერთი საკითხი, რომელიც ACFC-ს ჯერ კიდევ სრულფასოვნად არ განუხილავს, ეხება ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა წარმომადგენლობის ხარისხს. მიუხედავად იმისა, რომ ცხადია, მთავრობას ეკისრება გარკვეული ვალდებულებები ეფექტური მონაწილეობის მექანიზმების ჩამოყალიბებაში, ორგანიზაციებს, რომლებიც აცხადებენ, რომ წარმომადგენენ ეროვნულ უმცირესობებს, შესაძლოა ასევე სჭირდებოდეთ ნამდვილი წარმომადგენლობითობისა და მათი დემოკრატიული და ფინანსური პრაქტიკის გამჭვირვალობის დემონსტრირება. საკონსულტაციო საბჭოები შეიძლება იდეალური ორგანოები იყოს შესაბამისი ქცევის კოდექსების შესამუშავებლად.

უმცირესობების თვითმმართველობის თვალსაზრისით, ნაადრევი ან შესაძლოა არასწორი იყოს იმის თქმა, რომ მოხდა ძირითადად ეროვნული უმცირესობებით დასახლებული რეგიონებისთვის ტერიტორიული ავტონომიის როგორც სავალდებულო მოთხოვნის აღიარება. თუმცა, ექვგარეშეა, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას სუბსიდიარობა და რეალურად წარმომადგენლობით ადგილობრივ ხელისუფლებაზე აქცენტი არის ის რასაც დღეს ელიან. მიუხედავად იმისა, რომ მრავალი მთავრობა გვთავაზობს ადგილობრივ დონეზე ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა წარმომადგენლობის ნაწილობრივ სტატისტიკას, წახალისებული უნდა იყოს ამ მაჩვენებლების ადგილობრივი მოსახლეობის ბალანსთან შეფარდებით უფრო სრულფასოვნად წარმოდგენა. ამგვარად, შეიძლება უკეთ შეფასდეს ეფექტიანი მონაწილეობის გაძლიერებისკენ მიმართული ღონისძიებების წარმატება.

ფუნქციური ავტონომიები ან უმცირესობების თვითმმართველობა ასევე გვამღევეს საინტერესო მოდელებს იმ სახელმწიფოებთან მიმართებით, რომლებშიც მრავალრიცხოვანი უმცირესობები არიან. ისინი გულდასმით უნდა შეფასდეს, რათა დადგინდეს, შეიძლება თუ არა ასეთი მოდელების სხვა სახელმწიფოებში გადატანა.

თითქმის ყველა შემთხვევაში, ACFC-ს მოუწია აღენიშნა რიგი ნაკლოვანებები ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა აღმასრულებელ ორგანოებში წარმოდგენის კუთხით. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი ზოგადი დასკვნა შეიძლება გამოსადეგი იყოს მონიტორინგის პირველი ციკლისთვის, მომავალში შესაძლებელია მთავრობების წახალისებაც, რათა მათ განსაზღვრონ მიზნები და წარმოდგინონ სამოქმედო გეგმები იმის შესახებ, თუ როგორ აპირებენ მათ მიღწევას. ასეთი სამოქმედო გეგმები უნდა მოიცავდეს განათლებაზე ხელმისაწვდომობას, არასაკმარისად წარმოდგენილი ჯგუფებიდან წამოსული აპლიკანტების სპეციფიკურ ტრენინგს, რეკრუტირებაზე გაწეულ ძალისხმევას, დანიშვნის პროცედურებსა და დაწინაურებისა და შენარჩუნების პროგრამებს [advancement and retention programmes] და ა.შ.

განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ მართლმსაჯულებასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული სფეროებიდან (პოლიცია და ჯარი) გამორიცხვის მრავალ შემთხვევას ვაწყდებით. ამ ხარვეზის გამოსწორება გადაუდებელი საკითხია, ვინაიდან სახელმწიფოს შიგნით სწორედ ამ ფუნქციებიდან გამორიცხვა აძლიერებს უმცირესობებში უუფლებობისა და გაუცხოების განცდას.

რა თქმა უნდა, უფლებების ჩამორთმევა და გარიყვა მხოლოდ არჩეულ და დანიშნულ საჯარო პოსტებთან არაა დაკავშირებული. როგორც მე-15 მუხლი ცხადყოფს, სრულ და ეფექტურ მონაწილეობას აქვს ძლიერი კულტურული, სოციალური და ეკონომიკური განზომილებაც. სახელმწიფოების უმეტესობა სულ მცირე ნაწილობრივ მაინც აქცევს ყურადღებას კულტურის ნაწილს. თუმცა, ანგარიშებში, როგორც წესი, პრეზენტაციის ანეგდოტური ტექნიკა გამოყენებული, სადაც ხშირად ჩამოთვლილია ცალკეული კულტურული პროექტები ან

აქტივობები, რომლებმაც სახელმწიფო დაფინანსება მიიღეს. საჭიროა ასეთი სახელმწიფო პროგრამების უფრო სტრუქტურირებული მიმოხილვის წახალისება.

ეს კიდევ უფრო მეტად ეხება ეკონომიკურ და სოციალურ გარიყულობას. ცხადია ყველგან ყველა უმცირესობა არ განიცდის ეკონომიკურ და სოციალურ გარიყულობას. მიუხედავად ამისა, ეროვნული უმცირესობები, როგორც წესი, ამ კატეგორიაში მოხვედრის განსაკუთრებული რისკის ქვეშ არიან. მართლაც, შეიძლება არსებობდეს სტრუქტურული ფაქტორები, რომლებიც ხელს უწყობენ მთლიანი უმცირესობის ჯგუფის დე ფაქტო გარიყვას. ეს განსაკუთრებით, თუმცა არა მხოლოდ, რომა ხალხს ეხება. პირველი ნაბიჯი ამ პრობლემის მოსაგვარებლად უნდა იყოს სანდო და ყოვლისმომცველი სტატისტიკური ანგარიშების გაკეთება. ისევ და ისევ, სახელმწიფო ანგარიშები ხშირად საკმაოდ ესკიზურ სურათს წარმოადგენენ. არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მოწოდებული პარალელური ანგარიშებიც კი, როგორც წესი, გამოტოვებენ ხოლმე ამ ძალიან ფუნდამენტურ საკითხს.

შესაძლოა, ეს მართლაც დაეხმაროს ACFC-ს, თუ მთავრობებს კიდევ ერთხელ შეახსენებენ, რომ საჭიროა საკუთარი მონიტორინგის მექანიზმების დანერგვა და შედეგების შესახებ ღია და რეგულარული ანგარიშების მომზადება. კიდევ ერთხელ, შესაძლოა ასევე სასარგებლო იყოს მოლოდინების გაზიარება კონკრეტული მიზნების შესახებ, რომლებსაც მთავრობები აპირებენ რომ მიაღწიონ ეკონომიკური და სოციალური გარიყულობის აღმოსაფხვრელად, განიხილონ სამოქმედო გეგმები და შეაფასონ მათი შესრულების პროცესი. ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანი რჩება უმცირესობების საკითხებზე ეროვნული სამთავრობო კოორდინაციის ორგანოების შექმნა ან გაძლიერება. ამ ორგანოებისთვის სასარგებლო დანამატი იქნებოდა უმცირესობებზე ფოკუსირებული ჯგუფების შექმნა შესაბამის სამინისტროებში და ადგილობრივ დონეებზე. ეს არის საუკეთესო გზა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს თანმიმდევრული ეროვნული სტრატეგიების ჩამოყალიბება ამ ანგარიშში განხილულ ყველა საკითხთან მიმართებაში, რათა ამ სტრატეგიების განხორციელება საერთო პოლიტიკის შემუშავებასა და მოქმედებაში "გამეინსტრიმდეს" და რათა არსებობდეს მკაცრი მონიტორინგისა და თავდაპირველი თვითშეფასების პროცესი. ზედმეტია იმის აღნიშვნა, რომ თვითშეფასების პროცესი, ისევე როგორც ACFC-სთვის ანგარიშების მომზადება, თავად უნდა იყოს სრულად ინკლუზიური.