ევროკავშირი
საქართველოსთვის

სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი

მანდატის და საქმიანობის კრიტიკული ანალიზი

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი

მანდატის და საქმიანობის კრიტიკული ანალიზი

პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით, პროექტის, „ანგარიშვალდებული და ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული უსაფრთხოების სექტორის მხარდაჭერა კვლევის, ადვოკატირებისა და ინკლუზიური დიალოგის გზით“, ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია სოციალური სამართლიანობის ცენტრი და შესაძლოა, იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

პასუხისმგებელი პირი: თამთა მიქელაძე, თეონა ფირანიშვილი

მკვლევარი: ეთო კოპალიანი

ყდის დიზაინი: სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, სოციალური სამართლიანობის ცენტრის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ციტირების წესი: სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ეთო კოპალიანი, „შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი- მანდატის და საქმიანობის კრიტიკული ანალიზი“, 2023

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ.: +995 032 2 23 37 06

www.socialjustice.org.ge
info@socialjustice.org.ge
https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge

სარჩევი

შესავალი 4

1. სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საქმიანობის ფარგლები და სტრუქტურული შემადგენლობა.... 4

1.1. უწყების დაფუძნება და მანდატის კონცეფცია.....4

1.2. კომპეტენციები სამშვიდობო პოლიტიკის მიმართულებით.....6

1.3. კომპეტენციები სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულებით.....7

1.4. უწყების შიდა მოწყობა და სტრუქტურა 7

2. სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან არსებული კომისიები და საკონსულტაციო პლატფორმები .. 9

2.1. სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულება 10

2.1.1. სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია.....10

2.1.2. სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის საკონსულტაციო მექანიზმი.....11

2.2. შერიგებისა და ჩართულობის მიმართულების წარმართვა..... 14

2.2.1. შერიგებისა და ჩართულობის სამთავრობო კომისია.....14

2.2.2. შერიგებისა და ჩართულობის საკონსულტაციო მექანიზმები.....18

3. სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ფინანსური რესურსები და საერთაშორისო თანამშრომლობა 20

4. საერთაშორისო სტანდარტები და სხვა ქვეყნების გამოცდილება..... 24

დასკვნა და რეკომენდაციები 27

შესავალი

შერიგებისა და სამოქალაქო საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი საქართველოს მთავრობასთან არსებული სახელმწიფო ორგანოა, რომელიც შექმნილია საქართველოს სამშვიდობო პოლიტიკის წარმართვის, საქართველოს ტერიტორიაზე მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ცხოვრებაში ჩართულობისა და ინტეგრაციის ხელშეწყობისათვის. სახელმწიფო მინისტრი მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული უფლებამოსილებების ფარგლებში ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე, ასევე, ასრულებს პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის ცალკეულ დავალებებს.[1]

ანალიტიკური დოკუმენტის მიზანია შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მანდატის და საქმიანობის შეფასება იმ გამოწვევების და რეალობის ფონზე, რომელიც საქართველოში არსებობს ინტეგრაციის და სამშვიდობო პოლიტიკის მიმართულებით. კონკრეტულად კი დოკუმენტში გაანალიზებულია, მინისტრის აპარატი რა მანდატით, კომპეტენციებით, მმართველობის რა ბუნებით, ინსტრუმენტებით, ინსტიტუციური მოწყობით და ფინანსური რესურსებით მუშაობს. ასევე, რამდენად არის ეს ინსტიტუტი თავის თავში ინკლუზიური და ღია, შერიგებისა და ინტეგრაციის საკითხებზე მომუშავე სამოქალაქო ორგანიზაციების და სათემო აქტივისტებისთვის.

დოკუმენტში განხილულია ის ძირითადი სამართლებრივი დოკუმენტები, რაც განსაზღვრავს აპარატის საქმიანობას; ასევე საქმიანობის შეფასების მიზნით აპარატიდან გამოთხოვილია და შესწავლილია საჯარო ინფორმაცია; გარდა ამისა, ჩატარდა ინტერვიუები ამ უწყებასთან დაკავშირებულ და თანამშრომლობის მრავალწლიანი გამოცდილების მქონე ექსპერტებთან და ყოფილ სახელმწიფო მინისტრთან. ამასთანავე, შერიგებისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის მიმართულებით სახელმწიფოს ცენტრალური აპარატის საქმიანობის შეფასების მიზნით, შევისწავლეთ სხვა ქვეყნების გამოცდილება და პრაქტიკა, და ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის ფარგლებში ევროპის საბჭოს მრჩეველთა კომიტეტის შეფასებები ინტეგრაციის სფეროში სახელმწიფოების პოლიტიკის განსაზღვრის, ინსტიტუციური მოწყობის და მართვის საკითხებზე.

1. სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საქმიანობის ფარგლები და სტრუქტურული შემადგენლობა

1.1. <u>უწყების დაფუძნება და მანდატის კონცეფცია</u>

სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხთა მოსაგვარებლად იქმნება. მთავრობის ეს უფლებამოსილება, საქართველოს

[1] დადგენილება N116 შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულებისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 6 მარტი 2017, მუხლი 1.

კონსტიტუციითა და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონით არის გარანტირებული. განსხვავებით სხვა სამინისტროებისგან, სახელმწიფო მინისტრს არ გააჩნია სახელმწიფოს ზოგადი პოლიტიკისა და მმართველობის განხორციელებისათვის განსაზღვრული უფლებამოსილებები. მისი აღმასრულებელი საქმიანობის ფარგლები, ფუნქციები და ამოცანები, სწორედ ცალკეულ საკითხთა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობით, განსაკუთრებული პოლიტიკური წონითა და რელევანტურობით შემოისაზღვრება. შესაბამისად, იგი აღჭურვილი უნდა იყოს საკითხის მოგვარებისათვის საჭირო და მიზნობრივი აღმასრულებელი ძალითა და კომპეტენციებით.

სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ჩამოყალიბება დიდწილად სხვადასხვა კონტექსტში ერთმანეთისგან განსხვავებულ პოლიტიკურ კურსსა და სახელმწიფოებრივი განვითარების ხედვაზე იყო დამოკიდებული. აფხაზეთის ომის შემდგომ, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, მხოლოდ კონფლიქტის მოგვარების საკითხებისათვის შეიქმნა და შესაბამისად, ''კონფლიქტის მოგვარების საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი'' ერქვა. იმ დროისთვის, ქვეყნის პრეზიდენტი – ედუარდ შევარდნაძე, თვლიდა, რომ ქართულ-აფხაზური კონფლიქტი საერთაშორისო დონეზე გატანილი არ უნდა ყოფილიყო და მისი მოგვარების საკითხი სახელმწიფოს შიდა საქმე უნდა გამხდარიყო. ამ პერიოდში, პოლიტიკურ დონეზე, აქტიური კომუნიკაცია მიმდინარეობდა აფხაზურ მხარესთან.

ვარდების რევოლუციის შემდგომ, თემის მიმართ ამგვარი დამოკიდებულება რადიკალურად შეიცვალა და კონფლიქტის მოგვარების საკითხებში საგარეო საქმეთა სამინისტროს როლი უფრო მეტად გაიზარდა. 2008 წელს კი, სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობას შეეცვალა სახელი და ''რეინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრი'' ხოლო მის აპარატს, ''რეინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი'' დაერქვა, რომელიც საგარეო საქმეთა სამინისტროს საქმიანობის ერთგვარ დანამატად ჩამოყალიბდა და სამშვიდობო პოლიტიკის ნარატივი სახელმწიფო მინისტრის საქმიანობაში, პრაქტიკულად, უგულებელყოფილი იქნა.[2] აფხაზურმა მხარემ, კი სახელის ცვლილების ფონზე, გაწყვიტა სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან თანამშრომლობა. [3] იქიდან გამომდინარე, რომ შერიგების პროცესზე პირდაპირი დიალოგის რეჟიმში მუშაობა ვერ ხერხდებოდა, თავისი ფუნქციითა და საქმიანობის მიმართულებებით აპარატის მუშაობა მაინც ნომინალური იყო.[4]

ხელისუფლების შეცვლის შემდგომ მისი მანდატი გაფართოვდა და სამოქალაქო ინტეგრაციის მიმართულებაც დაემატა. 2014 წლიდან, უწყებას შეეცვალა დასახელება და დღემდე, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახემწიფო მინისტრის სახელით აგრძელებს საქმიანობას. მოხდა მისი შიდა სტრუქტურის რეორგანიზაცია და აპარატმა უკვე გაფართოებული მანდატის ფარგლებში დაიწყო შერიგებისა და ნდობის აღდგენისა, ასევე სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულებით სახელმწიფო პოლიტიკის

[2] ინტერვიუ ყოფილ სახელმწიფო მინისტრ პაატა ზაქარეიშვილთან [30.01.23]; რეინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულება, საქართველოს მთავრობა, 2008

[3] ინტერვიუ პაატა ზაქარეიშვილთან [30.01.23]

[4] დადგენილება N116 შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულება

შემუშავების, განხორციელებისა და ანგარიშგების კოორდინირება. ყოფილი სახელმწიფო მინისტრის, პაატა ზაქარეიშვილის თქმით, სახელმწიფო მინისტრის მანდატის ქვეშ, როგორც შერიგების, ასევე სამოქალაქო თანასწორობის საკითხების გაერთიანება, უშუალოდ მისი პოლიტიკური ხედვა იყო. იმ პერიოდში, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების საკითხებს მთლიანად სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური აკონტროლებდა, რაც მისი აზრით, დემოკრატიული და ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისათვის კატეგორიულად მიუღებელი იყო.[5] საქართველოში ეთნიკური უმცირესობების უფლებრივი მდგომარეობის საკითხი, მათი სამოქალაქო ინტეგრაციისა და თანასწორობის პროცესი სახელმწიფოს შიდა პოლიტიკის საგანია და არ უნდა იყოს სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან მიბმული.[6] გარდა ამისა, ზაქარეიშვილი საუბრობს აფხაზურ და ოსურ მხარესთან შერიგებისათვის აუცილებელ წინაპირობებზე. ეთნიკურ ნიადაგზე განვითარებული კონფლიქტების მოგვარება რთული იქნება, თუ არ იარსებებს ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციის და სამოქალაქო თანასწორობის პოზიტიური მაგალითები.[7] შესაბამისად, ამ ორი თემის ერთმანეთთან თვისებრივი კავშირი და ეთნიკური უმცირესობების საკითხების სახელმწიფო უსაფრთხოების დღის წესრიგიდან ნაწილობრივ მოხსნა, გახდა შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხების, ერთი სახელმწიფო მინისტრის საქმიანობის ქვეშ გაერთიანების ძირითადი მიზეზი. აღსანიშნავია, რომ იმ პერიოდში იყო მცდელობაც, რელიგიური უმცირესობების საკითხებიც სახელმწიფო მინისტრის მანდატთან მიბმულიყო, თუმცა ამ იდეას სრულყოფა ვერ მოხერხდა და საბოლოოდ, რელიგიურ უმცირესობათა საკითხებისათვის შეიქმნა სსიპ რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო.[8] უწყებათა უფლებამოსილებების ამგვარი გადანაწილებითა და საკითხების სამოქალაქო დღის წესრიგში დაყენებით, მნიშვნელოვნად დაბალანსებულია ხელისუფლების შიგნით არსებული პოლიტიკური ფუნქციები და საზოგადოებისათვის გარკვეული თემები გაცილებით გამჭვირვალე და ხელმისაწვდომია.[9]

1.2. <u>კომპეტენციები სამშვიდობო პოლიტიკის მიმართულებით</u>

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულებისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცების შესახებ მთავრობის 2017 წლის დადგენილებით, განისაზღვრა აპარატის კომპეტენციის ფარგლები, რომლის მიხედვითაც სამშვიდობო პოლიტიკის მიმართულებით მას შემდეგი ფუნქციები აქვს: ამ სფეროში ინიციატივებისა და პროექტების შემუშავება, კონფლიქტურ რეგიონებში მიმდინარე პროცესებთან დაკავშირებული რეკომენდაციებისა და ინიციატივების წარდგენა და მათი განხორციელების კოორდინირება, სტრატეგიის დოკუმენტის შემუშავების პროცესის

[5] იქვე.
[6] იქვე.
[7] იქვე.
[8] იქვე.
[9] ინტერვიუ პაატა ზაქარეიშვილთან; 30.01.2023.

ორგანიზება, გამყოფი ხაზის მიმდებარედ მცხოვრები მოსახლეობის საჭიროებებზე ორიენტირებული პროექტებისა და ინიციატივების ფინანსური მხარდაჭერა, იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მათ შთამომავალთა უფლებების დაცვის ინსტიტუციური მექანიზმების შემუშავება, სამშვიდობო პოლიტიკის საკითხეზე უწყებათაშორისი შეხვედრების ორგანიზება, საექსპერტო დონის კომისიების საქმიანობის წარმართვა და შერიგების, ნდობის აღდგენის, საზოგადოებრივი დიალოგისა და სახალხო დიპლომატიის მიმართულებით პროექტების ხელშეწყობა და კოორდინაცია. ამასთან ერთად, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ორგანიზებას უწევს გალსა და ახალგორში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან და ცალკეულ აქტივისტებთან, ისევე როგორც კონფლიქტით დაზარალებულ მოსახლეობასთან არაფორმალურ კომუნიკაციას.

1.3. <u>კომპეტენციები სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულებით</u>

რაც შეეხება სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულებით მინისტრის აპარტის საქმიანობის ფარგლებს, დებულების თანახმად, მისი ფუნქციებია მთავრობის სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის შემუშავება, ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის და განხორციელების კოორდინაცია. ასევე, სამოქალაქო ინტეგრაციის პროცესების ხელშეწყობის მიზნით, სახელმწიფო სტრუქტურების საქმიანობის კოორდინაცია, შემუშავებული პროგრამების ზედამხედველობა და კოორდინაცია.[10]

1.4. <u>უწყების შიდა მოწყობა და სტრუქტურა</u>

სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საქმიანობა ხუთ სტრუქტურულ ერთეულზე – დეპარტამენტებზე არის გადანაწილებული. 2022 წლის დეკემბრის მონაცემებით, აპარატი, საშტატო ნუსხით გათვალისწინებულ 44 თანამშრომელს აერთიანებს, რომელთა მიმდინარე საქმეების ხელმძღვანელობას სახელმწიფო მინისტრის სამი მოადგილე უწევს. [11] გარდა ამისა, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შემადგენლობაში არიან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული მინისტრის თანაშემწე, მისი ორი მრჩეველი და მოადგილეების თანაშემწეები.[12] თითოეულ სტრუქტურულ ერთეულს, ასევე, ჰყავს უშუალო ხელმძღვანელი დეპარტამენტის უფროსი, რომელიც მის დაქვემდებარებაში მყოფი დეპარტამენტის საქმიანობის წარმართვაზე, თანამშრომელთა სამსახურებრივი მოვალეობების ჯეროვნად შესრულებაზეა პასუხისმგებელი.

მინისტრის აპარატის საქმიანობის სფეროს ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის საკითხთა დეპარტამენტი ახორციელებს. მისი ამოცანებია კონფლიქტის რეგიონებში მიმდინარე პროცესების თაობაზე ინფორმაციის მოპოვება, დამუშავება და პირველადი ანალიზი, იქ

[10] შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის სკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულებისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 6 მარტი 2017, მუხლი 1; იქვე. მუხლი 3.

[11] შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრისგან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია, წერილი #73, 16 იანვარი, 2023; ვებგვერდზე არსებული საჯარო ინფორმაცია [ხელმისაწვდომია: https://smr.gov.ge/ge/page/6/struqtura]

[12] იქვე. ასევე საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს პარლამენტი, 2015, მუხლი 3.ე.

მცხოვრები პირებისათვის სახელმწიფო უწყებებში შუამდგომლობის გაწევა, კონფლიქტის მოგვარების საკითხებზე საინიციატივო წინადადებების შემუშავება, სამშვიდობო მოლაპარაკებებში მონაწილეობის მიღება და უგზო-უკვლოდ დაკარგულ მებრძოლთა მოძებნისა და გადმოსვენების ღონისძიებების ორგანიზება.[13] კონფლიქტების მოგვარებისა და სამშვიდობო პოლიტიკის მიმართულებით საქმიანობის უზრუნველყოფისათვის ასევე ძირითადი რგოლია პოლიტიკის ანალიზის დაგეგმვისა და საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტი, სადაც ხდება სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება, ანალიტიკური ბარათებისა და რეკომენდაციების მომზადება, დიპლომატიურ წარმომადგენლებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებების წარმართვა და კომუნიკაციის უზრუნველყოფა. ასევე, ,,ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ'' საქართველოს კანონით განსაზღვრული ჰუმანიტარული, სოციალურ-ეკონომიკური და ნდობის გაღრმავების მიმართულებით განხორციელებული პროექტების ანალიზი. ამ ორი დეპარტამენტის საქმიანობის საერთო ხელმძღვანელობას სახელმწიფო მინისტრის პირველი მოადგილე ახორციელებს.[14]

სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულებაზე პასუხისმგებელი რგოლია სამოქალაქო თანასწორობის დეპარტამენტი, რომლის ძირითადი ამოცანებია სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის საკითხებზე პროექტების შემუშავება და მათ განხორციელების კოორდინაცია, ეთნიკური უმცირესობებით მჭიდროდ დასახლებულ რეგიონებში წარმომადგენლის უზრუნველყოფა და რეპატრიაციის საკითხთა რეგულირება.[15]

სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ბიუჯეტის დაგეგმვა, მისი აღსრულების კოორდინაცია, ასევე, სასამართლოში წარმომადგენლობა და უწყებაში შესული საჩივრების განხილვა ადმინისტრაციული და სამართლებრივი უზრუნველყოფის დეპარტამენტის პასუხისმგებლობაა, რომელიც მინისტრის მოადგილის დაქვემდებარებაშია. აპარატის წამყვან რგოლს წარმოადგენს, ასევე, სტრატეგიული კომუნიკაციების დეპარტამენტი, რომელიც უშუალოდ სახელმწიფო მინისტრს ექვემდებარება და მისი ძირითადი ამოცანაა საკომუნიკაციო სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავება, მათ შორის უწყებათაშორისი, შიდა და გარე კომუნიკაციების განვითარება.[16]

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან თანამშრომლობის მრავალწლიანი გამოცდილების მქონე სპეციალისტების და ექსპერტების დადებითი შეფასებები თანამშრომელთა კვალიფიკაციის, ღია და ჩართულობაზე ორიენტირებულ მიდგომებთან დაკავშირებით.[17] თუმცა მათივე თქმით, **მინისტრის აპარატი თავისი ფართო**

---

[13] დადგენილება N116 შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულებისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 6 მარტი 2017, მუხლები 10-12[2]

[14] იქვე.

[15] იქვე. ვებსაიტზე არსებული საჯარო ინფორმაცია [ხელმისაწვდომია: https://smr.gov.ge/ge/page/6/struqtura]

[16] იქვე.

[17] ინტერვიუები პაატა ზაქარეიშვილთან, 30.01.2023, საერთაშორისო ორგანიზაციის წარმომადგენელთან, 7.02.2023, ექსპერტ გიორგი სორდიას, 27.01.2023 და ექსპერტ იულია ხარაშვილთან, 29.01.2023.

მანდატის მიუხედავად, მცირე უწყებაა, რაც კადრების არასაკმარის რაოდენობაში გამოიხატება. თუმცა, მათივე თქმით, კადრების სიმცირეს თან ახლავს აპარატის შეუსაბამო იერარქიული მოწყობა, რომელიც შესაძლოა აფერხებს აპარატის მოქნილობას საქმიანობის განხორციელების პროცესში, როგორც უწყების შიგნით, ასევე გარე თანამშრომლობისას.

გამოწვევად რჩება სახელმწიფო მინისტრის აპარატში ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებისა და კონფლიქტების შედეგად დაზარალებული პირების დასაქმების საკითხი. სახელმწიფო მინისტრის აპარატში ცალკეულ პოზიციებზე ვხვდებით ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს, თუმცა ადმინისტრაციის მაღალ დონეზე და სახელმწიფო მინისტრის მოადგილეების დონეზე, არ არიან ამ გამოცდილების მქონე კადრები. ამ მხრივ სახელმწიფო მინისტრის აპარატში დინამიკის შეცვლა, წაახალისებდა ეთნიკური უმცირესობებისა და კონფლიქტით დაზარალებული პირების რეპრეზენტაციას და გარდა სიმბოლურ დონეზე ინკლუზიური მიდგომების აღიარებისა, აპარატის პოლიტიკაში შესაბამისი სოციალური ჯგუფების წუხილების და საჭიროებების უკეთესი წარმოდგენისა და უწყების მიმართ ნდობის გაზრდის შესაძლებლობას შექმნიდა.

გარდა ამისა, სახელმწიფო მინისტრის აპარატს არ ჰყავს მუდმივმოქმედი რეგიონული წარმომადგენლობები (ოფისები), რაც გააძლიერებდა ადგილობრივ დონეზე მოსახლეობასთან მის თანამშრომლობასა და რეგულარულ კომუნიკაციას. ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენელი აქტივისტები ჩვენთან საუბარში აღნიშნავენ, რომ ხშირად, რეგიონში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ვიზიტი შეუმჩნეველი რჩება მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის. მათ არ აქვთ საშუალება ხმა მიაწვდინონ სახელმწიფო მინისტრს და ესაუბრონ თავიანთი საჭიროებების შესახებ. მუდმივმოქმედი რეგიონული წარმომადგენლობების (ოფისების) მუშაობა კი ხელს შეუწყობდა სახელმწიფო მინისტრის აპარატს რეგულარული და ინტენსიური ურთიერთობა ჰქონოდა ადგილობრივ მოსახლეობასთან პირდაპირი დიალოგის, განცხადებების მიღებისა და ყოველდღიური და შეხვედრების გზით.

2. სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან არსებული კომისიები და საკონსულტაციო პლატფორმები

სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საქმიანობის შეფასებისას აშკარა ხდება, რომ მისი აქტივობები დიდწილად დაკავშირებულია სამთავრობო კომისიების და ამ კომისიების მანდატებით განსაზღვრული საქმიანობების კოორდინაციასთან. სახელმწიფო მინისტრი თავმჯდომარეობს სამთავრობო კომისიებს, რომლებიც შექმნილია როგორც შერიგებისა და ჩართულობის, ასევე სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულებით. კომისიები აერთიანებს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს, სხვადასხვა უწყებრივი მიმართულებებიდან და მათი შეხვედრების ტექნიკურ-ორგანიზაციულ უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო მინისტრის აპარატია.[18]

[18] დადგენილება N44, ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნით სამთავრობო კომისიის შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს

2.1. <u>სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულება</u>

2.1.1.სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია

სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია, მთავრობის დადგენილებით, 2020 წელს შეიქმნა და დებულების თანახმად, მისი ძირითადი ფუნქციები და ამოცანებია სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების კოორდინაცია, შეფასება, მათთან დაკავშირებით წინადადებებისა და რეკომენდაციების მომზადება. ასევე, სამოქალაქო ინტეგრაციის პროცესში მიმდინარე აქტუალური საკითხების განხილვა.

კომისია თავის შემადგენლობაში, თითქმის ყველა აღმასრულებელ უწყებას მოიაზრებს, მათ შორის, ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული რეგიონების ადგილობრივ წარმომადგენლებსაც, კონკრეტულად კი, სახელმწიფო რწმუნებულს ადიგენის, ასპინძის, ახალციხის, ახალქალაქის, ბორჯომისა და ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტებში და სახელმწიფო რწმუნებულს, ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, წალკის მუნიციპალიტეტებსა და ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტში.[19]

2020 წლიდან 2022 წლის ბოლომდე, სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის ექვსი შეხვედრა გაიმართა, რა დროსაც ჩატარდა თემატური საკონსულტაციო ჯგუფების შეხვედრებიც განათლებისა და სახელმწიფო ენის, მედიასა და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის, მცირერიცხოვანი ეთნიკური ჯგუფების მხარდაჭერისა და კულტურათაშორისი დიალოგის შესახებ.[20] ექსპერტებთან ინტერვიუებში გამოიკვეთა, რომ თემატური საკონსულტაციო სამუშაო ჯგუფების ფორმატი, ერთი მხრივ, კარგი საშუალებაა არასამთავრობო ორგანიზაციების, დარგის სპეციალისტებისა და აღნიშნულ სფეროში მომუშავე აქტივისტების ჩართულობისათვის, თუმცა, მეორე მხრივ, პრაქტიკაში პროცესი ფორმალურ ხასიათს ატარებს. უწყებათაშორისი შეხვედრები და ამ შეხვედრებში სამოქალაქო საზოგადოებისა და აქტივისტების მონაწილეობა არ არის ქმედითი და ხშირად, მუშაობის გავლენები და შედეგები არ სცდება საკითხების ფორმალურ განხილვებს. [21]

კომისიის წევრები, მოსახლეობის კონკრეტულ საჭიროებებსა და გამოწვევებზე დეტალური ინფორმაციის მიღების მიზნით შეხვდნენ და ესაუბრნენ ეთნიკური უმცირესობებით მჭიდროდ დასახლებული სოფლების მაცხოვრებლებს. მიუხედავად იმისა, რომ ესეთი ტიპის

მთავრობა, 26 იანვარი, 2011. მუხლი 5, დადგენილება N122, სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 20 თებერვალი 2020, მუხლი 5.

[19] იქვე. N122 დადგენილება, მუხლი 1.

[20] შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრისგან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია, წერილი #73, 16 იანვარი, 2023.

[21] ინტერვიუ გიორგი სორდიასთან, 27.01.2023 და პაატა ზაქარეიშვილთან, 30.01.2023.

შეხვედრები პროაქტიული ღონისძიებების გატარების მოლოდინებს შეიძლება უჩენდეს მოსახლეობას, კომისიის მანდატი, მხოლოდ შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებთან პრობლემებზე შუამდგომლობით ან სტრატეგიულ დოკუმენტებში საკითხების ასახვით შემოიფარგლება, რაც ხშირად არ ხდება დროული და რეალური ცვლილებების და ქმედითი სამუშაოების გატარების საფუძველი.[22]

სხვადასხვა საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტი, გარკვეულწილად დადებითად აფასებდა მინისტრის აპარატის კოორდინაციას სხვადასხვა წლების სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში.[23] კომისია ხაზს უსვამს, დოკუმენტის მომზადებაში ჩართული სახელმწიფო ორგანოების, მათ შორის მინისტრის აპარატის მონდომებას, რომ ჩამოყალიბდეს მრავალფეროვნებაზე ორიენტირებული დემოკრატიული საზოგადოება.[24] ერთი მხრივ, მისასალმებელია აპარატის მხრიდან ორგანიზებული ღია და ინკლუზიური პროცესი, სადაც სტრატეგიის დოკუმენტებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში ჩართულები არიან მოწვეული დამოუკიდებელი ექსპერტები, ადგილობრივი და საერთაშორისო პარტნიორები, ასევე ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები. თუმცა, მეორე მხრივ, გარედან დანახულ ღია და ინკლუზიურ პროცესs, თავად კონსულტაციებსა და სამუშაო შეხვედრებში მონაწილე ექსპერტის გიორგი სორდია მხრიდან კრიტიკულად აფასებს, რადგან ძირითად შემთხვევაში მუშაობა ფორმალურია და განსახილველი საკითხები, მხოლოდ რიტორიკის დონეზეა პრიორიტეტული.[25]

2.1.2.სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის საკონსულტაციო მექანიზმი

სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის პოლიტიკის ეფექტიანად განხორციელებისათვის უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფო ორგანოებსა და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს შორის დიალოგის არხების გაძლიერება, იმგვარად, რომ ეთნიკურ უმცირესობებს შესაძლებლობა ჰქონდეთ გავლენა მოახდინონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, ჩაერთონ მათთვის მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროგრამების დაგეგმვასა და განხორციელებაში, ასევე, საჯარო უწყებებს წარუდგინონ საკითხები ეთნიკურ უმცირესობათა ჯგუფების პირველადი საჭიროებების (grass root) შესახებ. ინსტიტუციური ჩარჩოების ქვეშ ორგანიზებული საკონსულტაციო მექანიზმების არსებობაზე საუბრობს ეროვნული უმცირესობების საკითხებში ეუთოს უმაღლესი კომისარი.[26] საკონსულტაციო მექანიზმებს, ასევე, შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეთ დაორგანიზონ ეთნიკური

---

[22] იქვე.

[23] მე-3 მოსაზრება საქართველოზე, ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტი, 2019, ACFC/OP/III(2019)002, 40-ე პარაგრაფი.

[24] იქვე.

[25] ინტერვიუ გიორგი სორდიასთან, 27.01.23.

[26] ეროვნული უმცირესობების საჯარო ცხოვრებაში ეფექტური მონაწილეობის შესახებ ლუნდის რეკომენდაციები, ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ეუთოს უმაღლესი კომისარიატი, 1999, პარა. 12.

უმცირესობების ჯგუფები, იზრუნონ მათ გაძლიერებაზე და უზრუნველყონ მათი ინტერესების საჯარო უწყებებისათვის წარდგენა. [27]

სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის საკითხებზე სახელმწიფო მინისტრის აპარატს არ გააჩნია მუდმივმოქმედი საკონსულტაციო მექანიზმი. ამ მიმართულებით აპარატი თანამშრომლობს საქართველოს სახალხო დამცველთან არსებულ ეროვნულ უმცირესობათა საბჭოსთან. წელიწადში არანაკლებ ორჯერ ისინი განიხილავენ აქტუალურ საკითხებს, ანგარიშებსა და სამომავლო გეგმებს. აპარატიდან გამოთხოვილ საჯარო ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2020-2022 წლებში საბჭოსთან გაიმართა შვიდი შეხვედრა, ასევე ორი შეხვედრა ონლაინ ფორმატში.

სახალხო დამცველის აპარატთან ეროვნულ უმცირესობათა საბჭოს არსებობა დისკუსიის საგანი მისი შექმნის დროიდან იყო. გამომდინარე იქიდან, რომ სახალხო დამცველი ქვეყანაში ადამიანის უფლებების დაცვაზე მომუშავე დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოა, მის ოფისში ეთნიკურ უმცირესობათა (ისევე როგორც რელიგიათა) საბჭოს ფუნქციონირება, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტია იყო.[28]

როგორც ექსპერტები ინტერვიუებში აცხადებენ, სახალხო დამცველთან არსებული საბჭო ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანი საკონსულტაციო მექანიზმია, თუმცა მისი ფუნქციურობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება, თუ სახელმწიფო მინისტრი არ გადადგამს ქმედით ნაბიჯებს მასთან შეხვედრების ფორმატში განხილული პრობლემების აღმოფხვრის და გამოწვევებთან გამკლავების მიზნით. საბჭოს შეხვედრების ფორმატი სხვადასხვა ეთნიკური ჯგუფების ურთიერთობების, სოლიდარობისა და თანამშრომლობითი კავშირების ჩამოყალიბების გზაა, ის მათ საკუთარი უფლებების გააზრებასა და თვითორგანიზებაში ეხმარებათ, თუმცა თუ საბჭომ ვერ შეძლო პოლიტიკაზე რეალური გავლენის მოხდენა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში პრაქტიკული ჩართვა, დროთა განმავლობაში საკონსულტაციო მექანიზმი დაკარგავს მიზნებს და პოლიტიკურ ფრუსტრაციას განიცდის. [29]

გარდა ამისა, აქტივისტების თქმით, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი კონსულტაციებისას არაფორმალურ ლეგიტიმაციას საბჭოს მხოლოდ კონკრეტულ წევრებს აძლევს, რომლებიც უფრო ლოიალურად არიან განწყობილი ხელისუფლების მიმართ. ასეთ სიტუაციაში, კრიტიკული ხმები და განსხვავებული მოსაზრებები აპარატის მიერ არ არის მხედველობაში მიღებული, რაც საკონსულტაციო პროცესის ინკლუზიურობასა და ეფექტიან წარმომადგენლობითობას უქმნის საფრთხეს. [30] ამას ემატება ის გარემოებაც, რომ სამოქალაქო და სათემო ორგანიზაციების ნაწილი სახალხო დამცველთან არსებული ეთნიკური უმცირესობების საბჭოს წევრები არ არიან და მაშინ როდესაც სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან არ ფუნქციონირებს დამოუკიდებელი საკონსულტაციო პლატფორმა, რომელიც დაინტერესებულ ორგანიზაციებს, კავშირებსა და ასოციაციებს გააერთიანებდა და მათი

[27] ეთნიკური უმცირესობების საკონსულტაციო მექანიზმები, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), თბილისი, 2020.
[28] ინტერვიუ ექსპერტ ზაურ ხალილოვთან, 7.04.23.
[29] იქვე.
[30] ინტერვიუ მკვლევარ ქამრან მამედლთან, 5.04.23.

შერჩევის და მოწვევის დემოკრატიულ, ინკლუზიურ და თვითორგანიზებულ წესს დაადგენდა, ორგანიზაციების და კავშირების ნაწილი უწყებასთან რეგულარული და ფორმალიზებული სამუშაო კომუნიკაციის გარეშე რჩება.

ეთნიკურ უმცირესობათა თემაზე მომუშავე სამოქალაქო ორგანიზაციები და აქტივისტები სხვადასხვა პერიოდის განმავლობაში მიმართავდნენ მთავრობას რეკომენდაციებით, ხელისუფლების მაღალ დონეზე შექმნილიყო საკონსულტაციო პლატფორმა, რომელიც ეთნიკურ უმცირესობებს გადაწყვეტილებების მიღებისა და პოლიტიკის ფორმირების პროცესზე გავლენის მოხდენის უფრო ეფექტიან შესაძლებლობებს მისცემდა. საკონსტულაციო პლატფორმა, ერთ-ერთი ასეთი რეკომენდაცია, უშუალოდ პრემიერ მინისტრის ოფისთან მუდმივმოქმედი, დემოკრატიული და ინკლუზიური საკონსულტაციო პლატფორმის არსებობაა, რომელიც ადამიანის უფლებათა, ასევე სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სამოქმედო გეგმების შესრულების მონიტორინგს განახორციელებდა და მთავრობის წინაშე პოლიტიკისა და კანონმდებლობის გაუმჯობესების, ახალი ინიციატივების დაყენების ინსტრუმენტს შექმნიდა.[31] მნიშვნელოვანია, რომ ამგვარი საკონსულტაციო პლატფორმების დაფუძნების დროს მონაწილეების შერჩევის პროცესი და კრიტერიუმები იყოს ღია, ინკლუზიური, დემოკრატიული და ის არ შემოიფარგლოს უკვე არსებული საკონსულტაციო სივრცეებით და ამით არ გამორიცხოს ის ორგანიზაციები და კავშირები, რომლებიც არ არიან მოქმედი პლატფორმების ნაწილი.

არსებული საკონსულტაციო პლატფორმების და მისი ქმედითობის შესახებ კრიტიკას გამოთქვამს ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის ფარგლებში ევროპის საბჭოს მრჩეველთა კომიტეტიც. მისი შეფასებით, ერთი მხრივ, ხელისუფლება დგამს პოზიტიურ ნაბიჯებს და ქმნის შესაბამის ინსტიტუტებს საკონსულტაციო მიზნებისათვის, მეორე მხრივ კი, ეროვნული უმცირესობების საკითხი ხელისუფლების მიერ უსაფრთხოების პერსპექტივიდან არის დანახული. იმ პირობებში, როცა ეთნიკური უმცირესობების მიმართ არ არსებობს რეალური ნდობა, სახელმწიფო მიერ გაწეული ძალისხმევა საკონსულტაციო მექანიზმების არსებობის თვალსაზრისით ფორმალურია, რაც ასევე დასტურდება იმით, რომ უმცირესობათა საბჭოს რეკომენდაციები ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ განხილულიც არ არის.[32] ამასთან დაკავშირებით, კომიტეტი განმარტავს, რომ საკონსულტაციო მექანიზმების არსებობა დამოუკიდებლად, პოლიტიკის მშენებლობაში რეალური მონაწილეობის გარეშე, არ არის საკმარისი ჩარჩო კონვენციით გათვალისწინებული მიზნების შესრულებისათვის. ამისთვის მნიშვნელოვანია, რომ ნათელი იყოს საკონსულტაციო ორგანოების სამართლებრივი სტატუსი, გააჩნდეს პოლიტიკური და საჯარო ფინანსური მხარდაჭერა, ხოლო მათი მხრიდან კონსულტაციების მიღება სავალდებულო ხასიათს ატარებდეს, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, კი მათი ჩართულობა რეგულარული და მუდმივი უნდა იყოს.[33]

---

[31] ინტერვიუ ექსპერტ არნოლდ სტეფანიანთან, 11.04.23.

[32] მე-3 მოსაზრება საქართველოზე, ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტი, 2019, ACFC/OP/III(2019)002, 133-ე პარაგრაფი.

[33] იქვე.

ამდენად, ამ რეალობაში არა თუ მთავრობის მაღალ დონეზე, არამედ სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დონეზეც არ არსებობს ეთნიკური უმცირესობების ინკლუზიური, წარმომადგენლობითი, რეგულარული და თვითორგანიზებული საკონსულტაციო პლატფორმა, რაც უმცირესობათა ჯგუფებისთვის იქნებოდა რეალური შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიეღოთ და გავლენა მოეხდინათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე.

გარდა ამისა, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, 2016 წლიდან, თანამშრომლობს ქვემო ქართლისა და კახეთის რეგიონებში სახელმწიფო რწმუნებულების ადმინისტრაციებთან არსებულ საზოგადოებრივი საკონსულტაციო საბჭოებთან, რომელთა შემადგენლობაში შედიან ადგილობრივი თვითმმართველობების, სახალხო დამცველისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების, ასევე რეგიონში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები.[34] თუმცა, ეს შეხვედრები ფრაგმენტულია და არ იძლევა სისტემურ პრობლემებზე რეგულარული, შინაარსობრივი განხილვის შესაძლებლობას, ამ საბჭოების მანდატის, რესურსისა და მოწყობის პირობებში და საჭიროებს გაძლიერებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მოქალაქეთა მონაწილეობის ერთ-ერთ ფორმად მრჩეველთა საბჭოს ადგილობრივ დონეზე არსებობას განიხილავს. ასეთი ტიპის საკონსულტაციო მექანიზმი ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებშიც არის შექმნილი და ზოგადად, სამოქალაქო ჩართულობის ფუნქციით არის დატვირთული. მოქალაქეთა მონაწილეობის ეს მექანიზმი მიზნად ისახავს ყველა მოქალაქის, მათ შორის, ეთნიკური უმცირესობების საჭიროებების და წუხილების მუნიციპალიტეტში გადაწყვეტილების მიმღებ პირებამდე მიტანას. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ეს მექანიზმები ადგილობრივ დონეზე სუსტად მუშაობს და რეალური მონაწილეობის და დემოკრატიის პლატფორმებად არ არის ქცეული. ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად და ტრადიციულად დასახლებულ რეგიონებში ამას ემატება სისტემური გამოწვევები (ენის პოლიტიკა, დემოკრატიული პრაქტიკების სუსტი გამოცდილება, გაუცხოების და უნდობლობის მაღალი დონე, სოციალური ფრუსტრაცია და ა.შ.), რომლებიც ამგვარი მექანიზმების ეფექტიან და რეალურ მუშაობას კიდევ უფრო ართულებს.[35]

2.2. <u>შერიგებისა და ჩართულობის მიმართულების წარმართვა</u>

2.2.1.შერიგებისა და ჩართულობის სამთავრობო კომისია

[34] შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრისგან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია, წერილი #73, 16 იანვარი, 2023.

[35] ეთნიკური უმცირესობების საკონსულტაციო მექანიზმები, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), 2020, 20.

შერიგებისა და ჩართულობის სახელმწიფო პოლიტიკის კოორდინაცია ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნით სამთავრობო კომისიის ფარგლებში ხორციელდება, რომელიც 2011 წელს, მთავრობის დადგენილებით შეიქმნა.

ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა, მთავრობის განკარგულებით, 2010 წელს დამტკიცდა. თავისი არსით, სტრატეგია მიზნად ისახავდა შეექმნა გრძელვადიანი და ახლებური მიდგომა აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონებში მცხოვრები მოსახლეობის უფლებრივი და ყოფითი მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად. ამ მიზნით, ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან განხორციელებულ პოზიტიურ ნაბიჯებს, გამყოფ ხაზებს მიღმა დარჩენილი მოსახლეობის დაახლოების, მათი კეთილდღეობის გაუმჯობესების, იზოლაციის შემცირების, ასევე პიროვნების დაცვისა და რეგიონული უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად. [36]

ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნით სამთავრობო კომისიის საქმიანობა მოიცავს სამოქმედო გეგმის განხორციელების ხელშეწყობას, მონიტორინგსა და შეფასებას. ამასთან ერთად, მისი საქმიანობის სფეროებია სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ინიციატივების განსახორციელებლად შესაბამისი სამართლებრივი ბაზის შემუშავება და მისი საქმიანობის შესრულების პროცესში, პარტნიორი ქვეყნების და ორგანიზაციების ჩართულობის უზრუნველყოფა. [37]

წლების განმავლობაში, ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა მხოლოდ ფორმალური სახით არსებობდა, ხოლო, მისი განხორციელების ხელმძღვანელობაზე პასუხისმგებელი კომისია ბოლო პერიოდამდე აქტიური არ იყო.

2021 წელს კომისიის შემადგენლობა განახლებული სახით შეუდგა სტრატეგიული გადახედვის პროცესს. ამ მიზნით, შეხვედრების ფორმატში, უწყებათაშორისი თანამშრომლობის საფუძველზე, შეიქმნა არსებული სტრატეგიის შეფასების დოკუმენტი, რომლის დასრულებული ვერსია საჯაროდ ხელმისაწვდომი დღემდე არ არის. ასევე, დაიწყო მუშაობა განახლებული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის პროექტზე და გადახედვის შემდგომი ეტაპი სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ფართო საზოგადოებრივ განხილვას გულისხმობდა. თუმცა, სახელმწიფო მინისტრის აპარატისგან გამოთხოვილ საჯარო ინფორმაციაზე დაყრდნობით, უკრაინის ომის ფონზე, რეგიონში მკვეთრად შეცვლილი უსაფრთხოების გარემოს გათვალისწინებით, მინისტრის აპარატი სტრატეგიულ გადახედვას, ახალი რეალობის და საერთო სამთავრობო ხედვების გათვალისწინებით ცდილობს.

გარდა ამისა, შერიგებისა და ჩართულობის პოლიტიკის შემუშავება საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან კოორდინაციით მიმდინარე პროცესის ნაწილია, რომელიც კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების და დეოკუპაციის ახალი სტრატეგიის შემუშავებას გულისხმობს. ამ

[36] შესავალი, N885 საქართველოს მთავრობის განკარგულება, საქართველოს მთავრობა, 3 ივლისი 2010.
[37] მუხლი 2, N44 დადგენილება ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნით სამთავრობო კომისიის შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 26 იანვარი 2011.

მიმართულებით დაგეგმილი სამუშაოები რა ეტაპზეა და როდის გახდება საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი ახალი სტრატეგიის დოკუმენტი, არ არის ცნობილი.

მნიშვნელოვანია ვახსენოთ, რომ სტრატეგიის პირველადი დოკუმენტის შექმნისას, პროცესი მოკლებული იყო თანამშრომლობას, სადაც კონფლიქტის მეორე მხარის ინტერესები და მოსაზრებები გათვალისწინებული იქნებოდა. ექსპერტების მოსაზრებით, ერთი მხრივ, იმ პერიოდისთვის ამ ტიპის სახელმწიფო სტრატეგიის შემუშავება წინგადადგმული ნაბიჯი იყო, თუმცა, მეორე მხრივ, ხელისუფლება არ ინტერესდებოდა აფხაზური და ოსური სამოქალაქო საზოგადოების დამოკიდებულებებით. უფრო მეტიც, დოკუმენტის ტექსტიც კი, ტერმინოლოგიურად, არ ითვალისწინებდა ხელისუფლების მხრიდან კონფლიქტის მიმართ სენსიტიურობას.[38]

შესაძლოა, ხელისუფლების მიერ პოლიტიკის სხვა ტიპის დოკუმენტების შემუშავება განსხვავებულ პოლიტიკურ პროცედურებთან არის დაკავშირებული, თუმცა, როდესაც დოკუმენტის მიზანი კონფლიქტის შედეგად დაშორებული მხარეების ერთმანეთთან ჩართულობის გზით შერიგებაა, მნიშვნელოვანია სამოქალაქო საზოგადოების დამოკიდებულებების, მოსაზრებების მოსმენა და შეძლებისდაგვარად გაზიარება, რადგან დოკუმენტში ჩამოთვლილი მიზნებისა და ამოცანების შესრულებისათვის, კონფლიქტურ რეგიონებში მყოფი სამოქალაქო საზოგადოება, იქ მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესების პირდაპირი გამტარია. შესაბამისად, მათი მონაწილეობა და ჩართულობა მნიშვნელოვნად დაეხმარება სტრატეგიის დოკუმენტისა და სამოქმედო გეგმის სრულყოფას.[39]

2.2.2. გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების დროებითი სამთავრობო კომისია

სახელმწიფო მინისტრი საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრთან ერთად თანათავმჯდომარეობს გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების დროებით სამთავრობო კომისიას, რომელიც მოსახლეობის საჭიროებებს შეისწავლის და მათი დახმარებისთვის უწყებათაშორისი საქმიანობას კოორდინირებს.[40] კომისია 2013 წელს შეიქმნა და მის შემადგენლობაში არიან სახელმწიფო მინისტრისა და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილეები, ასევე, შესაბამისი დეპარტამენტების უფროსები. ამასთან ერთად, კომისია დაკომპლექტებულია სხვადასხვა სამინისტროს წარმომადგენლებით: საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის მოადგილე, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის მოადგილე, საქართველოს თავდაცვის მინისტრის მოადგილე, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მოადგილე, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის მოადგილე, საქართველოს ეკონომიკისა

[38] ინტერვიუ ექსპერტ ეკა გამახარიასთან, 12.04.2023.
[39] ინტერვიუ ექსპერტ ეკა გამახარიასთან, 12.04.2023.
[40] დადგენილება N257 გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების დროებითი სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 4 ოქტომბერი 2013, დანართი N1 და დანართი N2, მუხლები 2-3.

და მდგრადი განვითარების მინისტრის მოადგილე, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის მოადგილე, საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს თავმჯდომარე, საგანგებო სისტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრის დირექტორი, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილე.

მანდატის ფარგლებში, მას, გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებების შესწავლა, შესაბამისი დასკვნების შემუშავება და მთავრობისათვის წინადადებების წარდგენა ევალება. კომისიის სხვა ფუნქციები დაზარალებული მოსახლეობის დახმარების პროგრამების, პროექტების ან უწყებათაშორისი საქმიანობის განხილვით და კოორდინაციით განისაზღვრება. [41]

2020-2022 წლებში, გამოთხოვილ საჯარო ინფორმაციაზე დაყრდნობით, გამყოფი ხაზის გასწვრივ განხორციელდა შემდეგი პროექტები: სოფლების გაზიფიკაცია და ოჯახების გათბობით უზრუნველყოფა, სკოლებისა და საბავშვო ბაღების რეაბილიტაცია და მშენებლობა, სასოფლო ამბულატორიებისა და მრავალპროფილური საავადმყოფოს შექმნა, 2400-მდე სტუდენტის უმაღლესი განათლების დაფინანსება, ასევე 2008 წლის ომის შედეგად დაზიანებული 28 სახლის რეაბილიტაცია. [42]

სამთავრობო კომისია უფლებამოსილია, მის საქმიანობაში მონაწილეობა მიიღონ შესაბამის სფეროში მომუშავე ექსპერტებმა, ადგილობრივმა და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა. თუმცა, სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები წუხილს გამოთქვამენ, რომ კომისია არ არის ღია თანამშრომლობისათვის. პროგრამების დაგეგმვაში კომისიას შესაბამისი მუნიციპალიტეტები ეხმარებიან, რომლებიც უშუალოდ იკვლევენ გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში არსებულ საჭიროებებს. შესაბამისად, დაგეგმილი წლიური პროგრამების მიზნობრიობა მხოლოდ მუნიციპალიტეტების მიერ ჩატარებულ კვლევებს ეფუძნება. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები აქტიურად გამოხატავენ პროცესში ჩართვის სურვილს, კომისია მათი მოსაზრებებითა და მიგნებებით დაინტერესებული არ არის.[43] **ამგვარი მიდგომა აზიანებს პროცესის ინკლუზიურობას და ნაკლებად იძლევა საშუალებას grass root პრობლემების წამოსაჭრელად. განსხვავებული მოსაზრებები მხოლოდ და მხოლოდ დაეხმარება კომისიას უფრო მეტად გაიცნოს გამყოფი ხაზის ირგვლივ სოფლებში მცხოვრები მოსახლეობა და მეტად ღრმად გაანალიზოს არსებული გამოწვევები გრძელვადიანი გეგმების შემუშავებისა და პრიორიტეტების განსასაზღვრად.**

გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლების საკითხების ადვოკატირებისათვის ერთადერთი პლატფორმა, რომლესაც ინკლუზიურობის მაღალი ხარისხი აქვს, ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმია (IPRM), რომელიც 2009 წელს ჟენევის მოლაპარაკებების მეოთხე რაუნდზე შეიქმნა. მისი მიზანი ყოველდღიური ინციდენტების განხილვა და ოპერატიული რეაგირების უზრუნველყოფაა. IPRM შეხვედრებს თავმჯდომარეობენ

[41] იქვე.

[42] შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრისგან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია, წერილი #73, 16 იანვარი, 2023.

[43] ინტერვიუ ექსპერტ ეკატერინე გამახარიასთან, 12.04.23.

საქართველოში ევროკავშირის მისიის ხელმძღვანელი, გაეროსა და ეუთოს წარმომადგენლები. მექანიზმის ფარგლებში მოქმედებს ცხელი ხაზი კონკრეტულ ინციდენტებზე დროული რეაგირებისა და აღმოფხვრისათვის. პროცესი ღიაა სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობისათვის, რაც აისახება კონფლიქტების საკითხებზე მომუშავე ექსპერტების დადებით გამოცდილებებზე, წარმოაჩინონ კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის წუხილები.

2.2.3.შერიგებისა და ჩართულობის საკონსულტაციო მექანიზმები

2021 წელს, სახელმწიფო მინისტრის აპარატში, კონფლიქტის რეგიონებში არსებული ვითარების ანალიზის, გამოწვევების გამოვლენის, განხილვისა და სამშვიდობო პოლიტიკაში შემდგომი ნაბიჯების შესახებ ექსპერტული მოსაზრებების გაზიარების მიზნით შეიქმნა შერიგებისა და ჩართულობის საკითხებზე მომუშავე ექსპერტთა საკონსულტაციო ჯგუფი. საკონსულტაციო საბჭოს შეხვედრებში, დარგის სპეციალისტებთან ერთად, ასევე, მონაწილეობას იღებენ სახალხო დამცველის აპარატისა და აფხაზეთი ა/რ უმაღლესი საბჭოს წარმომადგენლები. დებულების თანახმად, საკონსულტაციო საბჭოს მუშაობის პროცესი ღიაა შერიგებისა და ჩართულობის პოლიტიკის ცალკეული მიმართულებებით მომუშავე სამოქალაქო ორგანიზაციებისთვისაც, ისინი იკრიბებიან კვარტალში ერთხელ და მათი მუშაობის კოორდინაციას პოლიტიკის ანალიზის, დაგეგმვისა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობების დეპარტამენტი უწევს.

ამავე წელს, გაეროს უშიშროების საბჭოს 1325 რეზოლუციის მიზნებისთვის, რომელიც ქალთა სხვა უფლებრივი საკითხების დაცვასთან ერთად, სახელმწიფოებს მოუწოდებს, სამშვიდობო პროცესებში ქალთა მონაწილეობის გაზრდისა და გენდერული საკითხების ჩართვისკენ, შეიქმნა საკონსულტაციო პლატფორმა – *ქალები, მშვიდობა და უსაფრთხოება.* პლატფორმა წელიწადში ორჯერ იკრიბება და მისი საქმიანობის კოორდინაციაც პოლიტიკის ანალიზის, დაგეგმვისა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობების დეპარტამენტს ავალია. სახელმწიფო მინისტრის 2021 წლის #45 ბრძანების მიხედვით, საკონსულტაციო პლატფორმის შეხვედრებში შესაძლოა მოწვეულ იყვნენ, ქალთა საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციები და გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში მცხოვრები ქალი აქტივისტები.

გამოთხოვილ საჯარო ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2021-2022 წლებში სახელმწიფო მინისტრმა ექსპერტთა საკონსულტაციო საბჭოსთან ორი, ხოლო *ქალები, მშვიდობა და უსაფრთხოება* პლატფორმასთან ერთი ინდივიდუალური შეხვედრა გამართა. შეხვედრები, როგორც პლატფორმასთან, ასევე ექსპერტთა საბჭოსთან, მიზნად ისახავდა ჩართულობისა და შერიგების პოლიტიკის სტრატეგიული გადახედვის პროცესის თაობაზე მსჯელობას.

ამასთან ერთად, ჩატარდა ორი გაერთიანებული შეხვედრაც, რომელთაგან ერთი კვლავ, ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმას დაეთმო და გულისხმობდა, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ შემუშავებული „ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის - ჩართულობა თანამშრომლობის გზით და ჩართულობის

სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის შეფასების დოკუმენტის“ პროექტის განხილვასა და მასზე მოსაზრებების მოსმენას.

მეორე გაერთიანებული შეხვედრა, ეხებოდა საქართველოს კონფლიქტურ რეგიონებში არსებული მდგომარეობის განხილვას, შერიგებისა და ჩართულობის პოლიტიკის მიმართულებით 2022 წლის საქმიანობის შეჯამებასა და სამომავლო გეგმების გაზიარებას. 2022 წლის განმავლობაში, ასევე, გაიმართა საბჭოსა და პლატფორმის წევრ სამოქალაქო ორგნიზაციებთან გაერთიანებული და ინდივიდუალური შეხვედრები სხვადასხვა ფორმატში, როგორც სამშვიდობო ინიციატივის „ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ“ ეფექტიან განხორციელებასთან, ასევე ჩართულობისა და შერიგების პოლიტიკის სტრატეგიული გადახედვის პროცესთან დაკავშირებულ საკითხებზე.[44]

პროცესში ჩართული სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლების თქმით, მათ სტრატეგიის დოკუმენტის გაცნობის შესაძლებლობა მხოლოდ ერთხელ მიეცათ, რაზეც შესაბამისი კომენტარები და შენიშვნები მოამზადეს, თუმცა, უკვე შემდგომი შეხვედრები ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და ძირეული საკითხები არ განხილულა.[45]

ექსპერტები წუხილს გამოთქვამენ საკონსულტაციო მექანიზმების ფორმალურ ფუნქციონირებაზე.[46] ერთი მხრივ, ამგვარად სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებს გააჩნიათ შესაძლებლობა, სახელმწიფო მინისტრთან პირდაპირი კომუნიკაციის პირობებში, წამოჭრან ახალი საკითხები, გამოთქვან მოსაზრებები და გასცენ რეკომენდაციები შერიგებისა და ჩართულობის მიმართულებით სახელმწიფო პოლიტიკაზე, თუმცა, მეორე მხრივ, თვისობრივი მუშაობა სახელისუფლებო უწყებების მხრიდან კონკრეტულ თემებზე არ მიდის. არ არსებობს სამუშაო რეჟიმი, სადაც სამოქალაქო სექტორი მიიღებს უკუკავშირს, იმაზე, თუ რა ნაბიჯები გადაიდგა, მათ მიერ წამოჭრილ გამოწვევებზე საპასუხოდ.[47] ამგვარი დამოკიდებულება სამოქალაქო ორგანიზაციების უღვივებს უნდობლობის შეგრძნებას და აჩენს უიმედობას.

დევნილთა ორგანიზაციებისთვის და თემის ლიდერებისთვის სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან გამართულ კომუნიკაციას განსაკუთრებით მნიშვნელობა აქვს იმ ფონზე, როდესაც 2018 წელს მთავრობამ გააუქმა ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო და დევნილებმა დაკარგეს პოლიტიკურ დღის წესრიგზე გავლენის მოხდენისა და მაღალ დონეზე საკუთარი საჭიროებების და ინტერესების გაჟღერების შესაძლებლობა მთავრობაში.

სახელმწიფო მინისტრი გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 1325 რეზოლუციის ფარგლებში, აორგანიზებს შეხვედრებს დევნილი ქალების ჩართულობას მშვიდობის მშენებლობის პროცესში.[48] შეხვედრებში არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და სამოქალაქო

[44] შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახემწიფო მინისტრის აპარატის პასუხი გამოთხოვილ საჯარო ინფორმაციაზე, წერილი #73, 16 იანვარი, 2023.
[45] ინტერვიუ ეკა გამახარიასთან, 12.04.23.
[46] ინტერვიუ პაატა ზაქარეიშვილთან, 30.01.2023.
[47] იქვე.
[48] რეზოლუცია 1325, უშიშროებათა საბჭო, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია,2000. S/RES/1325(2000)

აქტივისტებსაც აქვთ ჩართვის შესაძლებლობა. ასეთ შეხვედრებზე სამშვიდობო პოლიტიკის ზოგად განვითარებაზე მსჯელობის ნაცვლად, დისკუსია უფრო მეტად სოციალურ და ეკონომიკურ პრობლემებთანაა დაკავშირებული.

რადგან შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრს არ გააჩნია დარგობრივ თემებთან მიმართებით ინიციატივების უშუალო აღსრულების შესაძლებლობა და ასევე, უწყებებს შორის თანამშრომლობა პრაქტიკაში რთულად მიმდინარეობს, ასეთი შეხვედრები ხშირად უშედეგოდ სრულდება. **დევნილი ქალების ხმა, კი არ მიდის იმ ადამიანებამდე, ვისაც შეუძლია მათი პრობლემების გადაჭრაზე ზრუნვა.[49] უფლებამოსილებების ამგვარი გამიჯვნა, პროცესს უფრო ფორმალურ სახეს აძლევს და შეხვედრები რეალურ შედეგებზე არ არის ორიენტირებული; ისინი მხოლოდ პრინციპების დონეზე, ფორმალურად ეხმიანება 1325 რეზოლუციის მიზნებსა და ამოცანებს. [50]**

ის დაბრკოლებები, რასაც საკონსულტაციო მექანიზმებში მონაწილე ექსპერტები უსვამენ ხაზს ნათლად მიანიშნებს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის, როგორც მაკოორდინირებელი ორგანოს ხარვეზებზე, უწყებათაშორისი, ასევე უწყებებსა და სამოქალაქო ორგანიზაციებს შორის კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის გასაძლიერებლად. დადებითად უნდა აღინიშნოს ის, რომ სახელმწიფო მინისტრის პირდაპირ ჩართულობის შედეგად ზოგიერთი პრობლემის მოგვარება, კონკრეტულ სამინისტროებთან კავშირზე გასვლა და პოლიტიკის დონეზე საკითხის გამყარება უფრო მარტივი და შესაძლებელი გახდა. თუმცა, ცალკეული ეპიზოდური შემთხვევების მიღმა, ექსპერტები წუხილს გამოთქვამენ, რომ სისტემა არ არის გამართული პირდაპირი რეაგირებისათვის. ხშირად, რთულია იპოვო სხვადასხვა სამინისტროებში კონკრეტულ საკითხებზე პასუხისმგებელი პირები და ამაში ვერც სახელმწიფო მინისტრის აპარატი გეხმარება. *ფონდი სოხუმის* ხელმძღვანელის, ეკატერინე გამახარიას აზრით, საჭიროა ან უწყებათაშორისი კომისიის საქმიანობის უფრო მეტად გამართვა, ან დარგობრივ უწყებებში საკონსულტაციო პლატფორმების შექმნა, რაც უფრო სწრაფი, პირდაპირი კომუნიკაციის შესაძლებლობას შექმნიდა იმ თანამდებობის პირებთან, ვინც კონკრეტული საკითხების აღსრულებაზეა პასუხისმგებელი.

3. სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ფინანსური რესურსები და საერთაშორისო თანამშრომლობა

2022 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მინისტრის აპარატისთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსები 3 130 000 ლარს შეადგენდა. აპარატისთვის გამოყოფილი თანხა განკუთვნილია აპარატის ფუნქციონირების, ადმინისტრაციული და პროგრამული ხარჯების უზრუნველსაყოფად და სტრუქტურული ქვედანაყოფების მიხედვით გამიჯნული არ არის.[51]

[49] იქვე.ინტერვიუ იულია ხარაშვილთან, 29.01.2023.

[50] იქვე.

[51] შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის პასუხი გამოთხოვილ საჯარო ინფორმაციაზე, წერილი #73, 16 იანვარი, 2023.

აქედან, შრომის ანაზღაურებისთვის 2022 წელს, 1 430 000 ლარი დაიხარჯა, 900 000 ლარი ადმინისტრაციული ხარჯები იყო, ხოლო 800 000 ლარი, ქვეპროგრამების, კერძოდ, ომის შედეგად უგზო-უკვლოდ დაკარგულ პირთა მოძიების, იდენტიფიცირების და ოჯახებისთვის გადაცემის ქვეპროგრამისა და არაქართულენოვანი გაზეთების – გაზეთ „ვრასტანისა“ და „გურჯისტანის“ გამოსაცემად დაიხარჯა. ასევე, ჩვენ მიერ გამოთხოვილ საჯარო ინფორმაციაზე დაყრდნობით, გარკვეული ხარჯები ააიპ ''მშვიდობის ფონდი უკეთესი მომავლისთვის'' არის გადანაწილებული. სახელმწიფო მინისტრის აპარატმა, 2022 წელს, მთავრობის განკარგულების საფუძველზე, ფონდს, გრანტის სახით 224 000 ლარი გადასცა.[52]

აღსანიშნავია, რომ ფონდი სამშვიდობო ინიციატივის ,,ნაბიჯი უკეთესი მომავლისთვის'' მიზნებისათვის შექმნილი ფინანსური ინსტრუმენტია, რომელიც გამყოფი ხაზების გასწვრივ ინდივიდუალური და პარტნიორული ბიზნეს პროექტებისა თუ ინიციატივების ფინანსური მხარდაჭერისთვისაა შექმნილი. იგი სახელმწიფო მინისტრის აპარატისგან დამოუკიდებლად ახდენს ფინანსური რესურსების მობილიზაციას საერთაშორისო დონორების, კერძო და საჯარო ორგანიზაციებისა და შემოწირულებისგან. მშვიდობის ფონდის საქმიანობასთან მიმართებით, სახელმწიფო მინისტრის აპარატს მხოლოდ დეკლარაციული ფუნქცია გააჩნია. ყოფილი სახელმწიფო მინისტრის, პაატა ზაქარეიშვილის მოსაზრებით, იმ შემთხვევაში თუ ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური პირდაპირი დიალოგი იარსებებდა, ფონდს, თანამშრომლობითი პროექტების განხორციელების რესურსი ექნებოდა, რაც გააძლიერებდა ნდობის აღდგენისა და შერიგების პროცესს. მაგრამ პირდაპირი დიალოგისა და არაღიარების პოლიტიკის პირობებში აფხაზური და ოსური მხარე ააიპ ''მშვიდობის ფონდი უკეთესი მომავლისთვის'' შექმნას ერთგვარი ექსპანსიის ფორმად განიხილავს. თუმცა აღნიშნული პოლიტიკური პროცესის ფონზე, ყოფილი მინისტრის მხრიდან, ფონდის საქმიანობა და მისი განვითარების დინამიკა დადებითად შეფასდა.[53]

ამასთან დაკავშირებით, ექსპერტი ეკატერინე გამახარია აღნიშნავს, რომ სამედიცინო რეფერალური და მშვიდობის ფონდის ეკონომიკური კომპონენტის პროგრამები მნიშვნელოვანი და ყველაზე რეალური ინსტრუმენტია, რომელთაც ორი საზოგადოების შერიგების პოტენციალი აქვს.[54] შესაბამისად, სახელმწიფო მინისტრს დეკლარაციულად გააჩნია მნიშვნელოვანი ბერკეტი, კოორდინაცია გაუწიოს ამ პროცესებს და ეს პროგრამები შერიგებაზე და კონფლიქტის გადაჭრაზე ორიენტირებულ პოლიტიკურ ინსტრუმენტებად აქციოს. მაგრამ სახელმწიფოს არათანმიმდევრული და წინააღმდეგობრივი პოლიტიკის გამო, როდესაც იგი უარს აცხადებს ნებისმიერი ტიპის პირდაპირ კომუნიკაციაზე კონფლიქტების მეორე მხარეებთან, რთული ხდება პროცესების საერთო დინამიკაში მოქცევა და კონკრეტული მიმართულებით მათი წაყვანა.

---

[52] ინფორმაცია 2022 წელს შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ გაცემული გრანტების შესახებ, [ხელმისაწვდომია: https://smr.gov.ge/uploads/Files/2022/informacia_2022_wels_saqartvelos_saxelmwifo_ministris_aparatis_mier_gacemuli_grantebis_shesaxeb.pdf]

[53] ინტერვიუ პაატა ზაქარეიშვილთან,30.01.23.

[54] ინტერვიუ ეკატერინე გამახარიასთან,12.04.23.

სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ანგარიშგებული საქმიანობის უდიდესი ნაწილი საერთაშორისო დონორების მიერ არის დაფინანსებული.[55] საგულისხმოა, რომ სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულებით სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის აღსრულება, პროექტებისა და აქტივობების სხვადასხვა სამთავრობო მიმართულებებით განხორციელებას მოიაზრებს.[56] სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ძირითად საქმიანობა კი, სხვადასხვა უწყების სამოქმედო გეგმებში გაწერილი პროექტებისა და ღონისძიებების აღსრულების ხელმძღვანელობა, მონიტორინიგი და შეფასებაა, ხოლო აპარატის აქტიური საქმიანობა მოსახლეობასთან შეხვედრებით, საინფორმაციო და ცნობიერების ამაღლების კამპანიებით შემოიფარგლება.

ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით ყოფილი სახელმწიფო მინისტრი, ჩვენთან საუბარში აღნიშნავს, რომ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული პროგრამები მეტწილად ფორმალურ ხასიათს ატარებს. შესაბამისად, ამ პროგრამებისათვის განხორციელებული ფინანსური რესურსებიც არაეფექტიანად იხარჯება. ამასთან ერთად, პროგრამების რეალური მონიტორინგი, კერძოდ ის, თუ რამდენად მიზნობრივია კონკრეტულ პროექტებზე გადანაწილებული თანხები და სრულდება თუ არა სტრატეგიის მიზნები და ამოცანები განხორციელებული პროექტებითა და აქტივობებით, არც სამთავრობო უწყებების და არც საერთაშორისო მხარდამჭერი ორგანიზაციების მხრიდან არ ხდება.[57]

წლების განმავლობაში, სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებებისა და პროექტების განხორციელება შემდეგი ორგანიზაციების მხარდაჭერით ხდებოდა: აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID), საქართველოს გაეროს ასოციაცია (UNAG), ეროვნული უმცირესობების საკითხებში ეუთოს უმაღლესი კომისრის ოფისი, გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP) და გაეროს ბავშვთა ფონდი (UNICEF).[58] თუმცა, სახელმწიფო მინისტრის აპარატმა არ მოგვაწოდა ინფორმაცია, კონკრეტულად რა რაოდენობის ფინანსური რესურსი აქვს მიღებული ამ საერთაშორისო პარტნიორებისგან ბოლო წლების განმავლობაში და კონკრეტულად რა პროგრამები განხორციელდა მათი მხარდაჭერით.

პროექტების განხორციელების ძირითადი ინსტრუმენტი განმახორციელებელი დარგობრივი უწყებების ყოველწლიური სამოქმედო გეგმებია.[59] იქიდან გამომდინარე, რომ სტრატეგიის განხორციელება უწყებათაშორისი საქმიანობაა, სტრატეგიის დოკუმენტში მიზნები და ამოცანები ზოგადი სახით არის გაწერილი, რაც ჩართულ უწყებებს საშუალებას უტოვებს, დაგეგმილი პროექტები და ღონისძიებები, წლიური სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, იმ

---

[55] ინტერვიუ პაატა ზაქარეიშვილთან, 30.01.23, საერთაშორისო ორგანიზაციის წარმომადგენელთან, 7.02.2023, გიორგი სორდიასთან, 27.01.23.

[56] სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის 2021-2030 წლების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, გვ.58.[ხელმისაწვდომია:https://smr.gov.ge/uploads/Files/_%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/danarti_1.pdf]

[57] ინტერვიუ პაატა ზაქარეიშვილთან,30.01.23.

[58] შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის პასუხი გამოთხოვილ საჯარო ინფორმაციაზე,წერილი #73, 16.012023.

[59] 2021-2030 წლის სტრატეგია, გვ.60.

მოცულობით გადაანაწილონ და განახორციელონ, რის საშუალებასაც მათ არსებული სახელმწიფო რესურსები და დონორების დახმარება მისცემს.[60] გარდა ამისა, ზოგიერთი პროგრამის შემთხვევაში, საერთაშორისო დონორების პირდაპირი დაფინანსება სახელმწიფო უწყებებზე არ მიდის და პროექტების უშუალო განმახორციელებლები არასამთავრობო ორგანიზაციები არიან, თუმცა, რადგან ეს პროექტები სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიზნებსა და ამოცანებს შეესაბამება, მნიშვნელოვანია მათი სახელმწიფო მინისტრის აპარატის კოორდინირებით განხორციელება, რადგან საერთაშორისო ორგანიზაციას სჭირდება სამთავრობო უწყება ქვეყნის შიგნით, ვისაც აქტივობების განხორციელების პროცესში დაუკავშირდება და საჭიროების შემთხვევაში ითანამშრომლებს.[61] საბოლოოდ კი ამგვარი აქტივობებიც, როგორც სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ კოორდინირებული საქმიანობაა, აპარატის შესაბამის წლის ანგარიშებშიც აისახება.

რაც შეეხება, აპარატის მიერ განხორციელებულ ღონისძიებებს, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ირკვევა, რომ 2020-2022 წლებში აპარატის უშუალო ინიციატივითა და ხელმძღვანელობით ეთნიკური უმცირესობებით მჭიდროდ დასახლებულ რეგიონებში განხორციელდა მოსახლეობასთან შეხვედრები, საინფორმაციო/ცნობიერების ამაღლების კამპანიები პროფესიული და უმაღლესი განათლების შესაძლებლობებზე, ევროპული და ევროანტლანტიკური ინტეგრაციის მნიშვნელობაზე, დეზინფორმაციასა და იურიდიული სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობაზე. ასევე, ჩატარდა კულტურულ-საგანმანათლებლო სემინარები და ადგილობრივი მოსახლეობის სხვადასხვა სეგმენტთან შეხვედრები, მათი საჭიროებების გაცნობისა და ინფორმირების მიზნით.[62]

საქართველოში მოქმედი საერთაშორისო ორგანიზაციებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ მათი და ხელისუფლების პოლიტიკური ხედვა ერთმანეთთან თანხვედრაში იყოს. თუ არ იარსებებს სახელმწიფოს ნება, საერთაშორისო ორგანიზაციამ წვლილი შეიტანოს, როგორც სამოქალაქო თანასწორობის, ასევე, შერიგების მიმართულებით პროექტებისა და ღონისძიებების განხორციელებაში, ეს პროექტები ეფექტიანად ვერ განხორციელდება. გარდა ამისა, საერთაშორისო ორგანიზაციების საქართველოში მუშაობის გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ბენეფიციარებთან ურთიერთობა სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მხარდაჭერითა და შესაბამისად, ხელისუფლების გავლით, უფრო მარტივი და გამართულია.[63] ამ პირობებში, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი საერთაშორისო დონორების ფინანსური მხარდაჭერის გამტარ უწყებად ჩამოყალიბდა, რომლის ძირითადი ფუნქცია, განსახორციელებელი პროექტების კოორდინირებაა. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან აპარატის საქმიანობის დაფინანსება იმდენად მწირია, რომ მხოლოდ უწყების შესანახად, ადმინისტრაციული ხარჯებისა და

[60] იქვე, გვ.60.
[61]ინტერვიუ საერთაშორისო ორგანიზაციის წარმომადგენელთან, 7.02.23.
[62] შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის პასუხი გამოთხოვილ საჯარო ინფორმაციაზე, წერილი #73, 16 იანვარი, 2023.
[63] იქვე.

თანამშრომლების ხელფასებისთვის არის საკმარისი.[64] იმ ფონზე, რომ სახელმწიფო მინისტრის აპარატი განსაკუთრებული პოლიტიკური მნიშვნელობის საკითხების მოსაგვარებლად არის შექმნილი, სახელმწიფოსთვის პრიორიტეტული მნიშვნელობის საკითხების უზრუნველყოფა,, პრაქტიკულად მხოლოდ საერთაშორისო დონორების საშუალებით ხორციელდება, რაც ხაზს უსვამს, რომ რეალურად ეს საკითხები ხელისუფლებისთვის ნაკლებად პრიორიტეტულია; სახელმწიფო რესურსები არ არის გამოყოფილი არც სამოქალაქო თანასწორობის და არც ნდობის აღდგენის მიმართულებით, რაც აპარატს ქმედითი ზომების გატარების შესაძლებლობას მისცემდა.

4. საერთაშორისო სტანდარტები და სხვა ქვეყნების გამოცდილება

ეროვნული უმცირესობების საკითხებში ეუთოს უმაღლესი კომისრის ოფისის სახელმძღვანელო პრინციპები

ეროვნული უმცირესობების საკითხებში ეუთოს უმაღლესი კომისრის ოფისის მიერ შემუშავებულ მრავალფეროვანი საზოგადოების ინტეგრაციის შესახებ სახელმძღვანელო პრინციპებში გამოყოფილია ძირითადი სტანდარტები სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის უზრუნველყოფაზე მომუშავე სახელმწიფო ინსტიტუტების ეფექტიანი მუშაობისათვის.[65] სახელმძღვანელო არ პასუხობს იმას, თუ კონკრეტულად რა ინსტიტუციური ფორმით უნდა არსებობდეს სახელმწიფო ორგანო სამოქალაქო თანასწორობის მიმართულებით საქმიანობის ჯეროვნად განსახორციელებლად. ეს საკითხი ყოველი სახელმწიფოს კონტექსტით და შიდა მოწყობით განისაზღვრება, თუმცა, ამ მიმართულებით, მაღალი პოლიტიკური სტატუსის მქონე უწყების არსებობა, რომელსაც გააჩნია რეალური ბერკეტი ეფექტიანი ღონისძიებების გატარებისათვის, ერთმნიშვნელოვნად აუცილებელია. [66]

კომისია სახელმძღვანელო პრინციპებში აღნიშნავს, რომ აუცილებელია ინსტიტუტების კომპეტენციების, ფუნქციების, შესასრულებელი სამუშაოსა და როლების იმგვარი დაკონკრეტება, რომ თავიდან იქნეს აცილებული სხვადასხვა უწყების მიერ ერთი და იმავე საქმიანობის განხორციელება. ინტეგრაციის პოლიტიკის ეფექტიანი აღსრულებისათვის კი მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანოები არ უნდა იყვნენ უშუალოდ პოლიტიკის შემუშავებაში მონაწილეები.[67] გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია პროცესის ინკლუზიურობის მაღალი ხარისხი, სადაც პლურალისტურ გარემოში საზოგადოების სხვადასხვა წევრს რეფლექსიის შესაძლებლობა აქვს და საკუთარ ინტერესებს წარმოაჩენს

[64] ინტერვიუები გიორგი სორდიასთან,27.01.23; პაატა ზაქარეიშვილთან, 30.01.23 და საერთაშორისო ორგანიზაციის წარმომადგენელთან, 7.02.23.
[65] ლუბლიანას სახელმძღვანელო მრავალფეროვანი საზოგადოების ინტეგრაციის შესახებ, ეროვნული უმცირესობების საკითხებში ეუთოს უმაღლესი კომისრის ოფისი, 2012, გვ. 28-32.
[66] ინტერვიუ საერთაშორისო ორგანიზაციის წარმომადგენელთან, 7.02.23.
[67] იქვე.

თემთაშორისი პლატფორმების მეშვეობით. სახელმძღვანელოში ასევე საუბარია, რომ უნდა განისაზღვროს არსებული გამოწვევები და მოიძებნოს მათი გადაჭრის გზები, მათ შორის არასაკმარისი პოლიტიკური ნების, ადმინისტრაციული რესურსებისა და დაფინანსების მიმართულებით სირთულეების აღმოსაფხვრელად. ამასთან ერთად, სახელმძღვანელო მხარს უჭერს ადგილობრივი ინსტიტუტების სიძლიერეს ამ მიმართულებით პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შემუშავებისა და აღსრულების პროცესში. [68]

ეროვნულ უმცირესობათა შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტის მოსაზრებები

ეროვნულ უმცირესობათა შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტი წლების განმავლობაში სხვადასხვა ქვეყანასთან მიმართებით აფასებდა სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის პოლიტიკის ინსტიტუციურ მექანიზმებსა და უფლებამოსილებათა სტრუქტურული გადანაწილების საკითხებს.

სხვადასხვა შეფასებაზე დაყრდნობით შესაძლებელია გამოვკვეთოთ მრჩეველთა კომიტეტის ძირითადი მიგნებები ინსტიტუციურ მექანიზმებთან დაკავშირებით, ჩარჩო კონვენციით გათვალისწინებული მიზნების შესასრულებლად. საგულისხმოა, კომიტეტის მოსაზრება კვიპროსთან დაკავშირებით, სადაც იგი პროცესების გამჭირვალობის აუცილებლობასა და ეროვნული უმცირესობების ჩართულობაზე ამახვილებს ყურადღებას. მიუხედავად იმისა, რომ კვიპროსის მიერ გაწეული შრომა ინტეგრაციის მიმართულებით, ძირითადად, დადებითად არის შეფასებული, თავად უმცირესობებს წარმომადგენლები კომიტეტთან ურთიერთობისას აცხადებენ, რომ პროცესები არ არის გამჭვირვალე, არ ხდება ფინანსური რესურსების უმცირესობების ჩართულობით გადანაწილება, რაც პირდაპირ გავლენას ახდენს მათ რეალურ მონაწილეობაზე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.[69] ამასთან დაკავშირებით, კომიტეტი აკრიტიკებს ბოსნია და ჰერცეგოვინაში არსებულ მონაწილეობის მოდელსაც. ბოსნიაში, 2007 წლიდან არსებობს ეროვნულ უმცირესობათა საბჭოები, რომლებიც ფედერაციული მოწყობის გათვალისწინებით, ტერიტორიულად, ფედერაციის სუბიექტებზეა გადანაწილებული. კომისია აღნიშნავს, რომ მათ აქვთ მხოლოდ ლიმიტირებული კონსულტაციის შესაძლებლობა და ასევე ლიმიტირებულად გამოხატავენ პოზიციებს საპარალამენტო ფორუმებზე.[70]

ბოსნიასთან მიმართებით, საგულისხმოა ასევე, კომიტეტის მოსაზრება კონფლიქტგამოვლილ საზოგადოებაში ტოლერანტობისა და ინტერკულტურული დიალოგის გაძლიერებასთან დაკავშირებით. დაპირისპირებულ საზოგადოებებში კომიტეტს აქვს ერთმნიშვნელოვანი პოზიცია, რომ აუცილებელია პლატფორმების არსებობა პირდაპირი დიალოგისა და ურთიერთობების ჩამოსაყალიბებლად.[71] ამასთან დაკავშირებით, მას შეფასებული აქვს პოლიტიკა ფინეთის მკვიდრი მოსახლეობის იდენტობისა და კულტურულის

[68] იქვე.
[69] FCNM 5th Opinion on Cyprus, 2019, para. 75-83.
[70] FCNM 4th Opinion on Bosnia and Herzegovina, 2017. Para. 130-136.
[71] იქვე.

შენარჩუნებასთან დაკავშირებით. კომიტეტი მიუთითებს 2017 წელს ფინეთის მკვიდრი მოსახლეობის პარლამენტის მიერ მთავრობის წინაშე, შერიგების პროცესის დაწყებასთან მიმართებით დაყენებულ ინიციატივაზე, რაზეც 2019 წლიდან, ფინეთის მთავრობამ აქტიური მუშაობა დაიწყო. ამ პროცესის შეფასებისას, კომიტეტი ხაზს უსვამს კონსენსუსის ძიებისა და პირდაპირი დიალოგის რეჟიმში ურთიერთობის ზოგად მიდგომას, რაც აუცილებელია ნდობის აღდგენისათვის.[72] საგულისხმოა, რომ მრჩეველთა კომიტეტი უმეტესწილად თანასწორობისა და ინტეგრაციის პოლიტიკის მიმართულებით გამოთქვამს კრიტიკულ შეფასებებს, თუმცა აღნიშნული მოსაზრება ამყარებს ევროპული ინსტიტუტების ძირითად ღირებულებასა და სახელმწიფოთა მოწოდებას კონფლიქტების მშვიდობიანი გზებით გადაჭრის თაობაზე.

მრჩეველთა კომიტეტმა უწყების საქმიანობასთან მიმართებით გერმანიის საინტეგრაციო პოლიტიკის ინსტიტუციური მექანიზმების შეფასებისას აღნიშნა, რომ აუცილებელია, ცენტრალურ დონეზე აღსრულების მექანიზმების გაძლიერება.[73] გერმანიაში არ არსებობს ცალკე დამოუკიდებელი ფედერალური ორგანო, რომელიც სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის საკითხებზე მუშაობს. შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში არსებობს ეროვნული უმცირესობების საკითხებზე მომუშავე კომისარი, რომელიც აღჭურვილია მაკოორდინირებელი უფლებამოსილებებით. ამ კონკრეტული მიზნებისთვის, კი ფედერალური მთავრობის კომისრის მანდატის ფარგლებში არსებობს მრჩეველთა საბჭოები, ფედერალური სუბიექტების კონფერენციები, სადისკუსიო ჯგუფები ბუნდესტაგის შინაგან საქმეთა კომისიაში, უმცირესობათა საბჭოები და უმცირესობათა მდივანი, რომელიც ერთგვარი შუამავალია ინფორმაციის გაცვლისას ფედერალურ პარლამენტს, მთავრობასა და უმცირესობაზე მომუშავე ასოციაციებისთვის. გერმანულ სისტემაში თანასწორობისა და ინტეგრაციის პოლიტიკის აღსრულება კი მეტწილად ფედერალური სუბიექტების პრეროგატივაა. სწორედ ამ მიმართულებით აკრიტიკიებს მრჩეველთა კომიტეტი გერმანიის სისტემას, რადგან ეროვნული უმცირესობების დაცვის გარანტიები მხოლოდ ფედერალურ სუბიექტებზე არის დამოკიდებული, უმცირესობების წარმომადგენლებს მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე უფლებების დაცვის თანაბარი შესაძლებლობა არ გააჩნიათ.[74]

კომიტეტის ეს მიდგომა აყალიბებს ერთგვარ სტანდარტს, რომ სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულებით ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობა არ მოიცავს მხოლოდ კოორდინაციასა და მისთვის მიმართულების მიცემას, არამედ ეს არის ერთიანი პროცესი, სადაც ცენტრალური ორგანო უშუალო და მყარი კომუნიკაციის მექანიზმის მქონე სტრუქტურული წარმონაქმნია, სადაც მარტივად ისმის ეთნიკური უმცირესობების ხმა და კონკრეტული პრობლემების გადაჭრაზე არის ორიენტირებული. [75]

---

[72] ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტის მე-5 შეფასება ფინეთზე, ევროპის საბჭო, 2019, პარაგრაფები 42-48.

[73] FCNM 4th Opinion on Germany, 2014, Para. 3-38.

[74] იქვე.

[75] იქვე.

მრჩეველთა კომიტეტი ყურადღებას ამახვილებს ადგილობრივ დონეზე ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების ეფექტიანი იმპლემენტაციის მნიშვნელობაზე. კერძოდ, ერთ-ერთ ანგარიშში იგი შვედეთთან მიმართებით აღნიშნავს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან პროცესის კოორდინირება და მუნიციპალიტეტისათვის, შესაბამისი მექანიზმებით, ვალდებულების შესრულების დავალდებულება. კომიტეტი მუნიციპალიტეტების მუშაობასთან დაკავშირებით, ასევე უთითებს იმაზე, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტების თანამშრომლებისათვის ეთნიკურ უმცირესობასთან დაკავშირებული საკითხების ცნობა ვალდებულებების შესრულების თვალსაზრისით. [76]

მრჩეველთა კომიტეტი ასევე საუბრობს ინტეგრაციის მიმართულებით ინსტიტუციური მექანიზმებზე და აღნიშნავს, რომ აუცილებელია სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულებით მყარი, სტრუქტურული და გრძელვადიანი განვითარების გეგმის არსებობა.[77] მაგალითად, კვიპროსის შემთხვევაში კომიტეტი მოუწოდებს სახელმწიფოს, ყველა დონზე არსებობდეს არა მხოლოდ პროექტზე დაფუძნებული, არამედ სტრუქტურული და მდგრადი მიგნებები ინტერკულტურული დიალოგისა და ტოლერანტობის წახალისებისათვის, რაც თავის მხრივ ფინანსური რესურსების გაზრდასაც მოიაზრებს.[78]

კვიპროსის ლიმასოლის რეგიონში მუნიციპალურ დონეზე შექმნილია ინტერკულტურული საბჭო, როგორც საკონსულტაციო მექანიზმი, რომელიც ხელს უწყობს საზოგადოებაში ინტერკულტურული დიალოგის წარმართვას, ტოლერანტობისა და სოციალური ინკლუზიის წახალისებას. ის ევროკავშირის ერთ-ერთი პროგრამის მიერ ფინანსდება და ლიმასოლის ინტერკულტურული სტრატეგიის შესაბამისად არაერთი პროექტი აქვს განხორციელებული. საბჭოს მუშაობას მრჩეველთა კომიტეტის მხრიდან დადებითი შეფასებები აქვს. კომიტეტი, დამატებით მიუთითებს ამგვარი ქმედითი და ფუნქციური საბჭოების შექმნის საჭიროებაზე კვიპროსის სხვა მუნიციპალიტეტებში, მათ შორის ნიკოსიაში, ლარნაკასა და პაფოსში.[79] საქართველოში სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის ინსტიტუციური მექანიზმების შეფასებისას, მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ სხვა ქვეყნების გამოცდილებები და ამ საკითხებზე მომუშავე საერთაშორისო აქტორების დამოკიდებულებები, თუ მმართველობის რა ფორმით, ინსტიტუციური მოწყობის რა ბუნებით და რა მანდატითა არის შესაძლებელი არსებულმა სახელმწიფო ინსტიტუტმა იარსებოს ეფექტურად და გააჩნდეს გარკვეული მნიშვნელობის ფუნქციური დატვირთვა ინტეგრაციის პოლიტიკის, როგორც შემუშავების, ასევე აღსრულების პროცესში.

დასკვნა და რეკომენდაციები

[76] FCNM 4th Opinion on Sweden, 2017, para. 20-23.
[77] FCNM 5th Opinion on Cyprus, 2019, para. 92-98.
[78] იქვე.
[79] იქვე. Para. 100-105.

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი მიუხედავად იმისა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების პირობებში არსებული სამთავრობო უწყებაა, არ არის ინსტიტუციურად აღჭურვილი ქმედითი პოლიტიკის გასატარებლად და არ აქვს რეალური აღმასრულებელი ფუნქციები მისი მანდატის ქვეშ არსებულ არც ერთ საკითხთან მიმართებაში. სახელმწიფო მინისტრს კანონის შესაბამისად ჩაბარებული აქვს ქვეყნისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე ორი მიმართულება, რომელსაც საკოორდინაციო უფლებამოსილების ფარგლებში მხოლოდ სარეკომენდაციო უფლებამოსილება აქვს ჩაერიოს კონკრეტული სამინისტროების საქმიანობის სფეროში. აპარატის მხარდაჭერით მოქმედი საკონსულტაციო პლატფორმები ნაკლოვანია და ფორმალური, რაც უწყების დემოკრატიული მუშაობის ხარისხზე ახდენს გავლენას.

აპარატის ფუნქციურობა დამოკიდებულია მთავრობის პოლიტიკური ნების არსებობასა და ხელისუფლების საერთო შეთანხმებაზე, როგორ წარმართოს ეროვნული პოლიტიკა ერთი მხრივ, შერიგების და მეორე მხრივ, სამოქალაქო ინტეგრაციის მიმართულებებით. მინისტრის აპარატის მანდატი თავისთავად, კანონის ფარგლებში,არ აღჭურავს მას მყარი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობით. სახელმწიფო მინისტრის ხმა კი მთავრობის შიგნით ნაკლებად ისმის. ხშირ შემთხვევაში, მისი საქმიანობა სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებით და ოფიციალური შეხვედრებით შემოიფარგლება. შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებთან მიმართებით სიახლეებისა და ინიციატივებისთვის კი, მზად არ არის და ხშირად ამ მიმართულებით უწყების საქმიანობა მხოლოდ სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული აქტივობების კოორდინირების ფარგლებს არ სცდება.

თუ სახელმწიფო მინისტრის აპარატი თავად არ იქნება კონკრეტული ნაბიჯების ინიციატორი, არ ექნება გამჭოლი კომპეტენციები და პროცესში მონაწილე მხარეების ნდობა, ასევე ცალკეული მიმართულებებით აღმასრულებელი ბერკეტები, მისი საქმიანობა მხოლოდ ფორმალური და ბიუროკრატიული პროცესებით იქნება შეზღუდული.[80]

- **დაკისრებული მოვალეობების ჯეროვნად შესრულებისათვის აუცილებელია გაიზარდოს სახელმწიფო მინისტრის მანდატი და ზოგიერთი მიმართულებით მას მიენიჭოს აღმასრულებელი კომპეტენციები (მაგალითად, თემთაშორისი დიალოგის მხარდაჭერის, მოქალაქეობასა და მრავალფეროვნებაზე დაფუძნებული კულტურისა და აღქმების გაძლიერების მიმართულებით).**
- **აპარატმა კოორდინაციის პროცესი კიდევ უფრო მეტად უნდა გააძლიეროს, პრემიერ მინისტრთან სამოქმედო გეგმების შესრულების პროგრესის შესაბამისად ინიციატივების, რეკომენდაციების და მითითებების დაყენების გზით.**
- **აპარატს შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს, თავისი მანდატის ფარგლებში, მონიტორინგისათვის ჩაატაროს სპეციალური კვლევები და შეამოწმოს შედეგები. ასევე, მნიშვნელოვანია მას ჰქონდეს თემატიკის შესაბამისად სტატისტიკისა და ანალიზის წარმოების და ახალი ტენდენციების შესახებ რეგულარული ანგარიშების მომზადების შესაძლებლობა.**

[80] ინტერვიუ პაატა ზაქარეიშვილთან, 30.01.23 და ინტერვიუ გიორგი სორდიასთან, 27.01.23.

აპარატი რაოდენობრივად ცოტა თანამშრომლით არის დაკომპლექტებული, რაც ფართო მანდატის პირობებში, ეფექტიანი მუშაობისთვის ხელის შემშლელი ფაქტორია, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისი ფინანსური დაფინანსება არასაკმარისია. საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარების გარეშე სახელმწიფო მინისტრის საქმიანობის განხორციელება პრაქტიკულად შეუძლებელი იქნებოდა, რაც პრობლემურია იმ თვალსაზრისით, რომ წარმოაჩენს შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხების პრიორიტეტულობას სახელმწიფო დონეზე. გარდა ამისა, პრობლემურია უწყებაში გადაწყვეტილების მიმღებ თანამდებობებზე უმცირესობათა ჯგუფების დასაქმების საკითხიც. იქიდან გამომდინარე, რომ აპარატის საქმიანობა არ არის ინკლუზიური, მისი კოორდინირებით განხორციელებული პროგრამები და ღონისძიებები, ხშირად ხარვეზიანია და არ შეესაბამება ბენეფიციართა რეალურ საჭიროებებს. ამას ემატება ისიც, რომ სახელმწიფო მინისტრს არ ჰყავს წარმომადგენლობები რეგიონებში, რომელიც მას მოსახლეობასთან ყოველდღიური მუშაობის შესაძლებლობას მისცემდა.

ამ მხრივ მნიშვნელოვანია:

- **გაიზარდოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის თანამშრომელთა რაოდენობა და ხელი შეეწყოს აპარატის შიგნით გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე ეთნიკური უმცირესობებისა და კონფლიქტით დაზარალებული პირების დასაქმებას.**
- **ასევე, კრიტიკულია გაიზარდოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დაფინანსება, მანდატით განსაზღვრული ფუნქციების რეალურად განსახორციელებლად.**
- **სახელმწიფო მინისტრი უფრო მეტად უნდა იყოს დაკავშირებული რეგიონულ წარმომადგენლებთან. მუდმივმოქმედი რეგიონული წარმომადგენლობების პარალელურად, რომელიც გაამარტივებს სახელმწიფო მინისტრთან მოსახლეობის პირდაპირ კომუნიკაციას. ამასთან მნიშვნელოვანია თანამშრომლობა ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებთან საერთო პროექტების განხორციელებისა და ინკლუზიური პროექტების მხარდასაჭერად.**
- **სახელმწიფო მინისტრის აპარატი უნდა ზრუნავდეს საჯარო მოხელეების მუდმივ გადამზადებაზე, თანასწორობისა და ეთნიკური უმცირესობების უფლებების საკითხებზე.**

სახელმწიფო მინისტრის საქმიანობის ფარგლებში არსებული საკონსულტაციო მექანიზმები საკმარისად ინკლუზიური და მონაწილეობითი არ არის და შესაბამისად, არც რეალური შედეგების მომტანია.

პრობლემურია ისიც, რომ სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის მიმართულებით, მას არ აქვს მუდმივმოქმედი საკონსულტაციო პლატფორმა და ამ როლს სახალხო დამცველთან არსებული ეროვნულ უმცირესობათა საბჭო ანაცვლებს.

- **სახელმწიფო მინისტრის აპარატს მნიშვნელოვანია გააჩნდეს რეგულარული, დემოკრატიული საკონსულტაციო მექანიზმი, სადაც ეთნიკურ უმცირესობებზე მომუშავე ორგანიზაციების წარმომადგენლებსა და აქტივისტებს ერთ სივრცეში**

ექნებათ მოსაზრებების გამოხატვის შესაძლებლობა მაღალი რანგის სახელისუფლებო პერსონებთან და ექნებათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში რეალური მონაწილეობის სივრცე.

აღსანიშნავია სახელმწიფო მინისტრისა და ზოგადად აღმასრულებელი ხელისუფლების არათანმიმდევრული და წინააღმდეგობრივი პოლიტიკა. ერთი მხრივ, ხელისუფლება სახელმწიფო მინისტრის აპარატს აძლევს შესაბამის ბერკეტს ითანამშრომლოს გამყოფი ხაზის მიღმა მცხოვრებ მოსახლეობასთან, სხვადასხვა ტიპის პროგრამის განხორციელებით (ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ რეფერალური პროგრამა, მშვიდობის ფონდის ეკონომიკური კომპონენტი), მეორე მხრივ, კი სახელმწიფო მინისტრი სიჩუმით პასუხობს სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს, რომლებიც რეკომენდაციით მიმართავენ მას. ჩართულობის გზით შერიგების სტრატეგიის დოკუმენტის შემუშავების პროცესი გაზიარებული იქნეს გამყოფი ხაზის მიღმა მომუშავე სამოქალაქო ორგანიზაციებთან. დამოკიდებულება წინააღმდეგობრივია, მით უფრო იმის ფონზე, რომ პირდაპირი კომუნიკაციის მნიშვნელობა გააზრებული აქვს სახელმწიფო მინისტრსაც, რადგან დიალოგის ფორმატის არსებობაზე საუბარია სტრატეგიის ახალი დოკუმენტის სამუშაო ვერსიაშიც, რომლის საბოლოო ვარიანტი საზოგადოებისთვის ჯერ კიდევ არ არის ხელმისაწვდომი.[81] გარდა ამისა, პრობლემურია ისიც, რომ საჯარო სამსახურში ამ თემების ირგვლივ მომუშავე პირები არ არიან კონფლიქტების მიმართ სენსიტიურები. ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ დგას გამყოფ ხაზებთან, სადაც აფხაზებს და ოსებს უწევთ მიმოსვლა და ასევე, ჯანდაცვის სფეროში, რეფერალური პროგრამების გამოყენებისას.[82]

- **სახელმწიფო მინისტრმა უნდა გააქტიუროს პირდაპირი საკომუნიკაციო არხები გამყოფი ხაზის მიღმა მყოფი სამოქალაქო საზოგადოებისათვის. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, მათი მონაწილეობა ჩართულობის გზით შერიგების სტრატეგიის ახალი დოკუმენტის შემუშავების პროცესში.**
- **ასევე მნიშვნელოვანია შესაბამისი პროგრამების ფარგლებში კონფლიქტით დაზარალებულ მოსახლეობასთან კომუნიკაციისას განსაზღვრული იყვნენ ის საჯარო მოხელეები, რომლებსაც აქვთ მაღალი სენსიტიურობა და ცოდნა კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებების და გამოწვევების შესახებ და აქვს რეგურალური კონტაქტი მათთან.**

გამოყენებული წყაროები

1. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი
2. დადგენილება N116 შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულებისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 6 მარტი 2017

[81] ინტერვიუ ეკატერინე გამახარიასთან, 12.04.23.
[82] იქვე.

3. რეინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულება, საქართველოს მთავრობა, 2008
4. შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის სკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულებისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 6 მარტი, 2017
5. შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრისგან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია (წერილი #73, 16 იანვარი, 2023)
6. დადგენილება N44, ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნით სამთავრობო კომისიის შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა. 2011
7. დადგენილება N122, სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 20 თებერვალი, 2020
8. N885 საქართველოს მთავრობის განკარგულება, საქართველოს მთავრობა, 3 ივლისი, 2010
9. დადგენილება N257 გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზრალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების დროებითი სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 2013
10. რეზოლუცია 1325., უშიშროებათა საბჭო, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, 2000 S/RES/1325(2000)
11. სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის 2021-2030 წლების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა
12. ლუბლიანას სახელმძღვანელო მრავალფეროვანი საზოგადოების ინტეგრაციის შესახებ, ეროვნული უმცირესობების საკითხებში ეუთოს უმაღლესი კომისრის ოფისი, 2012
13. ეროვნული უმცირესობების საჯარო ცხოვრებაში ეფექტური მონაწილეობის შესახებ ლუნდის რეკომენდაციები., ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ეუთოს უმაღლესი კომისარიატი, 1999
14. მე-3 მოსაზრება საქართველოზე., ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტი, 2019
15. მე-5 მოსაზრება კვიპროსზე, ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტი, 2019.
16. მე-4 მოსაზრება ბოსნია და ჰერცეგოვინაზე, ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტი, 2017
17. მე-5 მოსაზრება ფინეთზე, ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტი, ევროპის საბჭო, 2019
18. მე-4 მოსაზრება შვედეთზე, ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტი, 2017
19. ეთნიკური უმცირესობების საკონსულტაციო მექანიზმები, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), თბილისი, 2020

<u>კვლევაში მონაწილე რესპონდენტების ჩამონათვალი:</u>

1. პაატა ზაქარეიშვილი, ყოფილი სახელმწიფო მინისტრი შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში, 30.01.23
2. ნინო გოგოლაძე, ეუთოს წარმომადგენლობა საქართველოში 7.02.2023.,
3. გიორგი სორდია, ეთნიკურობისა და მულტიკულტურალიზმის ცენტრის ხელმძღვანელი 27.01.2023
4. იულია ხარაშვილი, ასოციაცია „თანხმობას“ დამფუძნებელი 29.01.2023
5. ზაურ ხალილოვი, დამოუკიდებელი ექსპერტი ეთნიკური უმცირესობების საკითხებში 7.04.23
6. ქამრან მამედლი, სოციალური სამართლიანობის ცენტრის მკვლევარი, 5.04.23
7. არნოლდ სტეფანიანი, მრავალეროვანი საქართველოს ხელმძღვანელი 11.04.23
8. ეკა გამახარია, ფონდი სოხუმის თბილისის წარმომადგენლობის ხელმძღვანელი 12.04.2023