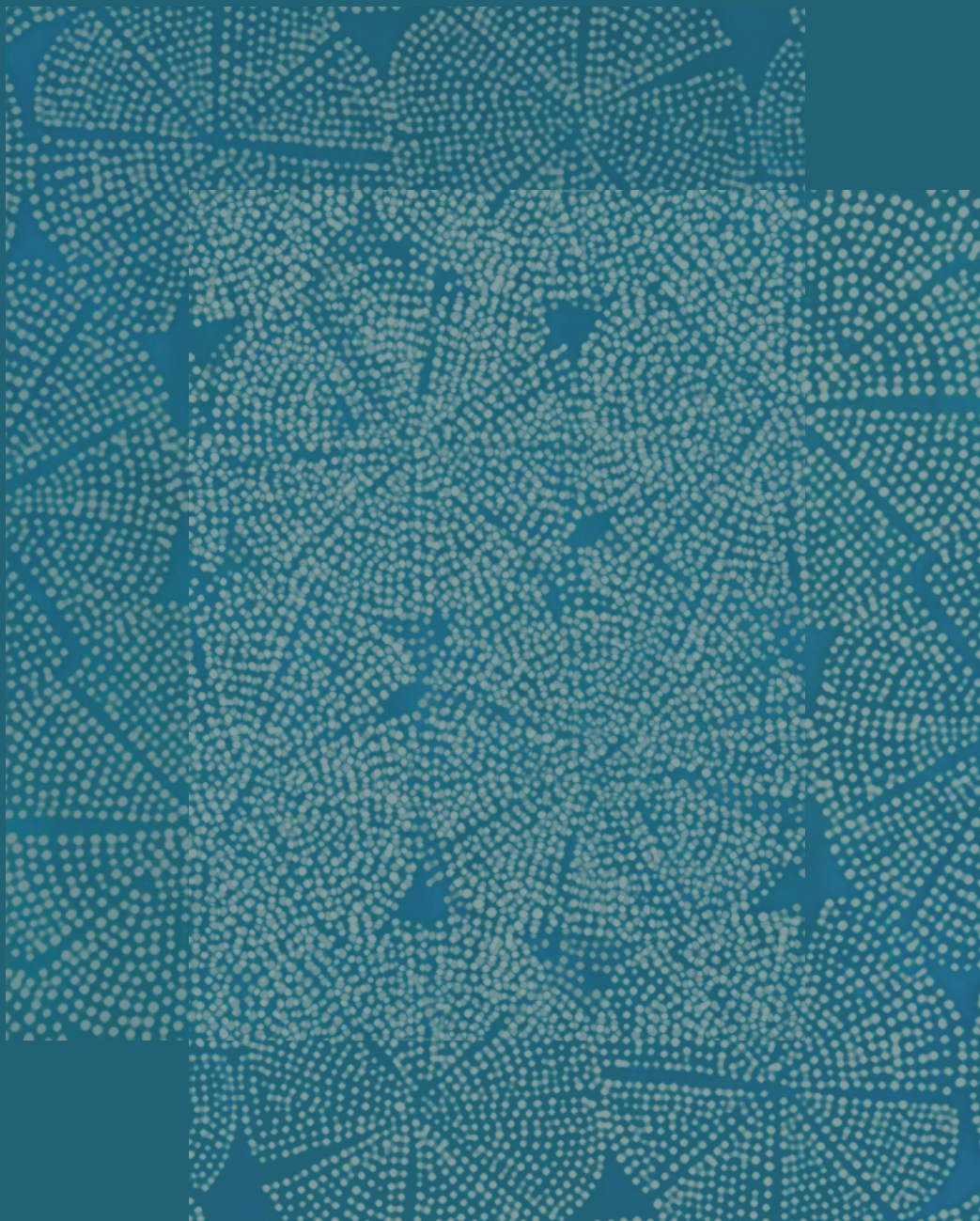


უზენაესობების პოლიტიკური მონაწილეობა

თეორიული ჩარჩო, საერთაშორისო სტანდარტები და
პერსპექტივები საქართველოში



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობა

თეორიული ჩარჩო, საერთაშორისო სტანდარტები და პერსპექტივები საქართველოში

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი
თბილისი, 2021



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Georgia

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

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

კრებულის ავტორები: ქამრან მამედლი, თეონა ფირანიშვილი, ეკატერინე წურწუშია

ხელმძღვანელი: თამთა მიქელაძე

გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე

რედაქტორები: მედეა იმერლიშვილი, ნინო ბექიშვილი

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

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

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

info@emc.org.ge

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

სარჩევი

I. თეორიული ჩარჩო.....	4
1. არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის თეორიები და მოდელები - მიმოხილვა.....	5
II. საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებების მიმოხილვა ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკურ მონაწილეობასთან დაკავშირებით.....	15
1. პოზიტიური მექანიზმები უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის მხარდასაჭერად – საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვა.....	16
2. ეთნიკური უმცირესობების საკონსულტაციო მექანიზმები - რეალობა საქართველოში და საერთაშორისო გამოცდილება.....	33
3. ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების პოლიტიკა - საერთაშორისო პრაქტიკების მიმოხილვა.....	52
4. უმცირესობების მონაწილეობის უფლება და ევროპის საბჭოს ჩარჩო კონვენციის სტანდარტები.....	74
III. დომინანტური პერსპექტივები და პრაქტიკები ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკურ მონაწილეობასთან დაკავშირებით.....	93
1. არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხი საქართველოს კონსტიტუციებში.....	94
2. უმცირესობების მონაწილეობა და კონსტიტუცია - პოლიტიკოსების პერსპექტივა.....	102
3. პოლიტიკა და მონაწილეობა - უმცირესობების პერსპექტივა.....	111

I. თეორიული ჩარჩო

1. არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის თეორიები და მოდელები - მიმოხილვა

ავტორი: ქამრან მამედლი

საქართველო მულტიეთნიკური და მულტიკულტურული ქვეყანაა. თუმცა, ეს მრავალფეროვნება ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში თითქმის არასდროს გადაიტარგმნება. ეს ხშირ შემთხვევაში განპირობებულია იმითაც, რომ ქვეყნის აკადემიურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ წრეებში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხის შესახებ სიღრმისეული საუბარი არსებითად არ მიმდინარეობს და ის მოძველებულ და მყარად გამჯდარ შეხედულებებზეა აგებული. ამას გარდა, ეს შეხედულებები ხშირად საერთაშორისო პროცესებს და თანამედროვე გლობალური აკადემიურ კვლევებს და აღმოჩენებს არ ირეკლავს.

წინამდებარე ლიტერატურის მიმოხილვა მიზნად ისახავს, ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხზე არსებული შეხედულებების კრიტიკას და გლობალური გამოცდილებისა და დაკვირვებების ჩვენს რეალობაში შემოტანას. მიმოხილვის მიზანი ამ საკითხზე საბოლოო და მყარი პოზიციის დაფიქსირება არ არის. პირიქით, ეს ნაშრომი არის მცდელობა, რომ პოლიტიკური მონაწილეობის შესახებ ჯანსაღი და ღია დისკუსია დაიწყოს, რომელიც აკადემიურ ცოდნაზე დაფუძნებული ტრანსფორმაციული პოლიტიკების შემუშავების საფუძველი გახდება.

ლიტერატურის მიმოხილვა

თანამედროვე სამყაროში სიტყვა იდენტობა ერთ-ერთი ყველაზე ხშირად გამოყენებული ტერმინია. ვამიკ ვოლკანი დიდი ჯგუფების იდენტობას განმარტავს, როგორც ეთნიკური, რელიგიური, ან იდეოლოგიური ჯგუფების მიმართ მსგავსების და კუთვნილების ინტენსიურ განცდას¹. რედეკოფის მიხედვით კი, იდენტობა და რაიმე ჯგუფთან კუთვნილება, ადამიანის ერთ-ერთი ყველაზე აუცილებელი საჭიროებაა². იდენტობას გააჩნია ორი ბუნება: იგივეობა და უნიკალურობა. რაც გულისხმობს იმას, რომ ერთი მხრივ, აუცილებელია შიდა ჯგუფის წევრებს საერთო და იგივე ნიშან-თვისება ჰქონდეთ. მეორეს მხრივ, მათი ეს ნიშან-თვისება უნიკალური უნდა იყოს და მათ ყველა დანარჩენისგან განასხვავებდეს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, იმისთვის, რომ შეიქმნას „ჩვენ“, საჭიროა, არსებობდეს „სხვა“.³ ამ გადმოსახედიდან, ნაციონალიზმის მკვლევრები ეროვნულ იდენტობას თანამედროვე პოლიტიკური პროცესების შედეგად ჩამოყალიბებულ მოვლენად განიხილავენ. ნაციონალიზმის სხვადასხვა თეორიის მიხედვით, ნებისმიერ სახელწიფოს, მის საზღვრებს შიგნით, ერთიანი ეროვნული იდენტობის და ნარატივის კონსტრუირება შეუძლია^{4,5}. თუმცა, ამ პროცესში, ზოგიერთი ქვეყანა საკუთარ ეროვნულ იდენტობას სახელმწიფოს შიგნით არსებული რომელიმე დომინანტი ჯგუფის ნიშან-თვისებებზე აფუძნებს, სადაც სხვადასხვა ჯგუფის ჩართულობისთვის საჭირო

¹ Volkan, V. (2004). Blind Trust. Charlottesville: Pitchstone Publishing.

² Redekop, V. N. (2002). From Violence to Blessing. Novalis.

³ Demmers, J. (2017). Theories of Violent Conflict. London: Routledge.

⁴ Gellner, E. (1983). Nations and Nationalism. London: Cornell University Press.

⁵ Smith, A. D. (1991). National Identity (in Georgian). 2008: Logos Press.

სივრცეები და მექანიზმები ან საერთოდ არ არსებოს, ან ზედმეტად შეზღუდულია⁶. რაც ერთიანი იდენტობის და ნარატივის შექმნას არსებითად უშლის ხელს.

რადგან წინამდებარე დოკუმენტი მიზნად ისახავს, საქართველოში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის შესწავლას და ანალიზს, ამ მიზნით, ის მიმოიხილავს ლიტერატურას, რომელიც სწავლობს: (1) დემოკრატიის ფორმებს, მოდელებს და მათ კრიტიკას; (2) ეთნიკური ჯგუფების მონაწილეობას, რეპრეზენტაციას და ძალაუფლების გაზიარებას; (3) საარჩევნო სისტემებს ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობისთვის; (4) უმცირესობების ჩართულობას საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებში; (5) უმცირესობების მონაწილეობის დილემებს. მიმოხილული სტატიები შემოსაზღვრულია დემოკრატიის, დომინაციის და ჩართულობის თემებით, რადგანაც დოკუმენტი საქართველოს არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური რეპრეზენტაციის მნიშვნელობის შესახებ დისკუსიის წამოწყებას ისახავს მიზნად. მეორე მხრივ, ისეთი სტატიები, რომლებიც ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკურ მობილიზებას და სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფს შორის კონფლიქტებს შეისწავლის, გამოტოვებულია მიმოხილვიდან.

ქართულ აკადემიაში, როცა საუბარია სახელწიფოს დემოკრატიულ მმართველობაზე, ძირითადად ლიბერალური დემოკრატიები იგულისხმება, სადაც სახელმწიფო ნეიტრალურ სუბიექტადაა წარმოჩენილი, და რომელიც ყველა ეთნიკურ, რელიგიურ, თუ ტომობრივ ელემენტებზე მაღლა დგას.⁷ ლიბერალური დემოკრატიის ძირითადი ღერძი მოქალაქეა, რომლის უფლებები და თავისუფლებები დაცულია სახელწიფოს მხრიდან. მოქალაქის სხვადასხვა იდენტობა მისი პირადი ცხოვრების სფეროა, რაშიც სახელმწიფო არ და ვერ უნდა ერეოდეს⁸. თუმცა, რამდენადაც მიმზიდველია ლიბერალური დემოკრატია, იმდენად რთულია მისი ამ ფორმით მიღწევა. მკვლევრები, რომლებიც ამ თემებს სწავლობენ, ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ ხშირად, ლიბერალური დემოკრატიის და ნეიტრალური სახელმწიფოს საფარქვეშ, კონკრეტული სახელწიფოს დომინანტი ეთნოსი საკუთარ კულტურას და თამაშის წესებს აფუძნებს, რომელშიც არადომინანტური ეთნიკური და რელიგიური ჯგუფები გარიყულები რჩებიან ან ასიმილირდებიან.⁹

მულტიკულტურული და მულტითნიკური ქვეყნებისთვის ლიბერალური დემოკრატიის საპირწონედ ხშირად კონსოციაციურ (consociational) დემოკრატიას განიხილავენ. ლიჯპარტის მიერ ფორმულირებული დემოკრატიის ეს მოდელი გულისხმობს ისეთი მექანიზმების შემუშავებას, რომელიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ყველა სეგმენტის (ეთნიკური, რელიგიური და ა.შ.) ინტერესებს და წარმომადგენლობას შედარებით დემოკრატიულად და სამართლიანად ასახავს უზრუნველყოფს. კონსოციაციურ დემოკრატიებში ოთხი ფაქტორი გამოიყოფა: (1) მმართველობის დიდი კოალიცია, სადაც საზოგადოების ყველა სეგმენტია წარმოდგენილი, (2) ორმხრივი ვეტოს უფლება ან ერთდროული უმრავლესობა, (3) პროპორციულობა, როგორც ოქროს სტანდარტი პოლიტიკურ

⁶ McGarry, J. (2010). Ethnic Domination in Democracies. In M. Weller, & K. Nobbs, Political Participation of Minorities (pp. 35-71). Oxford, New York: Oxford University Press.

⁷ ჟორჟოლიანი, გ., ბერეკაშვილი, თ., & მუსხელიშვილი, მ. (2001). დემოკრატიზაცია. თბილისი: მეცნიერება.

⁸ Smooha, S. (1997). Democracy: Israel as an Archetype. Israel Studies, 198-241.

⁹ McGarry, იქვე

მონაწილეობაში, (4) ყველა სეგმენტის მაღალი ავტონომიურობა შიდა საქმეებში. თავად ლიჯპარტი ამ მოდელს დევიაციურ, მაგრამ სტაბილურ მოდელს უწოდებს^{10,11}.

სემი სმუჰამ დემოკრატიების ამ მოდელებს წინა საუკუნეში ე.წ. ეთნიკური დემოკრატია შემატა. თავის ნაშრომში „ეთნიკური დემოკრატია: ისრაელი, როგორც არქეტიპი“, ავტორი ისრაელის შემთხვევას ასახელებს, როგორც ეთნიკურ დემოკრატიის ნიმუშს. სმუჰა ამტკიცებს, რომ ისრაელი არ წარმოადგეს არც ლიბერალურ დემოკრაციას და არც კონსოციაციურ დემოკრაციას. მისი აზრით, ეს არის ეთნიკური დემოკრატია, სადაც ტიტულოვანი ეთნოსი, ებრაელები საკუთარი ტრადიციებით, რელიგიით და კულტურით ქმნიან ისრაელის სახელმწიფოს. სმუჰა იაზრებს, რომ ეთნიკურად პალესტინელების (არაბების) უფლებრივი მდგომარეობა არ არის გათანაბრებული და არც არასდროს იქნება გათანაბრებული ებრაელებთან, თუმცა, მათ აქვთ შესაძლებლობა და რესურსი, რომ დემოკრატიული მექანიზმებით, როგორიცაა არჩევნებში მონაწილეობა, პროტესტი, დემონსტრაციები, გაფიცვა და ა.შ. გაიუმჯობესონ საკუთარი უფლებრივი მდგომარეობა¹². სმუჰას მიხედვით, ეთნიკური დემოკრატია ერთი ეთნიკური ჯგუფის დომინაციის არადემოკრატიულ ინსტიტუციონალიზაციას გულისხმობს. ამ სისტემის ფუნდამენტური პრინციპები ერთმანეთთან მუდმივ წინააღმდეგობაშია: ერთი მხრივ, ყველა მოქალაქისთვის პოლიტიკური და სამოქალაქო უფლებების უზრუნველყოფა, ხოლო მეორე მხრივ, უმცირესობების სტრუქტურული დაქვემდებარება უმრავლესობაზე, სადაც დემოკრატიულობის პრინციპი გულისხმობს ყველა მოქალაქის თანასწორობას, ხოლო, ეთნიკურობის პრინციპი აშკარა ეთნიკურ უთანასწორობას ქმნის.¹³

თუმცა, მკვლევრების ნაწილი სმუჰას განმარტებას ეთნიკური დემოკრატიის არსებობის შესახებ არ იზიარებს. ჯონ მაქგერი ფიქრობს, რომ სმუჰა ეთნიკურ დემოკრატიებს განმარტავს, როგორც პოლიტიკურად სტაბილურ სისტემებს. თუმცა, მაქგერის მიხედვით, ეთნიკური დემოკრატია ეთნიკური დომინაციაა, რომელსაც, შესაძლოა, დროის კონკრეტულ მონაკვეთში სტაბილურობა მოჰქონდეს, მაგრამ, ეს უსამართლო სტაბილურობაა, რომელიც მის მიერვე შექმნილი უკმაყოფილების და პოლარიზაციის შედეგად, შესაძლებელია, არასტაბილურობაში გადაიზარდოს. როგორც მაქგერი აღნიშნავს, „მხოლოდ ის უმცირესობები რჩებიან დომინაციის ქვეშ, რომლებსაც სხვა არჩევანი არ აქვთ“.¹⁴

უფრო მეტიც, მაქგერის მიხედვით, საერთაშორისო ნორმატიული სტანდარტები, რომელიც დაფუძნებულია დემოკრატიის, ლიბერალიზმის და რესპუბლიკანიზმის პრინციპებზე, თავისთავად არ ეწინააღმდეგება დომინაციას. მისი განმარტებით, დემოკრატიების ბუნებიდან გამომდინარე, რომელიც უმრავლესობის მმართველობას გულისხმობს, დიდია ალბათობა, რომ უმრავლესობაში მყოფი ეთნიკური ჯგუფის მმართველობა უმრავლესობის ტირანიაში და ეთნიკურ დომინაციაში გადაიზარდოს. ხოლო, სანამ უმცირესობები მათ ჩაგრულ მდგომარეობას აქტიურად არ/ვერ გააპროტესტებენ, მანამდე სახელწიფოები, დემოკრატიის დაცვის არგუმენტით, უმცირესობებზე დომინაციის მექანიზმებს ინარჩუნებენ. მეორე მხრივ,

¹⁰ Lijphart, A. (1969). Consociational Democracy. *World Politics*, 207-225.

¹¹ Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies*. Yale University Press.

¹² Smooha, S. (1997), იქვე

¹³ Smooha, S. (2001). *The Model of Ethnic Democracy*. Retrieved from https://web.archive.org/web/20100602193044/http://www.ecmi.de/download/working_paper_13.pdf

¹⁴ McGarry, J. (2010). გვ 41

ავტორის მიხედვით, ლიბერალიზმის ტრადიციული ხედვა გულისხმობს სახელმწიფოს ხსნას დომინანტი ეთნიკური ჯგუფის ტყვეობისგან. რაც, კულტურის პრივატიზების გზით, ნეიტრალური სახელმწიფოს მშენებლობას ნიშნავს. აღსანიშნავია, რომ ამ მიდგომამ უმცირესობების უფლებრივი მდგომარეობა გარკვეულწილად გააუმჯობესა და თანასწორობის ფორმალური, ვიწრო გაგება დაამკვიდრა. თუმცა, დომინანცია ხშირად არაპირდაპირია და „ნეიტრალურ სახეს“ ატარებს, რომელიც უმცირესობებს უსაფრთხოების სტრუქტურებიდან, ძალის სისტემებიდან და საჯარო სექტორიდან არადისკრიმინაციული (დემოკრატიული) მეთოდებით რიყავს. ასეთ შემთხვევებში, ლიბერალური ხედვა, რომელიც ეწინააღმდეგება უმცირესობების საკითხის კოლექტიურ მოგვარებას, უმრავლესობის დომინანციას უცვლელად ტოვებს. საბოლოოდ კი, რესპუბლიკანიზმის პრინციპი, რომელიც ერთი საჯარო და ეროვნული იდენტობის შექმნისკენ მიილტვის, რათა სახელმწიფოს ერთიანობა და პოლიტიკური სტაბილურობა მიღწეულ იქნას, მზად არის, აკრძალოს ეთნიკური პარტიები. აღნიშნული მომდინარეობს სუსტი დაშვებიდან, რომ უმრავლესობაში მყოფი პარტიები, მიუხედავად ყველაფრისა, იცავენ უმცირესობების ინტერესებს, რომ უმცირესობებს ხმის მიცემა უმრავლესობის წარმომადგენელ პოლიტიკოსებისთვის სურთ, და თუკი უმცირესობები მხოლოდ საკუთარ რესურსებზე იქნებიან დამოკიდებულნი, ყოველთვის დარჩებიან უმცირესობაში. შესაბამისად, როცა საუბარია არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკურ მონაწილეობაზე და წარმომადგენლობაზე, აუცილებელია, გარდა ლიბერალიზმის, დემოკრატიის და რესპუბლიკანიზმის პრინციპებისა და ლინზებისა, უფრო რელევანტური და სათანადო პრინციპების გამოყენება, როგორიცაა დომინანცია, სამართლიანობა და თანასწორობა.¹⁵

სმუჰას ეთნიკურ დემოკრატიას ისრაელის მაგალითზე აკრიტიკებენ განემი, რუჰანა და იფთაჩელიც. მათ კრიტიკაში ორი მნიშვნელოვანი მომენტი. უპირველეს ყოვლისა, ისინი აღნიშნავენ, რომ თუმცა სმუჰა ინდივიდუალურ და კოლექტიურ უფლებებს ერთმანეთისგან განასხვავებს, ეს უფლებები ყოველთვის ერთმანეთზეა დამოკიდებული. ხოლო რადგანაც კოლექტიური უფლების შეზღუდვა თავისთავად გულისხმობს ინდივიდუალური უფლების დარღვევასაც, აქ, თავისთავად იგულისხმება დემოკრატიის ფუნდამენტური პრინციპის, ინდივიდუალური სამოქალაქო თანასწორობის დარღვევაც. მათი მეორე არგუმენტის მიხედვით კი, როცა არსებობს ძლიერი სტრუქტურები, შექმნილი უმრავლესობის ტირანიით, რომელიც არსებული პოლიტიკური სისტემის შიგნით კონკრეტულ უმცირესობის მობილიზაციას და ორგანიზებას ხელს უშლის და მათ მნიშვნელოვან პოლიტიკურ სისტემიდან და რესურსებისგან რიყავს, ასეთი პოლიტიკური სისტემა ვერ და არ უნდა იყოს განხილული დემოკრატიულ მოდელად.¹⁶

მკვლევრების ნაწილი, ბოსნია-ჰერცეგოვინას და ლიბანის მაგალითზე, ლიჯპარდის მიერ შემოთავაზებული კონსოციაციური დემოკრატიის მოდელსაც აკრიტიკებს. თავის კვლევაში შტროშეინი აღწერს, თუ რა ხარვეზები ახასიათებს ბოსნია-ჰერცეგოვინას კონსოციაციურ დემოკრატიას, სადაც სამი ეთნიკური ჯგუფისგან, ეთნიკური ბოსნიელებისგან, სერბებისგან და ხორვატებისგან შემდგარი საპრეზიდენტო საბჭო, მართალია, კონფლიქტის ხელახალი

¹⁵ McGarry, J. (2010). იქვე

¹⁶ Ghanem, A., Rouhana, N., & Yiftachel, O. (1998). Questioning "Ethnic Democracy": A Response to Sammy Smooha. *Israel Studies*, 253-267.

გაღვივებისგან იცავს ქვეყანას, მაგრამ ჩაგრულ მდგომარეობაში აყენებს უფრო მცირე ზომის ეთნიკურ ჯგუფებს, როგორცაა ებრაელები, ბოშები და ა.შ. ამ ჩაგვრაზე საუბრობს ევროპული სასამართლოც თავის გადაწყვეტილებაში, სადაც ამ სისტემას დისკრიმინაციულს უწოდებს და ბოსნია-ჰერცეგოვინას ხელისუფლებისგან მის გადახედვას მოითხოვს. უფრო მეტიც, ეს სისტემა ბოსნია-ჰერცეგოვინაში ხშირად პოლიტიკურ კრიზისებს იწვევს. თუმცა, არსებული გამოწვევების მიტიგაციის საუკეთესო გზად ავტორს კონსოციაციური დემოკრატიის, შესაბამისად, არსებული სისტემის მექანიზმების გაუმჯობესება ესახება და არა ამ სისტემაზე მთლიანად უარის თქმა.¹⁷

იმად სალამეის სტატია, „კონსოციაციონიზმის დაცემა ლიბანში და ინტეგრაციული ვარიანტები“ განიხილავს პოლიტიკურ სექტარიანიზმზე დაფუძნებულ ინსტიტუციონალიზებულ ძალთა გადანაწილებას. ავტორი ამტკიცებს, რომ ლიბანში ჩამოყალიბებული კორპორატიული კონსოციაციური სექტარიანიზმის მოდელი საზოგადოებაში მიმდინარე დემოკრატიულ პროცესების შესაბამისი არ არის. მისი აზრით, სისტემა ეროვნულ ფრაგმენტაციას და კონფლიქტების გაღვივებას ხელს უწყობს, რადგანაც სხვადასხვა რელიგიური ჯგუფების ელიტების თანამდებობები წინასწარ განსაზღვრულია (ქრისტიანი პრეზიდენტი, შიიტი პარლამენტის თავმჯდომარე, სუნიტი პრემიერ მინისტრი), მაშინ როდესაც მათი საერთო ეროვნული ანგარიშვალდებულებები სუსტია. თუმცა, მართალია, ავტორი არსებულ სისტემას არსებითად აკრიტიკებს, მაგრამ კონსოციაციურ დემოკრატიას მთლიანად არ უგულვებელყოფს. მისი ალტერნატივა ინტეგრაციულ კონსოციაციონიზმია, რომლის მიზანიც პოლიტიკური პროცესებში ინტერ-რელიგიურ წყალგამყოფი ხაზების გაჩენაა. ასეთად ავტორს შემდეგი ინსტიტუციური ცვლილებები ესახება: ბიკამერალიზმი, ადგილობრივი და ეროვნული მმართველობაში ორმაგი ადმინისტრაცია, შერეული საარჩევნო სისტემა და ეთნიკური ხაზების გარეთ საარჩევნო ოლქები. შემოთავაზებული ცვლილებების ძირითადი სულისკვეთება ლიბანის მოქალაქეების მრავალფეროვანი იდენტობების პოლიტიკურ პროცესებში მრავალფეროვნად ასახვას გულისხმობს, სადაც ლიბანელი ქრისტიანი საკუთარ პოლიტიკურ ნებას ერთდროულად გამოხატავდა, ერთი მხრივ, როგორც ლიბანის მოქალაქე, და მეორე მხრივ, როგორც ლიბანის ქრისტიანი მოქალაქე.¹⁸

სალამეის მსგავსად, ვერსტიჩელიც ამტკიცებს, რომ უმცირესობების წარმომადგენლობის და რეპრეზენტაციის გაყინვა ერთი იდენტობის ქვეშ დაუშვებელია, რადგანაც ამას მჩაგვრელი სეგრეგაციის შექმნა შეუძლია. მისი აზრით, უმცირესობების წარმომადგენლობის ინსტიტუციონალიზაცია უნდა იყოს დინამიური და ცვალებადი, რომელიც რეგულარული ინტერვალებით ახლიდან უნდა შეფასდეს, რადგან, ერთი მხრივ, ქვეყნის დემოგრაფიული მაჩვენებლები მუდმივად იცვლება, ხოლო, მეორე მხრივ, ყველა ადამიანს აქვს მრავალდონიანი იდენტობა. უმცირესობებს უნდა ჰქონდეთ არჩევანის თავისუფლება, მიიღონ თუ არა მონაწილეობა უმცირესობების რეპრეზენტაციის მექანიზმში. ასეთი დინამიურობის და თავისუფლების უზრუნველსაყოფად სხვადასხვა ქვეყანა სპეციალურ ზომებს იღებს. მაგალითისათვის, ხორვატიაში უმცირესობებს უფლება აქვთ აირჩიონ, თუ ვის მისცემენ ხმას:

¹⁷ Stroschein, S. (2014). Consociational Settlements and Reconstruction: Bosnia in Comparative Perspective. *American Academy of Political and Social Science*, 97-115.

¹⁸ Salamey, I. (2009). Fostering Consociationalism in Lebanon and Integrative Options. *International Peace Research Association*, 83-105.

ეროვნულ დონეზე წარმოდგენილ პარტიებს თუ უმცირესობების წარმომადგენელს. ხოლო სლოვენიაში, იტალიელ და უნგრელ უმცირესობებს, გარდა მათი ძირითადი საარჩევნო ხმისა, შეუძლიათ დამატებით ხმა მისცენ უმცირესობების წარმომადგენელს.¹⁹

არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის შესახებ საუბრისას ვერსტიჩელი გამოყოფს ორ მნიშვნელოვან მექანიზმს: ამ ჯგუფების **ყოფნა** გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და მათი **გავლენის არსებობა** გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე. ავტორის აზრით, პარლამენტში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფებისთვის რამდენიმე სკამის არსებობა, თავისთავად ეფექტიან მონაწილეობას არ გულისხმობს, რადგანაც სავსებით შესაძლებელია, კენჭისყრის პროცესში მათი ხმა დაიკარგოს. ვერსტიჩელი აღნიშნავს, რომ ამ მექანიზმებს შორის განსხვავების ხაზგასმა ნათელს ხდის, რომ რეალურ ცხოვრებაში, მექანიზმები რომლებიც უზრუნველყოფს უმცირესობების ყოფნას გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში უფრო მეტია, ვიდრე მექანიზმები რომლებიც უზრუნველყოფს უმცირესობების გავლენას გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. **თუმცა, ვესტიჩელის მიხედვით, ორივე მექანიზმი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია უმცირესობების მონაწილეობის და წარმომადგენლობის საკითხში.** ეს ორი მექანიზმი არის ორი პარალელური კონტინიუმი, სადაც მხოლოდ ერთ კონტინიუმზე მაღალი შედეგების არსებობა სავსებით არ ნიშნავს უმცირესობების ეფექტიან მონაწილეობას. ამასთანავე, ავტორი აღნიშნავს, რომ უმცირესობების ჩართულობის და რეპრეზენტაციის მექანიზმებს ყოველთვის უნდა ჰქონდეთ ადაპტაციის და ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობა, რომ მოქალაქეთა ინდივიდუალური უფლებები დაცული და უზრუნველყოფილი იყოს.²⁰

თავის მხრივ, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკურ მონაწილეობას და რეპრეზენტაციას ის საარჩევნო სისტემა განსაზღვრავს, რომლითაც ესა თუ ის ქვეყანა ოპერირებს. ენდრიუ რეინოლდი თავის წიგნში „დემოკრატიის დაგეგმვა საშინო მსოფლიოში“ აღნიშნავს, რომ საარჩევნო სისტემა უმეტესწილად განსაზღვრავს, თუ რამდენად სამართლიანია ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლობა ამა თუ იმ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. ავტორის მიხედვით, უმცირესობების ხმების გაძლიერება შესაძლებელია სხვადასხვა მეთოდით, როგორცაა სრულიად პროპორციული საარჩევნო სისტემა, დარეზერვებული სკამები უმცირესობებისთვის, შერეული სისტემა პროპორციულის ელემენტებით, ან ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი პოლიტიკური პარტიებისთვის საარჩევნო ბარიერის მოხსნა. კვლევების საფუძველზე დგინდება, რომ უმცირესობების სამართლიან რეპრეზენტაციასა და საარჩევნო მოდელს შორის პირდაპირი კავშირი არ არსებობს. მიუხედავად ამისა, ყველაზე ინკლუზიური ათი ქვეყნიდან შვიდი ოპერირებს სრულიად პროპორციული სისტემის ქვეშ. რეინოლდის მიხედვით, ინკლუზიური დემოკრატიის მშენებლობა შესაძლებელია, როცა ყველა დაინტერესებული მხარის ხმა და საჭიროებები გათვალისწინებულია საარჩევნო სისტემის დაგეგმვის და განხორციელების პროცესში. ამასთანავე, არსებული კონტექსტის გათვალისწინება კრიტიკულად მნიშვნელოვანია²¹.

¹⁹ Verstichel, A. (2010). Understanding Minority Participation and Representation and the Issue of Citizenship. In M. Weller, & K. Nobbs, Political Participation of Minorities (pp. 72-94). Oxford: Oxford Press.

²⁰ Verstichel, A. (2010). იქვე

²¹ Reynolds, A. (2011). Designing Democracy in a Dangeous World. New York: Oxford Univesity Press Inc.

კონტექსტის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ვლინდება ფესშას კვლევაშიც. ამ ნაშრომში, ავტორი ერთმანეთს ადარებს სამხრეთ აფრიკის პროპორციულ და ეთიოპიის მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემებს, რომ აღმოაჩინოს ის საარჩევნო სისტემა, რომელიც ეთნიკური უმცირესობების სამართლიან და თანასწორ რეპრეზენტაციას უზრუნველყოფს. ნაშრომში ავტორი იმეორებს რეინოლდის დასკვნას, რომ არსებული კონტექსტის გათვალისწინების გარეშე, ვერც ერთი საარჩევნო სისტემა ვერ უზრუნველყოფს უმცირესობების სამართლიან რეპრეზენტაციას. ფესშა ასევე ასკვნის, რომ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა შედარებით სამართლიანად უზრუნველყოფს ეთნიკურ რეპრეზენტაციას, თუ საარჩევნო ოლქების საზღვრები ემთხვევა ეთნიკურ ხაზებს. მეორე მხრივ, თუ უმცირესობები კომპაქტურად არ ცხოვრობენ ერთ რეგიონში, მაშინ საუკეთესო გამოსავალი პროპორციული საარჩევნო სისტემაა. თუმცა, ავტორი აჯამებს, რომ მულტიეთნიკურ ქვეყნებში პროპორციულ საარჩევნო სისტემას უპირატესობა აქვს, რადგანაც ამ მოდელს შეუძლია ეროვნული სოლიდარობის და საზოგადოებრივი ერთიანობის ხელშეწყობა.²²

საარჩევნო სისტემების შეფასებასთან ერთად, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებში უმცირესობების ჩართულობის მექანიზმების სიღრმისეული ანალიზი. ოლეკ პროტციკი მის სტატიაში „საპარლამენტო წარმომადგენლობის ეფექტიანი გამოყენება“, უმცირესობების საპარლამენტო ცხოვრებაში სამ მექანიზმს გამოყოფს: დღის წესრიგის დადგენა, დელიბერაცია და ანგარიშვალდებულება. თუმცა, ავტორი აღნიშნავს, რომ ეს მექანიზმები ყველა პარლამენტარისთვის უნივერსალურია და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე უმცირესობების წარმომადგენელი პარლამენტარებისთვის ზეგავლენის მოხდენის ექსკლუზიური ბერკეტები იშვიათია, გარდა პარლამენტში მათი მოხვედრის მექანიზმებისა.²³

აღსანიშნავია, რომ ლიტერატურის მიმოხილვა აჩვენებს, რომ აკადემიაში ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკურ მონაწილეობაზე საუბრისას, მკვლევრები და საერთაშორისო ორგანიზაციები ძირითადად აქცენტს საპარლამენტო ჩართულობაზე აკეთებენ, ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებაში უმცირესობების ჩართულობა ხშირად მათი ყურადღების მიღმა რჩება. ამ გადმოსახედიდან ბიბერი სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე საპარლამენტო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებში ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის მექანიზმებს იკვლევს. იგი, საერთაშორისო სტანდარტებზე და უმცირესობების საერთაშორისოდ აღიარებულ უფლებებზე დაფუძნებით, ჩართულობის ორ ფორმას გამოყოფს: უმცირესობების რეპრეზენტაცია და ძალაუფლების გაზიარება. პირველი ფორმა, პოლიტიკური და სამართლებრივი მექანიზმების არსებობის გარეშე, კოალიციურ მთავრობების ფორმირებაში ეთნიკური უმცირესობების პარტიების მონაწილეობაა, რაზეც სხვადასხვა ფაქტორი ახდენს გავლენას. უპირველს ყოვლისა, კოალიციების შექმნის დროს, ეთნიკური უმცირესობების პარტიებს უპირატესობა აქვთ, რადგანაც პოლარიზებულ სისტემაში სხვა პარტიები უარს აცხადებენ გამარჯვებულ პარტიასთან თანამშრომლობაზე. მეორე, უმცირესობების პარტიების მიერ წამოყენებული მოთხოვნები ხშირად იგივე ზომის სხვა პოლიტიკური პარტიებთან შედარებით ნაკლებია. მესამე, უმცირესობების პარტიებთან

²² Fessha, Y. (2009). Ethnic identity and institutional design: choosing an electoral system for divided societies. *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 323-338.

²³ Protsyk, O. (2010). Making Effective Use of Parliamentary Representation. In M. Weller, & K. Nobbs, *Political Participation of Minorities* (pp. 400-413). Oxford: Oxford Press.

კოალიცია შეიძლება იყოს საერთაშორისო რეპუტაციის გაძლიერების საკითხიც, როგორც ეს მოხდა 2003 წელს ხორვატიაში, როცა გამარჯვებულმა პარტიამ „დამოუკიდებელ დემოკრატ სერბების პარტიასთან“ შექმნა კოალიცია. ასევე, სერბეთშიც, როცა ბოსნიელების და უნგრელების პარტიები ხშირად ხვდებოდნენ კოალიციურ მთავრობებში, რათა სერბეთს შეენარჩუნებინა რეფორმატორის იმიჯი საერთაშორისო ასპარეზზე. მეოთხე, ასეთი ნაბიჯები შეიძლება იყოს მიმართული ქვეყნის შიდა აუდიტორიისთვის ქვეყნის მულტიკულტურალიზმის ხაზგასასმელად. თუმცა, რადგანაც უმცირესობების ამ ფორმით ჩართვა სამართლებრივი ან პოლიტიკური ვალდებულება არ არის, ეს მაგალითები ნამდვილ ძალაუფლების გაზიარებად არ შეიძლება ჩაითვალოს. ეს ხშირად უმრავლესობის კეთილი ნებაა, რომელსაც უმრავლესობა ნებისმიერ დროს უკან წაიღებდა²⁴

ბიბერის მიხედვით, ძალაუფლების გაზიარების რეალურ მექანიზმები ისეთი მექანიზმებია, რომლებიც დროთა განმავლობაში ჩამოყალიბდა და ტრადიციად გადაიქცა, ან ქვეყნის კონსტიტუციური კანონითაა გათვალისწინებული. ავტორის მიხედვით, ტრადიციად ჩამოყალიბებული ძალაუფლების გაზიარება უფრო სტაბილურია, რადგანაც მას ღრმად აქვს ფესვები გამჯდარი, როგორც საზოგადოების შიგნით, ასევე პოლიტიკურ ელიტებში. ასეთი ტრადიციით გამორჩევა ისეთი ევროპული ქვეყნები, როგორიცაა: ფინეთი, შვეიცარია და მაკედონია. ამ სამი ქვეყნიდან საინტერესოა მაკედონიის მაგალითი, რომელსაც სამთავრობო კოალიციებში ალბანური პარტიების მონაწილეობის ტრადიცია უკვე ჰქონდა, თუმცა, 2001 წლის ოპრიდის ჩარჩო შეთანხმების შედეგად, არსებულ ტრადიციას დაემატა კონსოციაციონიზმის (consociational democracy) კონსტიტუციური ელემენტები, როგორიცაა პროპორციული წარმომადგენლობა საჯარო სამსახურში და პარლამენტში ორმაგი უმრავლესობის (უმრავლესობა მაკედონიელებს შორის და უმრავლესობა ალბანელებს შორის) აუცილებლობა ისეთ საკითხებზე, რომლებიც უმცირესობების ეხება. მეორე მხრივ, სამართლებრივი ნორმების საფუძველზე შექმნილი ძალაუფლების გაზიარების პრაქტიკები ახასიათებს ისეთ ქვეყნებს, სადაც ეთნიკური, ან სხვა წყალგამყოფი ხაზები უფრო ღრმად არის გამჯდარი, როგორიცაა: ბელგია, ბოსნია-ჰერცეგოვინა და კოსოვო. ამ ქვეყნებში კონსტიტუციით წინასწარ არის განსაზღვრული, თუ რომელი თანამდებობა რომელ ჯგუფს ეკუთვნის, რაც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ძალაუფლების გაზიარებას ჯგუფებს შორის და არსებითად პროპორციულ წარმომადგენლობას ქმნის. თუმცა, ამ მოდელებში შედარებით მცირე ზომის უმცირესობები განსაკუთრებით გარიყულ მდგომარეობაში არიან. ბიბერი ასევე განიხილავს ჰიბრიდულ (ტრანზიციულ) ქვეყნებს, სადაც უმცირესობებმა კოალიციური მთავრობის შექმნის პროცესში მონაწილეობა მიიღეს სხვადასხვა გამარჯვებული პარტიის პირობებში. ავტორი ასეთ ქვეყნებად ასახელებს ალბანეთს, რუმინეთს და ბულგარეთს, და ფიქრობს, რომ დიდია ალბათობა, რომ ეს ქვეყნები ძალაუფლების გაზიარების ტრადიციას შეუერთდნენ.²⁵

ლიტერატურის მიმოხილვა ცხადყოფს, რომ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ეფექტიანი პოლიტიკური მონაწილეობა კრიტიკულად მნიშვნელოვანი მოვლენაა, ამასთანვე, მას ახასიათებს განსაკუთრებული გამოწვევები. ფრანჩესკო პალერმო თავის ნაშრომში „მონაწილეობის ცენტრში და მისი დილემები“ (At the Heart of Participation and of its Dilemmas)

²⁴ Bieber, F. (2010). Power-Sharing at the Governmental Level. In M. Weller, & K. Nobbs, Political Participation of Minorities (pp. 414-433). Oxford: Oxford Press.

²⁵ Bieber, F. (2010). იქვე

მონაწილეობის საკითხის ფუნდამენტურ დაშვებებს კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს და ცდილობს გაარკვიოს, თუ სინამდვილეში რას ნიშნავს პოლიტიკურ პროცესებში უმცირესობების ეფექტიანი მონაწილეობა. ავტორი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ უმცირესობების მონაწილეობის საკითხი დემოკრატიულ მმართველობებში მნიშვნელოვან დილემას უკავშირდება. ერთი მხრივ, უმცირესობების საკითხზე პოლიტიკის მომზადება, განხორციელება და შეფასება მათი ჩართულობის გარეშე დაუშვებელია და პატერნალისტურია. მეორე მხრივ, უმცირესობების ჩართულობას ყოველთვის თან ახლავს რისკი, რომ ჩართული იქნება ზოგიერთი ეთნიკური ჯგუფები, ზოგიერთი მათი წარმომადგენელი, ზოგიერთი მათი ხედვა, ზოგიერთი მათი ინტერესი, სადაც ბევრი ფაქტორი, შესაძლოა, ყურადღების მიღმა დარჩეს. ამის თავიდან ასაცილებლად, ავტორი გვთავაზობს უმცირესობების პლურალისტურ ინკლუზიას არა მხოლოდ პარლამენტში, არამედ გადაწყვეტილების მიღების ყველა სფეროში და დონეზე. ავტორი ფიქრობს, რომ უმცირესობების ჩართულობის საერთაშორისო სტანდარტებიც და აკადემიაც ძირითადად არჩევით ორგანოებში უმცირესობების მონაწილეობაზე ფოკუსირდება, თუმცა, ასეთ ორგანოებში უმცირესობების მონაწილეობა ნაკლებად ეფექტიანია, ვიდრე ხელისუფლების სხვა შტოებში.²⁶

ავტორი სხვადასხვა შემთხვევის ანალიზის საფუძველზე გამოყოფს უმცირესობების მონაწილეობის ორ ისტორიულ ეტაპს. პირველი ეტაპი, რომელიც მკაცრად განსაზღვრული რაოდენობრივი მონაცემების მიღწევით ცდილობდა უმცირესობების რეპრეზენტაციას და ძალაუფლების გაზიარებას (სამხრეთ ტიროლის მაგალითი). მეორე ეტაპი, რომელიც უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის დილემის ამოხსნას პოლიტიკური ტრანსფორმაციებით ცდილობს, სადაც სისტემა უფრო მოქნილია და რაოდენობრივ მაჩვენებლებს მნიშვნელოვანი როლი არ აქვთ (ბალკანეთის ქვეყნები). თუმცა, ასეთ სისტემაში უმცირესობების ეფექტიანი მონაწილეობა მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია პოლიტიკოსების ნებაზე. პალერმო საბოლოოდ აჯამებს, რომ დღევანდელი სამართლებრივი და პოლიტიკური სისტემას უმცირესობების ეფექტური მონაწილეობის ნათელი გზა არ აქვს აღმოჩენილი. ხოლო ასეთ ვითარებაში მხოლოდ არჩევით ორგანოებში უმცირესობები მონაწილეობაზე ფოკუსირება, ნაკლებ პრობლემებს უქმნის არსებულ პოლიტიკურ სისტემას, პრივილეგირებულ მდგომარეობაში აყენებს ეთნიკური უმცირესობების რამდენიმე ლიდერს და უფრო მარტივად მისაღებია უმრავლესობისთვის, რადგანაც არსებული სისტემა საზოგადოების მოწყობის საკითხებზე, მათ შორის უმრავლესობის მმართველობაზე, კრიტიკულ და ფუნდამენტურ კითხვებს არ სვამს.²⁷

შეჯამება

მიმოხილული ლიტერატურა ცხადად აჩვენებს, რომ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხის შესახებ საუბრისას კომპლექსური თეორიული ჩარჩოების შესწავლასთან ერთად, კონტექსტის გათვალისწინებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო აკადემიაში წარმოდგენილი სხვადასხვა დემოკრატიული მოდელის (ლიბერალური დემოკრატია, კონსიციაციური დემოკრატია,

²⁶ Palermo, F. (2010). At the Heart of Participation and of its Dilemmas. In M. Weller, & K. Nobbs, *Political Participation of Minorities* (pp. 434-452). Oxford: Oxford Press.

²⁷ Palermo, F. (2010). იქვე

ეთნიკური დემოკრატია) საქართველოს რეალობაში წმინდა სახით ასახვა, კონტექსტების, ისტორიული გამოცდილებების და არსებული პოლიტიკური რეალობის გათვალისწინების გარეშე, დიდ წარმატებას ვერ მოიტანდა. თუმცა, ამ თეორიული ჩარჩოების და მოდელების შესახებ ცოდნის არარსებობამ, შესაძლოა, არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხში მნიშვნელოვანი შესაძლებლობები და მექანიზმები ყურადღების მიღმა დატოვოს. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, ამ სისტემებში გამოვლენილი ხარვეზების თავიდან აცილების და წარმატებული მაგალითების შეჯერების გზით, შემოთავაზებულ იქნას ინტეგრაციული მოდელი, სადაც არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მონაწილეობის პარალელურად, ერთიანი ეროვნული იდენტობის და სოლიდარობის განცდის ხელშეწყობაც მთავარი ფაქტორი და ღირებულება იქნება. მეორე მხრივ, საერთაშორისო აკადემია დიდი ხანია არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხს მხოლოდ უსაფრთხოების პრიზმიდან არ უყურებს და უფლებრივი პერსპექტივიდან დანახული პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხი სულ უფრო და უფრო ძლიერდება. აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური მონაწილეობის შესახებ საუბრისას, შეუძლებელია საარჩევნო სისტემები უგულებელყოფილ იქნას, რადგანაც სწორედ საარჩევნო სისტემის გავლით ხდება პოლიტიკური მონაწილეობის ერთ-ერთი ასპექტის – წარმომადგენლობით ორგანოებში არადომინანტური ჯგუფების რეპრეზენტაციის, უზრუნველყოფა. რაც, შესაძლოა, აღმასრულებელ ორგანოებში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკურ მონაწილეობაში გადაიზარდოს.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკური მონაწილეობის შესახებ საუბრისას, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, შესაძლო დილემების და გამოწვევების გათვალისწინება. მანამდე, კი საქართველოს აკადემიამ, პოლიტიკურმა ელიტამ და საზოგადოებამ არსებული სისტემაში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის წარმოსახვითობა და პრობლემურობა უნდა აღიაროს.

II. საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებების
მიმოხილვა ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკურ მონაწილეობასთან
დაკავშირებით

1. პოზიტიური მექანიზმები უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის მხარდასაჭერად – საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვა

ავტორი: თეონა ფირანიშვილი

1. შესავალი

პოლიტიკური მეცნიერების ლიტერატურაში „მონაწილეობა“ განიმარტება, როგორც ადამიანების შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინონ პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და სხვა სახის გადაწყვეტილებებზე. მონაწილეობა იქცა დემოკრატიის ცენტრალურ კონცეპტად, იმ მტკიცებით, რომ – „სადაც მეტია მონაწილეობა, იქ მეტია დემოკრატია“.²⁸

მონაწილეობის ხარისხი, თავის მხრივ, არის სამართლიანი გადაწყვეტილების ინდიკატორი, რომელიც ლიტერატურაში სამი ძირითადი კრიტერიუმით განისაზღვრება ხოლმე. კერძოდ, ყურადღება უნდა მიექცეს, **ვინ** მონაწილეობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში – არიან ესენი მხოლოდ ელიტის წარმომადგენლები, თუ მონაწილეობის პროცესი ღიაა ყველასთვის; **როგორ** მიიღება გადაწყვეტილება და **როგორ** ცვლიან ინფორმაციას მონაწილე პირები – აქ უნდა გაიმიჯნოს საჯარო შეხვედრები, სადაც ადამიანები უბრალოდ იღებენ ინფორმაციას ოფიციალური პირებისგან; შეხვედრები, სადაც ადამიანებს შეუძლიათ აზრის გამოთქმა და შეხვედრები, სადაც შესაძლებელია დებატები, პოზიციების გაცვლა და ა.შ. ბოლოს, **უფლებამოსილების მოცულობა** – ანუ რამდენად ახდენს გავლენას დისკუსიები და მონაწილეობითი შეხვედრები უშუალოდ გადაწყვეტილებაზე, უსმენს თუ არა რეალურად გადაწყვეტილების მიმღები ადამიანებს.²⁹ ამ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, მონაწილეობა მხოლოდ მაშინ ფასდება, როგორც ნამდვილი დემოკრატიული პროცესების ნაწილი, როდესაც ის არის ღია ყველა დაინტერესებული მხარისთვის, ვისაც გადაწყვეტილება ეხება და როცა ეს მონაწილეობა არ არის ფასადური და რეალური გავლენის მოხდენა შეუძლია.

ცნობილი პოლიტოლოგი და ისტორიკოსი, ფლორიან ბიბერი აღნიშნავს, რომ უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობა ის ცნებაა, რომელშიც უმცირესობის უფლებები და მათ მიმართ არსებული სოციალური განწყობა ერთმანეთს ერწყმის.³⁰ ტრადიციულად, უმცირესობების უფლებები დისკრიმინაციისგან დაცვის პრინციპის გარდა, მოიცავდა ლინგვისტურ და განათლებასთან დაკავშირებულ უფლებებს. ამ სამართლებრივ ჩარჩოში პოლიტიკური მონაწილეობა უფლებრივი დაცვის მიღმა რჩებოდა ხოლმე, თუმცა წლების განმავლობაში მონაწილეობის, როგორც უფლების, უარყოფის მიდგომა ეტაპობრივად შეიცვალა.³¹ დღეს პოლიტიკური მონაწილეობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის ენაზე საჯარო ცხოვრებაში უფლებადაც ითარგმნება არაერთ მნიშვნელოვან სამართლებრივ დოკუმენტში.

ცხადია, ამ დონის სპეციფიკური სამართლებრივი რეგულირება არ გულისხმობს იმას, რომ მონაწილეობის უფლება მხოლოდ უმცირესობების ჯგუფებს აქვთ, თუმცა ამ ჯგუფების მოწყვლადობისა და საჭიროების ხარისხიდან გამომდინარე, ადამიანის უფლებათა სამართალმა დროთა განმავლობაში დაინახა უფლების სპეციფიკურ ხარისხამდე მიყვანის საჭიროება. ეს გამოვლინდა სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტში

²⁸ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 8.

²⁹ იქვე.

³⁰ Florian Bieber, Introduction: Minority Participation and Political Parties, Friedrich Ebert Stiftung collection of articles „Political Parties and Minority Participation“, 2008, p. 5.

³¹ იქვე.

გაეროს დონეზე, ევროპის საბჭოს ჩარჩო კონვენციაში ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ. ამგვარ სპეციალურ უფლებებზე საუბრობს ეუთოსა და ევროპის საბჭოს საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების დამდგენი არაერთი დოკუმენტი. ადამიანის უფლებათა სამართლის ეს მიდგომა შეიძლება აღმოჩნდეს მნიშვნელოვანი არგუმენტი იმის მხარდასაჭერად, თუ რატომ არის საჭირო პოლიტიკური მონაწილეობის წახალისება პოზიტიური მექანიზმებითა და მიდგომით.

დღეს უკვე არსებობს საერთაშორისო კონსენსუსი, რომ უმცირესობების უფლებების დაცვა ოთხ ძირითადად პრინციპზე დგას, მათ შორისაა – თანასწორობა, აღიარება, ინკლუზია დემოკრატიულ პროცესებში და მონაწილეობა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.³² ბოლო ორი პრინციპი თითქოს ერთმანეთთან გადაჯაჭვული და ერთმანეთის მსგავსი ცნებებია, თუმცა ერთი მათგანი ვიწრო, პოლიტიკური მონაწილეობის გაგებით არის წარმოდგენილი და მეორეს უფრო ფართო სოციალური დატვირთვა აქვს. დემოკრატიულ პროცესებში ინკლუზია გულისხმობს, რომ ყველა ჯგუფის ინტერესი გათვალისწინებულია და მათი საჭიროებები ასახულია პოლიტიკურ დღის წესრიგში, მაშინაც კი, როდესაც ისინი პოლიტიკურ ველში არ არიან წარმოდგენილნი. მცირე თუ დიდი ჯგუფების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვისთვის სახელმწიფოები სხვადასხვა ზომას მიმართავენ, მათ შორის: პარლამენტში დარეზერვებული სკამების მექანიზმის შემოღებით, საარჩევნო ბარიერების მოხსნით, საპარლამენტო კომისიებისა თუ კომიტეტების შექმნით, ისევე, როგორც წარმომადგენლობითი ოფისების დაფუძნებით. ზოგიერთ შემთხვევაში უმცირესობების პარტიები მთავრობის კოალიციაშიც ხვდებიან ხოლმე, ფინეთის, ლიეტუვის, სლოვაკეთისა და რუმინეთის გამოცდილების გათვალისწინებით. რაც შეეხება მონაწილეობის პრინციპს, ეს არ უკავშირდება მხოლოდ დემოკრატიულ პროცესებში მონაწილეობას, არამედ სოციალურ ერთიანობას, თანაცხოვრებასა და კეთილდღეობას. ამ პრინციპის მიხედვით, საზოგადოებები, რომლებიც ცალ-ცალკე, პარალელურ სივრცეებში არსებობენ, არიან გახლეჩის რისკის წინაშე. მონაწილეობითი უფლებები მხოლოდ ინდივიდის უფლებებზე არ გადის და სცდება ანტიდისკრიმინაციულ ჩარჩოებს. ის მოიცავს საჯარო სივრცეში კულტურული იდენტობის შენარჩუნებასთან დაკავშირებულ კოლექტიურ უფლებებს.

პოლიტიკურ/საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის, როგორც უფლების ჩამოყალიბებას ერთი არგუმენტი ამყარებს, რომელიც უკავშირდება უმცირესობების სხვა უფლებების განხორციელებას. ამ გაგებით, თუკი უმცირესობებს შეზღუდული აქვთ საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობა, ისინი ვერ შეძლებენ თავიანთი უფლებების დაცვას, საჭიროებების არტიკულირებასა და პოლიტიკურ დღის წესრიგში დაყენებას.

ადამიანის უფლებათა სამართლის ძირითადი დოკუმენტები, რომლებიც უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის უფლებას განამტკიცებს, დამატებით გარანტიებს ქმნის, ამ ჯგუფების პოლიტიკური უფლებების დაცვის თვალსაზრისით. ამ მხრივ, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის 27-ე მუხლი ფუძემდებლური ნორმაა, რომელიც, მიუხედავად იმისა, რომ მონაწილეობის უფლებას მეტწილად სახელმწიფოს ნეგატიური ვალდებულების კონტექსტში განიხილავს, მუხლის გავრცელების არეალს მაინც უფრო აფართოებს.³³ ის გულისხმობს, რომ პოლიტიკური უფლებებით სარგებლობა მოითხოვს სამართლებრივ მექანიზმებს ეფექტიანი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად იმისათვის, რომ უმცირესობის

³² ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 15.

³³ M. Weller and K. Nobbs: Political Participation of Minorities, A commentary on International Standards and Practice, Oxford University Press, 2010. pg. 349.

ჯგუფებმა გავლენა მოახდინონ მათთვის მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე.³⁴ აქედან გამომდინარე, სავალდებულოა, სახელმწიფოებმა პოზიტიურად დაიცვან პოლიტიკური მონაწილეობის უფლება, თუმცა პაქტი ისევ სახელმწიფოებს მიანდობს დისკრეციას, თვითონ განსაზღვრონ, თუ რა ზომებით მიაღწევენ ამ უფლების უზრუნველყოფას.³⁵ რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ კომიტეტი ასევე განმარტავს, რომ სწორედ კონკრეტული სახელმწიფო იღებს გადაწყვეტილებას, ამ უფლების უზრუნველყოფას მიაღწევს საჯარო თუ კერძო ინსტიტუტების საშუალებით.³⁶

გარდა უფლებრივი პერსპექტივისა, პოლიტიკურ მონაწილეობას დემოკრატიული სტაბილურობისა და კონფლიქტის პრევენციის მიზნებიც აქვს. ბიბერი აღნიშნავს, რომ სპეციფიკური დამცავი მექანიზმების გარეშე, უმცირესობები პოლიტიკური სისტემიდან გარიყვის რისკის წინაშე დგანან.³⁷ წიგნში „დემოკრატია პლურალისტურ საზოგადოებებში“ არენდ ლიჟჰარდი მნიშვნელოვან ხაზებს ავლებს ორი ტიპის პოლიტიკურ საზოგადოებას შორის – კულტურულად ჰომოგენური პოლიტიკური თემი, რომელიც პოლიტიკურად არ არის გამიჯნული და პლურალისტური საზოგადოება, რომელიც პოლიტიკურად დანაწევრებულია.³⁸ კოლონიზაციის, მონობისა თუ იმიგრაციის ეპოქებმა ეთნოკულტურულად ჰომოგენური სახელმწიფოების ეპოქა ერთმნიშვნელოვნად დაასრულა, თუმცა ეთნოკულტურული მრავალფეროვნება ზოგჯერ პოლიტიკურ ფრაგმენტაციად ითარგმნება. დაყოფილ საზოგადოებაში პოლიტიკური მოთხოვნები ხშირად ეთნიკური იდენტობის ქრილში ვლინდება და ამის შედეგად პოლიტიკური კონფლიქტი ეთნოკულტურულ ჯგუფებს შორის კონფლიქტის სინონიმად გვევლინება.

სახელმწიფოები, რომლებსაც აქვთ კარგად მოწყობილი დემოკრატიული პოლიტიკური ინსტიტუტები, როგორც წესი, ეფექტიანად მართავენ ამგვარ შესაძლო კონფლიქტებს და ეთნოპოლიტიკურ წუხილს. შესაბამისად, პოლიტიკური ინსტიტუტები და საარჩევნო სისტემები განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მშვიდობიანი და თანასწორი პოლიტიკის წარმოებაში. თუ საარჩევნო სისტემები არ პასუხობს რეალურ საზოგადოებრივ საჭიროებებსა და სოციალურ ფორმირებებს, მაშინ ის არა მხოლოდ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ სირთულეებს წარმოქმნის, შესაძლოა, კონფლიქტის მიზეზიც გახდეს.³⁹ ის, თუ როგორ არიან ეთნიკური უმცირესობები ჩართულნი დემოკრატიულ პროცესებში, ყოველთვის მკაფიოდ აისახება ხოლმე ინტერეთნიკურ ურთიერთობებზე.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხს, გარდა უფლებრივი და დემოკრატიული სტაბილურობის განზომილებისა, აქვს კიდევ ერთი – სოციალური განზომილება. სოციალურად და ეკონომიკურად არაპრივილეგირებულ მდგომარეობაში მყოფი პირებისთვის პოლიტიკური ჩართულობა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ატარებს იმისათვის, რომ თავიდან ავირიდოთ სოციალური გარიყულობა. კვლევები მოწმობს, რომ ეკონომიკური და სოციალური ფაქტორების გამო გარიყული ადამიანები, როგორც წესი, ასევე გარიყულები არიან პოლიტიკური ველიდანაც, რადგან მათ საჭიროებებს არ ეთმობა

³⁴ General Comment 23: Rights of Minorities (Article 27)

³⁵ M. Weller and K. Nobbs, *ibid*.

³⁶ CERD General Comment no 10, on Article 1 and Article 5.

³⁷ Florian Bieber, Introduction: Minority Participation and Political Parties, p. 7.

³⁸ Sujit Choudhry. Constitutional Design for Divided Societies : Integration or Accommodation? OUP Oxford, 2008.

³⁹ OSCE Guidelines to Assist National Minority Participation in Electoral Process. pg. 28.
<https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/103866.pdf>

პოლიტიკური სივრცე და ვერ ხდებიან პოლიტიკური დღის წესრიგის ნაწილი.⁴⁰ შესაბამისად, უმცირესობების იმ ჯგუფებში, რომლებიც გარიყულნი არიან სოციალური, კულტურული თუ ეკონომიკური ველიდან, პოლიტიკური ექსკლუზიის ხარისხიც მაღალია.

არ არსებობს არც ერთი საერთაშორისო დოკუმენტი, რომელიც ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის უნივერსალურ სტანდარტებს გაწერს. გაეროს, ევროპის საბჭოსა და ეუთოს ფარგლებში მიღებული არაერთი დოკუმენტი ეფექტიანი მონაწილეობის უფლებას განსაზღვრავს, როგორც უმცირესობების სპეციალურ უფლებას და სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებებს აკისრებს მის განსახორციელებლად. მიუხედავად სავალდებულო უნივერსალური სტანდარტების არარსებობისა, პრაქტიკა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები ხშირად მიუთითებს, რომ ამ უფლების რეალიზებისას მნიშვნელოვანია, დაწერილ სტანდარტებს მიღმა გავითვალისწინოთ ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური რეალობა.

ამ დოკუმენტის მიზანი არ არის, მიმოიხილოს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო დოკუმენტებში განსაზღვრული უნივერსალური პრინციპები და უფლებები. წარმოდგენილი კვლევა შეეცდება, წარმოაჩინოს, თუ რა პრაქტიკა და პოზიტიური მექანიზმებია დანერგილი სხვადასხვა ქვეყანაში უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის წასახალისებლად. აღნიშნული პოზიტიური მექანიზმები მიმოიხილილია იმ დათქმით, რომ თითოეულ ქვეყანას თავისი პოლიტიკური და ისტორიული კონტექსტი აქვს და, შესაბამისად, სხვადასხვა მექანიზმის გამოყენების საჭიროება უდგას.

ეს მიმოიხილვა მიზნად ისახავს, იყოს დამხმარე სახელმძღვანელო პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის, პოლიტიკური პარტიებისა და სხვა სამოქალაქო აქტორებისათვის მონაწილეობის მექანიზმებზე მსჯელობის პროცესში, რასაც, ცხადია, თან უნდა ახლდეს საქართველოში არსებული კონტექსტის გაანალიზება და რეალობის შეფასება.

მონაწილეობის მექანიზმები არჩევით ორგანოებში

პოლიტიკური მონაწილეობის, როგორც უფლების, განხორციელებას ევროპის საბჭოს ჩარჩო კონვენციის მიღების შემდეგ სხვადასხვა განვითარება მოჰყვა წევრ სახელმწიფოებში, რაც უმთავრესად ერთიანი სტანდარტების არარსებობით არის განპირობებული. ამ მხრივ, საერთაშორისო გამოცდილების მრავალფეროვნებას ასევე განაპირობებს ქვეყნების შიგნით უმცირესობათა ჯგუფების განსხვავებულობა და სახელმწიფოს მხრიდან ამ ჯგუფების აღიარების განსხვავებული პოლიტიკა. მაგალითად, ზოგიერთმა სახელმწიფომ, რომელიც ჩარჩო კონვენციის წევრი გახდა, დათქმის ფარგლებში განაცხადა, რომ კონვენციას მხოლოდ თავიანთ მოქალაქეებზე გაავრცელებდნენ (პოლონეთმა, მაკედონიამ). ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილების ერთ-ერთი საერთო მახასიათებელია ისიც, რომ უმცირესობების ჯგუფებად არ არიან აღიარებულები მიგრანტები, არამედ მხოლოდ „ტრადიციული უმცირესობები.“

პოლიტიკური მონაწილეობა, როგორც წესი, ჩარჩო კონვენციის წევრ ქვეყნებში ან ეთნიკური პარტიების მეშვეობით, ან წარმომადგენლობითი გაერთიანებებით ხდება. მხოლოდ ბულგარეთია ის ქვეყანა, რომელიც ეთნიკური ნიშნით პოლიტიკური პარტიების შექმნას კრძალავს.⁴¹ სხვა ქვეყნებს განსხვავებული გამოცდილება აქვთ, მონაწილეობის

⁴⁰ Social exclusion and political engagement, Research Paper, Electoral Commission, 2005, available at: https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf

⁴¹ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 20.

წამახალისებელი პოზიტიური მექანიზმების შექმნის თვალსაზრისით. მაგალითად, სლოვენიაში ორი დარეზერვებული სკამი არსებობს ეროვნულ ასამბლეაში (პარლამენტში) იტალიელი და უნგრელი უმცირესობებისთვის, ასევე – ადგილობრივ დონეზე ეთნიკურად შერეულ მუნიციპალიტეტებში,⁴² თუმცა ბოშათა ჯგუფისთვის ეს მექანიზმი სლოვენიას მხოლოდ მუნიციპალურ დონეზე აქვს შემოღებული – 20 მუნიციპალიტეტში, სადაც ადგილობრივი საბჭოს ერთი წევრი უნდა იყოს ბოშათა წარმომადგენელი. მონტენეგროში დარეზერვებული სკამი არსებობს იმ უმცირესობისთვის, რომელიც მთლიანი მოსახლეობის 1-5% შეადგენს, ხოლო უმცირესობათა ის ჯგუფები, რომლებიც 5%-ზე მეტს შეადგენენ, სამი დარეზერვებული სკამის უფლებამოსილებით სარგებლობენ. მონტენეგროს მსგავსად დარეზერვებული სკამების სისტემა აქვს ხორვატიასაც, უმცირესობის ჯგუფის ზომის პროპორციულად. რუმინეთსა და პოლონეთში შემცირებული საარჩევნო ბარიერების სისტემა მოქმედებს უმცირესობების საკანონმდებლო ორგანოსთან ხელმისაწვდომობის გასაზრდელად. უმცირესობათა ეროვნული თვითმმართველობების სისტემა მუშაობს, მაგალითად, უნგრეთში, სერბეთში, ფინეთში. აღნიშნული მექანიზმები ქვემოთ უფრო დეტალურად იქნება მიმოხილული.

პოლიტიკური მონაწილეობის უფლება და არჩევნები

ხშირად უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის უფლებას პირდაპირ უკავშირებენ თავისუფალი არჩევნების უფლებას და აქ იგულისხმება არა მხოლოდ უმცირესობების მიერ თავისუფლად ხმის მიცემის უფლება, არამედ ის, რომ თავად იყვნენ არჩეულები. პერიოდული და საყოველთაო არჩევნები, უნივერსალური და თანასწორი ხმის მიცემის უფლება, არჩევანის კონფიდენციალურობა წარმოადგენს უნივერსალურ საარჩევნო პრინციპებს.⁴³

არჩევნების უფლების, როგორც უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილის, პრაქტიკულ გამოყენებასა და სტანდარტებზე დაკვირვება ყველაზე უკეთ ეუთოს, ევროპის საბჭოსა და ევროკავშირის სადამკვირვებლო დოკუმენტებსა და მათ მეთოდოლოგიაში ჩანს. არჩევნებზე დაკვირვებისას მათი მთავარი ფოკუსია, შეისწავლონ, რამდენად აქვთ უმცირესობებს ხმის მიცემის თანაბარი შესაძლებლობა. ეუთო ხაზს უსვამს, რომ ყველა ამომრჩეველზე უნდა ვრცელდებოდეს რეგისტრაციის მიუკერძოებელი და არადისკრიმინაციული წესი. ეს გულისხმობს იმასაც, რომ არჩევნებში მონაწილეობა უნდა შეეძლოს შორეულ ადგილებში მცხოვრებ უმცირესობებსაც. ეს სტანდარტები ერთმნიშვნელოვნად მიუთითებს, რომ არჩევნებში მონაწილეობის კონტექსტში „ერთი ადამიანი ერთი ხმის“ პრინციპი არ არის საკმარისი და მნიშვნელობა ენიჭება ხმის წონას და ხარისხსაც.⁴⁴ საარჩევნო ოლქების ტერიტორიული საზღვრების გამიჯვნისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმაზე, რომ საარჩევნო ოლქების მნიშვნელოვანი განსხვავება მასშტაბებში არღვევს ხმის მიცემის თანასწორობის პრინციპს.⁴⁵ მაგალითად, მაკედონიის შემთხვევაში იმ საარჩევნო ოლქების შერწყმა, რომლებზეც უმცირესობების სხვადასხვა წილი მოდიოდა, კატეგორიულად გააკრიტიკა ეუთოს სადამკვირვებლო მისიამ.⁴⁶

ეუთოს მიერ დამკვიდრებულ საერთაშორისო სტანდარტებში საუბარია, ასევე, რეგისტრაციისას უმცირესობების სპეციფიკური საჭიროებების გათვალისწინებაზე.

⁴² Advisory Committee Fourth Opinion on Slovenia, ACFC/OP/IV(2017)003, 2017, p. 29-30.

⁴³ Weller and Nobbs, pg. 351.

⁴⁴ OSCE Election Observation Mission in Albania, 2007.

⁴⁵ OSCE Election Observation Mission in Macedonia, 1998.

⁴⁶ Ibid.

მაგალითად, ბოშების შემთხვევაში, როდესაც ისინი არ ფლობენ საცხოვრისს, ხარვეზები აქვთ განათლების სისტემაში, არ გააჩნიათ საიდენტიფიკაციო დოკუმენტები, რაც ბარიერებს ქმნის არჩევნებში მათი რეგისტრაციის პროცესში.⁴⁷ სოციალური მოწყვლადობა კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გარემოებაა, რომელმაც შეიძლება თავისუფალი არჩევნების პროცესი დააბრკოლოს. აქედან გამომდინარე, უკანონო პრაქტიკად მიიჩნევა ხმის არაფორმალური ყიდვის ისეთი მაგალითები, როგორიცაა: ვალების გადახდა, გარკვეული რაოდენობის საკვებისა და ფულის გადაცემა და სხვა.⁴⁸ არჩევნების ადმინისტრირების პროცესს შესაძლოა, აბრკოლებდეს ენობრივი ბარიერიც, რის გამოც საუკეთესო პრაქტიკად მიიჩნევა ბიულეტენების უმცირესობების ენებზე თარგმნა. მაგალითად, მაკედონიის შემთხვევაში ეუთოს პირდაპირ არ მიუთითებია უმცირესობების ენებზე თარგმნის ვალდებულებაზე, თუმცა აღნიშნა, რომ „ეს არის კომპლექსური, სენსიტიური პოლიტიკური და სამართლებრივი საკითხი, რომელსაც თავისი საკონსტიტუციო შედეგები აქვს.“ ამის შემდეგ მაკედონიამ საარჩევნო კოდექსში თარგმნის ვალდებულება განსაზღვრა და ეს ტენდენცია შემდგომში სხვა სახელმწიფოებმაც დანერგეს.⁴⁹

2007 წელს ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნებისთვის ვენეციის კომისიამ დაამტკიცა კონვენცია დემოკრატიული არჩევნების სტანდარტების, საარჩევნო უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი იმ სპეციალურ სტანდარტებს განსაზღვრავს, რომელიც მანამდე საერთაშორისო პრაქტიკით და რეკომენდაციებით დაამკვიდრეს სახელმწიფოებმა და ორგანიზაციებმა. მათ შორის, განსაზღვრულია საარჩევნო დოკუმენტების უმცირესობის ენაზე თარგმნის ვალდებულება და ხაზგასმულია იმ უმცირესობების ჯგუფების ენები, რომლებიც კონკრეტულ ტერიტორიაზე კომპაქტურად ცხოვრობენ.⁵⁰ საინტერესოა, რომ კონვენციის მე-18 მუხლი პირდაპირ ეთმობა იმ სპეციალური ზომების დაშვებას, რომლის მიზანია უმცირესობებისთვის პოლიტიკური და საარჩევნო უფლებების განხორციელების/რეალიზების თანაბარი შესაძლებლობების შექმნა. კონვენცია სპეციალურ მიდგომას დისკრიმინაციად არ მიიჩნევს და მას პოლიტიკური, ეკონომიკური, კულტურული, რელიგიური, ისტორიული და სოციალური პირობების გამო შექმნილი უთანასწორობის დაძლევის გზად განიხილავს.

აქედან გამომდინარე, უბრალო სამართლებრივი გარანტიები არ არის საკმარისი და სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ შესაბამისი ორგანიზაციული, ფინანსური, ინფორმაციული და სხვა გარანტიები, რათა უმცირესობებს ჰქონდეთ „დამატებითი საშუალებები არჩევნებში მონაწილეობისთვის“.⁵¹ ამ თვალსაზრისით, ლიტერატურაში სამ მთავარ სპეციფიკურ საკითხს გამოყოფენ: 1) უმცირესობების ენობრივი უფლებების აღიარებას; 2) საარჩევნო ოლქებზე ადეკვატურ ხელმისაწვდომობას; 3) სამართლებრივი ინსტრუმენტების შექმნას, რომელიც იძლევა დევნიების საშუალებას ელექტორალური/საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენისას, სადაც უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ, პოზიტიური დისკრიმინაციის ფორმით. კერძოდ, ვენეციის კომისია საუკეთესო საარჩევნო პრაქტიკაზე საუბრისას აღნიშნავს, რომ მანდატები თანაბრად უნდა გადანაწილდეს ელექტორატში. ეს პრინციპი მიემართება საპარლამენტო, რეგიონულ და

⁴⁷ OSCE Election Observation Mission in Albania, 2003.

⁴⁸ OSCE Election Observation Mission in Macedonia, 1998.

⁴⁹ Weller and Nobbs, pg. 360.

⁵⁰ Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States, Article 18 available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2006\)031rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2006)031rev-e)

⁵¹ Weller and Nobbs, pg. 361.

ადგილობრივ არჩევნებს და ნიშნავს მანდატების ერთმნიშვნელოვან და დაბალანსებულ გადანაწილებას ამომრჩევლის მოქალაქეობის, რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა და უშუალოდ ხმის მიმცემთა რაოდენობის მიხედვით. საარჩევნო ოლქების შედგენისას, გარდა გეოგრაფიულისა და ადმინისტრაციულისა, შესაძლებელია ისტორიული კრიტერიუმიც იყოს გათვალისწინებული. აქვე აღნიშნულია, რომ საარჩევნო ტერიტორიების/ოლქების განსაზღვრისას ნორმიდან გადახვევა 10-15%-ის ფარგლებში შესაძლებელია იმ რეგიონებთან მიმართებაში, სადაც ეთნიკური უმცირესობები კონცენტრირებულად ცხოვრობენ.⁵² ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ პარტიები, რომლებიც ეთნიკურ უმცირესობებს წარმოადგენენ, უნდა იყვნენ დაშვებულნი. სპეციალური წესები, რომლებიც უმცირესობების რეზერვირებულ ადგილებს უზრუნველყოფს ან ადგენს გამონაკლისებს სკამების ნორმალური განაწილების წესიდან იმისათვის, რომ გაიზარდოს უმცირესობების წარმომადგენლობა (მაგალითად, კვორუმის მოთხოვნებიდან გამონაკლისის დაშვება), არ წარმოადგენს თანასწორობის პრინციპის დარღვევას.⁵³

მონაწილეობის მხარდამჭერი საარჩევნო სისტემები და მოდელები

საარჩევნო სისტემები საზოგადოების განსაკუთრებულ საჭიროებებზე რეაგირებისთვის უნდა იყოს კონსტრუირებული. მარტივად რომ ვთქვათ, ისინი აღწერენ იმას, თუ როგორ გადაითარგმნება ამომრჩევლის ხმები მანდატებში. განსხვავებული სისტემები განსხვავებულ შედეგებს იძლევა ერთი და იმავე რაოდენობის ხმების შემთხვევაში. მაგალითად, საარჩევნო სისტემა მკაცრად პროპორციული წესით განაწილების შემთხვევაში სხვა შედეგს იძლევა, ვიდრე მაჟორიტარულ სისტემაში. ამ სისტემებს ასევე შეუძლია, განსაზღვროს უმცირესობების წარმომადგენლობის ხარისხი. აქედან გამომდინარე, სისტემის არჩევას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ ქვეყნებში, სადაც სხვადასხვა ეთნიკური ჯგუფია წარმოდგენილი. მაგრამ მხოლოდ ელექტორალური სისტემები არ განსაზღვრავს ეფექტიან წარმომადგენლობას. მაგალითად, დარეზერვებული სკამები ცალკეული ეთნიკური თემისთვის შეიძლება, აძლიერებდეს მათ წარმომადგენლობას, მაგრამ სხვა პროცესების ქვედა დინებებისა და მექანიზმების არარსებობისას (როგორიცაა დაფინანსება, განათლება, ლეგიტიმურობა) უმცირესობების წარმომადგენლობას ნაკლები გავლენა ექნება.

იგივე შეიძლება მოხდეს საკანონმდებლო დონეზე უმცირესობების წარმომადგენლობის შემთხვევაში, სადაც არ არსებობს გარანტიები, რომ მათ წარმომადგენლობას არსებითი გავლენა ექნება გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. შესაბამისად, მხოლოდ წარმომადგენლობა არ კმარა და ის მხარდამჭერი უნდა იყოს სხვადასხვა მექანიზმით. მაგალითად, პარლამენტში უმცირესობებისთვის განკუთვნილი უნდა იყოს მანდატები საპარლამენტო კომიტეტებში, რომლებიც მათ ინტერესებს განიხილავს ან შეიძლება, დაადგინონ სპეციალური პროცედურები, რომლებიც უმცირესობის წარმომადგენელს ვეტოს დადების საშუალებას მისცემს, თუკი კონკრეტული საკითხი მის ჯგუფს შეეხება. სამთავრობო სტრუქტურებში საჯარო სამსახურის პროპორციული განაწილება ასევე მნიშვნელოვანი მექანიზმია, რომლის საშუალებითაც, უმცირესობების საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობას რეალური შინაარსი ეძლევა. ამგვარი მხარდამჭერი მექანიზმები პარლამენტში ფორმალურად გამოყოფილი მანდატების მიღმა არსებით ცვლილებებს ახდენს უმცირესობების

⁵² Convention on the Standards of Democratic Elections, article 18.

⁵³ CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, Venice Commission, 2002, Opinion no. 190/2002, <https://rm.coe.int/090000168092af01>

მონაწილეობის გასაძლიერებლად.⁵⁴ რეალურად გავლენის მოხდენის საშუალების გარეშე კი de facto თუ de jure დარეზერვებული მანდატები მხოლოდ ფასადურ მნიშვნელობას იძენს.

აქვე აღსანიშნავია, რომ, თუკი უმცირესობებს საარჩევნო სისტემა მოიაზრებს, როგორც ე.წ. „უმცირესობის ხმას“, ანუ სპეციალურ წარმომადგენლობას საკანონმდებლო ორგანოში, მაშინ ეს უნდა იყოს არა ალტერნატივა არჩევნებში მონაწილეობისთვის, არამედ დამატებითი მექანიზმი ზოგადად არსებულ სისტემასთან ერთად. მაგალითად, ხორვატიაში უმცირესობის წარმომადგენელს შეუძლია, კენჭი იყაროს როგორც ზოგადი, ისევე უმცირესობისათვის გამოყოფილი სპეციალური სიით.⁵⁵

საარჩევნო წესები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს უმცირესობების პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობაზე. ძირითადი ტენდენციაა, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში უფრო პროპორციულ სისტემებს ენიჭება უპირატესობა, თუმცა მათი საარჩევნო სისტემა და წესები უმცირესობების პოლიტიკურ მონაწილეობას ერთნაირი ხარისხით არ აძლიერებს და ზოგჯერ აზიანებს კიდეც.⁵⁶

საარჩევნო სისტემების შესწავლისას გამოყოფენ ხოლმე *de facto* და *de jure* საარჩევნო სისტემებს იმის შეფასებისას/შესაფასებლად, თუ რამდენად ხელმისაწვდომია უმცირესობებისთვის პარლამენტი ან თვითმმართველობის ორგანოები. იმ სისტემებში, სადაც უმცირესობები de facto გამორიცხულნი არიან, არ არსებობს არც ერთი შემთხვევა, რომ უმცირესობის პარტია მოხვდეს პარლამენტში. ეს შესაძლებელია მხოლოდ უმრავლესობის პარტიებთან კოალიციის გზით.⁵⁷

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილებაზე დაკვირვება აჩვენებს, რომ რამდენიმე პოზიტიური მექანიზმი არსებობს საარჩევნო სისტემებში. იმისათვის რომ ეს პოზიტიური მექანიზმები რეალური გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა გახდეს, ორი ელემენტი უნდა ახასიათებდეს – ძალთა გადანაწილება, რომლის მიხედვითაც, უმცირესობების წარმომადგენლობა აღმასრულებელ და საკანონმდებლო დონეზე არის რეალური და ჯგუფური ავტონომია, რომელიც უმცირესობების თემებს შესაძლებლობას აძლევს, თვითონ მართონ თავიანთი შიდა საქმეები, განსაკუთრებით განათლებისა და კულტურის სფეროებში.⁵⁸ ჯგუფური ავტონომია შეიძლება განხორციელდეს ტერიტორიული ავტონომიის გზით, თუკი უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ, ან – კულტურული ავტონომიის, თუ ისინი განფენილნი არიან ქვეყნის მთლიან ტერიტორიაზე.

ძალთა გადანაწილების მიზნიდან გამომდინარე, ყველაზე უფრო რეკომენდებულად მიიჩნევა პროპორციული საარჩევნო სისტემა, რომელიც საშუალებას აძლევს უმცირესობათა ყველა ძირითად ჯგუფს, რომ პარლამენტში ადგილი მოიპოვონ, თავიანთი ელექტორალური სიძლიერის შესაბამისად. ამ მიდგომაში მაჟორიტარული სისტემა არ მიიჩნევა შესაბამისად. ცალკეულ შემთხვევებში, სადაც უმცირესობები მყარად და კონცენტრირებულად ცხოვრობენ მცირე ტერიტორიაზე, შესაძლოა, პარლამენტში მოხვედრა მაჟორიტარული სისტემით უფრო მარტივი იყოს.

თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ მაჟორიტარულ და პროპორციულ სისტემებს შორის დებატების მიღმა უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის გასაძლიერებლად სხვა დამატებითი ინსტრუმენტებიც ჩნდება ხოლმე განსახილველი. მათ შორის არის ეთნიკური ნიშნით

⁵⁴ Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, OSCE ODHIR, 2001. p. 29

⁵⁵ *ibid*, 39.

⁵⁶ Daniel Bochsler: Electoral Rules and The Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies, European Yearbook of Minority Issues Online, Vol 7, Issue 1, 2010 153-180.

⁵⁷ *ibid*, pg. 3.

⁵⁸ Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies", 15 Journal of Democracy (2004), 96–109;

კვოტირების სისტემა იმისათვის, რომ უმცირესობებს ხელი მიუწვდებოდეთ საარჩევნო სიებზე, ან მანდატების დახარისხება უმცირესობებისთვის დარეზერვებული სკამების მეშვეობით. სხვა მექანიზმებს შორის არის უმცირესობების წარმომადგენელი პარტიების ან ორგანიზაციებისთვის საარჩევნო ბარიერის დაწევა.

ერთი მხრივ, უმცირესობების პარტიების პარლამენტში შესვლა არ არის იმის გარანტია, რომ მათი ჩართვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ეფექტიანად მოხდება, თუმცა ეს მათ შესაძლებლობას მისცემს, როგორც მინიმუმ, საპარლამენტო დებატებში მიიღონ მონაწილეობა. ზოგიერთ შემთხვევაში ისინი შეიძლება ჩაერთონ სამთავრობო კოალიციებშიც ან იმ წესების საშუალებით, რომელიც უმცირესობების პარტიების მინისტრთა კაბინეტში შესვლას ითვალისწინებს, ან როცა უმცირესობების პარტია არის საჭირო საპარლამენტო უმრავლესობის მოსაპოვებლად.⁵⁹

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის საარჩევნო სისტემები ერთმანეთისგან ბევრ ასპექტში განსხვავდება, თუმცა ბევრი საერთო პრინციპიც იკვეთება უმცირესობების მონაწილეობის საკითხებზე. უმეტესობა მათგანი ტრანზიციული პირველი დემოკრატიის შემდეგ მაჟორიტარული სისტემიდან სრულად ან ნაწილობრივ პროპორციულ სისტემაზე გადავიდა. ეს ეხება საშუალო და დიდ საარჩევნო რეგიონებს და ზოგიერთ შემთხვევაში სკამები გამოყოფილია პატარა რეგიონებისთვისაც ან მუშაობს de facto ეკვივალენტური წესები. ეს გულისხმობს, მაგალითად, რუმინეთსა და ბულგარეთში არსებულ სისტემებს, სადაც საარჩევნო რეგიონები მხოლოდ ფურცელზე არსებობს, მაგრამ სკამების გადანაწილებისთვის ხმები ჯამდება ეროვნულობის მიხედვით და მანდატები ნაწილდება ცალკეული ეროვნებების ხმების პროპორციულად. ბოსნიაშიც იგივე წესები მოქმედებს. შერეულ ელექტორალურ სისტემებში (ალბანეთი, უნგრეთი, ლიტვა) საპარლამენტო სკამების ნაწილი განაწილებულია ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებზე, ხოლო დანარჩენ ნაწილზე პროპორციული განაწილების პრინციპი მოქმედებს.

საარჩევნო სისტემებზე ეუთოს რეკომენდაციები მიუთითებს,⁶⁰ რომ ისინი მხარს უნდა უჭერდნენ უმცირესობების წარმომადგენლობას და ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. რეკომენდაციებში ასევე დაკონკრეტებულია, რომ უმცირესობებს საკმარისი წარმომადგენლობა უნდა ჰქონდეთ საარჩევნო ოლქში, სადაც ტერიტორიულად არიან კონცენტრირებულნი. პროპორციულ სისტემებში, სადაც პოლიტიკური პარტიის წილი გარდაიქმნება საკანონმდებლო დონეზე მისი მანდატების რაოდენობაში, ეს ეხმარება უმცირესობებს მათი წარმომადგენლობის გაზრდაში. ეუთო აქვე აღნიშნავს, რომ კანონმდებლობით გარანტირებული დაბალი საარჩევნო ბარიერები ზრდის უმცირესობების ინკლუზიას მმართველობით სისტემებში. კიდევ ერთი მექანიზმი, რომელსაც ეუთო უწევს რეკომენდაციას, ამ ჯგუფების მონაწილეობის გასაზრდელად, ეს არის პრეფერენციული ხმის მიცემის ფორმები, სადაც ამომრჩეველს შეუძლია თავისივე შერჩეული კანდიდატების რანგირება, რაც, ეუთოს მოსაზრებით, ხელს შეუწყობს უმცირესობების წარმომადგენლობას და წახალისებს ინტერეთნიკურ თანამშრომლობას. ქვემოთ წარმოდგენილია თითოეული მექანიზმის დეტალური ანალიზი.

1. ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქები იმ ტერიტორიულ ერთეულებში, სადაც უმცირესობები არიან კონცენტრირებულნი

⁵⁹ Daniel Bochsler: Electoral Rules and The Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies, p.6.

⁶⁰ Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, OSCE ODHIR, 2001.

ზოგიერთი საარჩევნო სისტემა ეფუძნება წარმომადგენლის არჩევას ერთმანდატიანი რეგიონიდან. ამისთვის ორი გზა არსებობს 1) ყველაზე მეტი ხმის მიმღები კანდიდატის არჩევა; 2) მაჟორიტარული სისტემა, რომელიც გულისხმობს მეორე ტურს ან ალტერნატიული ხმის მიცემის ეტაპებს. ამ გზით არჩეული წარმომადგენელი თავის ელექტორატთან არის დაკავშირებული და თუკი უმცირესობის კონკრეტული ჯგუფი ერთ ტერიტორიაზეა კონცენტრირებული, მას უფრო მეტი შესაძლებლობა აქვს, რომ ჰყავდეს თავისი წარმომადგენელი.

ამგვარი კონცენტრაციის შემთხვევაში ეს საარჩევნო სისტემა უფრო მეტად ზრდის უმცირესობის წარმომადგენლობის შანსს. თუკი უმცირესობები მთელი ქვეყნის მასშტაბით არიან განფენილნი, ისინი წარმატებას ვერ მიაღწევენ ამ გზით წარმომადგენლობის გაზრდაში, რადგან ცალკეულ რეგიონებში ვერ შეძლებენ საკმარისი ხმების მოგროვებას.

ეუთოს საუკეთესო პრაქტიკაში საუბარია ამგვარი სისტემის რამდენიმე შესაძლო უპირატესობაზე:

- უმცირესობების ტერიტორიული კონცენტრაცია უზრუნველყოფს წარმომადგენლობას;
- პირდაპირი ანგარიშვალდებულება ელექტორატთან იზრდება.

თუმცა აქვე არის აღნიშნული ამ სისტემის რამდენიმე ნაკლოვანებაც:

- ეთნიკური უმცირესობების საარჩევნო კამპანია ერთ კონკრეტულ ადგილას პოტენციურად შოვინიზმისა და ექსკლუზიის გამომწვევი შეიძლება გახდეს;
- შესაძლოა, ამგვარმა არჩევნებმა კონკრეტული საარჩევნო რაიონი არაკონკურენტული გახადოს, რადგან დომინანტური ეთნიკური ჯგუფის წარმომადგენლები აირჩევიან მხოლოდ;
- თუ არ არსებობს გარე ხმის მიცემის პროცედურები, შესაძლოა, სხვა გადაადგილებულმა პირებმა, რომლებიც განდევნილნი არიან თემებიდან, ვერ იყარონ კენჭი ამ რაიონში.

იმ შემთხვევაში, თუკი უმცირესობა ერთ კონკრეტულ რეგიონშია კონცენტრირებული, მაგრამ მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში ცხოვრობს, მაშინ შერეული სისტემა უფრო მეტად არის მიზანშეწონილი უმცირესობის თემის პარლამენტში სამართლიანი წარმომადგენლობისთვის. ამგვარ სისტემაში პროპორციული არჩევნები აბალანსებს ერთმანდატიან რაიონებს – თუკი კონკრეტული კანდიდატი ამ რაიონიდან ვერ გაიმარჯვებს, მას შეეძლება, პროპორციულად მოიპოვოს წარმომადგენლობა პარლამენტში.

2. პროპორციული წარმომადგენლობითი სისტემა, სადაც პოლიტიკური პარტიის წილი საერთო ხმების რაოდენობაში აისახება მის წილზე საკანონმდებლო ორგანოში

ეუთოს წევრ ქვეყნებს შორის ამგვარი საარჩევნო სისტემა ყველაზე ხშირად გამოიყენება. ამ სისტემით, თითოეული პოლიტიკური პარტია წარადგენს თავის კანდიდატებს და ამომრჩეველი ხმას აძლევს პარტიას და არა ინდივიდუალურ კანდიდატს. ამ სისტემას მიმართავენ, მაგალითად, აზერბაიჯანში, ბულგარეთში, ხორვატიაში, ესპანეთში, პორტუგალიასა და რუმინეთში. რაც უფრო პროპორციულია სისტემა, მით უფრო მეტად ხდის შესაძლებელს უმცირესობების წარმომადგენლობას, თუკი ისინი საარჩევნო ბარიერს

აკმაყოფილებენ. ამ სისტემით ფინეთში შვედურ უმცირესობას, რომელიც უმრავლესობას წარმოადგენს ალანდის კუნძულებზე, საშუალება აქვს, წარმოდგენილი იყოს თავისი სიით სამ სხვა რეგიონში, რაც, მაგალითად, ზემოთ წარმოდგენილი საარჩევნო სისტემით ნაკლებად იქნებოდა შესაძლებელი. ამ ჯგუფს ასევე აქვს მანდატი სხვა პარტიებთან ალიანსის შედეგად.

ეუთო მიიჩნევს, რომ ეს სისტემა ერთმნიშვნელოვნად პრივილეგიურია:

- ის უზრუნველყოფს მაღალ პროპორციულ საარჩევნო შედეგებს;
- ეს სისტემა ნაკლებად არის მოწყვლადი, მაგალითად, საარჩევნო რაიონების საზღვრებით მანიპულირების ან ამასთან დაკავშირებული სხვაგვარი მანიპულაციებისა და არათანაბარი გადანაწილების მიმართ;
- მარტივია როგორც ამომრჩევლის, ისე საარჩევნო სუბიექტისთვის;
- მისი მაღალი დონის პროპორციულობის გამო, სიითი პროპორციული სისტემები უფრო მეტად არის მხარდაჭერილი, რადგან უფრო მეტად უზრუნველყოფს თუნდაც მცირე ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლობას.

თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ პროპორციული სიებით დაკომპლექტება ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობაზე ახდენს გავლენას და არა ინტერეთნიკური თანამშრომლობის წახალისებაზე. ამის ნათელი/თვალსაჩინო მაგალითია ბოსნია, სადაც თითოეული ეთნიკური ჯგუფიდან წარმომადგენელი პარლამენტში ხვდება პროპორციულად, თუმცა ამ ჯგუფების წარმომადგენელი პარტიები ორიენტირებულნი არიან, ხმები მიიღონ მათივე თემიდან და ნაკლები მოტივაცია რჩებათ სხვა ეთნიკური ჯგუფების საკითხებზე სამუშაოდ. ეუთო ბოსნიაში ამგვარ საარჩევნო სისტემას აკრიტიკებს, რადგან პოსტკონფლიქტურ სიტუაციაში ამ სისტემამ უფრო მეტად გაზარდა ეთნიკური დაპირისპირება, ვიდრე ინტერეთნიკური თანამშრომლობის გამოცდილება შექმნა.

3. პრეფერენციული ხმის მიცემის ზოგიერთი ფორმა, როდესაც ამომრჩეველი რანგირებას უკეთებს თავის მიერ შერჩეულ კანდიდატებს, შეიძლება, დაეხმაროს უმცირესობებს წარმომადგენლობაში და ინტერკომუნალურ თანამშრომლობას შეუწყოს ხელი.

პროპორციულობის იდეისა და კვოტის საპირწონედ, მკვლევრები განიხილავენ ალტერნატიულ მოდელს, რომელიც, მათი ვარაუდით, შეამცირებს არჩევნებში მხოლოდ ეთნიკური კუთვნილების გათვალისწინებას. ეს მოდელი ეხმარება იმ კანდიდატის არჩევას, რომელიც რეალურად პასუხობს მთლიანი საზოგადოების საჭიროებებსა და ინტერესებს და მხარს უჭერს ინტერეთნიკურ თანაცხოვრებას. ამას ლიტერატურაში უწოდებენ ალტერნატიულ ხმის მიცემას (AV), რომელიც პროპორციული სისტემის ან უმრავლესობით არჩევის წესისგან იმით განსხვავდება, რომ კანდიდატს ცენტრალურ პოლიტიკურ სპექტრში უფრო მეტ შანსს აძლევს არჩევის. კერძოდ, ერთი კანდიდატის არჩევის ნაცვლად, ამომრჩეველი მისი პრეფერენციების მიხედვით ირჩევს კანდიდატებს. თუ ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მიიღებს 50%-ს პირველი პრეფერენციით, მაშინ კანდიდატი ყველაზე მცირე ხმებით ეთიშება არჩევნებს და მისი ხმები ნაწილდება მისივე ამომრჩევლის მეორე პრეფერენციაზე. ეს პროცედურა მეორდება/გრძელდება, სანამ კანდიდატი ყველაზე მეტ ხმას არ მიიღებს. თუკი პროპორციულ სისტემაში კანდიდატი ცდილობს, ყველაზე მეტი ხმა მიიღოს თავისი ეთნიკური ჯგუფისგან, ალტერნატიული ხმის სისტემაში კანდიდატებს აქვთ მეტი

შესაძლებლობა, რომ მეორე პრეფერენციის ამომრჩევლის ხმები წაიღონ. ამ კანდიდატს შეეძლება, მოაგროვოს მეორეული ამომრჩევლის ხმები, ისე რომ უფრო მეტი შანსი ჰქონდეთ გამარჯვების.⁶¹

ეუთო ამ სისტემის უპირატესობებზე:⁶²

- ამ სისტემით, პოლიტიკურ პარტიებს მეტი მოტივაცია აქვთ, რომ უმცირესობების ინტერესები გაითვალისწინონ;
- სისტემა ამომრჩეველს აძლევს მეტი ხარისხის არჩევანის შესაძლებლობას და არ არიან შემოფარგლულნი ერთი არჩევანის უფლებით;
- არჩეული კანდიდატები ზოგჯერ დამოკიდებულნი ხდებიან იმ სხვა ჯგუფებისგან მიღებულ ხმებზე და არა მხოლოდ თავიანთი ჯგუფის; შესაბამისად, ანგარიშვალდებულებაზეც აისახება ეს ფაქტორი.

ნაკლოვანებები:

- პრეფერენციული ხმის მიცემის სისტემა არის უფრო გართულებული როგორც ამომრჩევლის, ისე კანდიდატებისთვის და შეიძლება იყოს პრობლემური, არაკვალიფიციურობის შემთხვევაში;
- ალტერნატიული ხმის მიცემის პროცედურამ (AV) შეიძლება არაპროპორციული შედეგები გამოიწვიოს;
- პროპორციულმა ვერსიამ (STV) შეიძლება წაახალისოს კანდიდატები ერთი და იმავე პარტიებიდან, რომ ერთმანეთის კონკურენტები გახდნენ ხმების გამო;
- ეს სისტემები პრაქტიკაში ხშირად არ გამოიყენება, ამიტომ მათი რეალური მუშაობა კონკრეტულ სიტუაციებში ნაკლებად არის შესაძლებელი.

2. ეთნიკური პარტიები

ეთნიკური პარტიის განმარტებაზე ლიტერატურაში სხვადასხვა მოსაზრება არსებობს. ზოგიერთ შემთხვევაში მკვლევრები ხაზს უსვამენ პარტიის წევრების კუთვნილებას კონკრეტულ ეთნიკურ ჯგუფთან, ასევე, მათ საარჩევნო პლატფორმაში ეთნიკური და კულტურული საკითხების ცენტრალურობას, თუმცა ზოგიერთი მკვლევარი მხოლოდ გარეგნულ მახასიათებლებს გამოყოფს იმისათვის, რომ პარტია ეთნიკურ პარტიად ჩაითვალოს – მათ შორის, პარტიის სახელი, ლოგო, წევრთა ჩაცმულობა და სხვა.⁶³ მკვლევრების მოსაზრებით, ეთნიკური პარტიები უმეტესად საკუთარი ეთნიკური ჯგუფის კულტურულ, მატერიალურ და პოლიტიკურ სარგებელზე არიან ორიენტირებულნი და არ გააჩნიათ რაიმე დამახასიათებელი პოლიტიკური იდეოლოგია ან პროგრამა.⁶⁴ იმისათვის, რომ ეთნიკურ პარტიებს თავიანთი ჯგუფის ინტერესების წარმოდგენის შესაძლებლობა ჰქონდეთ, პირველ რიგში ქვეყნის საკანონმდებლო ბაზა უნდა იძლეოდეს ამის საშუალებას – შეიქმნას პოლიტიკური პარტიები ეთნიკური აფილაციის მიხედვით. გარდა

⁶¹ Weller and Nobbs, pg. 381-382.

⁶² Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, OSCE ODHIR, 2001, pp. 36-37.

⁶³ Kanchan Chandra, "What is an Ethnic Party?", 17(2) Party Politics (2011), 159.

⁶⁴ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 21.

ამისა, ეთნიკურ პოლიტიკურ პარტიებს პარტიის შიგნით უნდა ჰქონდეთ ძლიერი დემოკრატია, რათა შეძლონ ელექტორატთან ანუ მათ ეთნიკურ თემთან ძლიერი კავშირის შენარჩუნება.⁶⁵

მიუხედავად იმისა, რომ ეთნიკური პარტიები აღიარებულია, როგორც ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებული გზა უმცირესობების პოლიტიკურ სივრცეში წარმოდგენის გასაზრდელად, ზოგიერთი მკვლევარი აღნიშნავს, ეს გზა შეიძლება ეთნოსთა შორის დაპირისპირების წამახალისებელი აღმოჩნდეს და ხელს არ უწყობს ინტერეთნიკური დიალოგის გამოცდილების შექმნას. როგორც სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება მიუთითებს ეთნიკურ პარტიებთან მიმართებაში, მულტიეთნიკურ პარტიებს უფრო შეუძლიათ დემოკრატიული კონსოლიდაცია და პოლიტიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა, ვიდრე მონოეთნიკურს.⁶⁶ ამის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ ლიეტუვაში პოლონური ეთნიკური პარტია, რომელიც 1994 წელს შეიქმნა. 2000-იანი წლებიდან ამ პარტიამ განსაკუთრებით დიდი რაოდენობის ამომრჩევლის მობილიზება შეძლო და 2%-დან (2000 წელს) 5%-მდე გაიზარდა მისი მხარდაჭერა (2012 წელს). პოლონური ეთნიკური პარტია არ იყო ორიენტირებული მხოლოდ პოლონელი ეთნიკური ჯგუფის ინტერესებზე, არამედ წარმოადგენდა ყველა რუსულენოვან ეთნიკურ ჯგუფს ლიეტუვაში.

3. კანონით გაწერილი დაბალი ბარიერი უმცირესობების წარმომადგენლებისთვის

როდესაც უმცირესობები კონცენტრირებულად ცხოვრობენ ქვეყნის რომელიმე რეგიონში, აქ მათი წარმომადგენლობა შეიძლება საკმარისად იყოს, თუმცა დაბალი ბარიერები უმცირესობების საკანონმდებლო ორგანოში მოსახვედრად მათ ინკლუზიას პოლიტიკურ პროცესებში მეტად ზრდის.

კანონით, წარმომადგენლობისთვის დადგენილი ბარიერი გულისხმობს მხარდაჭერის მინიმალურ დონეს, რომელიც პარტიას სჭირდება წარმომადგენლობის მოსაპოვებლად. ბარიერი გავლენას ახდენს მცირე პარტიების, განსაკუთრებით უმცირესობების პარტიების პარლამენტში წარმომადგენლობის დონეზე. ზედმეტად დაბალი ბარიერი, როგორც წესი, პარტიების ფრაგმენტაციას იწვევს, შეუსაბამოდ მაღალი ბარიერი კი მცირე პარტიების დისკრიმინაციულ პრაქტიკად მიიჩნევა. მაღალი ბარიერი მცირე პარტიებს ზოგჯერ გაერთიანებისკენ უბიძგებს, თუკი საარჩევნო კანონმდებლობა ამის საშუალებას იძლევა. ეს ნიშნავს, რომ პარტიებს შეუძლიათ, ცალ-ცალკე დარეგისტრირდნენ, მაგრამ მათი ხმები ერთად დაითვალოს. ეს სისტემა ევროპის პროპორციული სისტემის მქონე ქვეყნებს აქვთ დანერგული.

მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემებში უმრავლესობის მოპოვება პირველ რაუნდში არის ტიპური მოთხოვნა და მეორე ტურში შედარებითი უმრავლესობის მოპოვება. საარჩევნო ბარიერები უფრო მეტად პროპორციული სისტემებისთვის არის დამახასიათებელი. საშუალოდ, 3-6%-იანი ბარიერებია დადგენილი ევროპის ქვეყნებში.⁶⁷

უმცირესობების მონაწილეობის გასაზრდელად ზოგიერთი ქვეყანა ამ ბარიერებს ან აუქმებს, ან მინიმუმამდე ამცირებს. ამის გამოცდილება აქვს სერბეთს, სადაც უმცირესობის წარმომადგენელი პარტიებისთვის გაუქმებულია სავალდებულო გადასალახავი ბარიერები. მსგავსად, მონტენეგროშიც სპეციალური საარჩევნო ბარიერები დგება უმცირესობის

⁶⁵ იქვე.

⁶⁶ იქვე, 22.

⁶⁷ DEVELOPMENT OF ELECTORAL SYSTEMS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE SINCE 1991, AAECO report, pg. 31.

წარმომადგენელი პოლიტიკური ორგანიზაციისთვის. საარჩევნო ბარიერებისგან გათავისუფლებულები არიან უმცირესობები გერმანიაში, იტალიაში, პოლონეთსა და რუმინეთში, სადაც ეთნიკური პარტიების შექმნა ასევე დაშვებულია.⁶⁸

იმისათვის რომ დაბალმა ან გაუქმებულმა ბარიერებმა უმცირესობების ვალიდური წარმომადგენლობა შექმნას პოლიტიკურ ველში, სახელმწიფოებმა მისი დადგენისას უნდა გაითვალისწინონ უმცირესობის ჯგუფის მოცულობა და გეოგრაფიული წარმომადგენლობა.⁶⁹ კერძოდ, ყურადღება უნდა მიექცეს, რა რაოდენობის ხმების მოგროვებას შეძლებს უმცირესობის პარტია, თავისი ჯგუფის მოცულობიდან გამომდინარე ან რამდენად განფენილია უმცირესობის ჯგუფი სხვადასხვა გეოგრაფიულ არეალში თუ ერთ ადგილას არის კონცენტრირებული, რაც ასევე აისახება ხმების რაოდენობაზე. აქვე გასათვალისწინებელია სოციო-ეკონომიკური პირობები, რაც ეთნიკური ჯგუფების საარჩევნო აქტივობას უკავშირდება. მაგალითად, ბოშების შემთხვევაში – სოციოეკონომიკური მოწყვლადობიდან გამომდინარე, მათი აქტიურობა არჩევნების დროს ხშირად ძალიან დაბალია. შესაბამისად, ასეთი ჯგუფები დაბალი ბარიერების პირობებშიც ვერ სარგებლობენ მინიჭებული სიკეთით. ასეთ დროს სხვა ალტერნატივა უნდა შეიმუშაონ პოლიტიკოსებმა.

მაგალითად გერმანიაში, სადაც 5%-იანი საარჩევნო ბარიერისგან არიან გათავისუფლებულები ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი პარტიები საპარლამენტო არჩევნების დროს, დამატებით სორბული უმცირესობა და დანიელი უმცირესობა იმ ლანდებში, სადაც კომპაქტურად ცხოვრობენ, ასევე თავისუფლდებიან საარჩევნო ბარიერებისგან ადგილობრივი არჩევნების დროს.⁷⁰ სორბული ჯგუფი, რომელიც 20000 ადამიანს შეადგენს, ვერასოდეს ახერხებდა პარლამენტში მოხვედრას 5%-იანი ბარიერის არარსებობის პირობებშიც კი. სწორედ ამიტომ, ალტერნატიულად შეიქმნა ადგილობრივი პარლამენტის დონეზე სორბული უმცირესობის საბჭო, რომელიც საპარლამენტო კომიტეტის ფუნქციებით აღიჭურვა და მისი თემის ინტერესების დასაცავად საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის შესაძლებლობა მიეცა.

რაც შეეხება რუმინეთს, სადაც უმცირესობების ორგანიზაციებს ზოგად არჩევნებში მონაწილეობა შეუძლიათ, მათ უნდა გადალახონ 10%-იანი ბარიერი იმისათვის, რომ პარლამენტში მოხვდნენ. თუკი ერთი ან რამდენიმე ორგანიზაცია წარმოადგენს ერთ ეთნიკურ ჯგუფს, პარლამენტში ხვდება ის პარტია, რომელიც ყველაზე მეტ ხმას მოაგროვებს და ამავდროულად გადალახავს 10%-იან ბარიერს. არ არსებობს პრეფერენცირებული სია უმცირესობების. ყველას, ვინც შეძლებს გადალახოს ბარიერი, შეუძლია მოხვდეს პარლამენტში.

4. „დარეზერვებული სკამები“ და კვოტები

ეუთოს ლუნდის რეკომენდაციები ამ საკითხზე დუმს. დარეზერვებული სკამების პრინციპი გულისხმობს უმცირესობებისთვის გარკვეული რაოდენობის გადანახულ მანდატებს. ამ მანდატების დასაკავებლად უმცირესობების წარმომადგენლები ინიშნებიან მხოლოდ. მსგავსი მაგალითი არსებობს ხორვატიის, სლოვენის, რუმინეთისა და რუსეთის ფედერაციის ზედა პალატაში და ასევე – *ex-officio* ფინეთშიც, SAMI ჯგუფის წევრებისთვის. სლოვენიაში

⁶⁸ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 24.

⁶⁹ იქვე.

⁷⁰ Council of Europe, Third Report submitted by Germany pursuant to art. 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 9 April 2009, 268.

დამატებითი მანდატებია გარანტირებული უნგრული და იტალიური უმცირესობების წარმომადგენლებისთვის, ხოლო რუმინეთში ყველა ეროვნულ უმცირესობას აქვს უფლება, დამატებით ერთი მანდატი მიიღოს საარჩევნო შედეგების შემდეგ. უნგრეთში ალტერნატიული პრეფერენციული მანდატების სისტემა იყო დანერგილი უმცირესობებისთვის.⁷¹

მსგავსი მექანიზმის დანერგვა მოითხოვს პროცესის, წარმომადგენლობის, სტრუქტურის, განხორციელების/რეალიზებისა და შემდგომ ამ მექანიზმის შენარჩუნების დეტალურ გაანალიზებას. მაგალითად, რუსეთის ფედერაციაში უმცირესობების წარმომადგენელი ამომრჩეველი ხმას აძლევდა „ყველას წინააღმდეგ“, რადგან „დარეზერვებული სკამები“ არ შეეფასოთ იმ კანდიდატებით, რომლებიც მათ რეალურ ინტერესებს არ გამოხატავდნენ.

ძირითად შემთხვევებში, ეს მექანიზმი გამოიყენება დროებითად, ტრანზიციულ სიტუაციებში მოწყვლადი უმცირესობების წუხილზე საპასუხოდ, თუმცა ასეთი სისტემები შეიძლება გააზრებული იყოს თვითონ უმცირესობების მონაწილეობით. ამის მაგალითად ველერს ერაცის ქურთული რეგიონისთვის ეროვნულ პარლამენტში დარეზერვებული სკამების მაგალითი მოჰყავს.⁷² დარეზერვებული სკამები შეიძლება უფრო შესაფერისი იყოს მოწყვლადი, გარიყული და მცირე უმცირესობებისთვის, რომელთა წარმომადგენლობა თუნდაც პროპორციული სისტემის მქონე არჩევნებშიც კი მინიმალურია.⁷³

დარეზერვებული სკამების მექანიზმის წარმატებულ შემთხვევებად შეიძლება განვიხილოთ სლოვენიისა და ხორვატიის მაგალითები, სადაც ამ მექანიზმმა შეძლო უმცირესობების მონაწილეობის გაზრდა პოლიტიკურ პროცესებში. **სლოვენიის** პარლამენტში დარეზერვებული სკამები არსებობს უნგრელი და იტალიელი უმცირესობებისთვის. ამ თემის წარმომადგენელ დეპუტატებს სპეციალური სიებიდან ირჩევენ ამავე თემის წარმომადგენლები. სლოვენიის კონსტიტუცია მათ აძლევს უფლებამოსილებას, ვეტო დაადონ ნებისმიერ კანონს ან რეგულაციას, კონსტიტუციით გარანტირებული სპეციალური უფლებების შესანარჩუნებლად. პარლამენტის შიგნით ასევე შექმნილია ეროვნულ უმცირესობათა კომისია, რომელსაც უნგრელი და იტალიელი დეპუტატები თავმჯდომარეობენ და განიხილავენ ყველა საკანონმდებლო ინიციატივას. ამ მექანიზმებით სლოვენიაში ბოშები ვერ სარგებლობენ, რაც ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო კომიტეტის ყურადღების საგანია.⁷⁴ რაც შეეხება **ხორვატიას**, აქ უმცირესობებს დარეზერვებული სკამები ამ ჯგუფის მოცულობის შესაბამისად აქვს. სულ 8 დეპუტატის არჩევა არის შესაძლებელი ხორვატიის პარლამენტში. აქედან: სერბი უმცირესობებიდან – სამი დეპუტატი, უნგრელი და იტალიელი – თითო დეპუტატი, ჩეხი და სლოვაკი უმცირესობები ერთ საერთო დეპუტატს ირჩევენ, სხვა მცირე ჯგუფები (ავსტრიელები, ბულგარელები, გერმანელები, პოლონელები, ბოშები, რუმინელები, რუსები, და სხვა), ასევე, ერთ საერთო დეპუტატს. გარდა ამისა, ალბანელ, ბოსნიელ, მონტენეგროელ, მაკედონიელ და სლოვენიელ თემებს შეუძლიათ ერთი საერთო საპარლამენტო დეპუტატის არჩევა.

5. მთავარ პოლიტიკურ პარტიებში უმცირესობებისთვის დარეზერვებული სკამები

⁷¹ AAECO report, pg. 31.

⁷² ibid. 395.

⁷³ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 26.

⁷⁴ Council of Europe, Report submitted by the Republic of Slovenia pursuant to article 25, paragraph 1, of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 29 November 2000, 43-44.

მეინსტრიმ პოლიტიკურ პარტიებში უმცირესობებისთვის დარეზერვებული სკამების პრაქტიკა საკმაოდ ხშირია. ამის მიზეზი პოლიტიკური პარტიების მოტივაციაა, გამოავლინონ თავიანთი პარტიის შიგნით კულტურული მრავალფეროვნება, თანასწორი მიდგომის დემონსტრირება და ცხადია, უფრო პრაგმატულად, მიიღონ უმცირესობების თემის ამომრჩევლის ხმებიც.⁷⁵ ამგვარი მექანიზმი ბოლომდე ეფექტიანად არ არის მიჩნეული (პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდის თვალსაზრისით) რამდენიმე მიზეზის გამო: 1) როცა პარტიული სიით ხდება არჩევნები, უმცირესობის თემს, პრაქტიკულად, არ აქვს კონტროლი სიების დაკომპლექტების პროცესზე; 2) ერთი ან რამდენიმე წარმომადგენლის სიაში შეყვანა შეიძლება მხოლოდ სიმბოლურ ჟესტად დარჩეს და არ იქცეს რეალური პოლიტიკური მონაწილეობის მექანიზმად. 3) უმცირესობის თემის წარმომადგენლების პარტიულ სიებში მოხვედრა პარტიების სიმპათიებზეა დამოკიდებული და შეიძლება იმ თემის წარმომადგენლები ვერ მოხვდნენ, ვისზეც ნეგატიური წარმოდგენა არსებობს უმრავლესობის თემში (მაგალითად, ამ კუთხით ბოშების წარმომადგენლობა პოლიტიკური პარტიების სიებში აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ძალიან დაბალია).⁷⁶ **ესტონეთში**, სადაც კანონმდებლობის დონეზე არ არის გაწერილი მეინსტრიმ პოლიტიკურ პარტიებში უმცირესობებისთვის დარეზერვებული სკამების გამოყოფა, ეს პრაქტიკა თითქოს ნორმალიზებულია 2003 წლის შემდგომ სხვადასხვა პარტიის მიერ. ლიბერალური თუ კონსერვატიული პარტიები ხშირად თავიანთ სიებში რუსულენოვან უმცირესობას წარმომადგენენ ხოლმე.

6. კოალიციური მთავრობები

მკვლევრები ხშირად აცხადებენ, რომ კოალიციური მთავრობა ყველაზე ეფექტიანი მექანიზმია მონაწილეობის გასაზრდელად.⁷⁷ ამ გზით უმცირესობები საზოგადოებრივი და პოლიტიკური ცხოვრების ფართო სპექტრში იღებენ მონაწილეობას, თუმცა ასეთი მექანიზმი მაინც დამოკიდებულია არჩევნების შედეგებზე და შეიძლება არ იყოს მყარი სისტემურად მონაწილეობის წასახალისებლად. ასევე, მცირე ეთნიკური ჯგუფები დაბალი ელექტორატის გამო გამორიცხულნი არიან კოალიციური მთავრობებიდან. კოალიციური მთავრობის დონეზე მხოლოდ რამდენიმე ევროპული სახელმწიფო აღწევს, ჰყავდეს მთავრობაში უმცირესობის წარმომადგენლები – შვეიცარია, ხორვატია, ბელგია, ჰოლანდია, რუმინეთი, ფინეთი და ლიეტუვა.

7. დასკვნა

მთლიანობაში ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის გაძლიერებაზე მიმართულ სპეციალურ მექანიზმებსა და პოლიტიკაზე შეთანხება ქვეყნის პოლიტიკურ კონტექსტსა და ტრადიციებს, ქვეყანაში არსებულ ისტორიულ გამოცდილებებსა და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, იმ სოციალური, ეკონომიკური, პოლიტიკური და კულტურული მიზეზების კრიტიკულ შესწავლას უნდა დაეფუძნოს, რომელიც უმცირესობების პოლიტიკურ გაუცხოებას, იზოლაციასა და მარგინალიზაციას შეიძლება უწყობდეს ხელს.

საქართველოს პოლიტიკურ სისტემაში არ არსებობს არც ერთი რეგულაცია/გარანტია ან რეალურად მოქმედი პრაქტიკა და ტრადიცია, რომელიც ეთნიკური უმცირესობების

⁷⁵ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 27.

⁷⁶ იქვე.

⁷⁷ Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), Coalition Governments in Western Europe (Oxford University Press, Oxford, 2003

მკვეთრად სუსტ პოლიტიკურ მონაწილეობას გააძლიერებდა და შექმნილ ასიმეტრიას აღმოფხვრიდა. კონსტიტუციონალისტებსა და პოლიტიკურ პარტიებთან ჩვენს მიერ ჩაწერილი ინტერვიუების ანალიზი აჩვენებს, რომ მნიშვნელოვანი სამართლებრივი რეფორმების დროს უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის ხელშეწყობასთან დაკავშირებული საკითხები დღის წესრიგში არასდროს მდგარა და მას სათანადო ყურადღება არ დასთმობია. დღეს უმცირესობების თემებში მიმდინარე მნიშვნელოვანი სოციალური პროცესები, საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის მაღალი ინტერესი და მზადყოფნა პოლიტიკურ ელიტებსა და პარტიებს არსებული პოლიტიკური სისტემისა და დემოკრატიული მექანიზმების გადაზრებისკენ უნდა უბიძგებდეს. თუმცა ამ დრომდე ამგვარი ცვლილებების ხელშეწყობი დისკუსია ან სამუშაო პროცესი, სამწუხაროდ, მაინც არ იქმნება. დემოკრატიული სისტემისა და ინსტიტუციების სიმყიფე, ღრმა პოლარიზება და კრიზისებისკენ პოლიტიკური სისტემის მიდრეკილება შეუძლებელს ხდის საზოგადოებრივ ინტერესებზე დაფუძნებული იდეებისა და საკითხების დაყენებას და ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის თემაც ამგვარი უგულებელყოფილი საკითხების რიგში ექცევა. ამასთან, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მკვეთრად გეოპოლიტიზებული და უსაფრთხოების პერსპექტივით განხილვა არსებითად აფერხებს ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური აგენტობის მქონე სუბიექტებად განხილვას. სწორედ ამიტომ ჰომოგენიზაციისკენ მიმართული ტენდენციები ჩვენს პოლიტიკურ სისტემაში ძლიერია და ეს რეალობა უმცირესობების მიმართ პოლიტიკის ცვლილებების შესაძლებლობებს ამცირებს. იმის გაცნობიერება, რომ უსაფრთხო, სტაბილური და მშვიდობიანი საზოგადოების მშენებლობა სწორედ პლურალისტური, თანასწორი და ინკლუზიური პოლიტიკით არის შესაძლებელი და, პირიქით, ჰომოგენიზაციის, ასიმილაციისა და არაღიარებისკენ მიმართული ნაბიჯები არღვევს პოლიტიკურ ერთობას და შეჭიდულობას (კოჰეზიას), ჩვენს პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ წრეებში კვლავ სუსტია. საჯარო ცხოვრებაში, ანუ პოლიტიკაში მონაწილეობის უფლება, როგორც ინსტრუმენტული უფლება, არის ყველაზე ეფექტიანი მექანიზმი უმცირესობების სოციალური, კულტურული და ეკონომიკური საჭიროების, წუხილისა და გამოწვევების პოლიტიკურ დღის წესრიგში დასაყენებლად, გადასაჭრელად და უმცირესობებსა და უმრავლესობას შორის მრავალგანზომილებიანი დიალოგის, ნდობისა და ერთობის მისაღწევად. ამ უფლების უგულებელყოფა კი ინტეგრაციის პროცესს ყველა დონეზე აფერხებს და საზოგადოების დაყოფას და იზოლაციას აღრმავებს.

იმედს გამოვთქვამთ, რომ წინამდებარე მიმოხილვა ხელს შეუწყობს ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის პროგრესული და ჩვენი პოლიტიკური სისტემისთვის რელევანტური მექანიზმების შემოტანის შესახებ დისკუსიის წამოწყებას. ჩვენს რეალობაში ყველაზე ქმედითი და რელევანტური მექანიზმების შესახებ პოზიციებს ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) ფართო საკონსულტაციო პროცესის გავლის შემდეგ, მოგვიანებით წარუდგენს სახელმწიფო უწყებებს, პარტიებსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს.

2. ეთნიკური უმცირესობების საკონსულტაციო მექანიზმები - რეალობა საქართველოში და საერთაშორისო გამოცდილება

ავტორი: თეონა ფირანიშვილი

1. შესავალი

პოლიტიკური მონაწილეობის იდეა ცენტრალურია დემოკრატიაში, რომელიც ხალხის მაქსიმალურ მონაწილეობაზეა დამოკიდებული.⁷⁸ უმცირესობის უფლებები დამატებითი გარანტია იმისათვის, რათა ამ ჯგუფებმა თანაბრად ისარგებლონ იმ უფლებებით, რაც აქვს მოსახლეობის უმრავლესობას. საკონსულტაციო მექანიზმები ის ერთ-ერთი ინსტრუმენტია, რომელსაც ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო მექანიზმები და სახელმწიფოთა პრაქტიკა აღიარებს, როგორც პოლიტიკური მონაწილეობის გაძლიერების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტებს. დოკუმენტის მიზანია მიმოიხილოს საკონსულტაციო მექანიზმების ირგვლივ არსებული პრაქტიკა, საერთაშორისო სტანდარტები და ამ მხრივ საქართველოს რეალობა.

ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხზე მსჯელობისას ლიტერატურაში განვითარების ოთხ ისტორიულ ეტაპს გამოყოფენ ხოლმე.⁷⁹ პირველ ეტაპზე, უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობა უფრო ამ ჯგუფის შიდა უფლებად განიხილებოდა, რაც იმას ნიშნავდა, რომ მათ უნდა ჰქონოდათ გარკვეული დონის კულტურული ავტონომია ან ტერიტორიული ავტონომიის ელემენტები. მეორე ფაზა ამ უფლების განვითარების თვალსაზრისით მაშინ დადგა, როცა საერთაშორისო სტანდარტებში გაჩნდა შემდეგი სიტყვები „იმ გეოგრაფიულ არეალში, სადაც ისინი ცხოვრობენ“ ან, „იმ საკითხებში, რაც უშუალოდ მათ ეხებათ“. ეს ნიშნავს, რომ უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობა არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ საკუთარი კულტურული თუ ტერიტორიული ავტონომიის თვითთმმართველობის პროცესით, არამედ, მათ აქვთ თავიანთი როლი საჯარო პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში მთელი სახელმწიფოს მასშტაბით, იმ საკითხებზე, რომლებიც უშუალოდ ეხებათ.

პოლიტიკური მონაწილეობის განვითარების მესამე ფაზაში ჩნდება აღქმა, რომლის თანახმადაც, თუკი უნდა მოხდეს ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაცია, ეს მოითხოვს არა მხოლოდ სამართლებრივ სივრცეს, სადაც ისინი არსებობენ და ინარჩუნებენ თავიანთ იდენტობას, არამედ მოიაზრებს მათთვის „სახელმწიფოზე ერთგვარი საზიარო საკუთრების შეგრძნების გაჩენას“, ანუ განცდას, რომ თანაბრად უნდა იყვნენ ჩართულნი ყველა საზოგადოებრივ პროცესში.

პოლიტიკური მონაწილეობის იდეის განვითარების მეოთხე თაობა გულისხმობს ინტეგრაციის აუცილებლობას ეკონომიკურ და სოციალურ პროცესებში. ამ მიდგომის მიხედვით, უმცირესობები ვერ გაიზიარებენ სახელმწიფოზე ownership-ს, ანუ „საკუთრების

⁷⁸ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge University Press, Cambridge, 1970), 2; Sidney Verba, *Democracy in America* (University of Chicago Press, Chicago, 1972), 1.

⁷⁹ Marc Weller, *Minority Consultative Mechanisms: Towards Best Practices*, *European Yearbook of Minority Issues* Vol 7, 2007/8, 425-447.

განცდას“ და ვერ იქნებიან პოლიტიკაში ჩართულები, თუკი არ არიან სრულად ინტეგრირებულები სოციალურ და კულტურულ სფეროებში. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, თუკი გარიყულები არიან ეკონომიკური და სოციალური სფეროებიდან, გარიყულები აღმოჩნდებიან პოლიტიკური სფეროდანაც.

გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარი აღნიშნავს, რომ როდესაც უმცირესობებს აქვთ შესაძლებლობა გამოიყენონ საკუთარი ენა, სარგებელი მიიღონ სახელმწიფო სერვისებისგან და მონაწილეობა მიიღონ ამ ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში, მხოლოდ მაშინ აღწევენ ისინი იმ მდგომარეობას, რომელიც უმრავლესობის წევრებს ბუნებრივად აქვთ მინიჭებული.⁸⁰ ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება რეგულარულ და ინსტიტუციონალიზებულ დიალოგს უმცირესობებთან, იმისათვის რათა უმცირესობების საჭიროებები მაქსიმალურად იყოს გათვალისწინებული პოლიტიკის წარმოებაში, ხელი შეეწყოს შესაძლებლობების მობილიზაციას და თემებს შორის ნდობის მშენებლობას.

ევროპის საბჭოს ჩარჩო კონვენცია წევრ სახელმწიფოებს უმცირესობების ეფექტიანი მონაწილეობისთვის სათანადო პირობების შექმნას ავალდებულებს. კონვენცია არ აკონკრეტებს, რა იგულისხმება სათანადო პირობებში, თუმცა მის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ მე-15 მუხლი მიზნად ისახავს წახალისოს რეალური თანასწორობა ეთნიკურ უმცირესობას და უმრავლესობას შორის.⁸¹ სწორედ ამგვარი სათანადო პირობების შესაქმნელად, განმარტებით ბარათში რამდენიმე საშუალებაა განხილული:

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

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

⁸⁰ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 1998, p.2.

⁸¹ ჩარჩო კონვენციის განმარტებითი ბარათი, პარაგრაფი 80. იხ: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c10cf>

ეთოს უმაღლესი კომისარიატი ლუნდის რეკომენდაციებში აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოებმა შესაბამისი ინსტიტუციური ჩარჩოების ქვეშ უნდა შექმნან საკონსულტაციო ორგანოები, როგორც დიალოგის არხები სამთავრობო ორგანოებსა და ეროვნულ უმცირესობებს შორის. ასეთი ორგანოები შეიძლება ასევე მოიცავდეს სპეციალური დანიშნულების კომიტეტებსაც, რომლებიც განიხილავენ ისეთ საკითხებს, როგორიცაა თავშესაფარი, მიწა, განათლება, ენა და კულტურა.⁸²

2. საკონსულტაციო მექანიზმების მოდელები და სტრუქტურა

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

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

1) თანაგადაწყვეტილების მექანიზმები

თანაგადაწყვეტილების მექანიზმები გულისხმობს ინსტიტუციებს, როდესაც საკონსულტაციო მექანიზმები ინტეგრირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ან/და საკანონმდებლო სტრუქტურებში.⁸³ ზოგადად, ამგვარ შემთხვევაში, უმცირესობათა საკონსულტაციო საბჭოებს აქვთ უფლებამოსულება, საკუთარი მოსაზრებები წარმოადგინონ იმ საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებით, რომლებიც უმცირესობებისთვის სპეციალური ინტერესის საგანია. როდესაც კანონმდებლობა ვერ მიიღება მინიმუმ ამგვარი კონსულტაციების გაუვლელად, შეგვიძლია ვისაუბროთ თანაგადაწყვეტილების მიღების რბილ ფორმებზე.⁸⁴ თანაგადაწყვეტილების უფრო ძლიერ ფორმად შეგვიძლია მივიჩნიოთ ის შემთხვევა, როდესაც უმცირესობის საკონსულტაციო საბჭოებს შეუძლიათ გარკვეულ გადაწყვეტილებას ვეტო დაადონ, ან საკანონმდებლო ინიციატივა წარმოადგინონ.

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

2) საკონსულტაციო მექანიზმები

საკონსულტაციო მექანიზმების რამდენიმე მოდელი დაინერგა პრაქტიკაში:

- პირველი მოდელის მიხედვით, საკონსულტაციო საბჭოები ძირითადად თვითორგანიზებულია, უმცირესობების წარმომადგენელი ორგანიზაციებისგან

⁸² ლუნდის რეკომენდაციები 1999, პარაგრაფი 12.

⁸³ COE COMMITTEE OF EXPERTS ON ISSUES RELATING TO THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES (DH-MIN) DH-MIN HANDBOOK ON MINORITY CONSULTATIVE MECHANISMS, DH-MIN(2006)012, para 11.

⁸⁴ Marc Weller, pg 430.

შედგებიან და ცდილობენ პარლამენტის და მთავრობის წინაშე თავიანთი თემის ინტერესებისა და საჭიროებების წარდგენას. ეს საბჭოები თვითონ ადგენენ საკონსულტაციო საბჭოს მოდელს, წევრებს, სამუშაო მეთოდებს და აქტივობებს. ისინი ასევე შეიძლება ასრულებდნენ თემის შიდა მობილიზების ფუნქციასაც.

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

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

3) საკოორდინაციო მექანიზმები

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

4) უმცირესობების თვითმმართველობის მექანიზმები

მსგავსი მექანიზმებით უმცირესობებს ენიჭებათ შესაძლებლობა, თვითონ აკონტროლონ და გადაწყვეტილება მიიღონ თავიანთი ჯგუფების შიდა საქმეებზე. ამგვარად, უმცირესობებს

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

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

საკონსულტაციო მექანიზმების მოქმედების არეალი და დანაწილების პრაქტიკა სხვადასხვაგვარია.⁸⁵ შესაძლებელია ეს მექანიზმები იყოს მრავალშრიანი, გადანაწილებული ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე, ასევე, შესაძლოა, იყოს თემატური, მაგალითად, მორგებული განათლების, კულტურის თუ სხვა თემებზე. გარდა ამისა, უმცირესობათა კონკრეტული ჯგუფისთვის შესაძლოა არსებობდეს ცალკე საკონსულტაციო მექანიზმი, თუკი ეს ჯგუფი განსხვავდება სხვა ჯგუფებისგან თავისი მოწყვლადობით, საჭიროებებით და სპეციალური ზომების მიღების აუცილებლობით. მაგალითად, მსგავსი საკონსულტაციო მექანიზმები არსებობს ბოშების ეთნიკური ჯგუფებისთვის. ასევე, გერმანიაში, პარლამენტის და აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე არსებობს სპეციალური საკონსულტაციო მექანიზმები სერბების (Sorbs), ფრიზების (Frisians) და დანიელების (Danes) ეთნიკური ჯგუფებისთვის.

საკონსულტაციო მექანიზმების უმეტესობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზეა მიბმული.⁸⁶ სხვა მხრივ, ეროვნებების მრგვალი მაგიდა (Roundtable of Nationalities) ესტონეთში და თემთა საკონსულტაციო საბჭო კოსოვოში, პრეზიდენტის აპარატის ქვეშ ფუნქციონირებს. ასევე, მექანიზმები შეიძლება იყოს შექმნილი როგორც რეგიონულ, ისე ადგილობრივ დონეზე, რაც ბევრ შემთხვევაში უფრო მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია თემთან სამუშაოდ.⁸⁷

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

ჩარჩო კონვენციის მრჩეველთა კომიტეტის კრიტიკა ძირითადად მიემართება ხოლმე აღნიშნული საკონსულტაციო მექანიზმების სამოქმედო არეალების შეზღუდვას მხოლოდ

⁸⁵ Marc Waller, at 434.

⁸⁶ As it is the case, for instance, in Albania, Austria, Bosnia, Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Germany, Hungary, Ireland, Moldova, Norway, Poland, Portugal, Russia, Slovakia, Slovenia, Spain, and Ukraine.

⁸⁷ For instance, in Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Finland, Germany, Hungary, Russia, Serbia, Spain, and Switzerland.

კულტურულ ღონისძიებებთან დაკავშირებული ფინანსების გადანაწილების საკითხებით (ავსტრია, 2011) ან კულტურული პროექტების მართვით (ესტონეთი 2011, მოლდოვა 2009, რუსეთი, 2011). კომიტეტი მიუთითებს, რომ საკონსულტაციო მექანიზმების საქმიანობა მხოლოდ კულტურული ასპექტებით არ უნდა იყოს შემოფარგლული.

3. საკონსულტაციო მექანიზმების სამართლებრივი გარანტიები

საკონსულტაციო მექანიზმებს, საჭიროა ჰქონდეთ გარკვეული სამართლებრივი სტატუსი, რათა არ არსებობდეს კითხვები და ბარიერები მის ეფექტიან მუშაობასთან, სტრუქტურასთან, შემადგენლობასა და მოქმედების არეალთან დაკავშირებით. იმისათვის, რათა გარანტირებული იყოს ამგვარი მექანიზმების ეფექტიანი და მდგრადი ოპერირება, ჩარჩო კონვენციის მრჩველთა კომიტეტი მოუწოდებს სახელმწიფოებს, რომ **შექმნან ამგვარი მექანიზმების ჩამოყალიბებული სამართალსუბიექტობა** - განსაზღვრონ მისი ინსტიტუციური პოზიცია, გაწერონ რეგულარული და მუდმივი ფუნქციები შესაბამის კანონებში.⁸⁸ ამგვარად ჩამოყალიბებული ეროვნულ უმცირესობათა საბჭო რუმინეთში - მთავრობის ქვეშ არსებული საკონსულტაციო მექანიზმი, რომელიც 2001 წელს დაფუძნდა, აერთიანებს მთავრობის ქვეშ არსებულ სხვადასხვა აღმასრულებელ სტრუქტურას.

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

FCNM მრჩველთა კომიტეტი აცხადებს, რომ კანონის დონეზე საკონსულტაციო მექანიზმებზე ჩანაწერები არათუ სასურველი, აუცილებელიც კია საკონსულტაციო პროცესის ეფექტიანობისა და სერიოზულობის მისაღწევად.⁸⁹ კომიტეტს არაერთხელ გაუკრიტიკებია უმცირესობათა საკონსულტაციო მექანიზმების არარსებობა ან მათი კანონის დონეზე რეგულაციის ნაკლებობა (სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა).

მანდატი

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

⁸⁸ Marc Weller, pg 435.

⁸⁹ Marc Weller, pg 436.

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

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

დაფუძნება და შემადგენლობა

ლუნდის რეკომენდაციების თანახმად, საკონსულტაციო ორგანოების შემადგენლობა უნდა ასახავდეს მის ზოგად მიზნებს და ხელს უწყობდეს უმცირესობების ინტერესების ეფექტიან კომუნიკაციას.⁹⁰ გარდა ამისა, მოლდოვისთვის მიცემულ რეკომენდაციაში, მრჩეველთა კომიტეტი აღნიშნავს, რომ საკონსულტაციო საბჭოებში ყურადღება უნდა მიექცეს მონაწილეთა „ჩართულობას“ და „წარმომადგენლობითობას“.⁹¹

უმცირესობის და ხელისუფლების წარმომადგენლებს შორის ბალანსი დაცული იყოს საკონსულტაციო მექანიზმის ტიპის/სახეობის მიხედვით. ცხადია, იმგვარ მექანიზმებში, რომლებიც მხოლოდ უმცირესობის წარმომადგენლებს აერთიანებთ, სახელმწიფოს ოფიციალური წარმომადგენლები პრაქტიკულად არ მონაწილეობენ - მაგალითად, უმცირესობის თვითმმართველობებში, როგორცაა SAMI პარლამენტი.

იმ საკონსულტაციო მექანიზმებში/საბჭოებში, რომლებიც მოიცავს სახელმწიფოს წარმომადგენლებსაც და უმცირესობის ორგანიზაციების წარმომადგენლებსაც, საუკეთესო პრაქტიკა მიუთითებს, რომ უმცირესობის წარმომადგენლები უმრავლესობაში უნდა იყვნენ, ან როგორც მინიმუმ, მათი თანაბარი რაოდენობა მაინც უნდა იყოს წარმოდგენილი.⁹²

ამგვარი საჭიროება, მაგალითად, ნათლად გამოვლინდა FCNM მრჩეველთა კომიტეტის მიერ გერმანიის მეორე სახელმწიფო ანგარიშის განხილვისას. გერმანიის განცხადებით, სერბების საკონსულტაციო საბჭოში სერბი თემის წარმომადგენლები უმცირესობაში იყვნენ სახელმწიფოს წარმომადგენლებთან შედარებით. შესაბამისად, სერბი უმცირესობის წარმომადგენლებს არ შეეძლოთ ვეტო დაედოთ საკონსულტაციო საბჭოს გადაწყვეტილებებისთვის, რადგან საბჭოს გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლება დაფინანსების მიმართულებით ჰქონდა. სახელმწიფოს გადაწყვეტილებით ამგვარ საკითხებზე ვეტოს დადების უფლებამოსილებას უმცირესობის წარმომადგენლებს ვერ მიანიჭებდნენ. საკონსულტაციო დასკვნაში მითითებულია, რომ სწორედ ამგვარი შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად არის აუცილებელი მთავრობის წარმომადგენლებთან ერთად საბჭოს შემადგენლობაში მყოფ უმცირესობის წარმომადგენლებს ჰქონდეთ ან უმრავლესობა, ან ვეტოს დადების უფლებამოსილება. წინააღმდეგ შემთხვევაში,

⁹⁰ Marc Weller, pg 439.

⁹¹ First opinion on Moldova, para. 88.

⁹² Marc Weller, pg 439.

უმცირესობები რეალურ გავლენას ვერ მოახდენენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე.⁹³ იგივე რეკომენდაცია ჰქონდა მრჩეველთა საბჭოს სლოვაკეთთან მიმართებითაც და საბოლოოდ სლოვაკეთის ეროვნულ უმცირესობათა და ეთნიკურ ჯგუფთა საბჭოში 18-დან 15 წევრი უმცირესობის წარმომადგენელი შეიყვანეს. მსგავსი ზომები გაატარა ჩეხეთმაც.

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

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

საკონსულტაციო ორგანოებში წევრობა შეიძლება იყოს ღია ან ფიქსირებული, ორივეს აქვს თავისი უპირატესობები და სირთულებები, რაც ამ ორგანოს წარმომადგენლობითობას უკავშირდება. ღია წევრობა შეიძლება უკავშირდებოდეს ბევრ რეგისტრირებულ წევრს, რომელიც ურთიერთდაძაბულობის მეტ საფუძველს აჩენს და წარმოშობს ლეგიტიმურობასთან დაკავშირებულ კითხვებს, თუ ვინ შეიძლება ილაპარაკოს მისი თემის სახელით. სახელმწიფო ორგანოები, როგორც წესი, არჩევენ, ისეთ წევრებთან ითანამშრომლონ, რომლებიც ნაკლები კრიტიკით გამოირჩევიან. მეორე მხრივ, ფიქსირებული წევრობა გავლენიანი პირების საკონსულტაციო მექანიზმების მიღმა დატოვების რისკებს აჩენს. არადემოკრატიულად, უმცირესობის თემთან შესაბამისი კონსულტაციების გაუმართავად საბჭოს წევრების დანიშვნის გამო, მრჩეველთა კომიტეტმა თავის პირველ საკონსულტაციო მოსაზრებაში გააკრიტიკა ლიეტუვა.⁹⁴

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

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

იმ შემთხვევებში, როდესაც უმცირესობის ყველა ჯგუფის წარმომადგენლობა შეუძლებელია, კომიტეტი სახელმწიფოებს მოუწოდებს, წარმომადგენლობა როტაციის პრინციპით დაადგინონ (დიდი ბრიტანეთის შემთხვევაში მსგავსი რეკომენდაცია გასცა კომიტეტმა). ასევე, კიდევ ერთი გზა მონაწილეობის გასაზრდელად არის თემატური სამუშაო ჯგუფების შექმნა ძირითადი

⁹³ Germany, second state report, para. 805.

⁹⁴ First opinion Lithuania, para. 79

საკონსულტაციო მექანიზმის გარდა, სადაც თემატურად ის ჯგუფები და წარმომადგენლები ჩაერთვებიან, რომელთაც სპეციფიკური გამოწვევები აქვთ.⁹⁵

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

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

დღის წესრიგის შედგენა

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

გამჭვირვალობა და ღიაობა

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

ქმედებების ეფექტიანობა და თანმიმდევრულობა

დიალოგი უნდა იყოს ინსტიტუციონალიზებული და რეგულარული, შეხვედრები უნდა იყოს ხშირი და არ უნდა იყოს მათ შორის ხანგრძლივი ჩავარდნები. წევრების ხშირი და არარეგულარული ცვალებადობა ასევე კრიტიკის საგანია. საკონსულტაციო მექანიზმებს უნდა ჰქონდეთ ადეკვატური რესურსები და ინფრასტრუქტურა. მრჩეველთა კომიტეტი ხშირად აკრიტიკებს ისეთ საკონსულტაციო მექანიზმებს, რომელთა შეხვედრებიც არ არის ხშირი,

⁹⁵ UK, ACFC/OP/II(2007) 003 para. 243.

რეგულარული და სადაც არ არსებობს მუდმივი დიალოგის მექანიზმი უმცირესობებისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე.⁹⁶

საქმიანობისთვის საჭირო რესურსები

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

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

4. საერთაშორისო გამოცდილება

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

ევროპის საბჭოს ჩარჩო კონვენციის წევრი ქვეყნების პრაქტიკაში შეინიშნება უმცირესობების საკონსულტაციო მექანიზმებთან დაკავშირებული რეგულაციების იშვიათობის ზოგადი ტენდენცია. შესაბამისად, ისინი ვერ ქმნიან სპეციალიზებულ, პირდაპირ და ინსტიტუციონალიზებულ საკონსულტაციო სტრუქტურებს. **FCNM მრჩეველთა კომიტეტი ჩარჩო კონვენციის აღსრულების მონიტორინგის დროს, ხშირად მიუთითებდა სახელმწიფოებს ისეთ სერიოზულ დარღვევებზე, როგორიც არის საკონსულტაციო მექანიზმებში წევრთა არჩევის ბუნდოვანი პროცესი, გამჭვირვალობის და ლეგიტიმურობის ნაკლებობა, გარე მოსაზრებების გაფილტვრა, დისფუნქციურობა, შეხვედრების არარეგულარულობა, აქტივობების არათანმიმდევრულობა და ფინანსური მხარდაჭერის არქონა.**⁹⁷ ამ მექანიზმებს, სახელმწიფოები, როგორც წესი, არ აღიქვამენ სერიოზულად, თუმცა ხელისუფლების ჩართულობის და თანამშრომლობის გარეშე, საკონსულტაციო მექანიზმები არაეფექტიანია და მხოლოდ ფასადს ქმნის სახელმწიფოსთვის უმცირესობების დაცვის რეჟიმის არსებობის თვალსაზრისით.⁹⁸

⁹⁶ First opinion on Ukraine, para. 72.

⁹⁷ ECMI handbook, Compilation of lectures, Participation of Minorities in Public Life pg 56.

⁹⁸ ibid.

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

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

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

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

გარდა ამისა, ფინეთში 1998 წლიდან ფუნქციონირებს ეთნიკური უმცირესობის მრჩეველთა საბჭო/ბორდი (Advisory Board for Ethnic Relations (ETNO)). მთავრობა ნიშნავს საბჭოს წევრებს და

ოპერირებს იუსტიციის სამინისტროს სტრუქტურაში. მთავარი მიზანია, იმიგრანტებს, ეთნიკურ უმცირესობებს, საჯარო მოხელეებს, პოლიტიკურ პარტიებს და სამოქალაქო სექტორს შორის დიალოგის ფორმატის და თანამშრომლობის გაძლიერება. 4 წელიწადში ერთხელ ინიშნება 34 ადამიანი და ისინი არიან ექსპერტები მიგრაციის, ინტეგრაციის, დისკრიმინაციის აკრძალვის მიმართულებით, ასევე წარმოადგენენ სხვადასხვა ენობრივ, რელიგიურ და კულტურულ თემს ფინეთში. ბორდს შეუძლია წარადგინოს რეკომენდაციები და ინიციატივები, მაგალითად, საკანონმდებლო რეფორმის დროს. ეროვნულ მრჩეველთა ბორდს ჰყავს 7 რეგიონული ბორდი.

ნორვეგიაში, ფინეთის მსგავსად, არის ე.წ. Kontaktforums, რომელიც არის ფორუმი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და უმცირესობებს შორის შეხვედრისთვის. როგორც წესი, ზოგადი შეხვედრები ყოველწლიურად იმართება, ისევე როგორც ცალკე შეხვედრები თითოეულ ეთნიკურ უმცირესობასთან. კიდევ ერთი დიალოგის ფორმატი ნორვეგიაში, არის ე.წ. KIM, ეს არის კომიტეტი, რომელსაც ნიშნავს ნორვეგიის მთავრობა უმცირესობებთან დიალოგის მხარდასაჭერად. კომიტეტში ინიშნება 35 ადამიანი 4 წელიწადში ერთხელ. ისინი წარმოადგენენ იმიგრანტთა თემებზე მომუშავე ორგანიზაციებს, პოლიტიკურ პარტიებს, ცენტრალურ საჯარო ადმინისტრაციას და მუნიციპალურ ერთეულებს.

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

შვედეთი:

უმცირესობებისთვის, გარდა SAMI მოსახლეობისა, შვედეთში არ არის შექმნილი არცერთი საკონსულტაციო მექანიზმი, თუმცა შვედეთი აქტიურად იყენებს ad hoc კონსულტაციების პრაქტიკას. ეს მექანიზმი FCNM მრჩეველთა საბჭომ არ შეაფასა ეფექტიან მექანიზმად და რეკომენდაცია გაუწია, შექმნილიყო სპეციალური კონსოლიდირებული სტრუქტურები ასეთი კონსულტაციებისთვის.⁹⁹

რუმინეთი:

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

⁹⁹ See Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, "Opinion on Norway" (Council of Europe, Strasbourg, 2002), at <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Norway_en.pdf>

საბჭოს ფუნქციებში შედის საკანონმდებლო ინიციატივების წამოყენება, ეროვნულ უმცირესობათა სოციალური და კულტურული ცხოვრების გასაუმჯობესებლად შესაბამისი ინიციატივების წამოყენება, საბჭოს ასევე შეუძლია წარმოადგინოს ინიციატივები განათლების მიმართულებით და სხვა ადმინისტრაციული ზომების გაუმჯობესების თვალსაზრისით. საბჭო იკრიბება პლენარულ სხდომებზე სამ თვეში ერთხელ, ისევე როგორც საბჭოს სხვა ქვეკომიტეტები (განათლების, კულტურის, მასმედიის, ფინანსური საკითხების, კანონმდებლობის, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან ურთიერთობის, და სხვა ქვეკომიტეტები). საბჭოსთან მიმართ FCNM მრჩეველთა კომიტეტის კრიტიკა დაკავშირებული იყო მის წევრობასთან, ვინაიდან საბჭო წევრობის უფლებას აძლევს ერთი უმცირესობის ჯგუფიდან მხოლოდ ერთ წარმომადგენელს და გამორიცხავს პარლამენტში სხვა ორგანიზაციების წარმომადგენლობას. ასევე, ის ფაქტი, რომ საბჭოს არ აქვს სამართლებრივი სტატუსი, თავისი პერსონალი და ადმინისტრაციული შენობა, ნიშნავს იმას, რომ მისი ეფექტიანობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას. გარდა ამისა, მრჩეველთა კომიტეტის მოსაზრებებში განმარტებული იყო, რომ საბჭო ყოველთვის ადეკვატურად არ პასუხობს უმცირესობათა საბჭოს რჩევებს, როდესაც იღებს ახალ კანონმდებლობას და ამით აზიანებს უმცირესობების უფლებებს.¹⁰⁰

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

მოლდოვა:

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

სერბეთის გამოცდილება:

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

¹⁰⁰ ECMI, Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, 2015. pg, 31.

- 1) საპარლამენტო სამუშაო ორგანოები - სპეციალური საპარლამენტო ბორდი, რომელსაც აქვს უფლებამოსილება, იმუშაოს ეთნიკური უმცირესობების უფლებებზე ექსკლუზიურად ან ზოგად უფლებებთან ერთად. ამგვარი მექანიზმის დანერგვის მთავარი ამოცანაა, უზრუნველყოს უმცირესობების ზეგავლენა კანონმდებლობაზე. ამგვარი ორგანოების არსებობა, როგორც წესი, გულისხმობს რეგულარულ კომუნიკაციას ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებთან და შესაბამის ორგანოებთან, რომლებიც საჭიროა პრობლემებისა და მათი გადაჭრის გზების გამოსაკვეთად. მას ასევე ეკისრება საპარლამენტო კონტროლის ფუნქცია. ამ ორგანოების მუშაობის ხარისხი მეტწილად დამოკიდებულია თემის წარმომადგენლების მიერ შესაბამისი აქტუალური საკითხების წამოყენებაზე. მნიშვნელოვანია, რომ საბჭოს შემადგენლობაში უმცირესობები აქტიურად იყვნენ წარმოდგენილნი, მაგალითად, შეიძლება დაკონკრეტდეს უმცირესობებს მიკუთვნებული წევრების მინიმალური რაოდენობა.

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

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

საბჭოს წევრები შეიძლება ორი გზით იყვნენ არჩეული - პირდაპირი ან არაპირდაპირი წესით. უმცირესობები თვითონ წყვეტენ მოდელს. ორივე მოდელი მოითხოვს საარჩევნო სიების წინასწარ ფორმირებას. გადაწყვეტილებას არჩევნების შესახებ იღებს

სახელმწიფოს შესაბამისი უწყება და სამინისტრო ახორციელებს ამ არჩევნების ადმინისტრირებას.

საბჭოები ფინანსდება ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან, ასევე შეუძლიათ მიმართონ დონორებსაც. როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, საბჭოს მუშაობისთვის, ინსტიტუციის მხარდაჭერად და ორგანიზაციული მიზნებისთვის, საჭიროა ფინანსური რესურსები. სამინისტრო ზედამხედველობს ეროვნულ საბჭოს, ასევე მართავს მის ფინანსურ რესურსებს.

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

5. საკონსულტაციო მექანიზმები საქართველოში

საკონსულტაციო მექანიზმებს არსებითი მნიშვნელობა აქვს პოლიტიკურ დღის წესრიგში ეთნიკური უმცირესობების საჭიროებების, უფლებების და ინტერესების დასაყენებლად და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე მათი გავლენის გასაზრდელად. ამავე დროს, საკონსულტაციო მექანიზმები დელიბერაციისა და ინტერეთნიკური დიალოგის, მშვიდობისა და სოლიდარობის ხელშემწყობი სივრცეებია და მას მნიშვნელოვანი სოციალური დატვირთვაც გააჩნია. თუმცა, მნიშვნელოვანია აღნიშნოს, რომ საკონსულტაციო მექანიზმები უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის ერთ-ერთი ფორმაა და არსებითია სახელმწიფოს ჰქონდეს სხვა სპეციალური მექანიზმები და მიდგომები ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური რეპრეზენტაციისა და მონაწილეობის გასაძლიერებლად. მით უფრო იმ ისტორიულ და პოლიტიკურ მოცემულობაში, როცა დომინანტური პოლიტიკური წესრიგი ეთნიკურ უმცირესობებს სახელმწიფოსთან იდენტიფიკაციის, პოლიტიკური ძალაუფლების, უფლებებისა და რესურსების სამართლიანი გაზიარების სათანადო შესაძლებლობებს არ აძლევს. **სამწუხაროდ, საქართველოში, სადაც ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკასა და საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობა სუსტია, პოლიტიკური მონაწილეობის წამახალისებელი არცერთი სპეციალური მექანიზმი არ არსებობს არც ადგილობრივი თვითმმართველობის, და არც ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე.**¹⁰¹ ამასთან, არსებული საკონსულტაციო მექანიზმები სუსტად უზრუნველყოფენ უმცირესობების ჯგუფების სახელმწიფოსთან რეგულარული და ინსტიტუციონალიზებული დიალოგის ფორმატებს.

ჩვენს რეალობაში ძირითად საკონსულტაციო მექანიზმს საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისთან არსებული ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭო წარმოადგენს, რომელიც 2005 წლიდან

¹⁰¹ მესამე მოსაზრება საქართველოზე, 2019 წ. 7 მარტი, გვ. 7. იხილეთ: <https://rm.coe.int/3rd-op-georgia-en/1680969b56>

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

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან არსებული პლატფორმები ვერ აზღვევს და ავსებს არსებულ სიცარიელეს. ამ უწყებაში მოქმედებს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე შექმნილი სამთავრობო კომისია, რომელსაც არსებითად არა საკონსულტაციო, არამედ საკოორდინაციო მანდატი აქვს (და ამდენად არც კი შეიძლება ჩაითვალოს საკონსულტაციო მექანიზმად). კომისიის შემადგენლობაში შედიან სხვადასხვა სახელმწიფოს ცენტრალური უწყებების და თვითმმართველობების წარმომადგენლები.¹⁰² კომისიის ძირითადი ამოცანებია: ა) სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების კოორდინაცია/ხელშეწყობა; ბ) სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშგება და შეფასება; გ) სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით წინადადებებისა და რეკომენდაციების მომზადება; ასევე, სამოქალაქო ინტეგრაციის პროცესში მიმდინარე აქტუალური საკითხების განხილვა. სამთავრობო კომისიას ორგანიზებული აქვს სხვადასხვა სამუშაო-თემატური ჯგუფი. ისინი პერიოდულად თავად აპარატის ინიციატივით იკრიბებიან და რეგულარული წესით არ ფუნქციონირებენ. 2019 წლის იანვრიდან სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან ჩამოყალიბდა საკონსულტაციო საბჭო, რომელშიც მონაწილეობენ უმცირესობის და ექსპერტული წრეების

¹⁰² იხ. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №122, 2020 წ. 20 თებერვალი.

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

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

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

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

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

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

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმები მიზნად ისახავს ყველა მოქალაქის, მათ შორის, ეთნიკური უმცირესობების საჭიროებების და წუხილების მუნიციპალიტეტში გადაწყვეტილების მიმღებ პირებამდე მიტანას. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული მექანიზმები ადგილობრივ დონეზე სუსტად მუშაობს და რეალური მონაწილეობის და დემოკრატიის პლატფორმებად არ არის ქცეული. ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად და ტრადიციულად დასახლებულ რეგიონებში ამას ემატება სისტემური გამოწვევები (ენის პოლიტიკა, ენის ცოდნა, დემოკრატიული პრაქტიკების სუსტი გამოცდილება, სუსტი რეპრეზენტაცია, გაუცხოების და უნდობლობის მაღალი დონე, სოციალური ფრუსტრაცია და ა.შ.), რომლებიც ამგვარი მექანიზმების ეფექტიან და რეალურ მუშაობას კიდევ უფრო ართულებს. თუმცა იმ კრიტიკის მიუხედავად, რაც ამ მექანიზმების მუშაობას შეიძლება მიემართებოდეს,¹⁰³ იმ რეგიონებში, სადაც ეთნიკური უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ, უმცირესობებისთვის ცალკე საკონსულტაციო მექანიზმები არ არსებობს, რომელიც ადგილზე მათ საჭიროებებსა და

¹⁰³ იხ: ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის გაძლიერება მარნეულის მუნიციპალიტეტში, <https://emc.org.ge/ka/products/etnikuri-umtsiresobebis-politikuri-monatsileobis-gadzliereba-marneulis-munitsipalitetsi>; დასახლების საერთო კრებები - მოჩვენებითი დემოკრატია რეალური დემოკრატიის ნაცვლად: EMC მარნეულის მუნიციპალიტეტს მიმართავს: <https://emc.org.ge/ka/products/dasakhlebis-saerto-krebebi-mochvenebiti-demokratia-realuri-demokratiis-natsvlad-emc-marneulis-munitsipalitets-mimartavs>

უფლებებზე ორიენტირებული პოლიტიკის გატარებისა და ინტერეთნიკური დიალოგის პლატფორმა გახდებოდა.

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

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

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

3. ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების პოლიტიკა - საერთაშორისო პრაქტიკების მიმოხილვა

ავტორი: ეკატერინე წურწუშია

1. შესავალი და კონტექსტის აღწერა

დასაქმების პოლიტიკა საქართველოში სუსტი და ფრაგმენტულია. მისი განვითარების ნიშნები ჩვენს რეალობაში 2012 წლიდან, ევროკავშირთან თანამშრომლობისა და ასოცირების პროცესის კვალდაკვალ გაჩნდა. ამ მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები, მათ შორის, მოიცავდა შრომის ბაზრის ფორმირების სტრატეგიის შემუშავებას, სამუშაოს მაძიებელთა რეგისტრაციის ერთიანი პორტალის შექმნას, 2014 წლიდან პროფესიული მომზადება-გადამზადების მასშტაბური პროგრამის ამუშავებას. ამ მცდელობების მიუხედავად, დასაქმების პოლიტიკა არ ეფუძნება სათანადო კვლევებს, სისტემური ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიასა და მიწოდების მხარის და მოთხოვნის მხარის ინტერვენციებს შორის სათანადო ბალანსის დაცვის პრინციპს. ამასთანავე, იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანაში არ არსებობს ინდუსტრიული პოლიტიკა, რომელიც ეკონომიკის სტრუქტურის არსებით გარდაქმნასა და სახელმწიფოს მიერ გარკვეული ეკონომიკური დარგების სისტემური და თანმიმდევრული მხარდაჭერის პოლიტიკების, მათ შორის, ეკონომიკურ, ფინანსურ პოლიტიკასთან ბმაში დასაქმების პროგრამების გატარებას გულისხმობს, უმუშევრობის კუთხით ქვეყანაში მდგომარეობა არსებითად არ იცვლება. ოფიციალური მონაცემებით, საქართველოში უმუშევრობის მაჩვენებელი 2018 წელს 12.7%-ს შეადგენდა.¹⁰⁴ თუმცა ეს მაჩვენებელი, სავარაუდოდ, გაცილებით მაღალია, რადგან თვითდასაქმებულები, საერთაშორისო სტანდარტის მიხედვით, დასაქმებულებად მოიაზრებიან და შესაბამისად, უმუშევართა რიგებში არ ხვდებიან. თვითდასაქმებულები საქართველოში დასაქმებულთა ნახევარს შეადგენენ (48% 2018 წელს). ამ უკანასკნელთა აბსოლუტური უმრავლესობა კი, ნატურალური მეურნეობით არის დაკავებული, ღარიბი ფერმერია, რომელიც ხშირ შემთხვევაში მინიმალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებასაც ვერ ახერხებს.¹⁰⁵

ცხადია, რომ არსებული რეალობა ორმაგად აზიანებს ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების პროცესს, რადგან განათლებაზე, სახელმწიფო სერვისებზე, მათ შორის, მხარდამჭერ ეკონომიკურ პროგრამებზე მწირი ხელმისაწვდომობის, სუსტი ენის კომპეტენციებისა და ენის პოლიტიკაში უმცირესობების ენის რადიკალური გამოტოვების, დისკრიმინაციული გარემოს გამო, მათთვის რთული ხდება სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში ჩართვა და მონაწილეობა. სამოქალაქო ინტეგრაციის და ეროვნებათშორისი ურთიერთობების ცენტრის (CCIIIR) 2017 წლის კვლევა, რომელიც 1+4 პროგრამის ბენეფიციარებთან ჩატარდა, აჩვენებს, რომ გამოკითხულთა 50,8% მათი დასაქმების ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად დამსაქმებლის მიკერძოებულ/ნეგატიურ დამოკიდებულებას მიიჩნევს. გამოკითხულთა 54% კი აცხადებს,

¹⁰⁴ საქსტატის მონაცემები, ხელმისაწვდომია: <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/38/dasakmeba-da-umushevroba>

¹⁰⁵ დასაქმების პოლიტიკა განვითარების კონტექსტში, EMC, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/dasakmebis-politika-sakartveloshi>

რომ დასაქმების ბაზარზე ეთნიკური უმცირესობებისთვის საშეღავათო პოლიტიკა უნდა არსებობდეს.¹⁰⁶

ეთნიკური უმცირესობების დასაქმება პრობლემურია საჯარო სამსახურშიც. მწვანე კავკასიის კვლევის მიხედვით, ეთნიკური უმცირესობები ქვემო ქართლის მუნიციპალიტეტების საჯარო მოხელეების მხოლოდ 17%-ს შეადგენენ, მაშინ როცა ისინი რეგიონის 49%-ს წარმოადგენენ. საყურადღებოა, რომ მოსახლეობის რაოდენობასა და საჯარო მოხელეების რაოდენობას შორის ყველაზე დიდი დისპროპორცია მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტებში ჩანს. კვლევის მიხედვით, ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობაში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების რაოდენობასა (69%) და მერიის ადმინისტრაციაში მათ ხვედრით წილს (11%) შორის დისბალანსი 58%-ია. მარნეულის მუნიციპალიტეტში კი ეს რიცხვი 54%-ია.¹⁰⁷ ამ მძიმე მოცემულობის მიუხედავად, ფრაგმენტული პროგრამების მიღმა (სტაჟირების პროგრამა 1+4 პროგრამის მონაწილეებისთვის) სახელმწიფოს არ აქვს ქმედითი მიდგომები და პოლიტიკა ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების ხელშესაწყობად ამ სექტორში, მათ შორის, ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში მოქმედ ადმინისტრაციულ ორგანოებში.

ეთნიკური უმცირესობების დიდი ნაწილი მეტწილად შინა მეურნეობაშია ჩართული. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის 2019 წლის მოსახლეობის რეგიონულ ჭრილში ეკონომიკური აქტივობის განაწილების მიხედვით, თვითდასაქმებულთა პროცენტული მაჩვენებელი შრომისუნარიან მოსახლეობაში უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში, კერძოდ, ქვემო ქართლსა (თვითდასაქმება 51%) და სამცხე-ჯავახეთის (თვითდასაქმება 63%) რეგიონში მნიშვნელოვნად მაღალია.¹⁰⁸ საქსტატის მიხედვით, 2017 წელს უმუშევარი იყო საქართველოს მოსახლეობის 13.9%. ეს პროცენტული მაჩვენებელი ეთნიკურ უმცირესობებში 23.7%-მდე იზრდება, რაც თითქმის ორჯერ აღემატება ზოგად მაჩვენებელს საქართველოს მოსახლეობაში.

უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო რამდენიმე წელია შეინიშნება გარკვეული გააქტიურების ტენდენცია ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების ხელშეწყობის პოლიტიკის კუთხით, კერძოდ, სოციალური მომსახურების სააგენტოს დასაქმების ხელშეწყობის პროგრამები, სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიისა და 2015-2020 წწ. სამოქმედო გეგმა და სტაჟირება საჯარო სამსახურებში ქართულ ენაში მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამით (1+4) მოსარგებლე პირებისათვის. თუმცა ეს პროგრამები, დეკლარირებულ, ფორმალურ ხასიათს ატარებს, არ არის თანმიმდევრული პოლიტიკის ნაწილი, არ მოიცავს პრობლემის გადაწყვეტის ძირეულ მექანიზმებს და, შესაბამისად, პრობლემის გამოსწორებისთვის ფრაგმენტულ ჩარევას უფრო წააგავს. ის, რომ არ არსებობს კვლევაზე დაფუძნებული სტატისტიკური მონაცემები, თუ რამდენად წარმომადგენლობითია უმცირესობების ჯგუფები ცალკეული სფეროების მიხედვით,

¹⁰⁶ სამოქალაქო ინტეგრაციის და ეროვნებათშორისი ურთიერთობების ცენტრის (CCIIR) კვლევა, 2017, ხელმისაწვდომია https://cciir.ge/images/pdf/CCIIR%20research%20report_2017.pdf

¹⁰⁷ მწვანე კავკასია, 2016, ხელმისაწვდომია: http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2017/01/Minorities-in-Kvemo-Kartli-Municipal-Administrations_-research-presentation-16092016.pdf

¹⁰⁸ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური - 15 წლის და უფროსი ასაკის მოსახლეობის განაწილება ეკონომიკური აქტივობის მიხედვით რეგიონულ ჭრილში 2003-2019.

მიუთითებს იმაზე, რომ სახელმწიფომ არც კი იცის, რა მიმართულებით უნდა გადადგას ნაბიჯები უმცირესობათა დასაქმების ხელშესაწყობად.

ცხადია, რომ ეს რეალობა აღრმავებს ეთნიკური უმცირესობების ეკონომიკურ მოწყვლადობას და სოციალურ ექსკლუზიას და სახელმწიფოს მხრიდან პოზიტიური ჩარევისა და სათანადო პოლიტიკების გატარების აუცილებლობას აყენებს დღის წესრიგში.

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების პოლიტიკის რელევანტური გამოცდილებების მიმოხილვა, რომელიც შეიძლება გახდეს საინტერესო რესურსი სახელმწიფოსთვის დასაქმების პოლიტიკაში ეთნიკური უმცირესობების სპეციალური საჭიროებების გააზრებისა და დამატებითი მხარდამჭერი პოლიტიკების გატარების პროცესში.

2. დასაქმების პოლიტიკის კლასიფიკაციები

დასაქმების პოლიტიკა შეიძლება განვსაზღვროთ, როგორც იმ პროგრამების, ღონისძიებებისა და მომსახურებების ნაკრები, რომელთა საშუალებითაც სახელმწიფო ცდილობს გაზარდოს ქვეყანაში დასაქმების მაჩვენებელი. ევროკავშირის სტატისტიკის სამსახურის - ევროსტატის - კლასიფიკაციის მიხედვით, დასაქმების (იმავე შრომის ბაზრის) პოლიტიკა განმარტებულია, როგორც „სახელმწიფოს ჩარევა შრომის ბაზარზე, რომლის მთავარ მიზანს წარმოადგენს მისი ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და უთანასწორობების დაძლევა“.¹⁰⁹

დასაქმების პოლიტიკის სხვადასხვა კლასიფიკაცია არსებობს. ყველაზე გავრცელებულია განსხვავება, ერთი მხრივ, დასაქმების აქტიურ და პასიურ პოლიტიკასა და, მეორე მხრივ, „მიწოდების მხარისა“ და „მოთხოვნის მხარის“ პოლიტიკას შორის. დასაქმების პასიური პოლიტიკა გულისხმობს უმუშევართა ფინანსურ მხარდაჭერას უმუშევრობის პერიოდში; მისი ძირითადი ინსტრუმენტია უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა. ხოლო აქტიური პოლიტიკა გულისხმობს დასაქმების საჯარო სამსახურების მიერ უმუშევართათვის დასაქმების სხვადასხვა სერვისის შეთავაზებას, რომელიც, მაგალითად, მოიცავს კონსულტირებას, ტრენინგს (რეკვალიფიკაციის კურსებს) და ა.შ. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ შრომის ბაზრის როგორც პასიური, ისე აქტიური პოლიტიკის ძირითადი ზომები მიწოდების მხარის დასაქმების პოლიტიკაა. ეს უკანასკნელი გულისხმობს იმას, რომ ძალისხმევა მიმართულია უმუშევრებზე, მათი უნარების და კომპეტენციების გაძლიერებაზე, კონსულტირებასა და ზოგადად დახმარებაზე, რომ ისინი მარტივად დაბრუნდნენ შრომის ბაზარზე. სწორედ მიწოდების მხარის დასაქმების პოლიტიკაა დღეს დომინანტური როგორც განვითარებულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში.¹¹⁰

რაც შეეხება „მოთხოვნის მხარის“ დასაქმების პოლიტიკას, იგი გულისხმობს სამუშაო ადგილების შექმნისკენ მიმართულ სახელმწიფო ინტერვენციებს. ამაში, პირველ რიგში,

¹⁰⁹ დასაქმების პოლიტიკა განვითარების კონტექსტში, EMC, 2020, ხელმისაწვდომია:

<https://emc.org.ge/ka/products/dasakmebis-politika-sakartveloshi>

¹¹⁰ დასაქმების პოლიტიკა განვითარების კონტექსტში, EMC, 2020, ხელმისაწვდომია:

<https://emc.org.ge/ka/products/dasakmebis-politika-sakartveloshi>

მოიაზრება მეწარმეობის განვითარების ხელშემწყობი პროგრამები, დასაქმების საჯარო პროგრამები, სუბსიდირების პროგრამები და ა.შ.¹¹¹

აქვე უნდა ითქვას, რომ „მოთხოვნის მხარის“ დასაქმების პოლიტიკა თვისებრივად განსხვავდება ინდუსტრიული პოლიტიკისაგან. ამ უკანასკნელში იგულისხმება მაკროეკონომიკური პოლიტიკა, რომელიც ქვეყნის ეკონომიკის სტრუქტურის ცვლილებას ისახავს მიზნად. „დასაქმების პოლიტიკისაგან“ განსხვავებით, ინდუსტრიული პოლიტიკა გაცილებით მასშტაბური პროექტია და მიზნად ისახავს ეკონომიკის ძირეულ გარდაქმნას. ამ პროცესში სახელმწიფოს მხრიდან მიზანმიმართულად ხორციელდება გარკვეული ეკონომიკური დარგების მხარდაჭერა, რომელიც შესაბამის საექსპორტო, ფინანსურ და იმპორტის პოლიტიკასთან კომბინაციაში მიმდინარეობს.¹¹²

3. რელევანტური სამართლებრივი ჩარჩო

საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლი და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონის პირველი მუხლი აწესებს ნებისმიერი, მათ შორის, ეთნიკური/ეროვნული ნიშნით დისკრიმინაციის აღმოფხვრის ვალდებულებას. ამასთან, საქართველოს შრომის კოდექსით განსაზღვრულია, რომ შრომით და წინასახელშეკრულებო ურთიერთობებში, მათ შორის, ვაკანსიის შესახებ განცხადების გამოქვეყნებისას და შერჩევის ეტაპზე, აკრძალულია ნებისმიერი სახის დისკრიმინაცია, მათ შორის, ეთნიკური ნიშნითაც.¹¹³ კოდექსი ასევე განსაზღვრავს შრომითი დისკრიმინაციის ცნებას, ფორმებს, დისკრიმინაციის აკრძალვის ფარგლებს. კოდექსში ასევე აღნიშნულია, რომ დისკრიმინაციად არ მიიჩნევა განსაკუთრებული ღონისძიებები, რომლებიც ხორციელდება იმ პირთა საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად, რომლებიც, ჩვეულებრივ, აღიარებულია, რომ ასაკის, სქესის, შეზღუდული შესაძლებლობის, ოჯახური პასუხისმგებლობის, სოციალური ან კულტურული სტატუსის გათვალისწინებით, განსაკუთრებულ დაცვას ან მხარდაჭერას საჭიროებენ.¹¹⁴ კოდექსის მე-9 მუხლი უფრო დეტალურად განსაზღვრავს გონივრული მისადაგების წესს შშმ პირებთან მიმართებით, როდესაც დამსაქმებელი ვალდებულია, თანაბარი მოპყრობის მიზნით, ხელი შეუწყოს შშმ პირთა კვალიფიკაციის ამაღლებას, კარიერულ წინსვლას და სხვ. აქედან გამომდინარე, კოდექსში არ არის განსაზღვრული ეთნიკური ნიშნით განსხვავებულ პირთა საჭიროებები, რომლებიც დასაქმების პროცესს შეიძლება აბრკოლებდეს.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად აწესრიგებს პროფესიული საჯარო მოხელის დასაქმების, ასევე, მუნიციპალიტეტებში საჯარო მოსამსახურეთა სამოხელეო სამართლებრივ ურთიერთობებს, მხოლოდ კანონის წინაშე თანასწორობის შესახებ ზოგადი ჩანაწერით შემოიფარგლება, და არ განსაზღვრავს რაიმე სპეციალურ ზომას/ღონისძიებას, რომელიც ხელს შეუწყობდა ეთნიკური უმცირესობების საჯარო სამსახურში (ცენტრალურ თუ ადგილობრივ დონეზე) დასაქმებას.

საქართველოს კანონმდებლობაში ეთნიკური უმცირესობების დასაქმებასთან დაკავშირებით უფრო სპეციალური ჩანაწერები არ გვხვდება, რაც საფუძველშივე აბრკოლებს უმცირესობების

¹¹¹ იქვე.

¹¹² იქვე.

¹¹³ საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 2(3).

¹¹⁴ საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 8.

დასაქმების მხარდაჭერას როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში. მიუხედავად ამისა, საქართველოს მიერ ნაკისრი სხვადასხვა საერთაშორისო ვალდებულება და საერთაშორისო სასამართლოების მიერ დადგენილი სტანდარტები ამ ზოგადი ჩანაწერების შემავსებლად უნდა განვიხილოთ.

საინტერესო განმარტებებს გვთავაზობს ევროპის საბჭოს რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ბრძოლის კომისია (ECRI) შრომით ურთიერთობებში დისკრიმინაციის აღმოფხვრასთან დაკავშირებით. აღნიშნულ ურთიერთობებში ეთნიკური ნიშნით დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად, ECRI სახელმწიფოებს მოუწოდებს, მიიღონ შესაბამისი ზომები დასაქმების სფეროში დისკრიმინაციული ბარიერების აღმოსაფხვრელად, მათ შორის, უზრუნველყონ სწავლება და მომზადება ადამიანური რესურსებისა და მენეჯმენტის პერსონალისთვის ეთნიკურად, რელიგიურად და ლინგვისტურად განსხვავებულ თანამშრომლებთან ინტერაქციის მხარდასაჭერად, და ამ გზით რასობრივი/ეთნიკური ნიშნით დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად. შრომით ურთიერთობებში დისკრიმინაციის აღმოფხვრის ვალდებულება, ამ რეკომენდაციის თანახმად, ეკისრება როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორს და მეტიც, დამსაქმებელს აქვს პოზიტიური ქმედების ვალდებულებაც, დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად.¹¹⁵

ეთნიკურ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის საკონსულტაციო კომიტეტის საქართველოს შესახებ 2019 წლის მოხსენების ერთ-ერთ რეკომენდაციაში, კომიტეტი ხელისუფლებას მოუწოდებს, მიმართოს ძალისხმევა ეთნიკური უმცირესობებისათვის შრომის ბაზარზე თანასწორ წვდომასთან დაკავშირებით.¹¹⁶ მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის ჩარჩო კონვენციაში არ არსებობს სპეციალური ჩანაწერი უმცირესობათა დასაქმების ხელშეწყობის მიმართულებით სახელმწიფოს ვალდებულებების შესახებ, კონვენციის მე-15 მუხლი საკონსულტაციო კომიტეტის მიერ ხშირად განიმარტება და გამოიყენება ამ მიმართულებითაც. კერძოდ, ამ მუხლის მიხედვით, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან შექმნან საჭირო პირობები უმცირესობების ეფექტიანი მონაწილეობისთვის საზოგადოებრივ, კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში. მონაწილეობის უფლება არ განიხილება მხოლოდ არჩევით ორგანოებში წარმომადგენლობის უფლებად, ან უმცირესობათა საკონსულტაციო მექანიზმების შექმნის ვალდებულებად. აქ საკონსულტაციო კომიტეტი ასევე მოიაზრებს საჯარო და ეკონომიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლებასაც. ამ თვალსაზრისით, კომიტეტის რეკომენდაციები ხშირად ეხება ხოლმე სპეციალური ზომების მიღების საკითხს, რომელიც უმცირესობათა დასაქმებას შეუწყობს ხელს. კერძოდ, ეს სპეციალური ზომები შეიძლება მოიცავდეს უმცირესობათა საგანმანათლებლო ან გადასამზადებელ საჭიროებებს, როგორც საჯარო, ისე კერძო მიმართულებით, იმისათვის, რათა ეს ჯგუფები იყვნენ თანაბარ პირობებში სხვა კანდიდატებთან, ცალკეული პოზიციების დასაკავებლად.¹¹⁷ მესამე ციკლის ფარგლებში საქართველოსთან მიმართებით გაცემული რეკომენდაცია დასაქმების სფეროში თანაბარი შესაძლებლობების შექმნასთან დაკავშირებით, სწორედ საჯარო და ეკონომიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლებას უკავშირდება.

¹¹⁵ EMC, (2019), ეთნიკური უმცირესობების უფლებებთან დაკავშირებული საერთაშორისო სტანდარტების მიმოხილვა, გვ. 67.

¹¹⁶ Council of Europe - ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, third opinion on Georgia (2019) -p.43

¹¹⁷ კომიტეტის რეკომენდაციები ალბანეთთან მიმართებით, მეორე ციკლი. 2008.

4. საერთაშორისო გამოცდილებების მიმოხილვა

გაერთიანებული სამეფო

ინსტიტუციურ რასიზმთან და უმცირესობების ცხოვრების დაბალ დონესთან გასამკლავებლად, გაერთიანებულ სამეფოს არადომინანტი ჯგუფების ინკლუზიისათვის, ოთხი ძირითადი მიდგომა აქვს:

- **საკანონმდებლო მიდგომა**, რომელიც საშუალებას აძლევს უმცირესობებს სასამართლოსა და ინდუსტრიული ტრიბუნალებისათვის მიმართვის გზით გაასაჩივრონ დამსაქმებელი ორგანიზაციების დისკრიმინაციული ქმედებები და მოითხოვონ კომპენსაცია. აღსანიშნავია, რომ გაერთიანებულ სამეფოში მოქმედი 1976 წლის რასობრივი ურთიერთობების აქტის მოქმედების არეალი მოიცავს უშუალოდ დასაქმების სფეროში არსებულ დისკრიმინაციულ დარღვევებსაც, რომელიც წლების განმავლობაში გაფართოვდა, დაკონკრეტდა და განმარტა დისკრიმინაციულ ქმედებად, როგორც სამსახურში აყვანის პროცესში არსებული უთანასწორო ტენდენციები, ასევე შეეხო აყვანილი თანამშრომლების დაწინაურების ნაწილსაც. ამას გარდა შექმნა დაცვითი მექანიზმები საცხოვრისის და სხვა ძირითადი მომსახურებების პაკეტის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებითაც.

ინდუსტრიულ ტრიბუნალს თავმჯდომარეობს მთავარი იურისტი და ორი მოწვეული პირი მშრომელთა და დამსაქმებელთა ორგანიზაციებიდან. ინდუსტრიული ტრიბუნალის მიერ სარჩელის განხილვამდე, საქმის მასალები იგზავნება მორიგებისა და არბიტრაჟის სერვისის ადგილობრივ ორგანოში. ინდუსტრიული ტრიბუნალი სარჩელს მხოლოდ მას შემდეგ განიხილავს, თუ მხარეები არ მორიგდებიან, ან სარჩელს არ გამოითხოვენ.

აღსანიშნავია, რომ არსებობს საჩივრის გამოხმობის ბევრი შემთხვევა, რაც გამოწვეულია მსხვილი ორგანიზაციების მომჩივანზე ზეწოლით. აგრეთვე პრობლემურია საჩივრის დაკმაყოფილების შემთხვევებში დაბალი კომპენსაციის საკითხი.

- **ადმინისტრაციული მიდგომით** ადგილობრივი მთავრობა ზეგავლენას ახდენს დამსაქმებელ კომპანიებზე, დასაქმების პოლიტიკის სტრატეგიის ფარგლებში უზრუნველყონ თანაბარი შესაძლებლობები და ასახონ შესაბამისი პირობები შრომით კონტრაქტებში. აღნიშნული პოლიტიკის ფარგლებში შეიქმნა *რასობრივი თანასწორობის კომისია*, რომელსაც აქვს მანდატი, საფუძვლიანი ეჭვის არსებობის შემთხვევაში, გამოიძიოს ორგანიზაციების დისკრიმინაციული საქმიანობა, გააფრთხილოს ისინი და, საჭიროების შემთხვევაში, აღძრას საქმე მათ წინააღმდეგ ინდუსტრიულ ტრიბუნალში. კომისია ასევე შეიმუშავებს რეკომენდაციებს შესაბამისი სამინისტროებისათვის რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრაზე მუშაობის ფარგლებში.

- **ვოლუნტარისტული მიდგომა** ორგანიზაციების მიერ, თანასწორი პოლიტიკის მათი კეთილი ნებით დამკვიდრებას გულისხმობს, რომლისთვისაც ორი ორგანო შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, ესენია: *რასობრივი თანასწორობის კომიტეტი* და განათლების სამინისტროსთან არსებული *დასაქმების დეპარტამენტი*. რეკომენდაციები თანაბრად რელევანტურია კერძო და საჯარო სექტორისთვის და ადგილობრივი

მუნიციპალიტეტებისთვის. ეს მითითებები სარეკომენდაციო ხასიათისაა და არ წარმოადგენს შესასრულებლად სავალდებულოს. 1992 წელს მათ დამსაქმებლებისათვის შეიმუშავეს ათპუნქტიანი სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავს:

1. თანასწორი შესაძლებლობების პოლიტიკის განვითარება, რეკრუტირება, დაწინაურებისა და ტრენინგების ხელშეწყობის გზით;
2. სამიზნე რაოდენობების შემცველი სამოქმედო გეგმის შემუშავება;
3. დამსაქმებლებისათვის თანასწორობის შესახებ ცნობიერების ასამაღლებელი ტრენინგების გავლა;
4. სამოქმედო გეგმის ფარგლებში არსებული მიღწევების მონიტორინგი;
5. რეკრუტირების (ეთნიკური უმცირესობების ენაზე ვაკანსიის განცხადებების თარგმნა და უმცირესობების პრესაში და ორგანიზაციებში მათი გავრცელება), სელექციის, დაწინაურების და ტრენინგების რეგულარული მონიტორინგი;
6. სამუშაო აღწერილობის დასაბუთებული კრიტერიუმების შემუშავება;
7. სამუშაოზე აყვანამდე კომპეტენციის ასამაღლებელი ტრენინგის შეთავაზება;
8. ორგანიზაციის იმიჯის ცნობადობის ამაღლება თემში;
9. მოქნილი სამუშაო პირობების განხილვა ბავშვიანი ოჯახებისთვის;
10. ორგანიზაციების მიერ თემთან კავშირების დამყარება და გაღრმავება.¹¹⁸

• *კოლექტიური ქმედება* გულისხმობს ეთნიკური უმცირესობების ორგანიზაციების და მშრომელთა ჯგუფების ზეწოლას მსხვილ ორგანიზაციებზე პროფკავშირების საშუალებით, რათა მათ შეიმუშაონ თანასწორობის მხარდამჭერი ინიციატივები და განახორციელონ ისინი. პროფკავშირების კონგრესმა შეიმუშავა რეკომენდაციები რასიზმთან საბრძოლველად, რომლებიც მოიცავდა შემდეგ ძირითად პუნქტებს:

1. შავკანიანი მშრომელებისთვის პროფკავშირებში ადგილების დასაკავებლად ბარიერების მოხსნა;
2. პროაქტიური ქმედებების შემუშავება რასობრივ საჩივრებთან დაკავშირებით;
3. რასისტულ პროპაგანდასთან დაპირისპირების ვალდებულების აღება;
4. პერსონალის რეკრუტირების და დაწინაურების პროცედურებზე ყურადღების გამახვილება;
5. პროფკავშირების დოკუმენტაციის თარგმნა ეთნიკური უმცირესობების ენებზე;
6. კოლექტიურ შეთანხმებებში თანასწორი შესაძლებლობების ნარატივის ინკლუზია.

აღსანიშნავია, რომ გაერთიანებულ სამეფოში პრობლემა დღემდე აქტუალურია და პროფკავშირებში შავკანიანების და ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობის მაჩვენებელი დაბალია, განსაკუთრებით ზედა რგოლის თანამდებობებთან მიმართებით. ჰეტეროგენულობის პოლიტიკის დამკვიდრება მისი სრულყოფილი გაგებით, დღემდე გამოწვევად რჩება. ასევე, კრიტიკის საგანია დამსაქმებლებისათვის სამუშაო ადგილებზე მინიმალური კვოტის არარსებობა, სამუშაოზე აყვანისას ინტერვიუების დროს უმცირესობებისთვის უპირატესობის მინიჭების ტენდენციის ნაკლებობა. პოლარიზაციის პროცესში ძირითადი სუბიექტები არიან ეთნიკური უმცირესობები, რომლებსაც აქვთ დომინანტი ენის ცოდნის დეფიციტი, არ არიან პროფკავშირების წევრები და მუშაობენ

¹¹⁸ Wrench, J., Modood, T., (2000), "The effectiveness of employment equality policies in relation to immigrants and ethnic minorities in the UK", International Migration Papers Vol. 38, pp. 51-52.

დაბალანაზღაურებად სამუშაოებზე. მათი მოწყვლადობის ერთ-ერთ მიზეზად შეიძლება დასახელდეს სამუშაო ადგილებზე მინიმალური დაცვითი მექანიზმების არარსებობაც.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ბრიტანეთში უმცირესობების დასაქმების მრავალფეროვნების პოლიტიკის საკვანძო პრობლემაა ვოლუნტარიზმის პრინციპის ბუნება, რომელიც ორგანიზაციების მიერ იქმნება და რეგულირდება „შიგნიდან“ და არა კანონის სავალდებულო ხასიათის პრინციპის ფარგლებში.

ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების კუთხით 2020 წელს მთავარ წინაღობად ენა და ზოგადად განათლების საკითხი იქნა მიჩნეული და გაფართოვდა როგორც ტრენინგების რაოდენობა და პროფილები, ასევე გაიზარდა ენის შემსწავლელი კურსების ბიუჯეტი.¹¹⁹

ინდოეთი

ინდოეთში ეთნიკური უმცირესობების ყველაზე დიდ ჯგუფს ძირითადად დაბალი სოციალური სტატუსის მქონე კასტები და თემები ქმნიან. ინდოეთს საჯარო სექტორში უმცირესობების დასაქმების განსხვავებული მოდელი აქვს. აღნიშნული პროგრამის უტილიზაციისათვის საჯარო სამსახურის ოთხი პლატფორმა გამოიყო: სამთავრობო სერვისები, საჯარო სექტორის საწარმოები, ნაციონალიზებული ბანკები და სადაზღვევო კომპანიები.

დისკრიმინაციასთან და მარგინალიზაციასთან საბრძოლველად ინდოეთში ორშრიანი მიდგომა მოქმედებს: 1. დაცვითი ანტიდისკრიმინაციული რეგულაციები; 2. პოზიტიური გაძლიერების და განვითარების ზომები. სამთავრობო პროცედურები ეფექტიანი აღსრულებისთვის ასე გამოიყურება:

- ეთნიკური უმცირესობების ინტერვიუების ჩატარების განცალკევებულად მართვა;
- დასაქმების საკითხებზე დანიშნული სპეციალური პირების (Liaison Officers, შემდგომში -ოფიცრები) მიერ რეზერვაციის პოლიტიკის შესრულების ზედამხედველობა თითოეულ სამსახურში;
- უმცირესობების წარმომადგენლების დანიშვნა შერჩევით საბჭოებში;
- დარეზერვებული თანამდებობების დერეზერვაციის აკრძალვა;
- ეთნიკური უმცირესობების სამუშაოზე დასაკავებელი თანამდებობების სრულად ათვისების აკრძალვა, იმ შემთხვევაში, თუ კანდიდატებს შორის არ არიან უმცირესობები;
- ეთნიკური უმცირესობების მიერ დასაკავებელი სამუშაო ადგილების რაოდენობის პროპორციული წილის დადგენა;
- აუცილებელი საკითხების დემარკაცია რეზერვაციის პოლიტიკის გასატარებლად.¹²⁰

კვლევების თანახმად, რეზერვაციის პოლიტიკამ ეფექტიანად იმუშავა საჯარო სექტორში უმცირესობების დასაქმების კუთხით და გამოიკვეთა პოზიტიური ცვლილებები წინა წლებთან შედარებით. დადგინდა სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის დასაქმების დონეები ინდოეთის საჯარო სამსახურებში და რეალისტური გახდა კვოტირების მანდატით

¹¹⁹ Ethnic minority employment bulletin: January 2020, from: <https://www.gov.uk/government/publications/ethnic-minority-employment-bulletins/ethnic-minority-employment-bulletin-january-2020>.

¹²⁰ Browne, E., (2013), “Ethnic minority public sector employment.”, pp. 3.

განსაზღვრული პროცენტულობის მიახლოებითი მიღწევა. რეზერვაციის პოლიტიკის მუშაობისთვის ფუნქციონირებს რამდენიმე ინსტიტუცია. მთავარი მოქმედი რგოლია პერსონალური და ტრენინგის დეპარტამენტი, რომელიც ზედამხედველობს სამსახურებში კვოტირებას ცენტრალური ზედამხედველების და ინდივიდუალური ოფიცრების მიერ, და სახელმწიფო კომისია კასტებისა და თემებისთვის, დამოუკიდებელი ორგანიზაცია, რომელიც იღებს დისკრიმინაციასთან დაკავშირებულ საჩივრებს, აქვს დამსაქმებლების საქმიანობების გამოძიების მანდატი და პარლამენტს წარუდგენს ყოველწლიურ ანგარიშს. რეზერვაციის პოლიტიკის გატარებაში ასევე მონაწილეობს ყველა შესაბამისი სამინისტრო და სამუშაო ჯგუფი, ვინაიდან ის დამატებით ფართო მიზნებს და ასპექტებს მოიცავს და საჭიროებს მათ ჩართულობას ეფექტიანი აღსრულებისთვის. დარეზერვებული სამუშაო ადგილების პროპორციულობა თითოეულ რეგიონში მცხოვრები თემების აღრიცხვის შესაბამისად დგინდება და იზომება.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სამთავრობო მიდგომა დადგენილებების სახით აისახა ქვეყნის კონსტიტუციაში და თანასწორობის პრინციპი კანონით გამყარდა, კერძოდ, აიკრძალა დასაქმებასთან დაკავშირებული დისკრიმინაცია და ცენტრალურ და რეგიონულ მთავრობებს საშუალება მიეცათ ეთნიკური უმცირესობებისთვის დაერეზერვებინათ სამუშაო ადგილები, ასევე, დელეგირების ფარგლებში, რეგიონებმა მიიღეს სპეციალური დადგენილებები ეთნიკური უმცირესობების სტრუქტურული გარიყულობისგან დასაცავად საგანმანათლებლო, სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სფეროებში.¹²¹

ავსტრალია

ავსტრალიაში უმცირესობები არიან აბორიგენები. 2008 წელს მიიღეს შეთანხმება სახელმწიფო პარტნიორობის შესახებ აბორიგენების ეკონომიკურ მონაწილეობასთან დაკავშირებით, რომელიც ფართო დოკუმენტის ნაწილია - შეთანხმება აბორიგენების სახელმწიფო რეფორმის შესახებ. ავსტრალიას ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების პოლიტიკის ერთგვარი სინთეზი აქვს, რომელიც ეხება როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორს და ერთ-ერთ ყველაზე წარმატებულ მოდელად მიიჩნევა. მისი მთავარი პუნქტებია:

- უმცირესობების უნარების გაზრდა განათლების და ტრენინგების მეშვეობით;
- დასაქმებამდე ინდივიდის შეფასება და მასზე მორგებული ტრენინგის შეთავაზება კონკრეტული სამუშაოსათვის მოსამზადებლად;
- არასტანდარტული რეკრუტირების სტრატეგიების შემუშავება - სტანდარტული შერჩევის შედეგად დაწუნებული უმცირესობის წარმომადგენლებისთვის სამსახურის შოვნის შესაძლებლობის შესაქმნელად;
- დამსაქმებლების მიერ კულტურათა შორის ტრენინგების დანერგვა;
- სამუშაოს შენარჩუნების მექანიზმების შექმნა:
 - უწყვეტი მენტორობა და მხარდაჭერა;
 - მოქნილი სამუშაო პირობები, რომელიც აბორიგენებს აძლევს საშუალებას, დააბალანსონ სამსახურებრივი, საოჯახო და თემური ვალდებულებები;

¹²¹ Thorat, S., Senapati, C., (2006), “Reservation Policy in India – Dimensions and Issues.”.

- ოჯახური მხარდაჭერა;
- რასიზმთან გამკლავება სამუშაო ადგილებზე კულტურათაშორისი ტრენინგების უზრუნველყოფით.
- სახელფასო სუბსიდირება და სხვა შრომის ბაზრის პროგრამების შემუშავება, რომლებიც სამუშაოს მაძიებელ აბორიგენებზე ეფექტიანად აისახება;
- ძლიერი მაკროეკონომიკა, როგორც ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის მექანიზმი; ბიზნესსექტორის მხარდაჭერა აბორიგენების დასაქმების მოტივაციის ასამაღლებლად;
- დასაქმების მკაფიო მიზნების შემუშავება სამთავრობო პროგრამებისთვის.

ეფექტიანობის შესაფასებლად, ვიქტორიის შტატში აბორიგენი მოსახლეობის დასაქმების არსებული პროგრამა გამოიკვლიეს და გამოიკვეთა შემდეგი ფაქტორები:

- მკაფიო სტრატეგიის ქონა და მარკეტინგი ყველა საჯარო სექტორის ორგანოსათვის;
- უმცირესობების თემებთან კონსულტირება და თანამშრომლობა;
- საჯარო სექტორში დასაქმების შესაძლებლობების შექმნა აბორიგენთა დასაქმების ბროკერების გამოყენებით, რომლებიც, ერთი მხრივ, კარგად იცნობენ საჯარო სექტორს, და მეორე მხრივ, ახლო კავშირები აქვთ იმ რეგიონებთან, სადაც საქმიანობენ;
- პროგრესის შეფასება და მონიტორინგი;
- განათლება და ტრენინგები - სტიპენდიები, სტაჟირების პროგრამა და დასაქმების შემდგომი პროფესიული განვითარება; სწავლის გაგრძელების შესაძლებლობის მიცემა; სკოლებთან კავშირის დამყარება დასაქმებასა და კარიერულ შესაძლებლობებზე ცნობიერების ასამაღლებლად;¹²²

კვლევის თანახმად, განხილული პროგრამებიდან დასახული მიზნის მისაღწევად მნიშვნელოვანი პლატფორმა აღმოჩნდა სუბსიდირების პოლიტიკა, რამაც აბორიგენებისთვის სამუშაო ადგილების რაოდენობა 19 პროცენტით გაზარდა და გარკვეული პერიოდის გასვლის შემდეგ, დაახლოებით 60 პროცენტმა შეძლო დამატებითი ტრენინგების საშუალებით კვალიფიკაციის ამაღლება და არასუბსიდირებულ ანაზღაურებაზე გადასვლა. წარმატების მეორე ადგილზეა ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა, რომელმაც დასაქმებულობა 6 პროცენტით გაზარდა.¹²³

ავსტრალიის საგანმანათლებლო საბჭომ ავსტრალიის პოლიტიკა, აბორიგენების დასაქმების კუთხით, ვიქტორიის შტატის (ყველაზე მჭიდროდ დასახლებული შტატი) მაგალითზე შეაფასა და შეიმუშავა სამი რეკომენდაცია;

1. პოლიტიკის თანმიმდევრულობა, რაც გულისხმობს პოლიტიკის უწყვეტ და არა ფრაგმენტულ ბუნებას, აქცენტი უნდა გაკეთდეს გრძელვადიან პროექტებზე, იმისთვის, რათა შესაძლებელი გახდეს პროგრამის მიღწევებზე მომდევნო პროგრესის დაშენება. თანმიმდევრულობის ჭრილში, ყურადღება გამახვილებულია იმაზე, რომ პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში მაქსიმალურად უნდა იყოს ჩართული მთავრობის ყველა

¹²² Browne, E., (2013), "Ethnic minority public sector employment.", pp. 8-10.

¹²³ Gray, M., Hunter, B., and Lohar, S., (2012), "Increasing Indigenous Employment Rates. Closing the Gap - Clearinghouse Report", Australian Government, pp.15.

შესაბამისი რგოლი და დაინტერესებული მხარე. გააზრებული უნდა იყოს უმცირესობების დასაქმების არახელსაყრელი პირობების შემქმნელი ფაქტორების კომპლექსურობა და მოხდეს დასაქმების, საცხოვრისის, განათლების, და ჯანდაცვის პროგრამების ურთიერთშეკავშირება.

2. თანამშრომლობა, რაც გულისხმობს უმრავლესობის და უმცირესობების წარმომადგენელი ინდივიდების, ორგანიზაციების და თემების რეალურ და სიდრმისეულ თანამშრომლობას. ეს აუცილებელია იმისთვის, რათა უმცირესობისთვის შექმნილი დასაქმების ინიციატივები გასაგები და მისაღები გახდეს უმცირესობებისთვის. ეს თანამშრომლობა უნდა იყოს დინამიკური, აზრიანი, უწყვეტი და დროთა განმავლობაში ჰქონდეს გამყარების პოტენციალი. კვლევამ აჩვენა, რომ, განსაკუთრებით, სოფლად მცხოვრებ უმცირესობის თემში, ბროკერების და კოორდინატორების ნამდვილი და აქტიური ჩართულობა წარმატების საწინდარია და ამავე დროს, ხანგრძლივი პროცესია, რომელიც მოითხოვს მოთმინებას.

3. ვალდებულების აღებაზე პასუხისმგებლობის შენარჩუნება მთავრობის ზედა რგოლიდან დაწყებული, საშუალო რგოლის ჩათვლით, ყველა სამთავრობო სექტორსა და ორგანიზაციაში აუცილებელია უმცირესობების დასაქმების პოლიტიკის კონკრეტული მოქმედებების განსახორციელებლად. ველზე მომუშავე აქტორები ვერ შეძლებენ გრძელვადიანი, სისტემური ცვლილების განხორციელებას, თუ მათ არ ექნებათ ნამდვილი და პრაქტიკული მხარდაჭერა ხელმძღვანელობისაგან.¹²⁴

ნიდერლანდები

ნიდერლანდების მიერ, 1980-იანი წლებიდან გატარებული სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტეგრაციის პოლიტიკები მიზნად ისახავდა ეთნიკური უმცირესობების შრომის ბაზარზე რეპრეზენტატულობის გაზრდას და საკანონმდებლო დონეზე მრავალფეროვნების პოლიტიკის წახალისებას. ე.წ. „მკაცრი“ მრავალფეროვნების პოლიტიკები სამ ძირითადად კომპონენტს მოიცავს:

- შესაბამისი ორგანიზაციებისთვის ამ პოლიტიკის გატარების ვალდებულების დაკისრება;
- სამუშაოზე აყვანისას, ორი ერთი და იმავე კომპეტენციის კანდიდატის შემთხვევაში, გადაწყვეტილების, ეთნიკური უმცირესობის სასარგებლოდ მიღების ვალდებულება (პრეფერენციული მიდგომა);
- სამიზნე რაოდენობის განსაზღვრა.¹²⁵

მრავალფეროვნების პოლიტიკის ფარგლებში *პასუხისმგებლობის დაკისრება* გულისხმობს მთავრობის მიერ, სავალდებულო ძალის მქონე აქტით კონკრეტული თანამდებობის პირის, კომიტეტის ან მრავალფეროვნების სამსახურის დავალდებულებას აღნიშნული პოლიტიკის გატარებაზე პასუხისმგებლობის აღების შესახებ. 1971-2002 წლებში ჩატარებულმა კვლევებმა აჩვენა, რომ ეს პოლიტიკა სხვა პოლიტიკებზე ეფექტიანი აღმოჩნდა. მეტიც, ისეთი სტრატეგია, როგორიცაა სტერეოტიპების და არაპრივილეგირებული ჯგუფების იზოლაციის აღმოფხვრა, *პასუხისმგებლობის დაკისრების პოლიტიკის გარეშე, თითქმის შეუძლებელი*

¹²⁴ Purdie, N., Frigo, T., Stone, A., Dick, W., (2006), “Enhancing employment opportunities for indigenous Victorians: a review of the literature.” Australian Council for Educational Research, pp. 93-96.

¹²⁵ Varbeek, S., Groeneveld, S., (2012), “Do hard diversity policies increase ethnic minority representation?” Personnel Review, Vol. 41, No 5, pp.3.

პრეფერენციული მიდგომა გულისხმობს ერთი და იმავე კვალიფიკაციის მქონე კანდიდატებიდან, უმცირესობის წარმომადგენლის აყვანას სამსახურში. ტრადიციულად, პრეფერენციული მოპყრობა საჯარო სექტორში უფრო პოპულარულია, ვიდრე კერძო სექტორში. ეს არ არის პრეფერენციული მიდგომის რადიკალური ფორმა, რადგან ითვალისწინებს კანდიდატების კომპეტენციას, რომელიც კვალიფიკაციის თანაბარ დონეს მოითხოვს დომინანტი და უმცირესობის ჯგუფის წარმომადგენლისგან. კვლევებმა აჩვენეს, რომ აშშ-ში მსგავსმა პოლიტიკამ თეთრკანიანი ქალების დასაქმებას უფრო შეუწყო ხელი, ვიდრე სხვა არაპრივილეგირებული ჯგუფებისა, თუმცა წარმატება აბსოლუტური ხასიათის არ აღმოჩნდა და უმცირესობის ყველა ჯგუფი ვერ მოიცვა. ხშირად პრეფერენციულ მიდგომას იმის გამო აკრიტიკებენ, რომ იგი უფრო სიმბოლური ხასიათისაა და არ წარმოადგენს ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის გატარების ქმედით მექანიზმს. ერთი მხრივ, რთულია იმის განსაზღვრა, რამდენად აქვს ორ კანდიდატს თანაბარი კვალიფიკაცია ვაკანსიისთვის, და მეორე მხრივ, პრეფერენციულ მოპყრობას შესაძლოა მოჰყვეს საპირისპირო ეფექტი, როგორცაა უმცირესობის ჯგუფების სტიგმატიზაცია და უმრავლესობის ჯგუფების უკურეაქცია დასახელებული მიდგომის მიმართ.

სამიზნე რაოდენობის განსაზღვრა გულისხმობს ორგანიზაციების მიერ ეთნიკური უმცირესობის დასაქმების მაჩვენებლის გაუმჯობესებას ორგანიზაციაში მათი წარმომადგენლობის გასაზრდელად. ეს მიდგომა განსხვავდება პრეფერენციული მიდგომისგან, რადგან იგი მხოლოდ შედეგების შეფასებაზე დაყრდნობით ცდილობს მრავალფეროვნების მიღწევას, ყურადღება ექცევა ორგანიზაციული პოლიტიკის არათანასწორ რაოდენობრივ შედეგებს, და არა თვისობრივად ორგანიზაციაში არსებულ უთანასწორო პოლიტიკას, მაგალითად, უმცირესობების ჩართულობის სიმწირეს აყვანის და დაწინაურების პროცესში. კვლევები აჩვენებენ, რომ რაც უფრო ამბიციურია პოზიტიური მოქმედების მიზნები, მით უფრო მაღალია სამიზნე რაოდენობრივი შედეგები. აგრეთვე, სამიზნე რაოდენობების მიღწევა დაკავშირებულია შემცირებების დროს უმცირესობების სამსახურიდან დათხოვნის პრევენციასთან.

პრობლემას წარმოადგენს ამ მიდგომებიდან თითოეულის „დაუსრულებლობა“. პასუხისმგებლობის აღების პოლიტიკა არსებითად უშინაარსოა და აკლია განსაზღვრული მიზანი, ხოლო სამიზნე რაოდენობის მიღწევის სტრატეგია არის უფორმო, ანუ არ აქვს განსაზღვრული მიზნის მიღწევის გზა. რაც შეეხება პრეფერენციულ მიდგომას, როგორც უკვე აღინიშნა, პრაქტიკაში ის მინიმალურად გამოიყენება და, შესაბამისად, კვლევების სიმწირის ობიექტია.

¹²⁶ Kalev, A., Dobbin, F. and Kelly, E., (2006), “Best practices or best guesses? Assessing the efficacy of corporate affirmative action and diversity policies”, American Sociological Review, Vol. 71 No. 4, pp. 589-617.

განხილული სამი კომპონენტის ეფექტიანად ფუნქციონირებისათვის, მიზნის მისაღწევად აუცილებელია სამივე შრის ერთდროულად ამოქმედება, ვინაიდან ისინი ერთმანეთისგან გამომდინარეობენ და ურთიერთშემავსებელნი არიან.

2019 წელს, თურქი ეთნიკური უმცირესობების დასაქმებასთან დაკავშირებულმა კვლევამ, გამოავლინა, რომ პოლიტიკის შემქმნელებმა აქცენტი უნდა გააკეთონ შრომის ბაზრის ინსტიტუციებზე, სამუშაოზე აყვანისას დასაქმებულის მიმართ წაყენებულ მოთხოვნებზე და დასაქმების პროცესის ფორმალიზაციაზე.¹²⁷

აღმოსავლეთ ევროპა

სლოვაკეთში ეთნიკური უმცირესობების მიმართ დასაქმების კუთხით გატარებული პოლიტიკები განსაზღვრულია სახელმწიფო სამოქმედო გეგმაში სოციალური ინკლუზიის შესახებ, რომელიც სლოვაკეთსა და ევროპის კომისიას შორის დადებული ინკლუზიის ერთობლივი მემორანდუმის ფარგლებში შესრულდა.¹²⁸ სლოვაკეთში ყველაზე მეტად მარგინალიზირებული და მოწყვლადი ჰეტეროგენული ჯგუფია ბოშათა თემი, რომელიც ურბანულადაც პერიფერიაშია დასახლებული და ორმხრივ მარგინალიზაციას განიცდის. უმუშევრობის დონე მათთან ძალიან მაღალია, ხოლო განათლების მიღება ფორმალურ ხასიათს ატარებს და ძირითადად მხოლოდ სკოლით შემოიფარგლება, შესაბამისად, მათი შრომითი ბაზრიდან ექსკლუზია გარდაუვალია. არსებული პრობლემების აღმოსაფხვრელად, ერთობლივი ინკლუზიის მემორანდუმის ფარგლებში გამოიყო სამი ძირითადი მიმართულება, ესენია:

- მოწყვლადი ჯგუფების დასაქმების ხარისხის და დასაქმებისთვის საჭირო უნარების გაზრდა;
- საგანმანათლებლო ხარვეზების (შემაფერხებელი ფაქტორების) დაძლევა;
- ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციის ხელშეწყობა.

დასაქმების საკითხები დასაქმების ზრდის ხელშეწყობის სტრატეგიაში, სოციალური სისტემის და შრომის ბაზრის ცვლილების გზით შემუშავდა. შინაარსი მრავალმხრივია და მოითხოვს რეფორმებს ისეთ დარგებში, როგორიცაა განათლება, საჯარო ადმინისტრაციული პოლიტიკა, სოციალური სერვისები და სოციო-საკანონმდებლო დაცვის მექანიზმები. ექსკლუზიის რისკების დასაცავად, რელევანტურია ყველა შესაბამისი რგოლის ჩართულობა და დასაქმებასთან არსებული რესურსების, უფლებების, სიკეთეების და სერვისების ხელმისაწვდომობა. ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების პოლიტიკის გასაუმჯობესებლად, შექმნილია დასაქმების შუამავლობის სერვისები, პროფესიული რჩევის სერვისები, რომელსაც ხელმძღვანელობს შრომისა და სოციალური საკითხების სამსახური და უზრუნველყოფს სამოქმედო გეგმის შემუშავებას. სამოქმედო გეგმის ფარგლებში გაიწერა შრომის ბაზარზე მორგებული ტრენინგები, სამუშაოს მაძიებელი პირების გადამზადების ტრენინგები და შეიქმნა დროებითი დასაქმების სააგენტო, რომლის მთავარ ფუნქციად უმუშევრების

¹²⁷ Thijssen, L., Lancee, B., Veit, S., Yemane, R., (2019), "Discrimination against Turkish minorities in Germany and the Netherlands: field experimental evidence on the effect of diagnostic information on labour market outcomes", Journal of Ethnic and Migration Studies, pp. 14-15.

¹²⁸ Agarín, T., Brosig, M., (2009), "Minority integration in central eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality", Series: On the Boundary of Two Worlds, Volume: 18, Rodopi B.V.: Amsterdam - New York, NY.

შესაძლებლობების და პროფესიული უნარ-ჩვევების დადგენა განისაზღვრა, მომავალში მათი დასაქმების ხელშესაწყობად. ერთ-ერთ მიმართულებად განისაზღვრა თვითდასაქმებული პირების კონსულტაცია, მათი საქმიანობის განსავითარებლად.

განათლების კუთხით, აქცენტი აქაც, ისევე როგორც სხვა ქვეყნებთან, ენის შემსწავლელ კურსებზე კეთდება, გაანალიზდა თემატური წინაღობები და სკოლებსაც და უნივერსიტეტებსაც დაევალოთ თავიანთი პოლიტიკების გადახედვა, ეთნიკური უმცირესობების მოთხოვნების და მათი სპეციფიკური თავისებურებების გათვალისწინებით, ასევე, განათლების ხელმისაწვდომობისათვის და შრომის ბაზრის მოთხოვნებთან ადაპტაციის კუთხით.¹²⁹ ინტეგრაციის და სოციალური ინკლუზიის პოლიტიკის ნაწილში მნიშვნელოვანია აღინიშნოს სახელმწიფო ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის საკითხი და კომპეტენციების სახელმწიფო ადმინისტრაციებისა და თვითმმართველი ორგანოებისთვის გადანაწილება, რაც უმცირესობებთან ეფექტიანად მუშაობის პროცესზე დადებითად აისახება. ფუნქციების გადანაწილება ადგილობრივ დონეზე, მუნიციპალიტეტების მიერ თემის ფუნქციური შესწავლა და ანალიზი, მათი საჭიროებების გამოვლენა, დაგეგმილ სერვისებში ჩართვა და სახელმწიფოს მხრიდან მართული პროცესის მონიტორინგი ეთნიკური უმცირესობების გარკვეულ „რუკას“ ქმნის და გამოააშკარავებს იმ პრობლემებს და თავისებურებებს, რაც დამახასიათებელია კონკრეტული თემისთვის. სტრუქტურული და სოციალური განვითარების ფონდებიდან მაქსიმალური რესურსები გამოიყენება დასაქმების სერვისების გასაძლიერებლად, ეთნიკური უმცირესობების ინკლუზიისათვის, რაც სპეციალური პროგრამების და პროექტების შემუშავებას გულისხმობს. მაგალითად, კულტურის სამინისტრო კულტურული პროგრამების ფარგლებში, მედიუმის როლს ასრულებს დომინანტ ჯგუფებსა და უმცირესობებს შორის კულტურათაშორის დიალოგის, ცნობადობის ამაღლებისა და ურთიერთობების გაუმჯობესებისთვის, არასამთავრობო ორგანიზაციების და ადგილობრივი წარმომადგენლების მონაწილეობით.

ჩეხეთში განხორციელებული ერთ-ერთი პროექტი ეხებოდა ჩეხეთის საჯარო სკოლების მასწავლებლების ასისტენტებად ძირითადად ბოშების (თუმცა შესაძლებელია სხვა ეთნიკური უმცირესობებიც) აყვანას სამუშაოზე. ამ პროექტმა, სამუშაოს ავტორიტეტულობიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ეთნიკურ უმცირესობებს საშუალება მისცა თავი დომინანტ ჯგუფთან გათანაბრებულად ეგრძნოთ. სამუშაოზე აყვანილი უმცირესობები ერთგვარი დამაკავშირებლები გახდნენ სკოლასა და ადგილობრივ უმცირესობათა თემებს შორის. პროექტის ფარგლებში მათ მოახერხეს უმცირესობების წახალისება და მოტივაციის გაჩენა განათლების მისაღებად, რამაც, თავის მხრივ, ინკლუზიური ინსტიტუტის ჩამოყალიბებას შეუწყო ხელი. და ბოლოს, ეს პროექტი გახდა დასაქმებული უმცირესობებისთვის ერთგვარი პლატფორმა კარიერული წინსვლისათვის. პროექტში აქტიურად მონაწილეობდა განათლების სამინისტრო, რომელმაც შეიმუშავა სპეციალური ტრენინგი მონაწილე პირების აღნიშნულ პოზიციაზე თანამდებობის დასაკავებლად, ტრენინგი ძირითადად მოიცავდა განათლების თეორიის საფუძვლებს, ბავშვთა ფსიქოლოგიას, მათემატიკას და ჩეხურ ენას, სადაც სემინტად 18 წელს გადაცილებული სკოლადამთავრებული პირები განისაზღვრნენ.¹³⁰

¹²⁹ National action plan on social inclusion, Slovak Republic from:

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/nap_incl_2004_sk_en_version.pdf.

¹³⁰ Agarín, T., Brosig, M., (2009), “Minority integration in central eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality”, Series: On the Boundary of Two Worlds, Volume: 18, pp. 305-330, Rodopi B.V.: Amsterdam - New York, NY.

ალბანეთმა სახელმწიფო სტრატეგიის ფარგლებში განახორციელა პროექტი ბოშა ქალების ინტეგრაციისთვის და მათ დასაქმებლად. პროექტის სტრატეგიას ორი მიმართულება ჰქონდა - ერთი მხრივ, ბოშათა თემის ბიზნესგანვითარება და, მეორე მხრივ, კერძო კომპანიების წახალისება უმცირესობების სამუშაოზე ასაყვანად. ალბანეთის სახელმწიფო პროგრამების ფარგლებში, 35 წელს ზევით ბოშების და ახალგაზრდა დედების მინიმუმ ერთწლიანი სამუშაო კონტრაქტის გაფორმების შემთხვევაში, სახელმწიფოს მხრიდან დაფინანსდა ხელფასის და ჯანმრთელობის დაზღვევის სუბსიდირება, რომლის მოცულობაც იზრდებოდა დამსაქმებლის მიერ სამუშაო კონტრაქტის გაგრძელების შემთხვევაში.¹³¹

სკანდინავიის ქვეყნები

სკანდინავიის ქვეყნები დასაქმების პოლიტიკის მიმართულებით, არსებითად შვედურ მოდელზეა აგებული, რომლისთვისაც უცხოა დასაქმების კანონმდებლობისთვის უპირატესი ძალის მინიჭება და ნეიტრალიტეტს ინარჩუნებს. კანონმდებლობა წარმოადგენს რეგულაციების მეორად წყაროს და უპირატესობა ენიჭება კოლექტიურ შეთანხმებებს სოციალურ პარტნიორებს შორის. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ისტორიულად სკანდინავიის ქვეყნებს მათი პოლიტიკური და ფილოსოფიური მიდგომებიდან გამომდინარე, უმცირესობების მიმართ განსხვავებული მიდგომა აქვთ იმ მხრივ, რომ არ ეწევიან თემების გამოცალკევების პოლიტიკას, ვინაიდან მიაჩნიათ, რომ ეს მათ სტიგმატიზებას კიდევ უფრო გააღრმავებს. ამის დასაბალანსებლად მათ აქვთ მაღალი სოციალური პასუხისმგებლობის პოლიტიკა, რაც გულისხმობს განათლების პროგრამების, საცხოვრისის და სხვა ძირითადი სიკეთეების სუბსიდირებას სახელმწიფოს მხრიდან.

შვედეთში ეთნიკური უმცირესობები ძირითადად დასაქმებულები არიან მომსახურების სექტორში და ნაკლები წვდომა აქვთ საჯარო სამსახურსა და მსხვილ ბიზნესთან. დასაქმების პროცესში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს სოციალური კაპიტალი და კავშირები, რაც პრობლემას ქმნის ემიგრანტებისთვის, რომლებსაც ფართო სოციალური ქსელი არ გააჩნიათ. შვედეთში არ არსებობს გამაერთიანებელი კანონი რასობრივ, ეთნიკურ, კულტურულ, და რელიგიურ დისკრიმინაციასთან დაკავშირებით, არამედ ერთობლიობაა მთელი რიგი კანონებისა, რომლებიც დამოუკიდებლად არეგულირებენ დისკრიმინაციის სხვადასხვა ასპექტს. ცნობიერება ეთნიკურ უმცირესობებთან მიმართებით, ბოლო ათწლეულების განმავლობაში გაიზარდა, 1986 წელს შვედეთის მთავრობამ ეთნიკური დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ომბუდსმენი დანიშნა, რომლის მოვალეობებში შედის ეთნიკური მრავალფეროვნების მონიტორინგი სამუშაო ადგილებზე და საჩივრების სასამართლოში განსახილველად გადაგზავნა. 1999 წელს მისი ინიციატივით შემუშავდა კანონი ეთნიკური დისკრიმინაციის წინააღმდეგ, რითაც დასაქმებასთან დაკავშირებული ეთნიკური დისკრიმინაციის წინააღმდეგ საბრძოლველად კონკრეტული ზომები დაწესდა.

ასევე ფუნქციონირებს სახელმწიფო შრომის ბაზრის საბჭო, რომელიც ცენტრალური ორგანოა სახელმწიფო შრომის ბაზრის ადმინისტრაციაში და შეიმუშავებს გაიდლაინებს დასაქმების სერვისცენტრებისთვის. შვედეთის დასაქმების სამსახური ფუნქციონირებს სახელმწიფო შრომის ბაზრის საბჭოს ქვეშ და პასუხისმგებელია დასაქმების სერვისების მიწოდებაზე. დასაქმების სამსახურის ამოცანაა შრომით ბაზარზე მრავალფეროვნების პოლიტიკის

¹³¹ Ibid, pp. 157-159.

გატარება, რომლის ფარგლებშიც ის შეიმუშავებს ანგარიშებს მიგრანტების დასაქმების მდგომარეობასთან დაკავშირებით. მიგრანტების საკითხებსა და მრავალფეროვნების პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე აგრეთვე მუშაობს რამდენიმე მთავარი პროფკავშირი.

თავდაპირველად იმიგრაციის და ინტეგრაციის ყველა ასპექტი შვედეთის საიმიგრაციო საბჭოს მიერ იმართებოდა. 1998 წელს გამოიყო ორი ძირითადი სფერო: იმიგრაცია და ინტეგრაცია, შეიქმნა შვედეთის ინტეგრაციის საბჭო, რომელსაც ევალება ახლადშემოსული მიგრანტების მხარდაჭერა და საზოგადოებაში ინტეგრაცია, ასევე, რასობრივი და ეთნიკური დისკრიმინაციის პრევენცია, აღმოფხვრა, მონიტორინგი სამუშაო ადგილებზე და სახელმწიფოს მრავალფეროვნების პოლიტიკის შეფასება. საბჭო წარმოადგენს სხვადასხვა მასალებს, ორგანიზებას უწევს კონფერენციებს და წარადგენს პროექტების ინიციატივებს. მან ასევე წამოიწყო საინფორმაციო კამპანია დამსაქმებლებთან საჯარო და კერძო სექტორში ეთნიკური უმცირესობების სამუშაოზე აყვანის მოტივაციის ასამაღლებლად.

2001 წელს შვედეთის მთავრობამ შეიმუშავა სახელმწიფო მოქმედების გეგმა რასიზმის, ქსენოფობიის, ჰომოფობიისა და ეთნიკური დისკრიმინაციის წინააღმდეგ, რომელიც ითვალისწინებდა სპეციალური საპარლამენტო კომისიის მიერ დისკრიმინაციის წინააღმდეგ არსებული კანონმდებლობის გაერთიანებული ვერსიის შემუშავებას.

მრავალფეროვნების პოლიტიკის ფარგლებში ერთ-ერთ წარმატებულ პროექტად არის მიჩნეული შვედური საწარმოს კონფედერაციის პროექტი. მისი მიზანი იყო გამოეცლინა დიდი ხნის განმავლობაში დაუსაქმებელი ეთნიკური უმცირესობები და გაეცნო ისინი დასაქმების სამსახურებისთვის, მათი პოტენციალის საჩვენებლად. პროექტი მოიცავდა ინტერვიუებს რეკრუტირების დეპარტამენტსა და დაუსაქმებელ პირებს შორის, ამ უკანასკნელთა უნარ-ჩვევების გამოსავლენად. სამწუხაროდ, შვედური საწარმოების კონფედერაციის მრავალფეროვნების პროექტები „ვიწროა“ და არ არსებობს მათი ეფექტიანობის შეფასების კომპონენტები, რაც ართულებს შედეგზე საუბარს.

კვლევების თანახმად, შვედეთში აფრიკელები ყველაზე მეტად დისკრიმინებული თემია შრომის ბაზარზე. 2001 წელს აფრო-შვედურმა ნაციონალურმა ასოციაციამ განახორციელა ერთწლიანი პროექტი, რომელიც ეხებოდა აფრიკელების დასაქმების მდგომარეობას შვედეთის შრომის ბაზარზე. მთავარი მიზანი იყო კვლევის ჩატარება, რომლის შედეგადაც დაბრკოლებების გადალახვის და აფრიკელებისთვის შვედეთის შრომის ბაზარზე მდგომარეობის გამოსწორების გრძელვადიანი სტრატეგიები შემუშავდებოდა.¹³²

აღიარებულია, რომ ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების ერთ-ერთ მთავარ დაბრკოლებად დომინანტი ენის არასრულყოფილად ცოდნა მიიჩნევა. სკანდინავიის ქვეყნები ამ მხრივ პოზიტიური ვალდებულების ფარგლებში ენის უფასო შემსწავლელ ტრენინგებზე აკეთებენ აქცენტს, როგორც სკოლის, ასევე, შემდგომ პერიოდშიც. ე.წ. გაცნობითი პროგრამის ფარგლებში,¹³³ ნორვეგიასა და დანიაში მოქმედებს ანალოგიური მიდგომის მქონე ენის

¹³² Englund, C., (2003), “Migrants, minorities and employment in Sweden – exclusion, discrimination and anti-discrimination.”, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC).

¹³³ Jakobsen, V., Korpi, T., Lorentzen, T., (2018), “Immigration and integration policy and labour market attainment among immigrants to Scandinavia”.

პროგრამა, რომელიც გულისხმობს 2-3-წლიან ენის შემსწავლელ სპეციალურ კურსს, ორიენტირებულს დასაქმებაზე, რომელსაც სავალდებულო ხასიათი აქვს, ხოლო შვედეთში ვოლუნტარისტულია. ასევე მოქმედებს შრომის ბაზრის ტრენინგის პროგრამა, რომელიც მოიცავს პროფესიული განათლების ასამაღლებელ კურსებს, ხდება უმცირესობების შრომის ბაზარზე მორგება და მათი შესაბამისი გადამზადება.¹³⁴

ესპანეთი

ესპანეთში ეთნიკური უმცირესობების ინკლუზიის მთავარ პროექტად მიიჩნევა „ACCEDER“-ის პროგრამა, რომელიც ხორციელდება ევროპის სოციალური ფონდის მულტირეგიონალური პროგრამის - „ბრძოლა დისკრიმინაციის წინააღმდეგ“, ფარგლებში, რომელსაც მართავს ესპანეთის ბოშათა სამდივნოს ფონდი. პროექტის მიზანია უმცირესობების ცხოვრების სტანდარტების გაუმჯობესება შრომის ბაზარზე ინტეგრაციითა და სტაბილური დასაქმებით. პროექტის ტრენინგები მიზნად ისახავს დომინანტ ჯგუფსა და უმცირესობებს შორის, ერთობლივი სამუშაო გარემოს შექმნის გზით, კულტურული ცნობადობის ამაღლებას. პროექტის მთავარი სტრატეგია მისი ინტერკულტურული და მულტიკულტურული მიდგომაა, რომელიც გულისხმობს სამუშაო გუნდის დაკომპლექტებას ბოშათა თემის და არაბოშათა თემის პროფესიონალებისგან. იმისდა მიუხედავად, რომ პროექტი ძირითადად ემსახურება ბოშა ბენეფიციარებს, მათი ნაწილი არ არიან ბოშები, რაც აგრეთვე უწყობს ხელს ურთიერთობის დამყარებას, როგორც გიდირების და კონსულტაციის, ასევე, ტრენინგების ფარგლებში.

პროექტის ფარგლებში იწარმოება საინფორმაციო კამპანიები, რომლებიც მიზნად ისახავენ ბოშათა თემში დასაქმების საჭიროების ცნობიერების გაზრდას, სამუშაო ბაზარზე და შესაბამის ტრენინგებზე ზოგადი ინფორმაციის გავრცელებას.

გიდირების და კონსულტირების ფარგლებში ხდება ინდივიდუალური შეფასებების და სამოქმედო გეგმების შემუშავება და ბენეფიციარების პროგრესის მონიტორინგი.

სამუშაო ჯგუფები აფასებენ სამუშაო ბაზრის მოთხოვნებს, იძიებენ და აგროვებენ ინფორმაციას ვაკანსიებზე, აწარმოებენ მოლაპარაკებებს კომპანიებთან და დასაქმების პირველ ეტაპზე ბენეფიციარებს სთავაზობენ მხარდაჭერას და ატარებენ მონიტორინგს. მათი მიზანია საჯარო მოხელეებს, ბიზნესს, მედიასა და პოლიტიკოსებს შორის კოლაბორაციის გაღრმავება, პრობლემის გარშემო გაერთიანება და წინააღმდეგობის დაძლევა.

პროგრამის პროაქტიური ქმედებები გულისხმობს სახელმწიფო, რეგიონალურ და ადგილობრივ სტრუქტურებს შორის თანამშრომლობის ხელის შეწყობას, ბოშათა თემზე ორიენტირებული პროგრამების ტექნიკურ მხარდაჭერას. ბოშათა სამუშაო ბაზარზე ჩართულობის მონიტორინგის ცენტრი იკვლევს ბოშათა თემს და შეისწავლის საჭიროებებს, რის საფუძველზეც ხდება სოციალური სამსახურების მუშაკებისთვის ტრენინგების და სოციალური ინტერვენციების განხორციელება სტერეოტიპების მსხვრევის და ბოშათა თემის იმიჯის გასაუმჯობესებლად.

¹³⁴ Niknami, S., Schroder L., Wadensjo, E., (2019), “Ethnic minority youths in the labour markets in Denmark, Finland, Norway and Sweden.”.

ესპანეთში, ბოშათა თემისთვის ხელმისაწვდომ ლოკაციებზე, 48 ინტეგრირებული დასაქმების ცენტრი დაფუძნდა, რომელიც 2009 წლის მონაცემებით, 35 ათასზე მეტ ბენეფიციარს მოემსახურა და გაფორმდა 26 ათასი შრომითი ხელშეკრულება. ჩატარდა 846 პროფესიული მომზადების კურსი.¹³⁵

2020 წლის მონაცემებით, ასევედრის პროგრამა ემსახურებოდა 14 სხვადასხვა ბოშათა თემს, სადაც მუშაობდა 63 დასაქმების ხელშეწყობი სამსახური, დასაქმდა 31,681 ადამიანი და მხარი დაეჭირა 1,777 თვითდასაქმების პროექტს.

5. იდენტობის და აგენტობის დიალექტიკა

ყველაზე ფართო გაგებით, იდენტობის ცნება ასახავს ობიექტის (სუბიექტის) ობიექტზე (სუბიექტზე) კუთვნილებას, როგორც ნაწილისა მთელზე, განსაკუთრებულისა საყოველთაოზე. ეს ცნება ძირითადი ნიშანი და საფუძველია საკუთარი თავის სხვასთან მიმართებით ჩამოსაყალიბებლად, ასევე, იგივეობა საკუთარ თავთან. იდენტობა შეიძლება მივიჩნიოთ არა ჩამოყალიბებულ კატეგორიად, არამედ პროცესად, რომელიც ექვემდებარება დროის გავლენას, ანუ ცვალებადი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული ცვლილებების ზემოქმედებას, ასევე არჩევანს, რომელიც გეოგრაფიული და მოქალაქეობრივი მარკერებიდან გამომდინარეობს.

უმცირესობების წარმომადგენლებს ხშირად უწევთ არჩევანის გაკეთება, ეთნიკური უმცირესობის იდენტობის შენარჩუნებასა, უმრავლესობის იდენტობასთან ასიმილაციასა და ამ ორ მოცემულობას შორის კომბინაციის გაკეთებასა და ძიებას შორის. ამ მხრივ, ეთნიკური და ნაციონალური იდენტობები შეიძლება წინააღმდეგობაში მოდიოდნენ ერთმანეთთან, მაგრამ ასევე ჰქონდეთ საერთო ისტორიული გამოცდილება და პოტენციალი ერთმანეთის შევსების, ეკლექტიკის და თანაარსებობის თვალსაზრისით. ის, თუ როგორი დამოკიდებულება აქვს უმრავლესობას უმცირესობის მიმართ, გავლენას ახდენს უმცირესობის იდენტობის განვითარების პროცესზე, რასაც შეიძლება მოჰყვეს ცვლილებები ეკონომიკური ინტეგრაციის დინამიკაში.

ამელია კონსტანტმა და კლაუს ზიმერმანმა შეიმუშავეს ეთნო-გამზომის თეორია, რომელიც ორი ეთნიკური იდენტობის ურთიერთმიმართების შესასწავლად გამოიყენება. მათ დაადგინეს, რომ უმცირესობის ეთნიკური იდენტობა უმრავლესობასთან მიმართებით, შესაძლოა, ოთხი ძირითადი მიმართულებით განვითარდეს:

- ასიმილაციის შემთხვევაში, უმრავლესობის დადგენილ ნორმებთან და წეს-ჩვეულებებთან კონფორმიზაცია ხდება უმცირესობის წარმომავლობასთან დაკავშირებული იდენტობის შესუსტების ხარჯზე;
- ინტეგრაციის შემთხვევაში, ერთდროულად ხდება როგორც დომინანტი, ისე უმცირესობის ეთნიკური იდენტობის გაძლიერება და მათთან ბიკულტურალური იდენტიფიკაცია;
- მარგინალიზაციის შემთხვევაში, ხდება დომინანტური ან/და უმცირესობის კულტურისგან ინდივიდის ან თემის ნაწილის აშკარა გამოყოფა;

¹³⁵ Fresno, J. M., (2009), “Framework document – ACCEDER programme”, pp. 36.

- სეპარაცია გულისხმობს უმცირესობის იდენტობასთან ძლიერ შეკავშირებულობას და უმრავლესობის იდენტობის სუსტ გაშინაგნებას, ან სრულ უარყოფას.¹³⁶

იდენტობა გავლენას ახდენს ინდივიდის დასაქმების გზის არჩევაზე, მაგალითად, ძლიერმა ეთნიკურმა იდენტობამ, ინდივიდს, შესაძლოა, უბიძგოს, არჩევანი გააკეთოს უმცირესობის შიდა არაფორმალური ქსელით სამსახურის მოძებნაზე და უფრო დაბალანაზღაურებად სამუშაოზე დათანხმება მოუწიოს. შეიძლება ითქვას, რომ სეპარაციულ იდენტობაზე დაფუძნებულ დასაქმებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები არ შეიძლება ჩაითვალოს ცალსახად ირაციონალურად. ეკონომიკურ სარგებელსა და შიდაეთნიკურ სოციალურ კაპიტალს შორის არჩევანის გაკეთება პრაგმატული შეიძლება აღმოჩნდეს სხვა მხრივაც, კერძოდ, უმრავლესობის წარმომადგენლებთან შრომით ბაზარზე კონკურენციის საფრთხის ფაქტორის გათვალისწინებით.¹³⁷

კოენ ვან ლირის და მადი იანსენის სტატიის - „დასაქმებული ეთნიკური უმცირესობების აგენტურობა: ბრძოლა იდენტობის, კარიერის და სოციალური ცვლილების გარშემო“,¹³⁸ ავტორები დომინანტი ჯგუფის ძალაუფლების დისკურსში უმცირესობის მიერ აგენტობის გამოხატვის სამ ძირითადად სტრატეგიაზე საუბრობენ. თითოეული სტრატეგია მოიცავს როგორც დაპირისპირების, ასევე დამორჩილების კომპონენტებს და მოქმედებენ იდენტობის, კარიერული წინსვლის და სოციალური ცვლილების ურთიერთდაკავშირებულ დონეებზე.

- უარის თქმის სტრატეგია გულისხმობს დომინანტი ჯგუფის დისკურსის ობიექტად ქცევაზე უარის თქმას. უმცირესობის წარმომადგენელმა შეიძლება უარი თქვას მისი, როგორც განსხვავებული სუბიექტის, აღიარების ჩარჩოზე, ასევე დომინანტ ჯგუფში ასიმილაციაზე. ეს სტრატეგია აგრეთვე მოიცავს დამორჩილების კომპონენტსაც, განსხვავებულობაზე უარის თქმა თავისთავად გულისხმობს უმრავლესობის ნორმებისადმი გარკვეულ დამორჩილებას და მსგავსებაზე მითითებას, ხოლო ასიმილაციაზე უარის თქმამ, შესაძლოა, გააძლიეროს სამუშაოზე აყვანისას ან დაწინაურებისას დისკრიმინაციული ელემენტი, რაც იმის მაჩვენებელია, რომ აგენტურობის გამოხატვის სტრატეგიაში დაპირისპირება და დამორჩილება ერთმანეთთან დიალექტიკურადაა შეკავშირებული;

- თვითგამორკვევის სტრატეგია არის არსებული დისკურსული პოზიციის ახლიდან განსაზღვრა და განსხვავებული დისკურსის შექმნა. ეთნიკური უმცირესობების შემთხვევაში, სტერეოტიპული ატრიბუტების მნიშვნელობას შინაარსობრივად გარდაისახება. თვითგამორკვევის სტრატეგია მოიცავს არსებული ეთნიკური დიქტომიის გარკვეულწილად მიღებას და მისდამი დამორჩილებას, რამაც, შესაძლოა, გააძლიეროს უმრავლესობის ძალაუფლების პოზიცია. არსებობს რისკი, რომ თვითგამორკვევას შეიძლება მოჰყვეს სტერეოტიპების გაძლიერება და დისკრიმინაციის კვლავწარმოება;

¹³⁶ Constant, Amelie F., 2014. "Ethnic Identity and Work," IZA Discussion Papers 8571, Institute of Labor Economics (IZA), p. 8.

¹³⁷ Ibid, p. 14.

¹³⁸ Van Lear, K., Janssens, M., (2016). "Agency of ethnic minority employees: Struggles around identity, career and social change.", p. 2.

- ადაპტაციის სტრატეგია ძირითადად განიხილება დამორჩილებად, რადგან იგი გულისხმობს უმრავლესობის ეთნიკური კონსტრუქტების მიღებას და ეთნიკური ბინარულობის კვლავწარმოებას. თუმცა დამორჩილების ამ ფორმამ, ინდივიდს შეიძლება საშუალება მისცეს, სტრატეგიულად გამოიყენოს სტერეოტიპული შეხედულებები, იმისთვის, რათა გაატაროს თავისი ინტერესები და წინააღმდეგობა გაუწიოს დომინანტი ჯგუფის ძალაუფლების გარკვეულ პროცესებს.

იდენტობის, კარიერული წინსვლის და სოციალური ცვლილებების ურთიერთდაკავშირებულ პლატოებზე ინდივიდები სხვადასხვა სახის ბრძოლაში არიან ჩართულები. პლატოების კონცეფცია ინსპირირებულია ჟილ დელუზის და ფელიქს გატარის თეორიით, რომლებიც პლატოს მიიჩნევენ მეტაფორად, რომელიც ასახავს ბრძოლის სივრცითობას და კომპლექსურობას, არ გააჩნია კულმინაციის ელემენტი და მუდმივად პროცესის მდგომარეობაშია. პლატოები ერთმანეთთან დიალექტიკურ კავშირში იმყოფებიან და ერთ პლატოზე წარმატება, შესაძლოა, უარყოფითად აისახოს მეორე პლატოზე.¹³⁹

- იდენტობის პლატოზე ინდივიდი ცდილობს გასცეს პასუხი კითხვას: „ვინ შეიძლება ვიყო სამსახურში?“ იგი მიზნად ისახავს იდენტობის შემუშავებას, სტაბილურად შენარჩუნებას და გამოხატვას, და ამ დროს თვითგამორკვევას უპირისპირებს უმრავლესობის მიერ მასზე გარკვეული ჩარჩოს მორგების პოლიტიკას. მისი მიზანია ისე შეუთავსოს პროფესიული და ეთნიკური იდენტობები, რომ არ მოხდეს ერთის მეორეთი გადაფარვა.

- კარიერული წინსვლის პლატოზე ინდივიდი ცდილობს გაერკვეს, თუ რა კარიერული წინსვლის შესაძლებლობების პოტენციალი აქვს მას იმ პირობებში, როდესაც დომინანტი ჯგუფი უზღუდავს მას დასაქმებასა და დაწინაურებაზე წვდომას. ამ პლატოზე უმცირესობის წარმომადგენელი უპირისპირდება ეკონომიკურ მარგინალიზაციას და რესურსებზე უთანასწორო წვდომას. აღნიშნულ პლატოზე მიმდინარე ბრძოლა არ არის სხვა პლატოებისგან დამოუკიდებელი და შეიძლება იდენტობის და სოციალური ცვლილებების პლატოებთან მოვიდეს კონფლიქტში. მაგალითად, კარიერული წინსვლის მისაღწევად განსხვავებულობის დამალვა და თავის ინტეგრირებულად წარმოდგენა შეიძლება დაუპირისპირდეს იდენტობის შეგრძნების და გამოხატვის მოთხოვნილებებს. შესაბამისად, ინდივიდს იდენტობის და კარიერის პლატოებს შორის კომპრომისზე წასვლა უწევს.

- სოციალური ცვლილების პლატოზე უმცირესობის წარმომადგენელი ინდივიდი ებრძვის უმრავლესობის ძალაუფლებას, რომელიც სოციალურ, სტრუქტურულ და ეთნიკურ უთანასწორობას უდევს საფუძვლად (მიშელ ფუკო). ეთნიკური უმცირესობის ჯგუფისადმი არსებული დისკრიმინაციული პოლიტიკის გასაუმჯობესებლად, იდენტობისა და კარიერულ პლატოებთან შედარებით, სოციალური ცვლილების პლატოზე ბრძოლა უფრო კოლექტიურ ხასიათს ატარებს და შეიძლება მათთან ხისტ წინააღმდეგობაში მოვიდეს. მაგალითად, სოციალური ცვლილებებისთვის ბრძოლამ, ინდივიდს, შესაძლოა, ხელი შეუშალოს პროფესიული იდენტობის ჩამოყალიბებაში ან კარიერულ წინსვლაში. კოლექტიურ დონეზე მიღწეული სოციალური ცვლილებები შეიძლება ძვირად დაუჯდეთ აქტიურად ჩართულ ინდივიდებს და რისკების გათვალისწინებით, შესაძლოა, თავი შეიკავონ აღნიშნულ პლატოზე ბრძოლისგან.

¹³⁹ Ibid, p.15

თანამედროვე ნეოლიბერალურ წესრიგში, დაპირისპირების ინდივიდუალური მიკროპროცესები დომინირებს ტრადიციულ კოლექტიური ბრძოლის ფორმებზე. ლიტერატურაში ყურადღება ძირითადად იდენტობის პლატოზე მიმდინარე დაპირისპირებას ეთმობა. ზოგიერთი მკვლევარი მათ უვნებელს და ბანალურს, და რადიკალური ბრძოლის ფორმების შინაარსისგან დაცლილს უწოდებს. გარდა ამისა, იდენტობის პლატოზე ბრძოლა უფრო ხელმისაწვდომია პრივილეგირებული უმცირესობის წარმომადგენლებისთვის, რომელთაც აქვთ შესაბამისი განათლება, სტაბილური კარიერა და არ განიცდიან პირდაპირ დისკრიმინაციას. განხილული იდენტობის დისკურსის მიღმა რჩებიან უმცირესობის დაუცველი ჯგუფები, რომელთათვისაც კლასობრივ ჭრილში შეუძლებელია კარიერული და სოციალური ცვლილების პლატოებზე ბრძოლისთვის თავის არიდება და, როგორც წესი, ბრძოლები მათთვის პლატოებს შორის დათმობებით სრულდება.¹⁴⁰ ინდივიდუალური ნეოლიბერალური ინდივიდუალისტური ფოკუსი თავის თავში მოიაზრებს, რომ ყველას შეუძლია წარმატებას მიაღწიოს, თუკი სწორ სტრატეგიას მიმართავს, თუმცა ინდივიდუალური წარმატების დომინანტური პერსპექტივა მიგვითითებს იმაზე, რომ აუცილებელია სტრუქტურული ცვლილებები, რომლებიც საშუალებას მისცემენ უმცირესობის წარმომადგენლებს გამოავლინონ ფასეული იდენტობები და მისდიონ სასურველ პროფესიულ კარიერას.

6. დასკვნა

ეთნიკური უმცირესობების მიმართ დასაქმების საერთაშორისო პოლიტიკების ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ დემოკრატიულ ქვეყანაში, გარდა საკანონმდებლო მექანიზმებისა, არსებობს კონკრეტული მექანიზმები, რომლებიც შეესაბამება ამ ქვეყნების ეთნიკური ჯგუფების გამოწვევებსა და ქვეყნის პოლიტიკური და სოციალური სისტემების თავისებურებებს.

საქართველოს რეალობაში ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების პოლიტიკაზე მსჯელობა ჩვენს კონტექსტში პოლიტიკური და სოციალური ფაქტორების სათანადო გააზრებას საჭიროებს. საჯარო სამსახურში უმცირესობების დასაქმების მკვეთრად დაბალი მაჩვენებლები, სახელმწიფო ენის ცოდნასთან დაკავშირებული სისტემური გამოწვევები და უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში ენის არსებული პოლიტიკა, ეთნიკური უმცირესობების განათლების პოლიტიკაში სისტემური ჩავარდნები და ხელმისაწვდომობის მკვეთრი პრობლემა, სახელმწიფოს მხრიდან უმცირესობების დასაქმების პოლიტიკაში სპეციალური ძალისხმევის გაწევისა და საგანგებო ზომების მიღების საჭიროებას ქმნის. სამწუხაროდ, ამ დროისთვის ჩვენს სამართლებრივ და პოლიტიკურ სისტემაში ამგვარი პოზიტიური მექანიზმები არ არის გათვალისწინებული. სუსტია ამ საკითხებზე მსჯელობის გამოცდილებებიც კი.

2012 წლიდან დასაქმების პოლიტიკის მიმართულებით გადადგმული პოზიტიური მცდელობების მიუხედავად, ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების ხელშეწყობის პრიორიტეტიზაცია ამ პროცესშიც არ მომხდარა და სახელმწიფოს არ აქვს კვლევაზე

¹⁴⁰ Ibid, p. 17.

დაფუძნებული ცოდნა, თუ რამდენად რეალურად და ეფექტიანად სარგებლობენ მისი მხარდაჭერის პროგრამებით ეთნიკური უმცირესობები.

სახელმწიფომ, მნიშვნელოვანია გაიაზროს, რომ სტრუქტურული უთანასწორობის პროცესი შეიცავს გვერდით სოციალურ ეფექტებს, სადაც დისკრიმინაცია ერთ სოციალურ სფეროში განაპირობებს დისკრიმინაციას მეორე სფეროში. ეთნიკური უმცირესობებისთვის სამართლიანი და თანასწორი გარემოს შესაქმნელად, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ შეიმუშაოს და დანერგოს სისტემური პროგრამები და ღონისძიებები, რომლებიც განათლებასა და სახელმწიფო სერვისებზე ხელმისაწვდომობის, უმცირესობების ენის პოლიტიკის სხვადასხვა საჯარო და ადმინისტრაციულ კომუნიკაციაში დაშვების, სოციალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების, გადამზადებისა და დასაქმების ხელშეწყობის წინაპირობებს შექმნის მთლიანობაში. ცალკეული ფრაგმენტული პროგრამები, რომლებიც არსებითად არ უპასუხებს საქართველოში ეთნიკური უმცირესობების ეკონომიკური და სოციალური მოწყვლადობის ნეგატიურ გამოცდილებას და მის სტრუქტურულ მიზეზებს, ვერ შეძლებს ტრანსფორმაციული როლის შესრულებას უმცირესობების სოციალური და ეკონომიკური ინკლუზიის პროცესში.

იმედს გამოვთქვამთ, რომ წარმოდგენილ დოკუმენტში განხილული სხვა ქვეყნების ეთნიკური უმცირესობების დასაქმების პოზიტიური გამოცდილებები, საინტერესო ჩარჩოს და წინადადებებს შექმნის საქართველოში ამ კუთხით რეფორმის სამომავლო პროცესისთვის.

4. უმცირესობების მონაწილეობის უფლება და ევროპის საბჭოს ჩარჩო კონვენციის სტანდარტები

ავტორი: თეონა ფირანიშვილი

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

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

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

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

ქვემოთ გაანალიზებულია მრჩეველთა კომიტეტის მიერ, 20-მდე სახელმწიფოსთვის¹⁴¹ სამივე მიმართულებით გაცემული რეკომენდაციები და მითითებები, რაც საშუალებას გვაძლევს დავინახოთ, თუ რა სტანდარტებს ადგენს კომიტეტი მე-15 მუხლის შესრულებასთან დაკავშირებით.

1. წარმომადგენლობა არჩევით ორგანოებში

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

ეს მოხდა ალბანეთთან მიმართებით, შეფასების პირველი და მეორე ციკლის ფარგლებში, 2002 – 2008 წლებში, როდესაც ქვეყანას საარჩევნო სისტემის დონეზე არ ჰქონდა

¹⁴¹ ალბანეთი, სომხეთი, ავსტრია, აზერბაიჯანი, ბოსნია ჰერცეგოვინა, ბულგარეთი, ხორვატია, დანია, ფინეთი, საქართველო, გერმანია, უნგრეთი, მონტენეგრო, პოლანდია, ნორვეგია, სერბეთი, შვეიცარია, რუმინეთი.

გათვალისწინებული არცერთი პოზიტიური მექანიზმი (მათ შორის, ეს შეიძლება ყოფილიყო უმცირესობების წარმომადგენელი პარტიებისთვის დაბალი ბარიერი, დარეზერვებული სკამების მექანიზმი და სხვ.). კომიტეტმა მეორე ციკლის ფარგლებში ღიად აღნიშნა, რომ მხოლოდ საარჩევნო მასალების თარგმნით პოლიტიკური მონაწილეობის მიზანი ვერ მიიღწეოდა და საჭირო იყო საარჩევნო კოდექსის გადახედვა. სწორედ ამიტომ მოუწოდა სახელმწიფოს, „სამომავლო დისკუსიებში საარჩევნო კოდექსთან დაკავშირებით, კიდევ უფრო მეტი იმსჯელოს უმცირესობების წარმომადგენლობის გასაზრდელად, და ამ მსჯელობის პროცესში ჩართოს თვითონ უმცირესობის წარმომადგენლები“.

მესამე ციკლის ფარგლებში, 2008 წელს, ალბანეთმა მიიღო ახალი საარჩევნო კანონმდებლობა, რომლის მიხედვითაც დამტკიცდა პროპორციული წარმომადგენლობის სისტემა 12 საარჩევნო ოლქში 3%-იანი ბარიერით პარტიებისთვის და 5%-იანი ბარიერით წინასაარჩევნო კოალიციებისთვის. ახალ რეგულაციებში არაფერი ეწერა იმის შესახებ, არსებობს თუ არა რაიმე გამონაკლისი პარტიებისთვის, რომლებიც წარმოადგენენ უმცირესობებს (დაბალი ბარიერი ან დარეზერვებული სკამები). კომიტეტის შეფასებით, პატარა პარტიებისთვის ახალი საარჩევნო სისტემა უფრო ართულებს პარლამენტში მოხვედრის შანსებს. ეს გამოჩნდა პარლამენტში წარმომადგენლობის კუთხითაც, ვინაიდან წინა კანონმდებლობით 14 პარტია-კოალიცია იყო პარლამენტში, ხოლო კანონის მიღების შემდეგ პარლამენტში 3 პარტია და კოალიცია შევიდა. ასევე, პარლამენტში უმცირესობები მეინსტრიმული პარტიების სიებით მოხვდნენ მათი პარტიის სხვა უფრო დიდ პოლიტიკურ პარტიებთან წინასაარჩევნო კოალიციაში შესვლით.¹⁴²

უკვე მეოთხე ციკლის ფარგლებში, მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო კანონმდებლობის დონეზე უმცირესობების მონაწილეობისთვის კვლავ არაფერი იყო შექმნილი, კომიტეტმა შეაფასა ის სიტუაცია, როდესაც უმცირესობების წარმომადგენელი პარტიები მხოლოდ დიდ პარტიებთან ერთად კოალიციაში ახერხებდნენ პარლამენტში მოხვედრას. კომიტეტმა პოზიტიურად შეაფასა ახალი კანონი უმცირესობების დაცვის შესახებ, რომელიც განამტკიცებს მათ უფლებებს, ჩამოაყალიბონ და გაწვევრიანდნენ პოლიტიკურ პარტიებში, ასოციაციებში ან სამოქალაქო ორგანიზაციებში თავიანთი თემის ინტერესების წარმოდგენის და დაცვის მიზნით და იყვნენ არჩეულები ადგილობრივ და ცენტრალურ დონეზე.¹⁴³ თუმცა გააკრიტიკა ის ფაქტი, რომ უმცირესობების პარტიებს არ შეეძლოთ თავიანთ მშობლიურ ენაზე ეწარმოებინათ საარჩევნო კამპანია, რის შესახებაც შესაბამისი რეკომენდაცია გასცა.¹⁴⁴

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

¹⁴² Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (3rd cycle), Albania, pg. 3-5.

¹⁴³ მეოთხე ციკლის ფარგლებში ალბანეთის შეფასება, 2018 წ. პარა. 146.

¹⁴⁴ მეოთხე ციკლის ფარგლებში ალბანეთის შეფასება, 2018 წ. პარა. 150.

სპეციალური ზომების მიღება უმცირესობების საჯარო ცხოვრებაში ეფექტიანი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად“.¹⁴⁵

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

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

მეორე ციკლის ფარგლებში, 2008 წელს, ბოსნიაში კიდევ ერთხელ შეიცვალა საარჩევნო კანონმდებლობა - უმცირესობებისთვის არჩევნებში მონაწილეობის ბარიერი შემცირდა. ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ მუნიციპალიტეტებსაც მიუთითა, რომ საარჩევნო კოდექსის შესაბამისად, შეეცვალებათ ადგილობრივი კანონმდებლობა და უმცირესობების

¹⁴⁵ COMPILATION OF OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE RELATING TO ARTICLE 15 OF THE FRAMEWORK CONVENTION, FIRST CYCLE, ARMENIA, pg. 5-6.

წარმომადგენლებისთვის საშუალება მიეცათ, დარეგისტრირებულიყვნენ არჩევნებზე და დაედგინათ მათთვის დარეზერვებული სიები.

თუმცა აქვე, კომიტეტის კრიტიკა მიემართება საარჩევნო კოდექსში არსებულ შეზღუდვებს: კანონი მოითხოვს, რომ იმისათვის, რათა დარეზერვებული სკამებით ისარგებლონ, უმცირესობები კონკრეტულ საარჩევნო ოლქში ოლქის მთლიანი მოსახლეობის 3%-ზე მეტს უნდა წარმოადგენდნენ. მოსახლეობის ბოლო აღწერის მიხედვით (1991), ძალიან ცოტა მუნიციპალიტეტი აკმაყოფილებდა ამ კრიტერიუმს, გარდა ამისა, მხოლოდ 1991 წლის მონაცემებზე დაყრდნობაც არ იქნებოდა სწორი, რადგან დემოგრაფიული მდგომარეობა ამ პერიოდის შემდეგ რადიკალურად შეიცვალა. შესაბამისად, კომიტეტმა ბოსნიას მოუწოდა, გადაეხედა 3%-იანი მოთხოვნისთვის, მოსახლეობის ახალი აღწერის მიხედვით.

საინტერესოა, რომ დეცენტრალიზაციის საკითხს კომიტეტი ხშირად აქცევს მე-15 მუხლის ფარგლებში. მან აზერბაიჯანს რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნისა და დეცენტრალიზების ქმედითი სტრატეგიის დასახვისკენ მოუწოდა. კომიტეტის აზრით, დეცენტრალიზაციას, ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა ფორმებს, ხშირად აქვს გავლენა უმცირესობების ეფექტიან მონაწილეობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ეს საკითხი აზერბაიჯანთან მიმართებით, მნიშვნელოვან ფაქტორად მიიჩნია კომიტეტმა, რადგან უმცირესობები აქ კომპაქტურად ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში ცხოვრობენ.¹⁴⁶ კომიტეტმა, მეორე ციკლის ფარგლებში, სუსტი დეცენტრალიზაცია გააკრიტიკა საქართველოსთან მიმართებითაც, როდესაც აღნიშნა, რომ უმცირესობების წარმომადგენლობა ცენტრალურ დონეზე ძალიან დაბალია და მოკრძალებული დეცენტრალიზაციის პირობებში, როცა გადაწყვეტილებები უმცირესობების შესახებ მაინც დედაქალაქში მიიღება, კიდევ უფრო პრობლემურ სახეს იძენს. მონტენეგროს შეფასებისას, კომიტეტმა მიუთითა, რომ დეცენტრალიზება, ან ადგილობრივი თვითმმართველობები მნიშვნელოვანი მექანიზმებია უმცირესობების მონაწილეობისთვის და მათი ჩართვისთვის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მათ შორის, მცირე და მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, როგორც არიან ბოშები. ამიტომ, კომიტეტმა მონტენეგროს მოუწოდა, გააძლიეროს დეცენტრალიზაცია, მათ შორის, ფინანსური საკითხების მოწესრიგებით.

ეთნიკური/რელიგიური ან ეროვნული ნიშნით პოლიტიკური პარტიების შექმნის აკრძალვასთან დაკავშირებით, საინტერესო მითითებები გააკეთა კომიტეტმა ბულგარეთთან მიმართებით, სადაც ამ ნიშნებით პარტიების შექმნა კანონით არის აკრძალული. კომიტეტმა მეორე ციკლის ფარგლებში შეაფასა, რომ ეს შეზღუდვები საკანონმდებლო დონეზე არ არის საჭირო და უთანასწორო ბარიერებს ქმნის უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობისთვის.¹⁴⁷

საყურადღებოა ის პოზიტიური მექანიზმები, რომლებიც ხორვატიამ 90-იანი წლების კონფლიქტის შემდეგ, კომიტეტის რეკომენდაციების კვალდაკვალ მიიღო. გარდა საჯარო სამსახურის სხვადასხვა შტოში უმცირესობების მონაწილეობისთვის კონსტიტუციური

¹⁴⁶ COMPILATION OF OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE RELATING TO ARTICLE 15 OF THE FRAMEWORK CONVENTION, FIRST CYCLE, Azerbaijan, pg. 7-9.

¹⁴⁷ COMPILATION OF OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE RELATING TO ARTICLE 15 OF THE FRAMEWORK CONVENTION SECOND CYCLE, Bulgaria, pg. 15-16.

გარანტიების შექმნისა, ხორვატიამ არჩევით ორგანოებში მათი მონაწილეობის საკითხი ასევე გააუმჯობესა დარეზერვებული სკამების მექანიზმის შემოღებით, რაც კომიტეტმა დამაკმაყოფილებელ ნაბიჯად მიიჩნია. დარეზერვებული სკამების მექანიზმი ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე არჩევით ორგანოებში მონაწილეობის გასაზრდელად იყო შემოღებული. ამ მექანიზმის მიხედვით, პარლამენტში 8 დარეზერვებული სკამი იყო, საიდანაც 3 სკამი ეკუთვნოდათ სერბებს, რომლებიც მოსახლეობის 1.5%-ს შეადგენენ, დანარჩენი კი - სხვა უმცირესობებს, რომლებიც რეგისტრირებულები იყვნენ სხვადასხვა ჯგუფთან მიკუთვნებულობაში. უფრო მცირე ეთნიკური ჯგუფები წუხილს გამოთქვამდნენ, რომ მინიმუმ როტაციის პრინციპით მაინც უნდა ჰქონოდათ შესაძლებლობა, ესარგებლათ დარეზერვებული სკამებით.

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

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

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

მესამე ციკლის ფარგლებში კი, ადმინისტრაციული რეფორმის საკითხი შემდეგნაირად გადაწყდა: ოლქების გაერთიანება გადაწყდა, თუმცა გერმანელ უმცირესობებთან ინტენსიური მოლაპარაკებების შემდეგ, შედგა შეთანხმება, რომ, თუკი მათი პოლიტიკური პარტია არჩევნებზე 25%-ს ვერ დააგროვებდა, მაინც ავტომატურად ექნებოდათ გარანტირებული ერთი ადგილი მუნიციპალურ საბჭოში, და ისარგებლებდნენ ყველა უფლებით, როგორც საბჭოს სხვა წევრები, გარდა ხმის მიცემის უფლებისა. გერმანელი უმცირესობების თქმით, მათ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში პრეტენზია არ ჰქონიათ ხმის მიცემის უფლებაზე, რადგან სხვა პარტიები, ვისაც არჩეული წარმომადგენელი არ ეყოლებოდა, ამას დისკრიმინაციად აღიქვამდნენ. თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ ადგილობრივ საბჭოებში გადაწყვეტილებები ძირითადად კონსენსუსით, 90%-ზე მეტი წევრის შეთანხმებით მიიღება, ხმის მიცემის უფლების არქონას, დრამატული შედეგი უმცირესობების მონაწილეობაზე, არ აქვს. ამ სისტემით გერმანელთა წარმომადგენლობა ადგილობრივ საბჭოებში 4 წევრიდან 6 წევრამდე გაიზარდა. კომიტეტმა ეს გადაწყვეტილება განსაკუთრებით პოზიტიურად შეაფასა, განსაკუთრებით იმ პირობებში, რომ იგი მაღალი მონაწილეობითი დისკუსიების შედეგად მიიღეს.

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

პოზიტიური მექანიზმების საჭიროებაზე უთითებდა კომიტეტი საქართველოსთან მიმართებითაც, პირველი ციკლის ფარგლებში, რადგან საარჩევნო ინსტიტუტებში, ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე უმცირესობების წარმომადგენლობა უკიდურესად დაბალია.¹⁴⁸ კომიტეტის შეფასებით, სამცხეში უმცირესობების წარმომადგენლობა არჩევით ორგანოებში შედარებით ნორმალურია, ხოლო ქვემო ქართლში - ძალიან დაბალი.

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

საქართველოსთან მიმართებით, მეორე ციკლის ფარგლებში, ისევ შერეული საარჩევნო სისტემის ფარგლებში, კომიტეტი მიიჩნევდა, რომ მაჟორიტარული მანდატები მნიშვნელოვნად ზრდის უთანასწორობას¹⁴⁹, რადგან უმცირესობის წარმომადგენლებს არ

¹⁴⁸ COMPILATION OF OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE RELATING TO ARTICLE 15 OF THE FRAMEWORK CONVENTION, FIRST CYCLE, Georgia, pg24-25.

¹⁴⁹ COMPILATION OF OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE RELATING TO ARTICLE 15 OF THE FRAMEWORK CONVENTION SECOND CYCLE, Georgia, pg. 35-37.

აძლევს საშუალებას, თვითონ დააყენონ დამოუკიდებელი კანდიდატურა იმ რეგიონებში, სადაც უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ. ამასთანავე, პოლიტიკური ასოციაციების შესახებ საქართველოს 1997 წლის კანონი, მათ ასევე არ აძლევს საშუალებას, შექმნან პოლიტიკური პარტიები ტერიტორიული ან რეგიონული პრინციპით, რაც, იმ პირობებში, როცა პოლიტიკური პარტიების ინტერესი, გამოხატონ უმცირესობების საჭიროებები ან მოსაზრებები, ძალიან დაბალია, და კიდევ უფრო მეტ ბარიერს ქმნის პოლიტიკური მონაწილეობისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარ შეზღუდვას თავისი ლეგიტიმური მიზნები აქვს სუვერენული სახელმწიფოს გადმოსახედიდან (ტერიტორიული მთლიანობის და ერთიანობის შენარჩუნება), კომიტეტი მიიჩნევს, რომ ამ შეზღუდვების პროპორციულობა უნდა შეფასდეს ყოველ კონკრეტულ სიტუაციაში და არა ზოგადი გამორიცხვით.

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

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

კიდევ ერთი მექანიზმი, წევრი ქვეყნების პრაქტიკიდან, უმცირესობებისთვის ადგილობრივი/რეგიონული თვითმმართველობების ჩამოყალიბების უფლებამოსილებაა. ეს გამოცდილება უნგრეთში პოზიტიურად შეაფასა კომიტეტმა, თუმცა სისტემის გაუმჯობესება ასევე საჭიროდ მიიჩნია. უმცირესობების თვითმმართველობების შესახებ არსებობს ცალკე საკანონმდებლო რეგულირება, რაც უმცირესობებს საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის საშუალებას აძლევს. თვითმმართველობის დონეზე მონაწილეობის გაუმჯობესებისთვის, კომიტეტი მიიჩნევს, რომ რეალურად ისინი უფრო მეტად უნდა იყვნენ ჩართულები ზოგად პოლიტიკურ ცხოვრებაში, მაგალითად, გვიან არ უნდა იგებდნენ საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ ინფორმაციას, არამედ, სრულად უნდა მონაწილეობდნენ განხილვის პროცესში. კომიტეტი ასევე იზიარებს უნგრეთის მთავრობის დასკვნას, რომ უმცირესობათა თვითმმართველობების იურისდიქცია და ვალდებულებები, ასევე ფინანსურ კონტრიბუციებთან დაკავშირებული რეგულირებები უნდა გაუმჯობესდეს, უნდა გადაიხედოს ცენტრალურ მთავრობასთან თანამშრომლობის რეგულაციებიც. უნგრეთმა შემდგომში გააუმჯობესა თვითმმართველობის სისტემა, კანონის დონეზე გაზარდა მათი ფინანსური დამოუკიდებლობა და შესაძლებელი გახდა საჯარო ინსტიტუციების

დამოუკიდებლად მართვა და ფინანსური რესურსების განკარგვა. უმცირესობათა თვითმმართველობებს შეეძლოთ მონაწილეობა მიეღოთ სკოლების, მუზეუმების, კულტურული ცენტრების და სხვა საჯარო ინსტიტუტების მართვის პროცესში. თუმცა კომიტეტმა მაინც გააკრიტიკა, და აღნიშნა, რომ პრაქტიკაში ეს საკანონმდებლო ჩანაწერი სუსტად ხორციელდება, რადგან ადგილობრივ ბიუჯეტში საკმარისი ფინანსური რესურსი ყველა ინსტიტუტის სამართავად, არ არის.

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

მონტენეგროს კონსტიტუციით გათვალისწინებულია ე.წ. „ავთენტური წარმომადგენლობის“ უფლება, როგორც თვითმმართველობების, ისე პარლამენტის დონეზე. კომიტეტმა, პირველი ციკლის ფარგლებში აღნიშნა, რომ ავთენტური წარმომადგენლობის პრინციპის განხორციელებისას ისეთი მიდგომა უნდა იყოს შემუშავებული, რომ მიღებული ზომები არ იწვევდეს ეთნიკური ხაზებით პოლიტიკურ პოლარიზაციას და ცალკეულ პარტიებში

ეთნიკური დისკუსიების მონოპოლიზაციას. ავთენტური წარმომადგენლობის უფლება მონტენეგროში გარანტირებულია დაბალი ბარიერის მექანიზმით, თუმცა კომიტეტმა მესამე ციკლის შეფასებისას, 2019 წელს, კრიტიკულად შეაფასა ის, რომ 0.35%-იანი ბარიერით სარგებლობდნენ მხოლოდ ხორვატი უმცირესობები და სხვა უმცირესობებისთვის 0.7%-იანი ბარიერი მოქმედებდა, რაც უთანასწორო მიდგომად მიიჩნია (დომინანტური ჯგუფის წარმომადგენელ პარტიებზე ვრცელდება 3%-იანი ბარიერი).¹⁵⁰

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

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

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

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

შემაჯამებელი მიგნებები:

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

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

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

2. საკონსულტაციო მექანიზმები

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

შემაჯამებელი მიგნებები:

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

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

3. მონაწილეობა ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

შემაჯამებელი მიგნებები:

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

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

III. დომინანტური პერსპექტივები და პრაქტიკები ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკურ მონაწილებასთან დაკავშირებით

1. არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხი საქართველოს კონსტიტუციებში

ავტორი: ქამრან მამედლი

ხშირად, როცა საქართველოში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხზე ვსაუბრობთ, წინასწარ შექმნილი განწყობები და იდეოლოგიური დაშვებები გვაფიქრებინებს, რომ დამოუკიდებლობის პირველ წლებთან შედარებით, ამ ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობა არა მხოლოდ ფორმალურად, არამედ არსებითად და არსობრივად ტრანსფორმირდა. ერთი შეხედვით, აღნიშნულ ვარაუდებს და დაშვებებს ის ამყარებს, რომ დღევანდელი პოლიტიკური ელიტა, 90-იანი წლების დასაწყისის მსგავსად, საჯარო გამოსვლებშიც კი აღარ აცხადებენ, რომ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები ეთნიკურ ქართველების თანასწორები არ არიან. დღეს უკვე, არსებობს სპეციალური სტრატეგიები, სამოქმედო გეგმები და უწყებები, რომლებიც უმცირესობების უფლებების დაცვას ისახავს მიზნად. ქვეყნის კონსტიტუცია განმარტავს, რომ ყველა ფორმის დისკრიმინაცია დაუშვებელი და აკრძალულია. თუმცა, პოლიტიკური მონაწილეობის ანალიზისას, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, დავაკვირდეთ არა მხოლოდ სახელმწიფოში არსებულ დეკლარირებულ შეხედულებებს, არამედ გავიაზროთ და შევაფასოთ 30 წლის განმავლობაში მიმდინარე კონსტიტუციური ცვლილებები და პოლიტიკური რეფორმები. ხოლო, ამ შეფასებისას, წინასწარ უნდა ვადიაროთ, რომ ამ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების რამდენიმე პრივილეგირებული წარმომადგენლის საკონსტიტუციო კომისიაში ან პარლამენტში ყოფნა ავტომატურად არ გულისხმობს არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკურ მონაწილეობას.

წინამდებარე სტატია კონსტიტუციონალისტებთან სიღრმისეული ინტერვიუების საფუძველზე მომზადდა. დოკუმენტი მიზნად ისახავს მკითხველს დაანახოს, თუ კონსტიტუციური და პოლიტიკური რეფორმების პროცესში როგორ იდგა არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხი და რა არგუმენტები და წინააღმდეგობები არსებობდა ამ საკითხზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

ინტერვიუების პროცესში ოთხი მთავარი კითხვა არსებობდა: (1) კონსტიტუციური რეფორმების ძირითადი მიზნები და მიზეზები; (2) პროცესების ინკლუზიურობა; (3) რეფორმების პროცესში ყურადღების მიღმა დარჩენილი საკითხები; და (4) არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის მექანიზმები.

სტატია მომზადდა შემდეგ კონსტიტუციონალისტებთან ინტერვიუების საფუძველზე:

ავთანდილ დემეტრაშვილი: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ყოფილი თავმჯდომარე, 2010 წელს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე.

დავით უსუფაშვილი: საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე 2012-2016 წლებში.

ვახტანგ ხმაღაძე: 1993-1995 წლებში სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე. 2006-2015 წლებში კავკასიის უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის და თბილისის ეკონომიკისა და სამართლის აკადემიის ასოცირებული პროფესორი.

ვახუშტი მენაბდე: ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის ასოცირებული პროფესორი საჯარო სამართლის მიმართულებით.

გიორგი გოცირიძე: ჩრდილოეთ ოკაიოს უნივერსიტეტის სამართლის მაგისტრი (LLM).

1. კონსტიტუციური და პოლიტიკური რეფორმების ძირითადი მიზნები და მიზეზები

საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ქვეყანა რამდენიმე წლის განმავლობაში კონსტიტუციური კანონის გარეშე ფუნქციონირებდა. თითქმის ყველა რესპონდენტი აღიარებს, რომ ქვეყნის კონსტიტუციის შექმნის და შემდგომ მისი რეფორმირების პროცესებზე, ხშირად, კონკრეტული პოლიტიკოსების მოსაზრებები და ინტერესები ახდენდა გავლენას, ხოლო არსებული კონტექსტები და მოქალაქეთა (ან მოქალაქეთა ჯგუფების) საჭიროებებზე აქცენტი თითქმის არ ისმოდა.

კონსტიტუციონალისტებთან ინტერვიუებში გამოიკვეთა, რომ 1991-1992 წლების სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ ფაქტობრივი ხელისუფლების დეკლარირებული პოზიცია, რომ აღედგინა 1921 წლის კონსტიტუცია, განუხორციელებელი მიზანი იყო. უსუფაშვილის განმარტებით, ეს იყო მომგებიანი პოლიტიკური ნაბიჯი, თუმცა, მისი სისრულეში მოყვანა შეუძლებელი იყო. ვახტანგ ხმაღაძის და ავთანდილ დემეტრაშვილის თქმით, 1921 წლის კონსტიტუცია განსხვავებულ სახელწიფოებრივ მოწყობას ითვალისწინებდა, რის გამოც, საბოლოოდ, ახალი კონსტიტუციის შექმნის გადაწყვეტილება იყო მიღებული. ვახტანგ ხმაღაძე და ავთანდილ დემეტრაშვილი აღნიშნავენ, რომ 1995 წლის კონსტიტუცია მეტწილად ედუარდ შევარდნაძის გავლენით მომზადდა. გიორგი გოცირიძე აღნიშნავს, რომ 2010 წლის რეფორმები მორგებული იყო მიხეილ სააკაშვილის ინტერესებზე, ხოლო „2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ძირითადი ლაიტმოტივი პრეზიდენტის (გიორგი მარგველაშვილი) უფლებების შეზღუდვა იყო“. მსგავს შეხედულებას ავითარებს ვახუშტი მენაბდეც, რომელიც აღნიშნავს, რომ 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმების ძირითადი მიზანი ძალაუფლების სამად გაყოფა იყო. ხოლო 2017-18 წლების რეფორმებში, გარდა მარგველაშვილის ფაქტორისა, ირაკლი კობახიძის მოსაზრებებმაც გადამწყვეტი როლი ითამაშეს.

დავით უსუფაშვილის თქმით, 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში „თან კონსტიტუცია იწერებოდა და თან კონსტიტუციას ვსწავლობდით ყველა ერთად, სტუდენტებიც და პროფესორებიც“. შესაბამისად, გადამწყვეტი როლი საერთაშორისო გამოცდილებების გაზიარებას ჰქონდა. ავთანდილ დემეტრაშვილი იხსენებს, რომ 1995 წლის კონსტიტუციაზე მუშაობის პროცესში კონსტიტუციონალისტები, ხშირად, სხვადასხვა ქვეყნების აკადემიასთან პირდაპირ კავშირებზე გადიოდნენ, რათა შემუშავებული კონსტიტუციის პროექტზე საერთაშორისო ექსპერტების შეფასებები გათვალისწინებული ყოფილიყო. საერთაშორისო საზოგადოების პოზიტიური შეფასებები საკონსტიტუციო რეფორმების შემდგომ პერიოდებშიც გადამწყვეტი იყო, რასაც ვახუშტი მენაბდე „თვით-კოლონიზაციის“ ერთ-ერთ ფორმად აღწერს, მით უმეტეს მაშინ, როცა ქვეყნის მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობის ხმა კონსტიტუციის შექმნის და რეფორმირების პროცესში თითქმის არ ისმოდა.

2. კონსტიტუციის შექმნის და რეფორმირების პროცესების ინკლუზიურობა

თითქმის ყველა ექსპერტი მიიჩნევს, რომ არც 1995 წლის კონსტიტუციის მიღება და არც შემდგომი რეფორმების პროცესები, საზოგადოების ფართო წრეების არსებითი ჩართულობით არ ჩატარებულა. ვახუშტი მეზანდეს ამბობს, რომ „ჩვენი კონსტიტუცია ნეოლიბერალური მოდელის კლასიკური მაგალითია, რომელიც არ ენდობა დემოკრატიას და მოსახლეობას“. შესაბამისად, ამ პროცესებში მოსახლეობის ჩართულობა სუსტი, ხოლო ელიტების მმართველობა გადამწყვეტია. მეორე მხრივ, დავით უსუფაშვილი მოსახლეობის ჩართულობის სიმცირეს სხვა ფაქტორით ხსნის. მისი აზრით, „კანონის უზენაესობის განცდა და, შესაბამისად, მთავარი კანონის, კონსტიტუციის სარგებლიანობის განცდა საზოგადოებაში ჩაწიხლული და მოცელილ იქნა, როდესაც ავტომატმა და ზარბაზანმა გადაწყვიტა [პოლიტიკური] საკითხები და არა კონსტიტუციამ და კონსტიტუციურმა ჩანაწერებმა. ამ მოვლენამ საზოგადოებას დაანახა, რომ შეიძლება გქონდეს კონსტიტუცია, რომელსაც თავზე გადაგვახევდნენ“. უსუფაშვილის აზრით, ამ მოვლენებმა მოსახლეობა კონსტიტუციების შემუშავების პროცესებიდან გარიყა და მათი სახელიწოვებრივი და კონსტიტუციური საკითხებით დაინტერესება უკიდურესად შეასუსტა, რაც „სამწუხაროდ, დღევანდელდობამდე გაგრძელდა“. შედეგად, კონსტიტუციების შემუშავების პროცესში ჩართულობა „შემოიფარგლებოდა ოფიციალურ სტრუქტურებში წარმოდგენილი მოქალაქეების წრით“.

ვახტანგ ხმაღაძის მიხედვით, 1995 წლის კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობის პროცესში საკონსტიტუციო კომისიის ერთ-ერთ სამუშაო ჯგუფს ერქვა ეროვნულ უმცირესობათა სამუშაო ჯგუფი. რომელმაც კონსტიტუციაში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების საკითხების ცალკე ასახვა მიზანშეწონილად არ მიიჩნია. შესაბამისად, ეს საკითხები ადამიანის უფლებების საკითხების ქვეშ გააერთიანა. ხოლო კონსტიტუციის შემდგომი რეფორმირების პროცესში ასეთი ცალკე მდგომი სამუშაო ჯგუფების შექმნის აუცილებლობა აღარ არსებობდა. თუმცა, თავად ხმაღაძევე აღნიშნავს, რომ მაშინდელი პოლიტიკური რეალობის გათვალისწინებით, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური აქტიურობა არ იყო თვალშისაცემი და ეროვნულ საბჭოშიც (პარლამენტში) და კომისიებში წარმოდგენილი არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლების აქტიური როლი არ იყო გამოკვეთილი. ეს გვაფიქრებს, რომ ეროვნულ უმცირესობათა სამუშაო ჯგუფის გადაწყვეტილება არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების საკითხების კონსტიტუციაში და კანონმდებლობაში ცალკე არგამოტანის შესახებ, თავად ცენტრმა და დომინანტმა ჯგუფმა მიიღო.

კონსტიტუციის შემუშავების და რეფორმირების პროცესის ინკლუზიურობის შესახებ კითხვაზე, უსუფაშვილი იხსენებს, რომ 1993 წლის გაზაფხულზე, როცა სასწავლო ვიზიტით ჩიკაგოს უნივერსიტეტში საქართველოდან 5 ახალგაზრდა ჩავიდა, მათ შორის ერთ-ერთი ეთნიკურად აფხაზი იყო. რაც გარკვეულწილად, ამ პროცესში ინკლუზიურობის შემოტანის მცდელობად შეიძლება ჩაითვალოს. თუმცა, უსუფაშვილის მიხედვით, ამ ვიზიტში სხვა ეთნიკური ჯგუფების არარსებობა, ზოგადად, სუსტი ჩართულობით იყო გამოწვეული, რაც ინკლუზიურობის საკითხის არაარსებით გაგებაზე მიგვითითებს.

ვახუშტი მენაბდე მიიჩნევს, რომ 2017-18 წლის საკონსტიტუციო რეფორმაში არ ისმოდა განსხვავებული იდენტობების მქონე საზოგადოების სხვადასხვა სეგმენტის ხმა.. თუმცა, საზოგადოების ძირითადი ნაწილის ხმები ისმოდა ლიბერალურ და კონსერვატიულ ელიტებს შორის ისეთ საკითხებზე კამათში, როგორიცაა ქორწინება, რელიგია, მიწის გასხვისება და ა.შ.,

ხოლო მემარცხენე ფრთის მკვეთრი ხმა ისმოდა ისეთ დისკუსიებში, რომელიც ეხებოდა 94-ე მუხლს და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს.

თითქმის ყველა რესპონდენტი შეფასებით, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ჩართულობა კონსტიტუციის შემუშავების და რეფორმირების პროცესებში მიზერული იყო. ავთანდილ დემეტრაშვილი და ვახტანგ ხმაღაძე ამ ფაქტს 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში ქვეყანაში არსებული პრობლემებით ხსნის. ამასთანავე, დღეს არსებული ჩართულობის სიმცირე რესპონდენტების მხრიდან სხვა ფაქტორებით აიხსნება. გიორგი გოცირიძე აცხადებს, რომ 2017-18 წლების რეფორმების დროს კომისიაში იყვნენ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლები, თუმცა მათ ხმა არ ამოუღიათ. გოცირიძის აზრით, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლებმა თავად უნდა ამოიღონ ხმა და მოითხოვონ ის საკითხები, რაც მათ აწუხებთ. გოცირიძე აღნიშნავს, რომ 2017-18 წლის რეფორმის დროს საზოგადოების სხვადასხვა სეგმენტის წარმომადგენლები საკუთარ წუხილებს, ხშირად, კომისიის გარედანაც ახმოვანებდნენ და ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა გარემოს დაცვა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების უფლებები, მედიის და საზოგადოებრივი აზრის გავლენით, კომისიის შიგნით იწყებოდა დისკუსიები. არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხზე კი, ასეთი გამოცდილებები არ არსებობდა.

3. ყურადღების მიღმა დარჩენილი საკითხები

ინტერვიუების დროს რესპონდენტებმა რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხზე გააკეთეს აქცენტი. ვახტანგ ხმაღაძის განმარტებით, 1995 წლის კონსტიტუციაში ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გარდა, სხვა ყურადღების მიღმა დარჩენილი საკითხი არ ყოფილა. ამ საკითხის კონსტიტუციაში გამოტოვება, კი ქვეყანაში არსებული მდგომარეობით იყო გამოწვეული. ამასთანავე, თავად ხმაღაძე აღნიშნავს, რომ „ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემა სამოქალაქო ინტეგრაციის გზაზე იყო და, სამწუხაროდ, დღემდე არის, მიუხედავად იმისა, რომ 30 წელი გავიდა, ეს გახლავთ ენის პრობლემა. [1995 წელს] როცა კომისიაში განვიხილავდით, იქ ითქვა, რომ მოდით შევქმნათ პირობები იმისათვის, რომ ამ ხალხმა ისწავლოს ენა, რადგან ენის გარეშე ჩართვა ქვეყნის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, კონკრეტულად კი მის პოლიტიკურ ნაწილში, პრაქტიკულად შეუძლებელია. ამიტომ მოდით, ეს იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების გასაკეთებელი ნაწილი და მათ ეს გააკეთონ. ეს უნდა იყოს ბიუჯეტით, თანხებით და ა.შ. ამიტომ არ ჩაიწერა რაიმე განსაკუთრებული გამოკვეთა ამ ეთნიკური ნიშნისა.“

დათო უსუფაშვილის აზრით, „ბევრი რამ იყო ყურადღების მიღმა დარჩენილი. საკონსტიტუციო სასამართლო რომ უნდა შექმნილიყო, ეს ბოლო მომენტში გადაწყდა. იმიტომ, რომ მანამდე ეს ცნება და მოსაზრება, რომ კანონის კონსტიტუციასთან შესაბამისობა ადამინის უფლებებითაა შეზღუდული, უდიდესი მენტალური რევოლუცია იყო, რომელიც მარტივად ვერ ხორციელდებოდა. იმიტომ, რომ მანამდე ჩვენ ვცხოვრობდით ქვეყანაში, სადაც ეწერა, რომ მოქალაქეს აქვს მხოლოდ ვალდებულებები და ის უნდა ემორჩილებოდეს სახელმწიფოს და ეს კონცეპტუალური ცვლილება იყო უზარმაზარი“.

უსუფაშვილის თქმით, დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, როცა საქართველო კონსტიტუციას ქმნიდა, პარლამენტში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები იყვნენ წარმოდგენილნი, თუმცა, თანასწორობის უზრუნველყოფის ის ნორმები, რაც კონსტიტუციაში ჩაიწერა, სხვადასხვა ქვეყნების კონსტიტუციებიდან იყო გადმოწერილი. რადგანაც „კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში პირველივე დღიდან იყო მცდელობა, რომ გავსწორებოდით საერთო ევროპულ დემოკრატიულ სტანდარტებთან. და ამ სტანდარტებთან გასწორების ნაწილში, უფლებების ნაწილშიც, აი, ეს მცდელობა გვქონდა, ამიტომ მე არ მაქვს განცდა, რომ პოლიტიკური უფლებები, სოციალური უფლებები თუ უმცირესობების უფლებები, ან კანონთან თანასწორობის სტანდარტები, უშუალოდ კონსტიტუციის ტექსტში ჩაწერეთ, იმიტომ რომ ყველას თანაბრად ჰქონდა გააზრებული, თუ ეს თითოეული ჩვენი თანამოქალაქისთვის რამდენად მნიშვნელოვანია, რომელიც არის უმცირესობების წარმომადგენელი. არამედ, ეს ჩაწერეთ უფრო მეტად იმიტომ, რომ ჩვენ ხომ ევროპული სტანდარტები უნდა შეგვექმნა კონსტიტუციაში? ამიტომ ვუყურებდით პოლონეთში რა წერია და საფრანგეთში რა წერია“. ხოლო ამ პროცესებში უმცირესობების ჩართვა მთლიანად გამოგვრჩა.

ვახუშტი მენაბდე მიიჩნევს, რომ 2017-18 წლის რეფორმის დროს რაიმე საკითხი ყურადღების მიღმა არ დარჩენილა. თუმცა, მისი აზრით, რიგი საკითხების ბედი წინასწარ იყო გადაწყვეტილი. მაგალითად უნიტარული და უნიკამერალური საპარლამენტო მოდელის კრიტიკა არ ისმოდა. ასევე, კომისიაში წინასწარ ჩაკლეს ისეთ საკითხებზე დისკუსები, როგორიცაა ტერიტორიული მოწყობის და რეგიონების საკითხები.

4. უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის მექანიზმები

თითქმის ყველა რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის გასაძლიერებლად სპეციალური პოზიტიური მექანიზმების შემოღება ეფექტიანი და სწორი არ იქნებოდა. ვახუშტი მენაბდე მიიჩნევს, რომ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების საკითხების იზოლირებულად დაყენება არასწორი იქნებოდა, რადგანაც „ჩვენ გვჭრდება უნივერსალური მექანიზმები, რომელიც ყველას უკეთეს დემოკრატიას მოუტანდა, ხოლო, ცალკეული ჯგუფების პოლიტიკაში ჩართვის მექანიზმებზე ექსკლუზიური ხაზგასმა არასწორია. ჩვენ უნდა შევქნათ ისეთი ინსტიტუტები, რომელიც ყველას მისცემს შესაძლებლობას, რომ გახდეს უფრო აქტიური“. მისი აზრით, საჭროა, მსუბუქი მექანიზმები, რადგანაც ჩვენს საზოგადოებაში არ ყოფილა კონფლიქტი, ხოლო პოზიტიური მექანიზმები საჭიროა, მაშინ როცა ეთნიკურ ჯგუფებს შორის არის კონფლიქტი, ან არსებობს პოსტ-კონფლიქტური სიტუაცია. მისი თქმით, „სხვადასხვა გზებით და ნეიტრალური მექანიზმებით უნდა შევეცადოთ, რომ ბუნებრივად მოხდეს პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდა, ხოლო თუ აღმოვაჩენთ, რომ ნეიტრალური მექანიზმები ვერ შველის, მაშინ, შესაძლოა, პოზიტიური მექანიზმები გახდეს საჭირო“.

პოზიტიური მექანიზმების შესახებ საუბრისას უსუფაშვილი აცხადებს, რომ „ხელოვნური, მექანიკურად აწყობილი სამართლიანობის და თანასწორობის მე ნაკლებად მჯერა. მე მჯერა უფრო ღრმად ფესვგამდგარი სამართლიანობის და თანასწორობის, რომელიც კულტურის და მენტალობის შედეგია. მე არ ვარ ასეთი ზომების წინააღმდეგი, მაგრამ მე ვერ ვიქნები მხოლოდ ასეთი ზომების გატარების იმედზე. შესაძლოა ეს ზომები იყოს ყინულმჭრელი“. თუმცა, ასეთ

პოზიტიურ მექანიზმებს სხვა ტრანსფორმაციული რეფორმებიც უნდა მოჰყვეს, როგორცაა თვითმმართველობის რეფორმა.

ვახტანგ ხმაღამის აზრით, „ხაზი არ უნდა გავუსვით მოქალაქეების რაიმე ნიშნით გამოყოფას და განსხვავებას, სამაგიეროდ, უნდა შევქმნათ ის პირობები, რომ სამოქალაქო ინტეგრაციას მაქსიმალურად შეეწყოს ხელი“. მისი აზრით, „ნებისმიერი კვოტირება აუარესებს ხარისხს, ამიტომ მე ასეთი კვოტირებების მომხრე არც ვიყავი და არც ვარ“. ხმაღამის მიხედვით, ასეთი მექანიზმები, ხშირად ომგამოვლილ ქვეყნებში გვხვდება, რათა ეთნოსებს შორის პოლიტიკური მონაწილეობა და თანამშრომლობა გაძლიერდეს. ხოლო, რადგანაც, „საუკუნეების განმავლობაში, საქართველოში ეთნოსთა შორის დაპირისპირება და ომი არ ყოფილა, უნდა გადავხედოთ ჩვენს ისტორიას და დავინახოთ, რა პოზიტიური მექანიზმებით შევძელით აქამდე მშვიდობიანად მოსვლა“.

პოზიტიური მექანიზმების შესახებ საუბრისას ავთო დემეტრაშვილი აცხადებს, რომ „მე წინააღმდეგი ვარ ყველაფრის, (დარეზერვებული სკამები, კვოტირება, ეთნიკური ნიშნით პოლიტიკური პარტიების დაშვება), რაც ჩამოთვალეთ. ნუ რაღაც ძვრები არის ქალების კვოტირების კუთხით და ქალების კვოტირება საარჩევნო სიებში უნდა იყოს დადგენილი. ამას მე მხარს დავუჭერ“. ხოლო კითხვაზე, თუ რა განსხვავებაა ქალების კვოტირებასა და ეთნიკური უმცირესობების კვოტირებას შორის, დემეტრაშვილი პასუხობს, რომ „მე მაშინ გავაერთიანებდი და ვიტყოდი, რომ უნდა იყოს კვოტირებული ქალები და ამ ქალებს შორის რაღაც პროცენტი უნდა იყოს ეროვნული უმცირესობა“.

5. უსაფრთხოების პერსპექტივის გავლენა

ლიტერატურაში არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხს ორი ამოსავალი წერტილი გააჩნია, უსაფრთხოება და უფლებები. თუმცა, უსაფრთხოების პერსპექტივა ხშირად სტაბილურობის შექმნის დევიზით პოზიციონირებს, მკვლევარების ნაწილი სტაბილურობას უფლებების პერსპექტივაში ხედავენ, რომელიც სტრუქტურული უთანასწორობის და სისტემური დისკრიმინაციის დამარცხების გზით ქმნის სამართლიან სისტემას, სადაც მიზანი არსებითი თანასწორობის მიღწევაა.¹⁵¹

აღსანიშნავია, რომ ინტერვიუების განმავლობაში, არც ერთი კითხვა უსაფრთხოების ხედვაზე არ იყო მიმართული და კითხვების ფორმულირება უფლებების პერსპექტივაზე იყო დამყარებული. მიუხედავად ამისა, თითქმის ყველა რესპონდენტი ამ საკითხზე საუბრისას ახსენებდა უსაფრთხოების პრიზმას. მენაბდის აზრით, საქართველოს ლიბერალური და კონსერვატორული ელიტების მიერ წარმოდგენილი ნაციონალური პროექტი მთლიანად უსაფრთხოების პარადიგმაზე დგას, სადაც არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები საფრთხის პრიზმიდან არიან დანახულნი. ეს პერსპექტივა გავლენას ახდენს სხვა საკითხებზეც, მაგალითად, „უმცირესობების ენის საკითხი არის საფრთხე, აჭარის ავტონომიის გაძლიერება არის საფრთხე, რეგიონალიზმზე საუბარი ხშირად საფრთხედ მიიჩნევა, თვითმმართველობის ან ორპალატიანი პარლამენტის მიღება მონიშნულია საფრთხედ“. გიორგი გოცირიძის მიხედვით, უმცირესობების აქტიური პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხი, მათ შორის,

¹⁵¹ Verstichel, A. (2010). Understanding Minority Participation and Representation and the Issue of Citizenship. In M. Weller, & K. Nobbs, Political Participation of Minorities (pp. 72-94). Oxford: Oxford Press.

აჭარის ავტონომიის თემის სიღრმისეული განხილვაც, სეპარატიზმთან და საფრთხეებთან იყო ასოცირებული. ვახტანგ ხმალამის აზრით კი უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხი იწვევდა შიშებს, როგორც უმრავლესობაში, ასევე უმცირესობებშიც. ხოლო მაშინ, როცა გულწრფელი ინტერვიუების ჩატარებაც კი საფრთხის პერსპექტივის გავლენების გარეშე შეუძლებელია, ადვილი წარმოსადგენია, თუ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის გაძლიერების საკითხზე პოზიტიური მექანიზმების კონსტიტუციაში ასახვა რამდენად ძნელი იქნებოდა.

შეჯამება

კონსტიტუციების შექმნის და პოლიტიკური რეფორმების არსებითი და პირველადი მიზანი, უმეტესად, ძალაუფლების შებოჭვა, ინკლუზიური და დელიბერაციული მექანიზმების შექმნა და ადამიანის უფლებების მაღალი სტანდარტების დაცვაა. თუმცა, ინტერვიუების საფუძველზე დგინდება, რომ ბოლო 30 წლის განმავლობაში, საქართველოში კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ რეფორმებს მეტწილად მმართველი პარტიების მხრიდან ძალაუფლების გადანაწილების და შენარჩუნების ინტერესი უფრო ჰქონდა. ჩემი მოსაზრებით, ზემოთ ნახსენები პოლიტიკური მიზნების ყურადღების მიღმა დარჩენას, ხშირად აკადემიაში და საზოგადოებრივ სივრცეებში სიღრმისეული და საფუძვლიანი დისკუსიების იშვიათობაც უწყობს ხელს. ასეთი განხილვების იშვიათობის პირობებში კი თვალშისაცემია ექსპერტებს შორის დამკვიდრებული ვიწრო მოსაზრება, რომ არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის სპეციალური და პოზიტიური მექანიზმები მხოლოდ ომგამოვლილ და პოსტ-კონფლიქტურ ქვეყნებშია მისაღები. სინამდვილეში სხვადასხვა კვლევები ადასტურებს, რომ ასეთი მექანიზმების გამოყენება, ხშირად, მკვეთრი ძალაუფლებრივი ასიმეტრიის, უთანასწორობის და უსამართლობის აღმოფხვრის არსებითი და გამოცდილი მეთოდია, მიუხედავად იმისა არსებობდა, თუ არა ქვეყანაში ომის ან კონფლიქტის გამოცდილება (Narang, 2002; Henrard, 2005; Smith, 2007; Krook & O'Brien, 2010; Bird, 2014; Kulich, Ryan, & Haslam, 2014).

ნათელია, რომ ამ საკითხზე ხანგრძლივი და ინკლუზიური დისკუსიები, მათ შორის, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ჩართულობით, ერთი მხრივ, კონსტიტუციური და პოლიტიკური რეფორმების მიზნებს უკეთესად წარმოაჩენდა, ხოლო, მეორე მხრივ, არადომინანტური ჯგუფების გამოწვევების ახალ განზომილებებს დაგვანახებდა. თუმცა, პოლიტიკური და კონსტიტუციური რეფორმების პროცესებიდან მოსახლეობის უმეტესი ნაწილის ინტერესების და საჭიროებების განდევნის პარალელურად, აშკარაა არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ორმაგი გარიყვის პრობლემა.

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან დღემდე, საქართველოში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის არსებითი გადააზრება, კონსტიტუციაში თანასწორობის შესახებ ფორმალური ჩანაწერების მიუხედავად, არ მომხდარა. აღნიშნული, ხშირად, საჯარო ცხოვრების ყველა დონეზე სახელმწიფო ენის დომინაციისა და უმცირესობების ენის ადმინისტრაციულ წარმოებაში განდევნის პოლიტიკის, არაქართულენოვანი მოსწავლეების მიმართ მკვეთრად უხარისხო და უთანასწორო განათლების პოლიტიკის, და გამრიყავი დისკურსების კვალდაკვალ, საქართველოს არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების გამოთიშულობას აძლიერებს.

2. უმცირესობების მონაწილეობა და კონსტიტუცია - პოლიტიკოსების პერსპექტივა

ავტორი: ქამრან მამედლი

არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის შესახებ კონსტიტუციონალისტებთან ჩატარებულმა ინტერვიუებმა ცხადყო, რომ საქართველოს მთავარი კანონის, კონსტიტუციის შექმნის, მიღების და შესწორების პროცესებში საქართველოს არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მონაწილეობის მნიშვნელობა არ იყო სათანადოდ აღიარებული და უზრუნველყოფილი. აღსანიშნავია, რომ უმცირესობების ხმები თანაბრად არ ისმოდა, როგორც დამოუკიდებლობის მოპოვების პირველ წლებში, როცა შეიქმნა 1995 წლის კონსტიტუცია, ასევე, 2004, 2010 და 2017 წლების საკონსტიტუციო რეფორმების პროცესში. კონსტიტუციონალისტების ნაწილი აღნიშნავდა, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში ადამიანის უფლებების და თანასწორობის პრინციპების დაცვაზე ფიქრი სხვადასხვა დასავლური ქვეყნების კონსტიტუციების გაცნობის და რეპლიკაციის მცდელობა უფრო იყო, ვიდრე ქვეყნის პოლიტიკური ელიტის მიერ სამოქალაქო თანასწორობის არსის და შინაარსის გააზრების მცდელობა.

აღნიშნული მიგნებების საფუძველზე, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ, მოქმედ და ყოფილ პოლიტიკოსებთან სიღრმისეული ინტერვიუების ჩატარება, რათა დაგვეჩვენა, თუ როგორ აფასებენ ისინი აღნიშნულ მიგნებებს და რა გამოსავლის გზებს გვთავაზობენ არსებული სიტუაციიდან. წინამდებარე სტატია სწორედ პოლიტიკოსებთან სიღრმისეული ინტერვიუების საფუძველზე მომზადდა. ინტერვიუების მიზანია, მკითხველს დაანახოს, თუ როგორ აფასებენ პოლიტიკოსები არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკურ მონაწილეობას და ჩართულობას კონსტიტუციური და დიდი პოლიტიკური რეფორმების პროცესში? რატომ არ ისმის ამ ჯგუფების ხმები გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში? და როგორ გეგმავენ პოლიტიკოსები არსებული სიტუაციის შეცვლას?

სტატია მომზადდა შემდეგ პოლიტიკოსებთან სიღრმისეული ინტერვიუების საფუძველზე:
ანა ნაცვლიშვილი, პოლიტიკური პარტია „ლელო საქართველოსთვის“
გიგა ბოკერია, პოლიტიკური პარტია „ევროპული საქართველო“
დავით ბერძენიშვილი, „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“
თინა ხიდაშელი, 2015-2016 წლებში საქართველოს თავდაცვის მინისტრი.

ხაზგასმით გვინდა ავღნიშნოთ, რომ ჩვენი მრავალი მცდელობის მიუხედავად, მმართველი პოლიტიკური გუნდის, „ქართული ოცნების“ წარმომადგენელთან სიღრმისეული ინტერვიუს ჩაწერა ვერ მოხერხდა. იმედი გვაქვს, მომავალში, ამ საკითხთან დაკავშირებით მათი მოსაზრებების მოსმენის და ანალიზის შესაძლებლობა გვექნება.

1. არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ჩართულობა პოლიტიკური და კონსტიტუციური რეფორმების პროცესში?

პოლიტიკოსებთან ჩატარებულმა ინტერვიუებმა გაიმეორა კონსტიტუციონალისტებთან დანახული მიგნებები. კერძოდ, პოლიტიკოსებიც ადასტურებდნენ, რომ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ჩართულობა და მონაწილეობა საქართველოს კონსტიტუციის შექმნის, მიღების და რედაქტირების პროცესში არსებითად არ იყო უზრუნველყოფილი. გიგა ბოკერია

აცხადებს, რომ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები კონსტიტუციების შემუშავების და რეფორმირების პროცესში, არც ოპოზიციისთვის და არც ხელისუფლებისთვის მნიშვნელოვან ფაქტორად არ ითვლებოდა. თუმცა, იგი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ „ეს იყო პრობლემა იმ ელიტის, რომელიც ქმნიდა ამ პროცესებს და არა უმცირესობების“. დავით ბერძენიშვილის განმარტებით, კონსტიტუციების შემუშავების პროცესში, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მონაწილეობა ფრაგმენტულიც კი არ იყო. მისი შეფასებით, „1995 წელს აზერბაიჯანელების, სომხების და რა თქმა უნდა, აფხაზების და ოსების მონაწილეობა საკონსტიტუციო პროცესებში პრაქტიკულად ნულის ტოლი იყო“. თინა ხიდაშელი საკუთარ გამოცდილებაზე დაყრდნობით მიიჩნევს, რომ არადომინანტური ჯგუფები არასდროს ყოფილან „ანგარიშგასაწევი სეგმენტი“ დანარჩენი პოლიტიკური სპექტრისთვის. თუმცა, „ფორმალურად თუ მივუდევით, უმცირესობების წარმომადგენლები ყოველთვის იყვნენ პროცესის მონაწილეები, იმიტომ რომ მათთვის ქალაქში დაუწერელი, მაგრამ რეალობაში მოქმედი კვოტა მუდმივად არსებობდა. ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები ყველა საკონსტიტუციო კომისიის წევრი უნდა ყოფილიყვნენ, ისევე როგორც, პარლამენტში უნდა ყოფილიყვნენ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები, მაგრამ ისევე და ისევე მათი ხმა, როგორც წესი არ ისმოდა.“ ანა ნაცვლიშვილის შეფასებით, საქართველოში კონსტიტუციების შემუშავების პროცესი არსებითად ექსკლუზიურია და „არამხოლოდ ეთნიკური უმცირესობების თემებში, არამედ ზოგადად, ეს პროცესები არ არის ქვემოდან ზემოთ“.

აღნიშნულ სიტუაციას პოლიტიკოსები სხვადასხვა ფაქტორებით ხსნიან. ხიდაშელის განმარტებით, ეს ჯგუფები თავად არ იყვნენ აქტიურები და ჩართულები პროცესებში ისე, რომ პოლიტიკურ ელიტას ეფიქრა მათი მონაწილეობის აუცილებლობაზე. ხოლო, დავით ბერძენიშვილი აცხადებს, რომ ეს ყველაფერი მომდინარეობდა საბჭოთა კავშირის გამოცდილებიდან. „ქართველების პრივილიგიერებული ყოფა და ძალაუფლების არგაზიარება საბჭოთა კავშირის გამოცდილებებს ემყარებოდა, სადაც საქართველოს მოსახლეობის 2/3-ს წარმოადგენდნენ ეთნიკური ქართველები, თუმცა, ისინი საბჭოთა „ნომენკლატურის“ 90-95% შეადგენდნენ“.

გიგა ბოკერიას აზრით, 90-იანებში არადომინანტური ჯგუფების გაუცხოება პოლიტიკური ცხოვრებისგან და სახელმწიფოსგან ძალიან ღმა იყო. მისი განმარტებით, თუმცა ბევრი რამ შეიცვლა და არადომინანტურმა ეთნიკურმა ჯგუფებმა პარტიების შიგნით წონა შეიძინეს, ისინი არსებით ფაქტორად მაინც ვერ გადაიქცნენ. მისივე თმით, „უმცირესობების რეგიონები ყოველთვის იყვნენ ერთი დონით დაბალი გავლენის მქონე პოლიტიკურ ცხოვრებაზე და განსაკუთრებით კონსტიტუციურ პროცესებზე, ვიდრე სხვა რეგიონები“.

2. რატომ არ არიან არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები წარმოდგენილნი ამ პროცესებში?

ანა ნაცვლიშვილის განმარტებით, არადომინანტური ჯგუფების სუსტი მონაწილეობა და ჩართულობა, ხშირად, თავად ამ ჯგუფების პასუხისმგებლობად არის დანახული. თუმცა, მისი შეფასებით, „ეს ჩვენი [დომინანტი ჯგუფის] პრობლემაა. იმიტომ რომ შენ მეტი უნდა გააკეთო რომ დააინტერესო ეს ადამიანები. შეიძლება ზუსტი ანალოგი არ იყოს, მაგრამ ქალებზეც ხომ ამბობენ რომ ქალებს არ უნდათ პოლიტიკა. [ქალებს] რომ არ უნდა პოლიტიკა ამას აქვს ძალიან კონკრეტული მიზეზები. და ასევეა, ჩემი აზრით ამ შემთხვევაშიც.“ უფრო მეტიც, მისი აზრით, „ეთნიკური უმცირესობების საკითხი პრიორიტეტული არ არის სხვადასხვა პოლიტიკური

ჯგუფებისთვის. ისინი ფიქრობენ რომ სხვა უფრო პრიტორიტეტული საკითხები უნდა მოაგვარონ და ეს თემა პირველხარისხოვანი საკითხი არ არის“.

გიგა ბოკერიას თქმით, წლების განმავლობაში არც პოლიტიკური ელიტა და არც ქართული საზოგადოების უმრავლესობა არადომინანტურ ეთნიკურ ჯგუფებს საკუთარ ნაწილად არ აღიარებდნენ. „ეს უმრავლესობის პრობლემაა პირველ რიგში. ასევე, უმცირესობებშიც არ არსებობდა აღქმა იმისა, რომ ჩვენ ამ ქვეყნის ნაწილი ვართ. იქედან გამომდინარე რომ უმრავლესობა მათ არ განიხლიავდა საკუთარ ნაწილად. ეს ვლინდებოდა ბევრ რამეში. 90-იანებში საერთოდ დისკუსია იყო, საკურების უფლება უნდა მივცეთ, თუ არა განსხვავებული ეთნიკური კუთვნილების მოქალაქეს“. ბოკერია აღნიშნავს, რომ იგი ამ პროცესში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პასუხისმგებლობასაც არ უგულებელყოფს. მისი აზრით, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები არ უნდა დაელოდონ, რომ უმრავლესობა მათ რაიმეს უბრალოდ გადაულოცავს. მაგრამ იგი აქვე აღნიშნავს, რომ „უმრავლესობამ მათ [თანასწორობის] შანსი არ უნდა წაართვას“.

ბერძენიშვილი განმარტავს, რომ საქართველოში რელიგიური და ეთნიკური დომინაციის პირობებში, მრავალფეროვნების შექმნის სურვილი არ არსებობს“. მისი შეფასებით, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მართვის პრაქტიკები ყოველთვის განსხვავებული იყო დანარჩენი საქართველოსგან. „შევარდნაძის დროს დაიწყო და მიშას დროს კიდევ უფრო გაღრმავდა, აზერბაიჯანული და სომხური ადგილობრივი ნომენკლატურისთვის, მეტწილად „მობანტიტო ელემენტებისთვის“ უმცირესობების რეგიონების საჯიჯგნად გადაცემა... როგორ მართავდა ქვემო ქართლს დათო კირკიტაძე, ან მამალაძე? თუ ხარ ბოზოლა აზერბაიჯანელი, ხარ ჩემიანი, მე შენ გაგაყვლეფინებ ამ ხალხს. რადგან შენ იდენტიფიცირებული ხარ სახელმწიფოსთან. ანუ უმცირესობის უმცირესობას გაღიარებ. თუმცა, მაინც, „ისე“ გიყურებ და შენი მეშვეობით ვჩაგრავ დანარჩენებს. ეს იყო ეკონომიკური ჩაგვრაც და პოლიტიკური ჩაგვრაც და ა.შ. სამცხე-ჯავახეთში ამის ყველაზე უფრო გამოკვეთილი მაგალითი კი მკოიანია“.

ამასთანავე, დავით ბერძენიშვილი აღნიშნავს, რომ უმრავლესობა და უმცირესობა ერთმანეთს კარგად არ იცნობენ. „მეორე მხარეს, არ ვიცოდით მოსეპარატისტო ლოზუნგების გარდა რა ხდებოდა. ერთმანეთის მიმართ ზურგით დგომის გამოცდილება იყო. განზიდვის მიდგომა“. ინტერვიუს დროს, ბერძენიშვილმა გაიხსენა 1989 წელს ნოდარ ნათაძის სახალხო ფრონტის ყრილობაზე წარმოთქმული სიტყვებიც: „მსხვერპლი არ არის, მოკლულია ორი თათარი.“ უფრო მეტიც, ბერძენიშვილის თქმით, უმცირესობების თემა დაკავებული იყო რეგიონალური მაფიოზური ნომენკლატურული წარმომადგენლების მიერ. ბერძენიშვილი ასევე მიიჩნევს, რომ „არადომინანტურ ჯგუფებში ჩართულობის სურვილის და კვალიფიციური სპეციალისტების ნაკლებობაც იყო“. უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკოსის მხრიდან ასეთი შეფასება არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მიმართ არსებულ იმპლიციტურ ცრურწმენებს აშიშვლებს, რომელიც უმცირესობებს არაკომპეტენტურ, ინდიფერენტულ და აპოლიტიკურ აქტორებად წარმოაჩენს. რაც შედეგად იწვევს, მათი სუსტი ჩართულობის ნორმალიზებას, არსებული სიტუაციის თავად უმცირესობებისთვის დაბრალებას და კრიტიკული კითხვების დაუსმელობას.

გიგა ბოკერიას აზრით, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები საქართველოს საკუთარ სამშობლოდ მიიჩნევენ. თუმცა, „ხელისფლება სადაც გადაწყვეტილებები მიიღება, მათთვის

უცხოა. მათი აზრით, მათ ხელისუფლებასთან რაღაც სტატუს ქვო უნდა ჰქონდეთ, რომ არ შეგაწუხონ და მორჩა. ანუ კონტრაქტი უნდა დაიდოს. ისე როგორც, დამპყრობელი რომ შემოვა და ის ავტონომიას გაძლევს, ხოლო შენ გინდა რომ უბრალოდ არ შეგეხონ.“ აქ პროცესების თანამონაწილეობაზე საუბარიც ზედმეტია.

3. არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ჩართულობის არარსებობის განცდა

ინტერვიუების დროს, ყველა პოლიტიკოსი საკონსტიტუციო და პოლიტიკურ პროცესებში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ჩართულობის არარსებობაზე საუბრობდა. უფრო მეტიც, პოლიტიკოსები იხსენებდნენ შემთხვევებს, როცა ისინი წარმომადგენდნენ ხელისუფლებას ან ოპოზიციას და მათ აკლდათ უმცირესობების ხმები და მხარდაჭერა კონკრეტული საკითხების ადვოკატირების და გადაწყვეტის პროცესში. ამ კუთხით, დღევანდელი სიტუაციის შეფასებისთვის მმართველი გუნდის პოზიციების მოსმენა და წინა პერიოდებთან ამის შედარება საინტერესო იქნებოდა, თუმცა სახელისუფლებო პარტიის მხრიდან ინტერვიუზე უარის თქმის გამო, იძულებულნი ვართ არსებულ რეალობის შეფასებისთვის მხოლოდ ჩვენს დაკვირვებებს და ოპოზიციონერი პოლიტიკოსების ინტერვიუებს დავეყენოთ.

ანა ნაცვლიშვილის აზრით, უმცირესობების ჩართულობის ნაკლებობა დღესაც ყველა დონეზე იგრძნობა. განსაკუთრებით, კი კონსტიტუციურ პროცესებში. ნაცვლიშვილი აცხადებს, რომ „ჩვენ შეიძლება უამრავ რამეზე ვიკამათოთ, მაგრამ სახელწიფოდ და საზოგადოებად რომ შევდგეთ ჩვენ გვჭირდება, რაღაც, რომლის გარშემოც ყველა გაერთიანდება, რომელშიც შეიძლება რომელიმე კონკრეტულ მუხლს არ ეთანხმებოდე, მაგრამ ამ დოკუმენტს პატივს სცემდე. ეს პატივისცემა თავისით ციდან ხომ არ ვარდება? ამ პატივისცემას სჭირდება აშენება, და აშენება არანაირად არ გამოვა ჩართულობის გარეშე.“

გიგა ბოკერია მიიჩნევს, რომ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ჩართულობის წინაშე მნიშვნელოვანი ბარიერები არსებობს. „ხოლო შენი, როგორც პოლიტიკოსის, ამოცანაა, ამ ხალხის ინტეგრირება მოახდინო იმ ბარიერების მოხსნით, რომელიც შენ თავად გქონდა შექმნილი. ეს არის ეროვნული ამოცანა და ღირებულებითად სწორი ამბავი.“ ამ საკითხთან დაკავშირებით გიგა ბოკერიამ გაიხსენა მიწის რეფორმა, რომელშიც უმცირესობების ხმები თითქმის არ ისმოდა და განხილვების პროცესში საზღვრისპირა რეგიონებში მცხოვრები არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები საფრთხედ იყვნენ მონიშნულნი. იგი ხაზგასმით აღნიშნავდა, რომ მაშინ, ცენტრის წარმომადგენელი პოლიტიკური ელიტის ლიბერალური ფრთის მხარეს არ არსებობდა დემოკრატიული ძალა არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფებიდან, რომელიც სრულიად ლეგიტიმური ინტერესიდან გამომდინარე, მათი მოკავშირე იქნებოდა და არსებულ უსაფრთხოების პერსპექტივას დაუპირისპირდებოდა.

დავით ბერძენიშვილი იხსენებს, რომ მისი ხელისუფლებაში ყოფნის პერიოდში, როცა თვითმმართველობის კოდექსის განხილვები მიმდინარეობდა, მას ძალიან აკლდა არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ხმა და მხარდაჭერა. მეორეს მხრივ, ბერძენიშვილის მიხედვით, რესპუბლიკური პარტიის მიერ მხარდაჭერილი ევროპული ქარტია რეგიონული ენების შესახებ, თავად არადომინანტური ჯგუფების წარმომადგენელი პარლამენტის წევრების მხრიდან არ არის მხარდაჭერილი. თუმცა, ბერძენიშვილი ამ ფაქტს იმით ხსნის, რომ

არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მხრიდან ამ საკითხზე საუბრის და ავთენტური მოსაზრებების გაზიარების „უფლებას ცენტრი მათ არ აძლევს.“

თინა ხიდაშელი იხსენებს, რომ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აკრძალვის შესახებ კანონის მიღების დროს, ამ კანონის ერთ-ერთი ყველაზე აქტიური მოწინააღმდეგეები თავად არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენელი პარლამენტარები იყვნენ. „ლოგიკა მათი არგუმენტის ის იყო, რომ ჩვენ გვბრალდებაო და ამბობდნენ, რომ ჩვენს ეს არ გვჭირდება და „იმათ“ სჭირდებათო.“ ხიდაშელის აზრით, არანაირი მნიშვნელობა არ აქვს, თუ რომელ ეთნიკურ ჯგუფს მიეკუთვნება ადამიანი. უფრო მეტიც, იგი აცხადებს, რომ საქართველოს პოლიტიკურ სპექტრში უმცირესობების უფლებებს ეთნიკურად ქართველი პოლიტიკოსები უფრო აქტიურად იცავდნენ, ვიდრე თავად არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენელი პოლიტიკოსები. მის განმატერბით, ასეთი სიტუაცია გვაქვს, „იმიტომ კი არა, რომ ქართველები უფრო კარგი ტიპები არიან, არამედ იმიტომ, რომ პროცენტული ამბავია, ქართველები მეტნი არიან და შესაბამისად ორი ან სამი კაცი, ალბათობის თეორიითაც უფრო გამოერია, ვიდრე იმ უმცირესობების პოლიტიკურ სპექტში, რადგანაც უმცირესობების არსებული წინახაზობა ზევიდან იყო დანიშნული.“

4. როგორ გეგმავს თქვენი პარტიამ ამ საკითხის მოგვარებას?

აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკოსები არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების ჩართულობის პრობლემას ერთმნიშვნელოვნად აღიარებენ და არსებული რეალობის შეცვლის სურვილს მკვეთრად გამოხატავენ. თუმცა, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, მათი ხედვების და სტრატეგიების არსებითი აღწერა და ანალიზი, რათა დავინახოთ, თუ რა თეორიულ ჩარჩოებზე აფუძნებენ ისინი გამოსავლის გზებს და როგორ გეგმავენ არსებული სიტუაციის შეცვლას.

გიგა ბოკერია აცხადებს, რომ ამ გამოწვევებზე მოკლე პასუხი პოლიტიკური თავისუფლების გაზრდაა. „რაც არ უნდა გინდოდეს პრობლემების ზევიდან ქვევით მოგვარება, მაინც, თუ ადგილზე თავისუფლების განცდა არ არის, შეუძლებელია. იქ რომ მართმევ უფლებას, რომ კონკურენციაში თანასწორი ვიყო, ეს მართმევს ძალასაც. როგორც კი ამ ბარიერს მოხსნი, ის პოლიტიკური გუნდებიც, რომლებსაც არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების საკითხი არ აინტერესებთ, მაინც ადგილობრივ ჯგუფებს გაუწევენ ანგარიშს, იმიტომ რომ პოლიტიკურ პარტიას იქ არჩევნების მოგება უნდა“. ბოკერიას აზრით, ამის მიღწევა შესაძლებელია ძალაუფლების ადგილზე მიტანით. „ყველა ადგილობრივ თემს უნდა ჰქოდეს განცდა, რომ ადგილზე წყდება ყველაფერი.“ მისი აზრით, მოსამართლეების, შერიფების (პოლიციის უფროსების) ადგილზე არჩევა „გადამწყვეტი საკითხია“, რომელიც შემდეგში ეროვნულ დონეზე მათ მონაწილეობაში გადაიზრდება და მათ საკონსტიტუციო და დიდი პოლიტიკური რეფორმების პროცესებშიც ჩართავს. „მაგრამ როდესაც ამდენი ბარიერია შექმნილი ცენტრალურ დონეზე ძალაუფლების მქონე პირების მიერ, ჩვენი ვალია რომ ეს ბარიერები მოვხსნათ. და ეს არის პოლიტიკური თავისუფლების მოტანა.“

ანა ნაცვლიშვილი აცხადებს, რომ „ჩვენ გვაქვს სამშობლო საქართველო, მაგრამ არ გვაქვს სახელმწიფო საქართველო, და ამ ფენომენის მშენებლობა ახლა ხდება და ამიტომ ყველა ჯგუფის ჩართვა უნდა იყოს აუცილებელი.“ მისი აზრით, პარტიებმა შიგნით უნდა მიიღონ ზომები, რათა შეიქმნას მულტიკულტურული სივრცეები. არადომინანტურ ჯგუფების რეალური წარმომადგენლობის შესაძლებლობა, უპირველეს ყოვლისა, პარტიების შიგნით უნდა

ჩამოყალიბდეს. თუმცა, ნაცვლიშვილი არ აკონკრეტებს, თუ როგორი მექანიზმები უნდა იყოს დანერგილი, იგი აცხადებს, რომ მისთვის „მნიშვნელოვანია მიღწეული იქნას შედეგი“ და შეიცვალოს არსებული სიტუაცია.

დავით ბერძენიშვილის მიხედვით, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, არსებითი და ფართომასშტაბიანი თვითმმართველობის რეფორმა. მისი განცხადებით რესპუბლიკური პარტია მიიჩნევს, რომ ამ საკითხის მოგვარებისთვის გადამწყვეტი როლი ექნებოდა თვითმმართველობის ორ დონიან სისტემას, თავისი ფისკალური დამოუკიდებლობით. ბერძენიშვილის მიერ შემოთავაზებული მიდგომა გარკვეულწილად ჰგავს გიგა ბოკერიას თეორიულ ჩარჩოს. იგი აცხადებს, რომ „მეტი წილი ძალაუფლება უნდა წავიდეს ქვევით. ადგილზე ძალიან ბევრი არჩეული უმცირესობა გვინდა“. მისი აზრით, რეგიონული ენების შესახებ ევროპულ ქარტიაზე დაფუძნებით, თვითმმართველობის დონეზე ორენოვანი ადმინისტრაციული პრაქტიკები უნდა გაჩნდეს, რაც რუსული ენის პრივილეგიურულ მდგომარეობას ჩაანაცვლებდა.

ბერძენიშვილის მიხედვით, ორდონიანი თვითმმართველობის მიღების შემდეგ, შესაძლებელი და ლოგიკური გახდება რეგიონული პარტიების შექმნაც, როგორც ეს არის ესპანეთში, ბრიტანეთში, და სხვა ქვეყნებში, რომელიც არსებითად გააძლიერებდა არადომინანტური ჯგუფების ხმებს და პოზიციებს ქვეყნის მართვის პროცესში. ასევე ბერძენიშვილი გარკვეულწილად ეთანხმება კონსოციაციური დემოკრატიის რიგ პრინციპებს, სადაც უმცირესობების საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღება შეუძლებელია უმცირესობების წარმომადგენელი პოლიტიკოსების მხარდაჭერის და თანხმობის გარეშე.

5. პოზიტიური მექანიზმები: ეთნიკური კვოტები

როგორც უკვე აღინიშნა, ოთხივე პოლიტიკოსი არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკურ პროცესებში არმონაწილეობის საკითხს პრობლემურად აფასებს. თუმცა, გამოსავლის გზების ფორმულირებისას, თითქმის არც ერთი მათგანი პოზიტიური მექანიზმების შექმნის აუცილებლობას არ აღიარებს, გარდა თინა ხიდაშელისა. ხიდაშელის აზრით, ყველა ფორმის პოზიტიური მექანიზმის არის დროებითი მოვლენა კონკრეტული პრობლემის გადასაჭრელად. „ნემისმიერი მექანიზმი რომელიც მოუგონიათ ან არ მოუგონიათ და ჩვენ მოვიგონებთ მეტი წარმომადგენლობისთვის, მეტი თანასწორობისთვის, უკეთესი ხარისხის, შედეგის და წარმომადგენლობისთვის, ამისთვის არის ეს კანონები, რომ მიიღო და შეცვალო... მიუხედავად იმისა, რომ მემარცხენე არა ვარ, და პოზიტიური დისკრიმინაცია მემარცხეობის ერთ-ერთი გამოვლინებაა, ნუ არც სირაქლემა არა ვარ.“

ანა ნაცვლიშვილის განმარტებით, კვოტების შემოღება შესაძლოა იყოს ერთ ერთი გამოსავალი, „თუმცა, ეთნიკური უმცირესობების კუთხით ისე მძიმედ არ არის სიტუაცია, რომ რეალურად კარგი სადეპუტატო ხალხი არ ჩანდეს. არ არის საჭირო, რომ პრინციპის დონეზე შენ ამბობდე, მე მჭირდება არაქართული ეთნიკური წარმომადგენლობის მქონე ხალხი და ოღონდ იყვნენ და სულ ერთიან ვინ იქნება. ანუ ასე მძიმედ არ არის სიტუაცია.“

გიგა ბოკერიას მიხედვით, შესაძლებელია კონკრეტული პოზიტიური მექანიზმების შემოღება, როგორც იყო უმაღლესი განათლების სისტემაში კვოტირება 1+4 პროგრამით. თუმცა, პოზიტიურმა მექანიზმებმა არ უნდა გამოიწვიოს ამ ხალხის უფრო მეტად გარიყვა

საზოგადოებიდან. მისი აზრით, დარეზებული სკამები და/ან კვოტირების სისტემა არსებითად მიუღებელია, რადგანაც ეს მექანიზმები უფრო დიდ პრობლემებს შექმნის მათი არსებითი მონაწილეობისთვის. „დარეზებული სკამები არ მომწონს, რადგანც იმ ხალხს ცუდ საქმეს გავუკეთებთ. ჩვენ შემთხვევაში ხელი არ უნდა შევუშალოთ და თვითონ მოხვდებიან მოიგებენ იმ არჩევნებს. არ სჯობია რომ თვითონ მოიგოს ადამიანმა? რომელი ჯობია ის თვითონ იგებს თუ სხვა აძლევს?“ მისი აზრით კვოტირების სისტემა არსებითად ლაბირინთია, რომელშიც შესაძლოა დაიკარგოს. ხოლო, გამოსავალი ადგილზე ძალაუფლების მიტანა და პოლიტიკური თავისუფლების გაზრდაა. ამის ერთ-ერთი გზად კი, მას რეგიონული პროპორციული სისტემა წარმოუდგენია. „ლაბირინთში შედიხარ, მაშინ როცა შეგიძლია მოუხსნა ამ ხალხს ეს ბარიერები და მისი წარმომადგენელი იქ იჯდება სრულიად ლეგიტიმურად, ყველა ვარინტში. მე მაგიტომაც რეგიონული პროპორციული სისტემის მომხრე უფრო ვარ ვიდრე პროპორციულის.“ თუმცა, ასეთ შემთხვევაში, ცენტრში სამოქალაქო ნაციონალიზმის იდეების გამარჯვება აუცილებელია, „რომელიც პრაგმატულადაც და ღირებულებებითაც, ყველა საქართველოს მოქალაქეს განიხილავს თანასწორად და არ უყურებს საფრთხედ.“ ბოკერიას აზრით, „დამანგრეველია ეთნიკური ნიშნით პარლამენტში ვიღაცის დასმა.“ იგი დარწმუნებულია, რომ თავისუფალი არჩევნების პირობებში ამის მიღწევა ამ ზომების გარეშეც შესაძლებელია.

დათო ბერძენიშვილის აზრით პოზიტიური მექანიზმები არ არის საჭირო არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდისთვის, რადგან ეს ჯგუფები თავიანთ რეგიონებში და მუნიციპალიტეტებში ისედაც უმრავლესობას წარმოადგენენ. „ეთნიკური უმცირესობების კვოტებზე ამჟამად თავს შევიკავებდი. იმიტომ რომ ეთნიკური უმცირესობები უმრავლესობებია თავიანთ რეგიონებში და იქ მინდა იყვნენ უმრავლესობები და ძალიან მძლავრად. მოკლედ ქვემო ქართლის წარმომადგენლობითი აღმასრულებელი პირი ეთნიკურად თუ იქნება „ბორჩალოელი“ ეს ნორმალურია. ხოლო ცენტრალურ დონეზე არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკურ მონაწილეობაზე საუბრისას ბერძენიშვილი აცხადებს, რომ მათი წარმომადგენლობა პოლიტიკურმა კულტურამ უნდა უზრუნველყოს. „ქვეყანა როგორც კი გადავა სრულ პროპორციულზე, ეს იმას ნიშნავს, რომ სიებში უნდა იყოს უმცირესობების წარმომადგენლები. ასეთ ვითარებაში ქვემო ქართლში და ჯავახეთში თუ ხმა მინდა, მაშინ სიაში ამ რეგიონებიდან ვინმე უნდა მყავდეს.“ მისი შეფასებით, კვოტირების შემოღების შემთხვევაში, პარტიები სიებში ისეთ ადამიანებს ჩაწერენ, რომლებიც მათთვის არის მისაღები. რაც არსებით მონაწილეობას ვერ გაზრდიდა. ამასთანავე, ბერძენიშვილი მიიჩნევს, რომ კვოტირების სისტემის საყოველთაოობა შეასუსტებდა ინტეგრაციულ პროცესებს და გააძლიერებდა საზოგადოების ფრაგმენტაციას. თუმცა, კვოტირების მექანიზმის გამოყენება შესაძლებელია პირველი დონის თვითმმართველობებში, ისიც ეთნიკური ქართველების ინტერესებიდან გამომდინარე. „კვოტა საყოველთაო მოხმარების რომ გახდეს, ეს არ იქნება ინტეგრაციული პროცესი, ეს იქნება ფრაგმენტაციის დატოვება. კვოტები შეიძლება იყოს პირველი დონის თვითმმართველობისთვის, ესეც იმიტომ რომ ქართველებს დასჭირდებათ და პარალელურად შიდა ქართლში კი ამას აზერბაიჯანელებიც გამოიყენებენ.“

საინტერესოა, რომ ინტერვიუების დროს, მხოლოდ გიგა ბოკერიამ გამოხატა ცალსახა წინააღმდეგობა კვოტირების ყველანაირ ფორმის მიმართ. იგი აცხადებს, რომ ის ეწინააღმდეგება, როგორც ეთნიკურ კვოტებს ასევე ქალთა კვოტირებასაც. რაც

გარკვეულწილად მის პოზიციას თანმიმდევრულს ხდის. თუმცა დანარჩენი პოლიტიკოსები ცალსახად აღნიშნავენ, რომ საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოში ქალთა კვოტირებას ემხრობიან, ხოლო, ეთნიკური უმცირესობების კვოტირებას არა. ხოლო კითხვის ასეთ ფორმულირებისას, თუ რა არსებითი განხსავებაა ქალთა კვოტირებასა და ეთნიკური უმცირესობების კვოტირებას შორის, დავით ბერმენიშვილი აცხადებს, რომ ის ამ საკითხის კატეგორიული წინააღმდეგი არ არის და ეს საკითხი საჭიროებს მსჯელობას. ანა ნაცვლიშვილის მიხედვით, კი ქალთა კვოტირებას ემხრობიან თავათ ქალთა ჯგუფები და შესაბამისად, პოლიტიკოსებიც მათ მხარს უჭერენ. ნაცვლიშვილი ასევე მიუთითებს ქალების მიერ წარმოებულ ადვოკატირების და ლობირების პროცესებზე, რომელიც დიდი ხნის განმავლობაში მიმდინარეობდა ქართულ რეალობაში და ამ კუთხით მსგავსი გამოცდილებები არადომინანტურ ეთნიკურ ჯგუფებში არ გვხვდება.

შეჯამება

საჯარო პოლიტიკის თეორიაში და პრაქტიკაში ერთ-ერთი ყველაზე ფართედ გავრცელებული ნარატივის მიხედვით, კონკრეტული საკითხის და გამოწვევის მოგვარების საუკეთესო გზა გადაწყვეტილებების მიმღებთათვის საკითხის პრობლემურობის დანახვებაა. ინტერვიუები ცხადყოფს, რომ ქართულ რეალობაში, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის და ჩართულობის საკითხის პრობლემურობა ქვეყნის პოლიტიკური ელიტისთვის კარგად არის ცნობილი. პოლიტიკოსები კარგად ხედავენ, რომ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები დიდი პოლიტიკური პროცესების გადაწყვეტის დროს „ფრაგმენტულადაც კი არ არიან ჩართულნი.“ აღსანიშნავია, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების არმონაწილეობა, ხშირად, ნეგატიურ გავლენას ახდენს თავად პოლიტიკოსების საქმიანობაზე. ამასთანავე, თითქმის ყველა რესპონდენტი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ამ ჯგუფების დაბალი მონაწილეობა ძირითადად სისტემური პრობლემების, ცენტრის მხრიდან დაწესებული ბარიერების და ისტორიული უსამართლობების/გამოცდილებების შედეგია.

პოლიტიკოსების მიერ აღნიშნული პრობლემების დეტალური იდენტიფიცირების და აღწერის კვალდაკვალ, თვალშისაცემია, მათ მიერ შემოთავაზებული გამოსავლის გზების ზედაპირული, ზოგადი და არარეალისტური/არარელევანტური ბუნება. უნდა ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ქვეყნის დემოკრატიული განვითარებისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ინიციატივაა, თუმცა, ეს რეფორმა არ არის რელევანტური ცენტრალურ დონეზე კონსტიტუციების და მსხვილი პოლიტიკური რეფორმების პროცესში არადომინანტური ჯგუფების მონაწილეობის და ჩართულობის გაზრდასთან. ამასთანავე, ისეთ პოლიტიკურ მოცემულობაში, სადაც არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური ჩართულობა ადგილობრივ დონეზეც კი დაუშვებლად დაბალია (მარნეულის მუნიციპალიტეტი, სადაც ეთნიკური აზერბაიჯანელები მოსახლეობის 84%-ს, მაგრამ საკრებულოს მხოლოდ 42%-ს წარმოადგენენ) შერიფების, მოსამართლეების და ან სხვა თანამდებობების პირების არჩევითობის საკითხი არსებითად ვერაფერს ვერ შეცვლის, გარდა იმისა, რომ არსებულ პოლიტიკურ მოცემულობაში ამ დონის ცვლილების განხორციელება არარეალისტურია. ბოლოს კი პარტიების შიგნით მულტიკულტურალიზმის და პლურალიზმის მიღწევის გზების დაკონკრეტების გარეშე შეუძლებელია, ამ საკითხზე სიღრმისეული დისკუსიების გამართვა.

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ თითქმის არც ერთი პოლიტიკოსი პოზიტიური მექანიზმების დანერგვის აუცილებლობას მიზანშეწონილად არ მიიჩნევს. ამასთანავე, ქალების კვოტირების მხარდამჭერი პოლიტიკოსებისთვის გამოსავლის ერთ-ერთი გზა შეიძლება კვოტირების მექანიზმიც იყოს. თუმცა, ამ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი შემაკავებელი ფაქტორია, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მიერ წამოწყებული კვოტირების ადვოკატირების პროცესების არ არსებობა.

3. პოლიტიკა და მონაწილეობა - უმცირესობების პერსპექტივა

ავტორი: ქამრან მამედლი

არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის შესახებ სრულყოფილი და ამომწურავი საუბარი შეუძლებელია თავად ამ ჯგუფების წარმომადგენელი პოლიტიკოსების და პოლიტიკით დაინტერესებული ადამიანების მოსაზრებების გათვალისწინების გარეშე. თუმცა, ამ საკითხებზე საუბრისას, სტატისტიკური მონაცემების, ექსპერტული მოსაზრებების და საერთაშორისო სტანდარტების კორიანტელში, ყველაზე კომპეტენტური და კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ხმების მოსმენა ხშირად გვავიწყდება. ეს ტექსტი არის მცდელობა, რომ ამ ჯგუფების ავთენტური ხმები შემოვიტანოთ არსებულ დისკურსებში და მათი პერსპექტივიდან დანახული გამოწვევები და საჭიროებები კრიტიკულად დავაყენოთ პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

ეს ტექსტი არის გაგრძელება ინტერვიუების ციკლისა, რომლის პირველი ნაწილი ჩატარდა კონსტიტუციონალისტებთან, რომლებმაც ისაუბრეს, თუ როგორ იყო საქართველოს კონსტიტუციების შექმნის და რედაქტირების პროცესში არადომინანტური ეთნიკური და რელიგიური ჯგუფების მონაწილეობის საკითხები ასახული. ციკლის მეორე ნაწილი, ეთმობა ინტერვიუებს პოლიტიკოსებთან, რომლებმაც აღწერეს კონსტიტუციების შექმნის პროცესი და არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის გამოწვევები. ამ პროცესის მესამე და ბოლო ნაწილი კი ეს ტექსტია, სადაც არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენელი პოლიტიკოსები და პოლიტიკით დაინტერესებული ადამიანები საუბრობენ არსებულ გამოწვევებზე, საჭიროებებზე და მათ წინაშე მდგარ ბარიერებზე პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის კუთხით.

იმედი გვაქვს, რომ ერთიანობაში სამივე დოკუმენტი დაგვეხმარება, უკეთესად დავინახოთ, თუ რა ძირითადი საჭიროებები და გამოწვევები არსებობს საქართველოს პოლიტიკური ელიტის შიგნით, როცა საკითხი არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკურ მონაწილეობას შეეხება. თუმცა, ამ ტექსტის განსაკუთრებული მნიშვნელობა იმაშია, რომ ის ნათლად წარმოაჩენს იმ განცდებს და მოსაზრებებს, რაც არსებითად აწუხებთ არადომინანტურ ჯგუფებს პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხზე.

ტექსტი მომზადდა შემდეგ ადამიანებთან ჩატარებული სიღრმისეული ინტერვიუების საფუძველზე:

ტარიელ ნაკაიძე, ევროპული საქართველო, საქართველოს პარლამენტის წევრი;

სამირა ისმაილოვა, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის პოლიტიკური საბჭოს ყოფილი წევრი;

აგიტ მირზოევი, პოლიტიკური მოძრაობა სახელმწიფო ხალხისთვის, პოლიტსაბჭოს ყოფილი წევრი;

ლუიზა მუთომვილი, სამოქალაქო აქტივისტი, რესპუბლიკური პარტიის ყოფილი წევრი;

ახმედ იმამკულიევი, ევროპული საქართველოს პოლიტსაბჭოს წევრი.

ხაზგასმით გვინდა აღვნიშნოთ, რომ ჩვენი მრავალი მცდელობის მიუხედავად, მმართველი პოლიტიკური გუნდის, „ქართული ოცნების“ წარმომადგენელთან ზაურ დარგალთან

ინტერვიუს ჩაწერა ვერ მოხერხდა. იმედი გვაქვს, მომავალში, მმართველი გუნდიც და მისი წევრებიც ასეთ პროცესებში მონაწილეობაზე უარს არ იტყვიან.

1. არადომინანტური ჯგუფების მიმართ არსებული წარმოდგენები და მისი გავლენები ამ ჯგუფების პოლიტიკურ მონაწილეობაზე

არადომინანტური ჯგუფების წარმომადგენელი პოლიტიკოსები პრობლემურად აღიქვამენ მათ მიმართ არსებულ გაბატონებულ მოსაზრებებსა და პერსპექტივებს და დეტალურად აღწერენ ამ ხედვების გავლენებს საკუთარ პოლიტიკურ საქმიანობაზე. აგიტ მირზოევის აცხადებს, რომ ქვეყანაში არსებობს დამოკიდებულება, რომ „ჩვენ ვართ უცხო ხალხი, რომელსაც არ უნდა ჰქონდეს იმაზე მეტი ბერკეტი, შევიფარეთ ისინი, ამიტომ საკმარისია რაც აქვთ. ის პოლიტიკური ელიტაც ამას ეყრდნობა, რადგანაც იცის, ამ ხალხის გულის მოსაგებად ჩარჩოები სჭირდება.“

ამ საკითხზე საუბრისას ტარიელ ნაკაიძეც აღნიშნავს, რომ ჩვენს საზოგადოებაში გავრცელებული პრობლემური წარმოდგენები უმცირესობების მიმართ გავლენას ახდენს პარტიების მუშაობაზეც და მათი მხრიდან უმცირესობების დაცვაზე. თუმცა, აქვე ამატებს, რომ სიტუაციის შესაცვლელად საჭიროა თემის თვითორგანიზება და ცვლილებების ქვეყიდან ზევით მოთხოვნა. უფრო მეტიც, ნაკაიძის აზრით, პრობლემები „თითქმის იდენტურია სომხებშიც და აზერბაიჯანელებშიც, მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენ ქართველები ვართ, მაგრამ ერთი დაიგივე პრობლემები გვაქს. ჩვენ ენობრივი ბარიერი არ გვაქვს, მაგრამ გარდა ამისა, პრობლემები თითქმის იდენტურია.“

უმრავლესობის დომინანტურ ხედვების ინტერნალიზების გამოცდილებაზე საუბრობს ლუიზა მუთოშვილი. მისი თქმით საქართველოში ქისტი თემის პორტრეტის შექმნაზე განსაკუთრებული ზეგავლენა მოახდინა რუსულმა ნარატივმა. „რა ტიპის ხატიც შექმნა რუსეთმა ჩეჩნებისგან, ჩვენც მაგას ვიმეორებდით. რუსეთი მათ ეძახდა ბოევიკებს, და ჩვენც ამას ვიმეორებდით. ჩვენ მენტალიტეტზე ძალიან ახდენდა ზეგავლენას. განსაკუთრებით ბიჭებზე. მე ძალიან ხშირად ვიხსენებ ხოლმე, მაშინ იყო ერთ-ერთი კონცერტი რიყეზე. ხეობიდან იყო ძალიან ბევრი ბიჭი ჩამოსული, და რომ დასრულდა ეს კონცერტი, მერე მივდიოდით ავლაზრის მეტროსკენ, ეს სურათი არ მავიწყდება: ყველას ეცვა ერთნაირად და ეწერა რუსულად ჩეჩნეთი და არავინ ეკარებოდა. ცალკე ჯგუფი მიდიოდა, არანორმალურად ბევრი ხალხი იყო და ბიჭების გამომეტყველება მახსნედება, როგორი ძლიერი ეგონათ თავი, იმიტომ რომ ყველას მათი ეშინოდა. ეს ძალიან გვაზარალებს, ჩემი აზრით. მაგრამ ამაზე საუბარი არ არის.“ მუთოშვილის მიხედვით, ეს ყველაფერი შემდეგ პოლიტიკური ელიტებისთვის მათი სადამსჯელო ღონისძიებების გამართლების საფუძველი გახდა. „პანკისი მოინიშნა ყველაზე საშიშ ადგილად, კროსვორდები იყო, სადაც კითხვა იყო მსოფლიოს ყველაზე ცხელი წერტილის შესახებ და პასუხი იყო „პანკისის ხეობა“. და გინდა არ გინდა, ეს ხომ მოქმედებს ბევრ რაღაცაზე?! და შემდგომ უკვე ამ პერიოდის მერე ყველა ხელისუფლებისთვის მარტივი გახდა სადამსჯელო პოლიტიკა ჰქონოდა მოსახლეობის მიმართ.“

სამირა ისმაილოვას თქმით, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფები გაბატონებულ პერსპექტივაში მონიშნულნი არიან დამატებით „თავის ტკივილად.“ მისი თქმით, „ზოგადად,

საკითხი და ადამიანები რომლებიც ხშირად არ გაწუხებენ, რატომ უნდა გაიხადო თავის ტკივილად. როცა შეიძლება, რომ წელიწადში ერთხელ ნოვრუზ-ბაირამი მიულოცო ან ყურბან-ბაირამი მიულოცო და ამით იყვნენ კმაყოფილი და სამაგიეროდ თქვა, რომ მე სხვა გლობალურ საქმეებით ვარ დაკავებული და თქვენთვის არ მცალია“.

2. არადომინანტური ჯგუფების მონაწილეობა კონსტიტუციის შექმნის პროცესში

ყველა რესპოდენტი თანხმდება, რომ საქართველოს კონსტიტუციის შექმნის, მიღების, თუ რეფორმირების პროცესში არადომინანტური ეთნიკური და რელიგიური ჯგუფების მონაწილეობა არსებითად პრობლემური იყო. აჰმედ იმამკულიევი აცხადებს: „მე არც დიდ პოლიტიკურ პროცესებში და არც კონსტიტუციების შექმნის პროცესში ეთნიკური უმცირესობების ჩართულობა არ მახსენდება. მე მახსოვს დამოუკიდებლობის აქტზე ხელი მოაწერა ერთმა ადამიანმა ჩვენი თემიდან. იმის მერე არ მინახავს და არც გამიგია.“ იმამკულიევი აგრეთვე იხსენებს იმასაც, რომ დამოუკიდებლობის პირველ წლებში, ის ადამიანები, ვისაც შესაძლოა, ასეთ პროცესებში მონაწილეობის შესაფერისი ცოდნა ჰქონოდა, ტოვებდნენ ქვეყანას. რაც დამოუკიდებლობის პირველ წლებში ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის და ეთნიკური უმცირესობების ყოფის ნაწილი იყო.

სამირა ისმაილოვა ფიქრობს, რომ კონსტიტუციაში ეთნიკური უმცირესობების შესახებ ჩანაწერები ზედაპირული და მშრალია, მით უმეტეს, მაშინ როცა ქვეყანაში ეთნიკური უმცირესობების მაჩვენებელი განსაკუთრებით მაღალი იყო. „მაშინ როდესაც თითქმის ერთ მილიონამდე მოსახლეობა იყო ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი, პრაქტიკულად ძალიან მშრალად იყო დაწერილი მათი უფლებების შესახებ კონსტიტუციაში. მაინც მგონია, რომ ბევრად უფრო ეფექტურად შეიძლებოდა უმცირესობების უფლებების ჩაწერა კონსტიტუციაში. ახლა ბევრი რამ უფრო ადვილად და უმტკივნეულოდ შესაცვლელი იქნებოდა. იმიტომ, რომ დღეს ვამბობთ, რომ რა ვქნათ, 90-იანებში დაპირისპირებები იყო და ასე შემდეგ. მესმის, რომ საბოლოო ჯამში, ჩვენ ყველანი ვართ ამ ქვეყნის მოქალაქეები და თანაბარი უფლებებით ვსარგებლობთ, მაგრამ ეს ყველაფერი იმაზეა დამოკიდებული, შენ რამდენად შეგიძლია საკუთარი თავის დაცვა და მოთხოვნა. ეს არა მხოლოდ უმცირესობების საკითხია, ყველას ეხება. მაგრამ უფრო მწვავე უმცირესობებშია.“

აგიტ მირზოევის თქმით, არადომინანტური ჯგუფების მონაწილეობა საკონსტიტუციო ცვლილებებზე გავლენას ვერ ახდენს, რადგანაც ხშირად უმცირესობების მონაწილეობა ამ პროცესებში ნომინალურ ხასიათს ატარებს. „ბოლო საკონსტიტუციო ცვლილებების დროს არადომინანტური ჯგუფებიდან წარმოდგენილი იყო ერთი ადამიანი, რომელსაც სამართლებრივი ცოდნა არ ჰქონდა. ნომინალური იყო მისი მონაწილეობა. შედეგზე მისმა მონაწილეობამ გავლენა ვერ მოახდინა. მაგრამ არ აქვს მნიშვნელობა, 10 ადამიანიც, რომ იყოს ვერაფერს შეცვლიდა“.

ლუიზა მუთოშვილის თქმით, კონსტიტუციის შექმნის პროცესში ჩვენი მიზანი დემოკრატიული ქვეყნის აშენება იყო, მაგრამ დღეს ასეთ შედეგს ვერ ვხედავთ. „1995 წელს, როცა იქმნებოდა კონსტიტუცია, რაზეც გაკეთდა არჩევანი იყო ის, რომ ჩვენ გვინდოდა დემოკრატიული ქვეყანა ვყოფილიყავით, მაგრამ მაგალითად, პანკისის ხეობიდან უხუცესების მონაწილეობა რაღაც პროცესში არ არის საბუთი, რომ უმცირესობები იყვნენ ან არიან ჩართულები.“

3. რატომ არ დგას ქვეყნის დღის წესრიგში არადომინანტური ჯგუფების გამოწვევები, საჭიროებები და წუხილები?

არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის გამოწვევების შესახებ საუბრისას ყველა რესპოდენტი არსებულ სიტუაციას პრობლემურად აღწერს. ისინი საუბრობენ პოლიტიკური მონაწილეობის წარმოსახვით და ფორმალურ ბუნებაზე. მათი შეფასებით, არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხები კარგად არის დაწერილი ქაღალდზე, რომელთა რეალურ ცხოვრებაში დანერგვა არასდროს არ მომხდარა. აჰმედ იმამკულიევი აცხადებს, რომ „ყველაფერი არის კარგად დაწერილი კონსტიტუციაში და დოკუმენტებში, მაგრამ ვერ ვხედავ ამ ყველაფერს ქმედებაში“. მისი აზრით, არადომინანტური ჯგუფების საჭიროებები და წუხილები არსებითად არ ისმის, რადგან მათი პოლიტიკური მონაწილეობა ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე ფორმალურ ხასიათს ატარებს, რათა მეგობარ და მეზობელ ქვეყნებს დავანახოთ, რომ ჩვენთან დემოკრატიაა.

მსგავსს აზრს ავითარებს ტარიელ ნაკაიძეც, რომლის მიხედვითაც, „უმცირესობები ყოველთვის იყვნენ ქართულ პოლიტიკაში. მაგრამ ეს ადამიანები შერჩეული იყვნენ არა როგორც ამ თემის წარმომადგენლები, რომლებიც ამ თემების ტკივილების, გამოწვევების, პრობლემების შესახებ ისაუბრებდნენ, არამედ მხოლოდ და მხოლოდ იმისთვის, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თუ სხვა დონეზე აჩვენონ, რომ არსებობს წარმომადგენლობა. ამიტომაც ირჩევენ ისეთ ხალხს, რომლებიც უფრო მეტად მორჩილები იქნებიან და ხმას არ ამოიღებენ პარლამენტში“. იმავეს ამბობს ლუიზა მუთოშვილიც: „30 წლის განმავლობაში, ჩვენ თვითმმართველობაში ერთი და იგივე ადამიანებს ვხედავთ. ახალი პარტიაც კი არ ითვალისწინებს ახალგაზრდებს. ურჩევნია გამოცდილი და დამჯერი იყოს მის რიგებში, ყველაფერზე ვინც ეთანხმება, ისინი ჰყავდეთ მოკავშირეებად, ვიდრე ისეთი ადამიანები, რომლებიც, შესაძლოა, კრიტიკულად უდგებოდნენ საკითხებს“.

მსგავსს სულისკვეთებას იზიარებს აგიტ მირზოევიც, რომლის მიხედვითაც პოლიტიკური ელიტა ცდილობს დასავლეთს აჩვენოს, რომ ისინი არიან ტოლერანტულები და პოლიტიკური მონაწილეობას ფორმალურად და წარმოსახვითად ქმნიან. თუმცა, თანამდებობაზე მოსვლის შემდეგ, არადომინანტური ჯგუფების წარმომადგენელი პოლიტიკოსებიდან არც ერთი მათგანი თემის ინტერესებისთვის არ მუშაობს. მისი აზრით, ზოგადად, ყველა თავისთვის იყენებდა და იყენებს თანამდებობებს, ხოლო პარტიების ლიდერებისთვის მთავარი საკითხი წინასაარჩევნოდ არადომინანტური ჯგუფების შიგნით არსებული სიტუაციის დალაგებაა. უფრო მეტიც, მირზოევი აკრიტიკებს შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მუშაობას – „როცა [სამინისტრო] ახორციელებს ისეთ პოლიტიკას, რომელიც უმცირესობებზე უნდა იყოს ორიენტირებული, მაგრამ უმცირესობების გარეშე იღებს გადაწყვეტილებას. შეიძლება ეს მოირგონ უმცირესობებმა, მაგრამ გულით არ ატარებენ. ანუ ვერ განიცდი, ვერ გაიაზრებ, იმიტომ, რომ შენ არ მონაწილეობ ამ პროცესში. უბრალოდ, შენ სადღაც მოგიწვიეს და გითხრეს, რომ შენთვის არის. აცდენა ზუსტად იქ არის, როდესაც ვიღაცას ჰგონია, რომ მას უკეთესად ესმის ჩემი წუხილი, და ამ დროს ჩემი წუხილის აზრზე არ არის, ან ყოველ შემთხვევაში, სივრცეს არ მიქმნის და არ მამღლევს შესაძლებლობას რომ ამ საკითხებზე ვიმსჯელოთ.“.

4. პოლიტიკურ პარტიების შიგნით არსებული გამოწვევები და ბარიერები

რესპონდენტები ხაზგასმით საუბრობენ პარტიების შიგნით არსებულ ბარიერებზე. აგიტ მირზოევი იხსენებს, რომ როცა ერთ-ერთ პარტიაში მუშაობდა, პრობლემებზე და გამოწვევებზე საუბარი პარტიის შიგნით სირთულეებთან იყო დაკავშირებული. მისი თქმით, „პლიუს უმცირესობების საკითხებზე პირველ პირთან რომ ვსაუბრობდი, მას არ სურდა ამის მოსმენა. იმიტომ, რომ ცუდ ხასიათზე დგებოდა. მეუბნებოდა, რომ დილიდან არ მესაუბრო პრობლემებზე. ნუ ახლა სად უნდა წავსულიყავი? როგორ არ უნდა მესაუბრა? ახლა არის გადასაწყვეტი. ეს ხომ აბსურდია?!“ ეს შემთხვევა ცალსახად გვიჩვენებს პარტიული ელიტების ინფანტილურ და არაგულწრფელ დამოკიდებულებას არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების საკითხების მიმართ, რაც არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენელი პოლიტიკოსების მიერ თემის საჭიროებების პარტიის დღის წესრიგში აქტიურად ლობირების შესაძლებლობას ამცირებს.

პარტიების შიგნით არსებულ პრობლემებზე და ბარიერებზე საუბრობს სამირა ისმაილოვაც. მისი თქმით, „შიდა პარტიული კონიუნქტურა არის ძალიან რთული. ვიცი ბევრი, როცა ემხში არიან და ჰგონიათ, რომ უკვე რაღაც დონეზე არიან და ჰგონიათ, რომ რამე პრობლემას თუ დავასახელებ, შარია. და მინდა მე ეს შარი?! ბევრი გვინახავს ასეთი აზერბაიჯანელი პოლიტიკოსი. ეს არის პოლიტიკური ჭადრაკი, ამის გამო შეიძლება დასჯილი აღმოჩნდე.“ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენელი პოლიტიკოსებს ეს ყოფა შესაძლოა ხშირად უბიძგებდეთ, რომ პარტიის ლიდერების კეთილგანწყობის მოპოვების მიზნით, აქტიურად არ ისაუბრონ პრობლემურ საკითხებზე და თავი შეიკავონ მწვავე პრობლემების დაყენებისგან პარტიის შიდა დღის წესრიგში. აჰმედ იმამკულიევი იხსენებს შემთხვევას, როცა პარტიის „ერთ-ერთ ლიდერთან ქვემო ქართლის სოფლებში ჯვრებთან დაკავშირებით ვსაუბრობდით და როცა ავუხსენი მას ყველაფერი, მითხრა, რომ მოდი ამაზე ჯერ არ ვისაუბროთ, რადგან ჩვენ არ გვინდა რომ ჩვენს წინააღმდეგ გამოვიდეს ის ხალხი, ვისაც ეკლესიაში აქვთ ძალა.“

თითქმის ყველა რესპონდენტი აცხადებს, რომ არადომინანტური ჯგუფების საჭიროებები, გამოწვევები და წუხილები არაპრიორიტეტულ საკითხებადაა მონიშნული პარტიების შიგნით. ხაზგასასმელია, რომ ხშირია შემთხვევები, როცა თავად არადომინანტური ჯგუფების წარმომადგენელი პოლიტიკოსები ამას ნორმალურ მოვლენად იღებენ და ამ ვითარების წინააღმდეგ ხმის ამაღლების ნაცვლად, პოლიტიკური არითმეტიკით ცდილობენ გაამართლონ საკუთარი პარტიის ლიდერები. ხოლო, ის ადამიანები, რომლებიც ხმას იმაღლებენ არსებული პარტიული ბარიერების წინააღმდეგ, იძულებულნი ხდებიან, დატოვონ პარტია. ამის ერთ-ერთი მაგალითია სამირა ისმაილოვა, რომელიც შემთხვევა, როცა მისი თქმით, მოხდა უთანხმოება მას და პარტიულ ელიტას შორის. „ერთ-ერთი მიზეზი რატომაც მე წავედი, იყო ის, რომ როდესაც პარტიამ ერთპიროვნულად ჩათვალა რომ მარნეულში [2019 წლის თვითმმართველობის ვადამდე] არჩევნებში მონაწილეობა არ უნდოდა. მაშინ როდესაც ჩვენ ხალხთან პასუხისმგებლობა გქონდა აღებული. შესაბამისად, მე დავაყენე საკითხი პოლიტსაბჭოში. ვინ გადაწყვიტა? თუ მე არავინ არ მეკითხება, მაშინ რა მინდა პოლიტსაბჭოში? ბუტაფორია ვარ აქ?“ პარტიის შიგნით საკუთარი თავის „ბუტაფორიად“ აღქმის პარალელურად, ხშირია, ზოგადად ყველა პოლიტიკური პარტიის მიმართ გაბრაზება და იმედგაცრუება. აგიტ მირზოევი ამბობს, რომ „ბოლოს ვთქვი, რომ გენაცვალე, ახლა მე ავდგები და წავალ, ვერ ვიქნები თქვენთან. მათ მონა სჭირდებოდათ. ზოგადად, მგონი, ყველა პარტია ეგრეა.“

5. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები და უმცირესობების რეგიონები

რესპონდენტები ამბობენ, რომ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები განსაკუთრებით საინტერესო გამოცდილება იყო არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენელი პოლიტიკოსებისთვის. 2020 წლის ოქტომბერში არსებითად პრობლემური პრაქტიკები გამოვლინდა. სამირა ისმაილოვას თქმით, 2020 წლის არჩევნებში ქვემო ქართლის რიგ მუნიციპალიტეტებში დახარჯული თანხები, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების მაჩვენებლებთან შედარებით, ძალიან მაღალი იყო. მისი შეფასებით, „პარტიებმა იციან შენ ფული გჭირდება, თუ X გთავაზობს 100 ლარს და Y 120-ს, მაშინ Y გირჩევნია, იმიტომ, რომ 20 ლარით მეტს გიხდის. ასეთივე დამოკიდებულებაა ზემოდან ქვემოთ. მე ამიტომ არ მიკვირს პოლიტიკური ფიგურების დამოკიდებულებები რეგიონების მიმართ, როცა ფიქრობს პოლიტიკოსი, რომ მე აქ მოვაგვარებ. ადამიანებს ტელევიზორებს ჩუქნიდნენ და ამით ქმნიდნენ პოლიტიკურ რეალობას. “ უფრო მეტიც, ისმაილოვას დაკვირვებით, „ეთნიკური უმცირესობების საკითხი საერთოდ არ იყო წინ წამოწეული ამ არჩევნებზე. ერთადერთი, უმცირესობების კანდიდატები დაგვემატა, დანარჩენი ყველაფერი იგივე იყო – არ მახსენდება გამოსვლებში, პროგრამებში, თუ დღის წესრიგებში პარტიების ლიდერები საუბრობდნენ უმცირესობების საკითხებზე. ერთი მომენტიც არის. იმ პოლიტიკურ ფიგურებს, რომლებიც ქმნიდნენ პოლიტიკურ ამინდს რეგიონში, საკუთარმა პოლიტიკურმა პარტიებმა არ მისცეს საშუალება ეროვნულ დონეზე გასულიყო და გაზრდილიყო. და ეს სწორედ ეთნიკური ნიშნით მოხდა. საბოლოო ჯამში რა დავინახეთ? წარსულში გამარჯვებული ახმედი, რომელმაც ამ არჩევნებზე მიიღო მხოლოდ 4 პროცენტი. ამის მერე რა უნდა გააკეთოს ახმედმა, მე არ ვიცი“. აგიტ მირზოევი ამბობს, რომ 2020 წლის არჩევნები და წინასაარჩევნო პერიოდი არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფებით დასახლებულ რეგიონებში განსაკუთრებით დამაბული იყო. მისი აზრით, იყო სიტუაციის ხელოვნური დამაბვის ნიშნებიც. „მაგალითად [ნარიმანოვის] ძეგლის საკითხი. შიშებს ვიღაცა აღვივებდა რა. ამ არჩევნებზე ვიღაცამ ეს შიშები ხელოვნურად გამოადგო. ასევე სასაზღვრო ზოლის ამბავი დავით გარეჯში. ეს ყველაფერი ტყუილ-უბრალოდ კი არ იყო შექმნილი. ყოველთვის ქართულ საზოგადოებას ვიღაცა ახსენებს, რომ პრობლემაა აქ და პოლიტიკოსებიც ამ საკითხზე ხმამაღლა საუბარს ვერ ახერხებენ. და ამას პოლიტიკას და დიპლომატიას არქმევენ“.

რესპონდენტები აცხადებენ, რომ გარკვეული ცვლილებებიც არსებობს უმცირესობების რეგიონებში არჩევნებთან დაკავშირებით. ლუიზა მუთოშვილის მიხედვით, „ბოლო წლებში, რაღაცეები იცვლება უმცირესობებში, როგორც წესი, აქამდე არავინ ხარჯავდა უმცირესობების რეგიონებში ფულს პარტიებიდან, რადგან ეს რეგიონი მმართველი გუნდის არჩევნების ყულაბა იყო. ეს იცვლება. მაგალითად, პირველ ტურში შედეგებს თუ დავაჯამებთ, ვნახავთ, რომ ოპოზიციას და სახელისუფლებო პარტიის შედეგებს შორის დიდი სხვაობა არ იყო. უფრო მეტიც, მუთოშვილის აზრით, უმცირესობებმა „გამოადგინეს დაიწყეს“. თუმცა, მისი დაკვირვებით ერთადერთი პარტიის გარდა, სხვა პარტიებს არ ჰყავდათ უმცირესობები და უბრალოდ ადამიანები თავიანთ გუნდში.

აჰმედ იმამკულიევი მიიჩნევს, რომ 2020 წლის არჩევნები განსაკუთრებით მძიმე იყო. „31 ოქტომბერს არ იყო არჩევნები, ეს იყო ხელისუფლების მიერ ჩანაწერების გაკეთება. როცა მე 18 წლის ვიყავი, შევარდნაძის დროსაც კი ასეთი გაყალბება არ ყოფილა. მაშინაც კი, მთელს

საქართველოში ასეთი რეალობა არ მინახავს“. მისი განმარტებით, ბევრი რამ შეიცვალა 2014 წლის არჩევნების შემდეგ. იგი იხსენებს, რომ „ერთი პერიოდი მოსახლეობას უხსნიდნენ და ეუბნებოდნენ, რომ თუ ხელისუფლებას არ მისცემ ხმას, მაშინ შენ მიდიხარ სახელმწიფოს წინააღმდეგ, მაგრამ ეს ჩვენ შეცვალეთ. ეს შეიცვალა და ახლა მოსახლეობის ნაწილი ასე აღარ ფიქრობს“. თუმცა, „არჩევნებში უმცირესობების ჩაურთველობა არის სახელმწიფოს ბრალი, რადგანაც ისინი ცდილობენ დაშინებით და დამალებით ზეგავლენა მოახდინონ მათ არჩევანზე.“ იმამკულიშვილის დაკვირვებით, „ცენტრალურ დონეზე არ ყოფილა უმცირესობების საკითხების წარმოჩენა და ამ საკითხების გამოტანა. ადგილობრივ დონეზე უმცირესობების აზრიდან და მოთხოვნებიდან გამომდინარე რაღაცეები გააკეთეს, ადგილზე გზები გააკეთეს, წყალზე დაიწყო საუბარი, მაგრამ მასშტაბური საკითხებში არ იყო არაფერი.“

ტარიელ ნაკაიძე აღნიშნავს, რომ არადომინანტური ჯგუფების ძირითადი ნაწილი რეგიონებსა და პერიფერიებში ცხოვრობენ. ხოლო, ამ რეალობაში „ხელისუფლების გარეშე ვერაფერი კეთდება. ამიტომ იმისთვის, რომ გარანტირებული იყოს უმცირესობების ხმები, მათი მოსყიდვა, დაშინება გრძელდება. ახლა სოფელში როცა გეუბნებიან, რომ ხმის სანაცვლოდ ფულს გაძლევთ და დამატებით პრობლემები შეგექმნება თუ არ მოგვცემ ხმას, ხალხმა შეიძლება ფულიც არ აიღონ და ხმა მაინც მისცენ ხელისუფლებას. სოფელში ძნელია ამის შეცვლა“. ნაკაიძე იზიარებს სხვა რესპონდენტების აზრს, რომ „ცენტრალურ დონეზე არსად არ ისმოდა უმცირესობების ხმები. ამაზე არავის არ ჰქონდა კამპანია აგებული. ჩვენ ვცდილობდით მაქსიმალურად ამაზე გვესაუბრა ღია ეთერებში, მაგრამ განსაკუთრებული ღირებულებებით, ღიად დაფიქსირებული და ამაზე აგებული საარჩევნო პროგრამები არ იყო ამ არჩევნებზე“.

შეჯამება

საქართველოში არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობა ჯერ კიდევ გამოწვევად რჩება. ინტერვიუების საფუძველზე ჩანს, რომ საკითხის სიღრმისეული მიზეზი არადომინანტური ჯგუფების მიმართ საზოგადოებაში არსებული გაბატონებული წარმოდგენებია, რომელიც ეთნო-რელიგიური ნაციონალიზმის ვიწრო იდენტიფიკაციაზე დგას. აღსანიშნავია, რომ არსებული პრობლემები ხშირად საერთოა ყველა უმცირესობების ჯგუფისთვის, მათ შორის, ქართველი მუსლიმებისთვისაც.

თითქმის ყველა რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ არსებულ რეალობაში არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობა წარმოსახვით და ფორმალურ ხასიათს ატარებს. ხოლო, არც ერთი პოლიტიკური პარტია არსებული სიტუაციის შეცვლისთვის არსებით ნაბიჯებს არ დგამს. პარტიებს შიგნით არსებული ბარიერები არადომინანტური ჯგუფების წარმომადგენელი ყველა პოლიტიკოსის ყოფის ნაწილია, სადაც ზოგი არსებულ პარტიულ პოლიტიკას ტოვებს, ხოლო მეორე ნაწილი არსებული პრობლემური რეალობის ნორმალიზებას და მიღებას ცდილობს. ამ კუთხით სამირა ისმაილოვასა და აჰმედ იმამკულიშვილის პოლიტიკური ბიოგრაფიები საგანგებო ყურადღებას იმსახურებს და ამ რეალობის გვიჩვენებს. მიმდინარე წლებში საინტერესო გამოცდილება შექმნა ტარიელ ნაკაიძემ, რომელიც ქართველი მუსლიმი თემის სახელით რეპრეზენტირდება და 2020 წლის არჩევნებზე საკუთარ თემში მაღალი მხარდაჭერა მიიღო. ის, თუ როგორ განვითარდება მისი პოლიტიკური მოღვაწეობა და რა სახის სოციალურ ცვლილებებს მოიტანს პარლამენტში უმცირესობების თემიდან აქტიური და კრიტიკული დეპუტატის წარმომადგენლობა,

უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის სირთულეებისა და სტრუქტურული ბარიერების დამატებით შრეებს გვაჩვენებს.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობა კრიტიკულად მნიშვნელოვანი საკითხია საქართველოში დემოკრატიული, პლურალისტური და თანასწორი სახელმწიფოს მშენებლობის გზაზე. თუმცა, არსებულ სიტუაციაში, სადაც ამ ჯგუფებს არ აქვთ საკონსტიტუციო ან საკანონმდებლო ბერკეტები საკუთარი მონაწილეობის გასაძლიერებლად, სადაც პოლიტიკური პარტიების შიგნით ისინი ყოველ ჯერზე ეჯახებიან უჩინარ ბარიერებს და სადაც საარჩევნო პერიოდში არ ისმის არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების საჭიროებები, წუხილები და გამოწვევები, რთულია ისაუბრო არსებითი ცვლილებების შესახებ. საერთაშორისო გამოცდილების და ამ საკითხზე არსებული ლიტერატურის მიხედვით, არადომინანტური ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდა შესაძლებელია, ან მკაცრად გაწერილი პოზიტიური მექანიზმების შემოღებით ან ტრანსფორმაციული პოლიტიკის წარმოებით. ასეთ სიტუაციაში კი, არადომინანტური ჯგუფების მიმართ არსებული უნდობლობის, იერარქიზებისა და კონტროლის პერსპექტივებისა და პოლიტიკური ელიტების ზედაპირული მუშაობის გათვალისწინებით, არსებული რეალობის შეცვლისთვის ერთ-ერთ ეფექტიან ცვლილების თეორიად შესაძლოა დროებითი პოზიტიური მექანიზმების შემოღება განვიხილოთ. თუმცა, ცხადია, რომ მხოლოდ ინსტიტუციური ჩარჩოების შექმნა, თუ მას პოლიტიკური ნებისა და თანხმობის შენება არ მოჰყვა, რომელიც პარტიების და სახელმწიფო ინსტიტუტების დონეზე ეთნიკური უმცირესობების უფლებებზე და საჭიროებებზე ორიენტირებული დისკურსებისა და კონკრეტული პოლიტიკების გატარებას შეუწყობს ხელს, რეალური ცვლილებების მოლოდინი რთულდება .