

# ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის ანალიზი

ბთკკ-პოლიტიკის კვლევის ჯგუფი  
ეთნიკური უმცირესობების პროგრამა

კვლევა გამოიცა დიდი ბრიტანეთის საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტის დაფინანსებით (გრანტი AG 5053). კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს დიდი ბრიტანეთის საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტის შეხედულებებს.



2008  
თბილისი

პროექტის დირექტორი: მამუკა კომანია

პროექტის კოორდინატორი: რევაზ ბახტაძე

სამართლის ექსპერტი: ნინო ხაინდრავა



დაიბეჭდა შ.პ.ს. „სი-ჯი-ეს“-ში

© 2008 ბთკკ – პოლიტიკის კვლევის ჯგუფი  
ISBN 978-9941-0-0623-4

## წინასიტყვაობა

„ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის ანალიზი“ დიდი ბრიტანეთის საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტის (DFID) დაფინანსებით ბტკკ-პოლიტიკის კვლევის ჯგუფმა ეთნიკური უმცირესობების პროგრამის ფარგლებში მოამზადა.

ეთნიკური უმცირესობების პრობლემების კვლევა ბტკკ-პოლიტიკის კვლევის ჯგუფის საქმიანობის ერთ-ერთი პრიორიტეტია. ეთნიკური უმცირესობების პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული კვლევებით ბტკკ-პოლიტიკის კვლევის ჯგუფი იმედოვნებს, რომ საქართველოში გადაწყვეტილებების მიმღებებს ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროში პოლიტიკის განსაზღვრასა და გადაწყვეტილებების მიღებაში დაეხმარება.

ამჟამად შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საბჭოს ფარგლებში, რომელიც სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს აერთიანებს, შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის ეროვნული კონცეფციისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება მიმდინარეობს. ბტკკ-პოლიტიკის კვლევის ჯგუფს მიაჩნია, რომ სწორედ ამ ეტაპზეა მნიშვნელოვანი სამოქალაქო ინტეგრაციის ძირითადი გამოწვევების ანალიზი და გადაწყვეტილების მიმღებთათვის გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავებისათვის რეკომენდაციების შეთავაზება.

კვლევა ორი ნაწილისაგან შედგება: პირველ ნაწილში, გაანალიზებულია სამოქალაქო ინტეგრაციის ძირითადი გამოწვევები და შეთავაზებულია მათი გადაჭრისათვის რეკომენდაციები. მეორე ნაწილში, გაანალიზებულია საქართველოში ეთნიკურ უმცირესობებთან დაკავშირებული საკანონმდებლო გარემო. ასევე კვლევის ფარგლებში დანართების სახით მოცემულია დამატებითი ინფორმაცია, რომელიც გადაწყვეტილების მიმღებებს გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავების პროცესში სასარგებლო ინფორმაციით უზრუნველყოფს.

## სარჩევი

<b>ნაწილი I - სამოქალაქო ინტეგრაციის ძირითადი გამოწვევები</b>	<b>5</b>
1. მოკლე შინაარსი	5
2. შესავალი	6
3. პრობლემის განსაზღვრა	7
3.1. ეთნიკური უმცირესობების მიგრაციული პროცესები	8
3.2. ეთნიკური უმცირესობების განსახლება	8
4. სამოქალაქო ინტეგრაციის მნიშვნელობა	9
5. სამოქალაქო ინტეგრაციის ძირითადი გამოწვევები	11
5.1. სახელმწიფო ენის ცოდნა და განათლება	11
5.2. საინფორმაციო იზოლაცია და მედია	14
5.3. პოლიტიკური და სამოქალაქო მონაწილეობა	17
5.4. ეკონომიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობა და ინფრასტრუქტურის განვითარება	21
5.5. ქვეყნის კულტურულ ცხოვრებაში მონაწილეობა	24
6. დასკვნა	26
7. ბიბლიოგრაფია	27
8. დანართი 1	28
9. დანართი 2	29
10. დანართი 3	30
11. დანართი 4	31
<b>ნაწილი II – ეთნიკური უმცირესობები და საკანონმდებლო გარემო</b>	<b>35</b>
12. შესავალი	35
13. ეთნიკური უმცირესობები – სამართლებრივი სტატუსი	35
13.1. საქართველოს მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებები	37
14. ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებებისა და თავისუფლებების მარეგულირებელი ძირითადი ნორმატიული აქტები	38
14.1. თვითმყოფადობის შენარჩუნება და განვითარება	38
14.2. მშობლიური ენის გამოყენების უფლება	39
14.3. განათლების უფლება	40
14.4. ქვეყნის საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობა	42
14.5. დისკრიმინაციისა და შეუწყნარებლობის აკრძალვა: შუღლის ენის გამოყენება	44
15. უმცირესობათა უფლებების დაცვის მექანიზმები	45
16. დასკვნა	46
17. დანართი 1	49
18. დანართი 2	51

# ნაწილი I - სამოქალაქო ინტეგრაციის ძირითადი გამოწვევები

## მოკლე შინაარსი

აღნიშნული კვლევის მიზანია საქართველოში ეთნიკური უმცირესობების<sup>1</sup> სამოქალაქო ინტეგრაციის ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, გადაწყვეტილების მიმღებთათვის სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის ძირითადი პრიორიტეტების განსაზღვრა და არსებული პრობლემების გადაწყვეტისათვის რეკომენდაციების შეთავაზება. კვლევა ასევე ხელს შეუწყობს ხელისუფლების, სამოქალაქო საზოგადოების, ეთნიკური უმცირესობებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს უკეთ გააცნობიერონ სამოქალაქო ინტეგრაციასთან დაკავშირებული პრობლემები და განსაზღვრონ სამოქალაქო ინტეგრაციის გრძელვადიანი სტრატეგია.

საქართველო მრავალეთნიკური სახელმწიფოა და ამიტომაც ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. სამოქალაქო ინტეგრაციის პრობლემამ აქტუალობა 1991 წლიდან, საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მოიპოვა. სამხრეთ ოსეთის ყოფილი ავტონომიური ოლქისა და აფხაზეთის ტერიტორიაზე წარმოქმნილი კონფლიქტების ფონზე, საქართველომ შეძლო სხვა უმცირესობებთან კონფლიქტის თავიდან აცილება. თუმცა, ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროში სახელმწიფო სტრატეგიის არარსებობისა და არაეფექტური მმართველობის პირობებში ეთნიკურ უმცირესობებთან ურთიერთობაში პერიოდულად დაძაბული ვითარება იქმნებოდა, რაც ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებში მათი მონაწილეობის ხარისხს ამცირებდა.

2004 წლიდან საქართველოს მთავრობამ ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის მიმართულებით გარკვეული ნაბიჯები გადადგა. 2005 წელს საქართველოს პარლამენტმა *ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის* რატიფიკაცია მოახდინა, 2007 წლის 1 აპრილს კი ევროპის საბჭოს ეროვნული უმცირესობების მდგომარეობის შესახებ პირველი სახელმწიფო ანგარიში წარუდგინა.

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში მთავრობის ყურადღება ეთნიკური უმცირესობების მიმართ მნიშვნელოვნად გაიზარდა, სერიოზული პრობლემები კვლავ რჩება გრძელვადიანი სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის შემუშავების კუთხით, რომლის განხორციელებაც მნიშვნელოვნად შეუწყობდა ხელს დემოკრატიისა და ეფექტური მმართველობის გაძლიერებას საქართველოში.

აღნიშნული კვლევის პირველ ნაწილში საქართველოში, განსაკუთრებით ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში კომპაქტურად მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის კუთხით არსებული ძირითადი პრობლემები განაალიზებული: სახელმწიფო ენის ცოდნა და განათლება, საინფორმაციო იზოლაცია და მედია, პოლიტიკური და სამოქალაქო მონაწილეობა, ეკონომიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობა და ინფრასტრუქტურის განვითარება, ქვეყნის კულტურულ ცხოვრებაში მონაწილეობა.

კვლევა სრულდება გადაწყვეტილების მიმღებთათვის სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროში არსებული პრობლემების გადაწყვეტისათვის რეკომენდაციების შეთავაზებით.

<sup>1</sup> კვლევის მიზნებისთვის ძირითადად გამოვიყენებთ ტერმინს „ეთნიკური უმცირესობები“ ნაცვლად „ეროვნული უმცირესობებისა“ იმ ჯგუფების დასახსნისათვლად, რომლებიც არ არიან წარმოშობით ქართველები, როგორც აზერბაიჯანელები, სომხები და სხვა.

## შესავალი

საქართველო მრავალეთნიკური სახელმწიფოა, სადაც ეთნიკური უმცირესობები ქვეყნის მთელი მოსახლეობის 16%-ს შეადგენენ. მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი საქართველოს სხვადასხვა რაიონებში კომპაქტურად არის განსახლებული. საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად მოიშალა ეთნიკურ ჯგუფებს შორის ურთიერთობის არსებული მექანიზმები, რამაც ახლად დამოუკიდებელი სახელმწიფოს საზოგადოებრივ-პოლიტიკური და ეკონომიკური ცხოვრებიდან კომპაქტურად დასახლებული ეთნიკური ჯგუფების მოწყვეტას შეუწყო ხელი.

ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის დაბალმა ხარისხმა კომპაქტურად დასახლებული ეთნიკური ჯგუფების იზოლაცია გამოიწვია. რამაც, თავის მხრივ, სახელმწიფოს დემოკრატიულ და დინამიკურ განვითარებას საფრთხე შეუქმნა. სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის არარსებობის პირობებში, საზოგადოების ორ ნაწილს, სატიტულო ერს, ქართველებსა და ეთნიკურ უმცირესობებს (აზერბაიჯანელები, სომხები და სხვ.) შორის ურთიერთობაში უფსკრული სულ უფრო გაღრმავდა.

ბოლო პერიოდში სამოქალაქო ინტეგრაციის კუთხით სახელმწიფოს მხრიდან გადადგმული პირველი ნაბიჯები არსებული პრობლემების მოგვარებისათვის მნიშვნელოვანია. თუმცა, წლების განმავლობაში ეთნიკურ უმცირესობებსა და სახელმწიფოს შორის ჩამოყალიბებული უნდობლობის ატმოსფერო, ინტეგრაციული პოლიტიკის განხორციელებას ხელს უშლის.

ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციის კუთხით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოში კომპაქტურად დასახლებული ეთნიკური ჯგუფების ინტეგრაცია. დისპერსულად განსახლებული ჯგუფებისაგან განსხვავებით, სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის არარსებობის პირობებში, ისინი ყველაზე იზოლირებულნი აღმოჩნდნენ. ამ მხრივ, ქვემო ქართლსა და სამცხე-ჯავახეთში მცხოვრები, შესაბამისად აზერბაიჯანელები და სომხები, სახელმწიფოს მხრიდან განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებენ. ამიტომაც, აღნიშნულ კვლევაში ძირითად აქცენტს ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში არსებული პრობლემების გადაწყვეტაზე გავაკეთებთ.

დღეისათვის აზერბაიჯანელები საქართველოს ყველაზე მრავალრიცხოვანი ეთნიკური უმცირესობაა (ქვეყნის მთელი მოსახლეობის 6.5%) და მათი უმრავლესობა ქვემო ქართლშია განსახლებული. აზერბაიჯანელების შემდეგ ყველაზე მრავალრიცხოვანი ეთნიკური უმცირესობა სომხებია, რომლებიც ქვეყნის მთელი მოსახლეობის 5.7%-ს შეადგენენ და კომპაქტურად ცხოვრობენ სამცხე-ჯავახეთში. ქვემო ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის სასაზღვრო რაიონებში მდებარეობამ და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტეგრაციის დაბალმა ხარისხმა, სამხრეთ კავკასიაში არსებული დამატებული პოლიტიკური ვითარებისა და გაყინული კონფლიქტების ფონზე, შესაძლოა, ახალი დაპირისპირების წარმოქმნას შეუწყოს ხელი.

ამიტომაც, აღნიშნულ რეგიონებში საქართველოს სრულფასოვანი მოქალაქეების ჩამოყალიბებისათვის მნიშვნელოვანი ღონისძიებების გატარება სახელმწიფოსათვის ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანა უნდა იყოს. სახელმწიფო, რომელიც ვალდებულია, ეთნიკური კუთვნილების მიუხედავად, ყველა თავისი მოქალაქე დაიცვას, ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის გარეშე ვერ შეძლებს დემოკრატიულ და ჰარმონიულ განვითარებას. ამ პრობლემის მოუგვარებლობის ან სტატუს კვოს შენარჩუნების შემთხვევაში, ეთნიკურად ჭრელ კავკასიის რეგიონში, სადაც მრავალი სახელმწიფოსა თუ პოლიტიკური ჯგუფის ინტერესი იკვეთება, მუდმივად საფრთხის წარმოქმნის ალბათობაც იარსებებს.

სახელმწიფოს გარდა სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის წარმატებით დაინტერესებულია:

- საქართველოში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობები, რომლებიც ამჟამად ფაქტობრივად მეორეხარისხოვანი მოქალაქეები არიან და სრულფასოვნად ვერ მონაწილეობენ ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში. სამოქალაქო ინტეგრაციის შემთხვევაში ისინი უფრო ეფექტურად შეძლებენ თავისი უფლებებისა და შესაძლებლობების რეალიზაციას.
- ადგილობრივი არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციები, რომლებიც სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროში მუშაობენ, როგორც დამოუკიდებლად, ისე სახელმწიფო სტრუქტურებთან თანამშრომლობით. სახელმწიფოს ხელთ არსებული შეზღუდული რესურსებისა და ინსტიტუციონალური ხარვეზების პირობებში კი, მათ საქმიანობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება.

კვლევის პროცესში:

- პირველ რიგში შევისწავლით ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის მნიშვნელობას;
- გავაანალიზებთ სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროში არსებულ ძირითად გამოწვევებს:
  - სახელმწიფო ენის ცოდნა და განათლება;
  - საინფორმაციო იზოლაცია და ეთნიკური უმცირესობების მედია;
  - პოლიტიკური და სამოქალაქო მონაწილეობა;
  - ეკონომიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობა და ინფრასტრუქტურის განვითარება;
  - კულტურულ ცხოვრებაში მონაწილეობა.
- მოვამზადებთ რეკომენდაციებს სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროში არსებული პრობლემების გადასაწყვეტად.

კვლევის პროცესში გამოყენებული იქნება სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროსა და ეთნიკური უმცირესობების შესახებ ქართველი და უცხოელი ავტორების მიერ ჩატარებული კვლევები, საქართველოსა და რეგიონულ ბეჭდვით მედიაში გამოქვეყნებული სტატიები, საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო და სამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშები, სამოქალაქო ინტეგრაციის პრობლემებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და შესაბამისი სახელმწიფო სტრუქტურების, სამთავრობო და არასამთავრობო სექტორიდან ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებთან ინტერვიუები.

## პრობლემის განსაზღვრა

ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხი საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ გახდა აქტუალური, როდესაც საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შედეგად ეთნიკური ჯგუფები უმცირესობასა და რადიკალურად განსხვავებულ გარემოში აღმოჩნდნენ. 1990-იანი წლების დასაწყისში ქვეყანაში გამეფებულმა ნაციონალისტურმა რიტორიკამ ქართულ და არაქართულ მოსახლეობას შორის უნდობლობის განვითარებას შეუწყო ხელი. ქართული ენის სახელმწიფო ენად გამოცხადებამ და რუსული ენის, რომელიც საბჭოთა კავშირში ეთნიკურ ჯგუფებს შორის ძირითადი კომუნიკაციის ენა იყო, დომინანტური პოზიციის დაკარგვამ ეთნიკურ ჯგუფებს შორის კავშირები კიდევ უფრო შეასუსტა. აღნიშნულმა ფაქტორებმა ეთნიკური უმცირესობების იზოლაციას და ფაქტობრივად მათ მეორეხარისხოვან მოქალაქეებად ჩამოყალიბებას შეუწყო ხელი. ეს კი სტაბილურობისა და განვითარების თვალსაზრისით სერიოზული შემაფერხებელი ბარიერი გახდა ქვეყნის დემოკრატიული და სტაბილური განვითარებისათვის.

## **ეთნიკური უმცირესობების მიგრაციული პროცესები**

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოს მოსახლეობის ეთნიკურ შემადგენლობაში სერიოზული ცვლილებები მოხდა. თუ 1989 წლის მოსახლეობის აღწერის მონაცემებით, ეთნიკური უმცირესობები ქვეყნის მოსახლეობის 30%-ს შეადგენდნენ, 2002 წლის აღწერის შედეგებით, საქართველოში (აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიების გამოკლებით) მათი ხვედრითი წონა 16%-მდე დაეცა. [იხ. დანართი 1]

საქართველოში ეთნიკური უმცირესობების რაოდენობის შემცირების უმთავრესი მიზეზი ემიგრაციაა. ემიგრაციის პირველ ტალღას ბიძგი მისცა 1990-იან წლებში საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობისა და პოლიტიკური ვითარების მკვეთრმა გაუარესებამ. ემიგრაციამ მასობრივი ხასიათი მიიღო ქვეყნის მთელ მოსახლეობაში, როგორც ქართველებში, ასევე ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებში.

1990-იანი წლების დასაწყისში ეთნიკური უმცირესობების ემიგრაციის გამომწვევი მნიშვნელოვანი ფაქტორი საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად, საქართველოს ხელისუფლებაში მოსული პოლიტიკური ჯგუფების დისკრიმინაციული პოლიტიკაც იყო. პრეზიდენტ ზვიად გამსახურდიას ხელისუფლების ნაციონალისტური რიტორიკა, ზოგიერთ შემთხვევაში, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების შევიწროებაში აისახა. საზოგადოებაში პოპულარული გახდა ლოზუნგი „საქართველო ქართველებისათვის“, არაქართველმა მოსახლეობამ კი „სტუმრის“ სტატუსი შეიძინა. შევიწროებას მასობრივი ხასიათი არ მიუღია, თუმცა ნაციონალისტურმა პოლიტიკურმა ორგანიზაციებმა, სხვადასხვა რაიონებში (დმანისი, ბორჯომი, თეთრიწყარო, გორი, ახალგორი, ლაგოდეხი, მცხეთა), ძირითადად, აზერბაიჯანელები და ოსები აიძულეს დაეტოვებინათ/გაეყიდათ სახლები და ემიგრაციაში წასულიყვნენ.

1992 წელს ზვიად გამსახურდიას ხელისუფლების დამხობის შემდეგ ქვეყნის სათავეში საბჭოთა საქართველოს ყოფილი ლიდერი და საბჭოთა კავშირის ყოფილი საგარეო საქმეთა მინისტრი ედუარდ შევარდნაძე მოვიდა, რომელმაც უარი თქვა ნაციონალისტურ რიტორიკაზე, თუმცა ამას ეთნიკურ უმცირესობებს შორის მიგრაციული აქტიურობის შემცირება არ გამოუწვევია. შევარდნაძის ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ ემიგრაციის მთავარ ფაქტორად უმუშევრობა, ცხოვრების დონის გაუარესება და საკუთარი შესაძლებლობების რეალიზაციის შეუძლებლობა იქცა.

ბოლო წლებში ემიგრაციის უმთავრეს მიზეზად სოციალურ-ეკონომიკური სახის ფაქტორები სახელდება. მათ შორის უმნიშვნელოვანესია უმუშევრობა, ცხოვრების დონის დაცემა, საკუთარი შესაძლებლობების რეალიზების დაბალი ხარისხი, ხვალისდელი დღისადმი რწმენის დაკარგვა, პოლიტიკური არასტაბილურობის განცდა. ემიგრაციულ განწყობებზე ნაკლებ გავლენას ახდენს ე.წ. დისკრიმინაციული ხასიათის ფაქტორები: ხელისუფლებისა და მოსახლეობის ნეგატიური დამოკიდებულება მათი ეთნიკური წარმომშობისადმი, მშობლიური ენისა და კულტურის განვითარების შეუძლებლობა, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებისათვის რელიგიური გრძნობების დაკმაყოფილების დაბალი ხარისხი.

საქართველოდან ემიგრაციის მძლავრმა ტალღამ უკვე ჩაიარა და ამჟამად ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთა მხოლოდ მცირე ნაწილი ტოვებს საქართველოს. გარდა ამისა, არსებობს ეთნიკური უმცირესობების ემიგრაციის შემაფერხებელი ფაქტორები, როგორებიცაა ეთნიკური უმცირესობების ნაწილის ინტეგრაციის მაღალი ხარისხი ქართულ საზოგადოებაში, მიგრაციისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსების არარსებობა, ან შერეულ ოჯახებში ყოფნა.

## **ეთნიკური უმცირესობების განსახლება**

საქართველოში ეთნიკური უმცირესობების განსახლების ორი ტიპია, დისპერსული და კომპაქტური. კომპაქტური დასახლებები ძირითადად ქვემო ქართლსა და სამცხე-ჯავახეთშია, სადაც შესაბამისად



ძირითადად აზერბაიჯანელები და სომხები ცხოვრობენ. კომპაქტური დასახლებები საქართველოს სხვა რეგიონებშიც არის, მაგრამ ეს ორი რეგიონი ეთნიკური უმცირესობების რაოდენობისა და გარდამავალ პერიოდში რეგიონების სპეციფიკური განვითარების თვალსაზრისით, განსაკუთრებით გამოირჩევა. [იხ. დანართები 2, 3, 4]

აზერბაიჯანელები საქართველოს სხვადასხვა მხარეში ძირითადად კომპაქტურად ცხოვრობენ (კახეთი, შიდა ქართლი), თუმცა საქართველოში მცხოვრები აზერბაიჯანელების უმრავლესობა ქვემო ქართლშია განსახლებული. ისინი ქვემო ქართლის მთელი მოსახლეობის მხოლოდ 45%-ს შეადგენენ, თუმცა მათგან ექვსიდან ოთხ რაიონში ისინი აბსოლუტურ ან შედარებით უმრავლესობაში იმყოფებიან: მარნეული (83.1%), დმანისი (66.7%), ბოლნისი (66%), გარდაბანი (43.7%).

სომხები უმრავლესობას შეადგენენ სამცხე-ჯავახეთის ორ რაიონში: ახალქალაქი (94%) და ნინოწმინდა (96%), ქვემო ქართლში წალკაში (55%). ასევე მათი დიდი განსახლებაა ახალციხეში (36%), ქ. თბილისში კი ყველაზე მრავალრიცხოვანი ეთნიკური უმცირესობაა (8%).

## სამოქალაქო ინტეგრაციის მნიშვნელობა

ეთნიკური უმცირესობების სრულფასოვან მოქალაქეებად ჩამოყალიბება ახლად დამოუკიდებლობა-მოპოვებული, დემოკრატიული განვითარებისა და სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების მშენებლობის გზაზე მდგარი ქვეყნების სტაბილური განვითარებისათვის უდიდესი გამოწვევაა. ეთნიკური უმცირესობების იზოლაციის შემთხვევაში, მათი კომპაქტურად დასახლებული რაიონები, შესაძლოა, სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის საფრთხის წყაროდაც იქცეს.

კომპაქტურად დასახლებული ეთნიკური უმცირესობების პრობლემების მოგვარების ერთ-ერთ ინსტრუმენტად 1990-იან წლების დასაწყისში ავტონომიის სტატუსის მინიჭება განიხილებოდა. თუმცა, პრობლემის გადასაწყვეტად ავტონომიის ეფექტურობის საკითხი სულ უფრო საკამათო გახდა სამხრეთ კავკასიის რეგიონში, სადაც 1990-იან წლებში ავტონომიურ ერთეულებში წარმოიშვა კონფლიქტები. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების მაგალითზე გამოჩნდა, რომ მრავალეთნიკურ სახელმწიფოებში ეთნიკური უმცირესობებში ეთნიკური მობილიზაცია, ხშირ შემთხვევაში, ტერიტორიული ავტონომიების მოთხოვნას ან სეცესიას განაპირობებს. მაგ. მთიან ყარაბაღში, „სამხრეთ ოსეთსა“ და აფხაზეთში ავტონომიის არსებობამ ვერ შეაჩერა კონფლიქტები, უფრო პირიქით, ავტონომიურ რეგიონებში სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების არსებობამ კონფლიქტის განვითარებაში გადამწყვეტი როლი შეასრულა.

თანამედროვე მსოფლიოში ცენტრალური მთავრობები, როგორც წესი, ყველგან წინააღმდეგობას უწევენ ავტონომიის მოთხოვნებს რამდენიმე მიზეზის გამო: პირველი, მათ ემინათ, რომ ტერიტორიული ავტონომიის მინიჭება უმცირესობის ჯგუფისათვის, პირველი ნაბიჯი იქნება რეგიონის საბოლოო სეცესიისაკენ. მეორე, ერთი რეგიონისათვის ავტონომიის მინიჭება, შეიძლება სხვა ჯგუფებისა და მოსახლეობის ნაწილისადმი დისკრიმინაციად აღიქვან. მესამე, ავტონომიურობა ზრდის უცხო ქვეყნის ჩარევის რისკს.

1990-იან წლებში საქართველოში განვითარებული მოვლენებისა და ზემოთხაზოვანი ფაქტორების გამო ქართულ პოლიტიკურ ელიტასა და საზოგადოებაში ავტონომიის იდეა დისკრედიტირებულია. საქართველოში ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების მხრიდან ავტონომიის მინიჭების საკითხზე საუბარიც კი სეპარატიზმის გამოვლინებად ფასდება. ამიტომაც მიგვაჩნია, რომ საქართველოში ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებული ტერიტორიისათვის ავტონომიური სტატუსის მინიჭება არსებული პრობლემის გადაჭრის ეფექტიანი საშუალება ვერ იქნება.

ეთნიკური უმცირესობების წინაშე არსებული პრობლემების გადაჭრის ყველაზე ეფექტიან საშუალებად ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის განხორციელება

მიგვაჩნია. თუმცა, აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ამ მხრივ პრობლემის გადაწყვეტის უნივერსალური გზა არ არსებობს და ყველა სახელმწიფო ინდივიდუალურად, საკუთარი ისტორიის, კულტურის, პოლიტიკური და ეკონომიკური ვითარებისა და უმრავლესობა-უმცირესობას შორის არსებული ურთიერთობის გათვალისწინებით ცდილობს უმცირესობების წარმომადგენლების ქვეყნის სრულფასოვან მოქალაქეებად ჩამოყალიბებას. ჩვენ შევეცდებით, საქართველოში არსებული ვითარებისა და ზოგადად მსოფლიოში ამ კუთხით დაგროვილი გამოცდილების გამოყენებით, გადაწყვეტილების მიძღვებას ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის განხორციელებისათვის რეკომენდაციები შევთავაზოთ.

სამოქალაქო ინტეგრაცია გულისხმობს ისეთი გარემოს შექმნას, როდესაც ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები ეფექტურად და თავისუფლად მონაწილეობენ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, სახელმწიფოს მართვაში, მატერიალური და კულტურული ფასეულობების შექმნაში. ინტეგრაციის პოლიტიკის წარმატება მნიშვნელოვნად გაზრდის ეთნიკური უმცირესობების აქტიურობის ხარისხს დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობაში.

საქართველოში სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკა უნდა შეიცავდეს იმ ძირითად მიმართულებებს, რომელთა მოგვარება ინტეგრაციის პოლიტიკის წარმატებისათვის გადამწყვეტია: მაგ. სახელმწიფო ენის შესწავლა და განათლების საკითხები, საინფორმაციო იზოლაციის დაძლევა, საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებასა და ეკონომიკურ საქმიანობაში ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობის უზრუნველყოფა და სხვა.

საქართველოში მცხოვრებ თითოეულ ეთნიკურ ჯგუფს მხოლოდ მათთვის დამახასიათებელი პრობლემებიც აქვთ, რაც ინტეგრაციის პოლიტიკის შემუშავებისას, ინდივიდუალური მიდგომების გათვალისწინებასაც მოითხოვს. ამიტომაც სამოქალაქო ინტეგრაციის ზოგადი პრიორიტეტების შემუშავებისა და განსაკუთრებით სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის განხორციელების პროცესში, გათვალისწინებული უნდა იყოს, ცალკეული ეთნიკური ჯგუფებისათვის დამახასიათებელი სპეციფიკაცა.

1990-იანი წლებიდან მოყოლებული ხელისუფლების მხრიდან ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციისაკენ გადადგმული ნაბიჯები დეკლარაციული ხასიათის განცხადებებს არ გასცილებია. ხელისუფლება მუდმივად ქართული საზოგადოების ტოლერანტობითა და ეთნიკური უმცირესობების წინაშე განსაკუთრებული პრობლემების არარსებობით აპელირებდა. რეალურად კი ხელისუფლება თვალს ხუჭავდა არსებულ პრობლემებზე და ადგილობრივ ელიტებთან გარიგებისა და აზერბაიჯანისა და სომხეთის ხელისუფლებასთან არსებული კავშირების გამოყენებით, პერიოდულად წარმოქმნილ პრობლემებს მხოლოდ დროებით აგვარებდა.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროში გარკვეული ნაბიჯების გადადგმა დაიწყო. თუმცა, ეთნიკური უმცირესობების წინაშე არსებული პრობლემების გადაწყვეტაში სხვადასხვა სამთავრობო და არასამთავრობო აქტორები ერთმანეთის დამოუკიდებლად არიან ჩართულნი, არ არის სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებს შორის ეფექტური თანამშრომლობა, რაც ხშირ შემთხვევაში საქმიანობის დუბლირებასა და რესურსების გაუმართლებელ ხარჯვასაც იწვევს. გარდა ამისა, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში სამოქალაქო ინტეგრაციის პრობლემებისა და მათი გადაწყვეტისადმი სისტემური მიდგომის არარსებობა სამოქალაქო ინტეგრაციის პროცესს ნაკლებ ეფექტიანს ხდის.

ამიტომაც, სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის დაგეგმვისათვის მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია ისეთი დოკუმენტის არსებობა, რომელიც ინტეგრაციული პოლიტიკის პრიორიტეტების განსაზღვრასა და მისი განხორციელებისათვის ხელისშემშლელი ფაქტორების გამოვლენაში დაგვეხმარება. აღნიშნული კვლევა სწორედ ამის მცდელობაა, რათა ხელისუფლებაში გადაწყვეტილების მიძღვებასა და სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის მონაწილეებს, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების სახით, ინტეგრაციის სფეროსთვის დამახასიათებელი პრობლემების გაცნობასა და მათ გადაწყვეტაში რეკომენდაციებით დაეხმაროს.

## სამოქალაქო ინტეგრაციის ძირითადი გამოწვევები

საქართველოში სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკა რამდენიმე პრიორიტეტს მოიცავს. პრიორიტეტების განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროში არსებული ძირითადი პრობლემის წარმოქმნის საფუძვლების ანალიზი, თანამედროვე გამოწვევების მიმოხილვა, მათი გადაჭრის გზებისა და შემაფერხებელი ფაქტორების განხილვა.

### სახელმწიფო ენის ცოდნა და განათლება

სამოქალაქო ინტეგრაციის კუთხით ყველაზე მწვავე პრობლემა ეთნიკური უმცირესობების, განსაკუთრებით ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში კომპაქტურად დასახლებული ეთნიკური ჯგუფების მიერ სახელმწიფო ენის არცოდნა/ცუდი ცოდნაა. აღნიშნული პრობლემის არსებობა ხელს უშლის ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობას, ამცირებს ეკონომიკური და პროფესიული წარმატების მიღწევის შანსებს. აღნიშნული პრობლემა მეტწილად განსაზღვრავს სხვა სფეროებში არსებულ ვითარებასაც. ამიტომაც ეთნიკურ უმცირესობებში სახელმწიფო ენის შესწავლის კუთხით პროგრესის მიღწევა მნიშვნელოვნად შეუწყობდა ხელს სხვა პრობლემების გადაწყვეტასაც.

საბჭოთა კავშირის არსებობის წლებში საქართველოში მცხოვრებ ეთნიკურ ჯგუფებს შორის კომუნიკაციის ენა რუსული იყო. საბჭოთა ხელისუფლება რუსული ენის, როგორც *lingua franca*-ს დანერგვას უწყობდა ხელს. კარიერული წინსვლისათვის გადამწყვეტი რუსული ენის ცოდნა იყო, რის გამოც ქართული ენის შესწავლის მოტივაცია დაბალი იყო. ამ ფაქტორის გამო, საქართველოში მოქმედი რუსულენოვანი სკოლების მოსწავლეების მნიშვნელოვან რაოდენობას რუსებთან ერთად სხვა ეთნიკური ჯგუფებიც წარმოადგენდნენ, მათ შორის ქართველები.

საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ რუსული ენა დღითიდღე სულ უფრო კარგავს საკომუნიკაციო ენის ფუნქციას. იმ პირობებში კი, როდესაც ქართველ ახალგაზრდობაში რუსული ენის შესწავლის მოტივაცია მნიშვნელოვნად დაეცა, ეთნიკურმა უმცირესობებმა კი ჯერჯერობით სათანადოდ არ იციან ქართული ენა, ეთნიკურ ჯგუფებს შორის კომუნიკაციის პრობლემა შეიქმნა. ამ მხრივ გამონაკლისი მხოლოდ ურბანული ადგილებია, სადაც ეთნიკურ უმცირესობებს ყოველდღიურ ცხოვრებაში ყოფით თუ პროფესიულ დონეზე ურთიერთობა უწევთ ქართულენოვან მოსახლეობასთან და მათი ქართული ენის ცოდნის ხარისხიც მეტნაკლებად დამაკმაყოფილებელია.

ურბანული ადგილებისაგან განსხვავებით, ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში მოსახლეობამ პრაქტიკულად არ იცის ქართული ენა. 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ქართული ენის არ/ცუდი ცოდნა ადგილობრივი მოსახლეობის პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობისათვის სერიოზულ შემაფერხებელ ფაქტორად ჩამოყალიბდა, რამაც გარდამავალ პერიოდში ეთნიკური უმცირესობებისათვის საქართველოში პროფესიული და ეკონომიკური წარმატების მიღწევის შანსები შეამცირა. გარდა ამისა, სახელმწიფო ენის არ/ცუდმა ცოდნამ ქართულ მოსახლეობაში წარმოშვა ეჭვები, რომ ეთნიკური უმცირესობები ლოიალურნი არ არიან ქართული სახელმწიფოს მიმართ. რამაც უმრავლესობაში მყოფ ეთნიკურ ქართველებსა და ეთნიკურ უმცირესობებს შორის ურთიერთობაში უფსკრულის გაღრმავებას შეუწყო ხელი და სახელმწიფოს მშენებლობაში ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობის ხარისხი შეამცირა.

ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ქართული ენის ცოდნის დაბალი ხარისხი გამოწვეულია, როგორც ქართულენოვან მოსახლეობასთან კონტაქტების ნაკლებობით, ასევე 1990-იან წლებში განათლების სისტემაში წარმოქმნილი ზოგიერთი ხარვეზით:

- რეგიონის არაქართულენოვან სკოლებში კვალიფიციური და ორენოვანი ქართული ენის მასწავლებლების ნაკლებობა.
- ერთიანი და თანამედროვე ენის სწავლების მეთოდური და მეცნიერული მიდგომის არარსებობა.
- გართულებულ სასწავლო სტანდარტებსა და პროგრამებზე დაფუძნებული სახელმძღვანელოები.
- გარკვეულ პრობლემას ქმნის ისტორიის გაკვეთილზე მხოლოდ ეთნიკურ ისტორიაზე საუბარი, როდესაც არ არის ნაჩვენები სხვა ერების როლი საქართველოს, როგორც მრავალეთნიკური სახელმწიფოს ჩამოყალიბებაში.
- ქართულენოვან სკოლაში არამართლმადიდებლური კონფესიის წევრი ბავშვის შეყვანის შემთხვევაში პრობლემას ქმნის რელიგიის ისტორიის, ფაქტობრივად კი მხოლოდ მართლმადიდებლური რელიგიის ისტორიის სწავლება.

აღნიშნული პრობლემების დასაძლევად განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ რამდენიმე მიმართულებით უკვე გადადგა ნაბიჯი: მასწავლებელთა ვაკანტურ თანამდებობებზე გაიგზავნა კვალიფიციური კადრები სპეციალური პროგრამის ფარგლებში; ჯავახეთსა და ქვემო ქართლში ეუთოს ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი წარმომადგენლის დახმარებით მიმდინარეობს პროგრამის განხორციელება, რომელიც ითვალისწინებს ქართული ენის სტანდარტებისა და პროგრამების შეცვლას და გამარტივებს, ქართული ენის პედაგოგთა გადამზადებას და მათთვის სპეციალური მეთოდური სახელმძღვანელოების შექმნას; ამოქმედდა ერთიანი ეროვნული გამოცდებისათვის მოსამზადებელი ცენტრები, სადაც არაქართულენოვანი სკოლების დამამთავრებელი კლასების მოსწავლეთა ინტენსიური მომზადება მიმდინარეობს ქართულ ენასა და ლიტერატურაში; გარდამავალ პერიოდში ერთიან ეროვნულ გამოცდებზე დასაშვები გახდა აზერბაიჯანულ, სომხურ და რუსულ ენებზე უნარ-ჩვევების ტესტის ჩაბარება, რომლის ქართულ ენაზე ჩაბარება ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებისათვის გადაულახავი ბარიერი იყო.

#### *არსებული პოლიტიკის ნაკლოვანება*

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს პოლიტიკა ძირითადად ახალგაზრდა თაობაზე არის გათვლილი და მასში არ არის ჩართული ეთნიკური უმცირესობების უფროსი თაობა, რაც ამ თაობის წარმომადგენლებში სახელმწიფო ენის შესწავლის კუთხით სტატუს კვოს შენარჩუნებას გამოიწვევს. ეს პრაქტიკულად ამ თაობის ადამიანების უმრავლესობის მეორეხარისხოვან მოქალაქეებად დარჩენას შეუწყობს ხელს. ამ საკითხის მოგვარება სახელმწიფოს მხრიდან პრაქტიკულად რთულად მისაღწევი იქნება რამდენიმე ფაქტორის გამო: უფროსი თაობის ადამიანებში ქართული ენის შესწავლის ნაკლები სტიმული; უფროსი თაობის მიერ ახალი ენის შესწავლის სირთულე; არასაკმარისი რესურსები ამ კატეგორიის ადამიანებისათვის სახელმწიფო ენის შემსწავლელი ცენტრების მასობრივად გასახსნელად.

მოკლევადიან პერიოდში, არაქართულენოვან სკოლებში სახელმწიფო ენის შესწავლის პროცესის დახვეწამდე, გაგრძელდება ახალგაზრდა ადამიანების განათლების მისაღებად ემიგრაცია. გარდამავალ პერიოდში დამკვიდრებული ტენდენციით, რუსი ახალგაზრდობა მიდის რუსეთის, სომეხი სომხეთის, აზერბაიჯანელი აზერბაიჯანის უმაღლეს სასწავლებლებში სწავლის გასაგრძელებლად. როგორც წესი, სასწავლებლად ემიგრირებული ახალგაზრდობა ადგილზე დარჩენას ანიჭებს უპირატესობას. შედეგად, ეთნიკური უმცირესობებიდან ყველაზე პერსპექტიული ახალგაზრდობა, სახელმწიფო ენის არცოდნის გამო პოტენციური ემიგრანტი ხდება.

## **სახელმწიფო პოლიტიკის შეფასება**

### *ეფექტიანობა*

აღნიშნულ სფეროში არსებული პრობლემების გადაჭრისათვის განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ უკვე გადადგმული ნაბიჯები ეფექტიანი იქნება ეთნიკურ უმცირესობებში ქართული ენის ცოდნის დონის ასამაღლებლად. თუმცა კონკრეტული შედეგების მიღება, ენის შესწავლისათვის აუცილებელი დროის ფაქტორის გათვალისწინებით, მხოლოდ რამდენიმე წლის შემდეგ იქნება შესაძლებელი.

### *მოსახლეობის აღქმა*

სახელმწიფო ენის შემსწავლელი პროგრამის განხორციელება, პროგრამის მიზნების არასათანადოდ საინფორმაციო გაშუქებისა და ეთნიკურად მგრძობიარე საკითხებში გაუთვითცნობიერებელი საჯარო მოხელეების არსებობის შემთხვევაში, შესაძლოა, ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ასიმილაციის მცდელობად აღიქვან, რაც ეთნიკურ უმცირესობებში სახელმწიფო ენის შესწავლის პროცესს შეაფერხებს.

### *პოლიტიკური/ადმინისტრაციული მიზანშეწონილობა*

აღნიშნული მიმართულებით მიმდინარე პროცესები დადებითად არის შეფასებული საქართველოს ხელისუფლების მიერ და ამიტომ ამ მიმართულებით გადადგმულ ნებისმიერ ნაბიჯს სახელმწიფოს მხრიდან სრული მხარდაჭერა ექნება.

### *ხარჯეფექტიანობა*

პრობლემის გადაჭრის წარმოდგენილი გზა არ არის დაკავშირებული სახელმწიფო ხარჯების დამატებით ზრდასთან, რადგან სახელმწიფო ბიუჯეტში უკვე გამოყოფილია თანხები ამ მიმართულებით, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები კი სრულ მზადყოფნას გამოთქვამენ ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში საგანმანათლებლო პროგრამებისათვის მატერიალურ/ფინანსური რესურსები გამოჰყონ.

## **რეკომენდაციები**

ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლების მიერ ქართული ენის შესწავლის შესაძლებლობების გაუმჯობესება და პროცესის წარმატებული წარმართვისათვის ეფექტური იქნებოდა სხვადასხვა აქტორების მხრიდან შემდეგი სახის ღონისძიებების გატარება:

### *საქართველოს მთავრობა:*

- სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება დაწყებითი და საშუალო განათლების დაწესებულებებში.
- პროფესიული ტრენინგ-პროგრამების შემუშავება.
- ერთიანი ეროვნული გამოცდებისთვის ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების მომზადება.
- სახელმწიფო ენის შესწავლის პროგრამის შესახებ მათი ინფორმირებისათვის საინფორმაციო კამპანიის წარმოება, რომელიც ადგილობრივ მოსახლეობაში სახელმწიფოს პოლიტიკის, როგორც ასიმილაციური პოლიტიკის შესახებ არსებულ წარმოდგენებს შეასუსტებს.
- ქართველებისათვის, განსაკუთრებით ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტური დასახლების ადგილებში, უმცირესობათა ენების შესწავლის ხელშეწყობა.

არასამთავრობო ორგანიზაციები:

- პროფესიული ტრენინგ-პროგრამების შემუშავება.
- სახელმწიფოსაგან ალტერნატიული სახელმწიფო ენის კურსების ორგანიზება, განსაკუთრებით ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში.

მასმედია:

- უმცირესობათა ენების, როგორც ღირებულების, პოპულარიზაცია.
- ენის შემსწავლელი კერძო პროგრამების პოპულარიზაცია და ხელშეწყობა.

საერთაშორისო ორგანიზაციები:

- მთავრობისათვის, არასამთავრობო სექტორისათვისა და მასმედიისათვის ფინანსური, ტექნიკური და ადამიანური რესურსებით მხარდაჭერა სახელმწიფო ენის შესწავლის სფეროში მიმდინარე თუ დაგეგმილი პროგრამების განსახორციელებლად.

### **საინფორმაციო იზოლაცია და მედია**

სახელმწიფო ენის არცოდნამ გარდამავალ პერიოდში ეთნიკური უმცირესობების საინფორმაციო იზოლაციასაც შეუწყო ხელი. გარდა ამისა, ქართული მასმედიის მიერ ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში მოვლენების არაპროფესიონალურმა გაშუქებამ სერიოზული გავლენა მოახდინა ქართულ საზოგადოებასა და მმართველ ელიტაში ეთნიკური უმცირესობების მიმართ ნეგატიური დამოკიდებულების ჩამოყალიბებაზე. ყოველივე ამან ეთნიკურ უმცირესობებსა და დანარჩენ საზოგადოებას შორის უფსკრულის გაღრმავებას შეუწყო ხელი და ეთნიკურ უმცირესობებში ქართულენოვანი მედიისადმი სკეპტიკური დამოკიდებულება ჩამოაყალიბა.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად წარმოქმნილი მედიაპლურალიზმის პირობებში ეთნიკურმა უმცირესობებმა არჩევანი ძირითადად არაქართულენოვან მედიაზე შეაჩერეს. მსგავსი არჩევანი განპირობებული იყო ეთნიკური უმცირესობების მიერ სახელმწიფო ენის არ/ცუდი ცოდნის გამო. მაშინ, როდესაც ეთნიკურმა უმცირესობებმა, განსაკუთრებით ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში კომპაქტურად დასახლებულებმა, ქართული ენა არ იციან, ქართული სატელევიზიო არხები კი ქართულად მაუწყებლობენ, ისინი ინფორმაციის მიღების თვალსაზრისით სულ უფრო დამოკიდებულნი გახდნენ მეზობელი სახელმწიფოების (რუსეთი, აზერბაიჯანი, სომხეთი, თურქეთი) მედიასაშუალებებზე. ამის შედეგად, ეთნიკური უმცირესობები გაცილებით უკეთ არიან ინფორმირებულნი მეზობელ სახელმწიფოებში მიმდინარე მოვლენებზე, ხოლო საქართველოს დედაქალაქსა და სხვა რეგიონებში მიმდინარე პროცესებზე პრაქტიკულად არ ფლობენ ინფორმაციას.

უცხოურ მედიაზე დამოკიდებულება კი პერიოდულად პოლიტიკური სახის პრობლემებსაც წარმოშობს, როგორც ეს ჯავახეთში მდებარე ახალქალაქის №62 რუსული სამხედრო ბაზის გაყვანასთან დაკავშირებით, რუსულ და სომხურ მედიაში გაშუქებულმა ინფორმაციებმა გამოიწვია. რუსული და სომხური მედია პერიოდულად ავრცელებდა ინფორმაციებს საქართველოს ხელისუფლების გეგმებზე რუსების მაგივრად ჯავახეთში ნატო-ს ჯარების, კერძოდ კი თურქული სამხედრო კონტინგენტის განთავსების შესახებ. რაც, ადგილობრივი სომხების მიერ ჯავახეთიდან მათი იძულებითი იმიგრაციის მცდელობად აღიქმებოდა.

საქართველოში სუსტად არის განვითარებული ეთნიკური უმცირესობების ბეჭდვითი მედია, ცენტრალურ თუ ადგილობრივ სატელევიზიო არხებს კი ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში დაბალი რეიტინგი აქვთ. ცენტრალურ სატელევიზიო არხებს, ეთნიკური უმცირესობების დასახლების ადგილების დაფარვის მაღალი ხარისხის მიუხედავად, ქართულენოვანი მაუწყებლობის გამო, მცირერიცხოვანი მაყურებელი ჰყავთ. გარდა ამისა, საქართველოში ტელევიზიების უმრავლესობა კერძოა და მათთვის ეთნიკური უმცირესობების თემატიკა მხოლოდ მაშინ ხდება აქტუალური, როდესაც ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში მიტინგები, სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფებს შორის დაპირისპირება ან განმარტებული კრიმინალური ფაქტი ხდება. ხშირად ამგვარი შემთხვევები

ეთნიკური უმცირესობებისათვის ნეგატიურ ჭრილში შუქდება და ეთნიკური შუღლის ენას შეიცავს.

ეთნიკური უმცირესობების ინფორმირების კუთხით მცირე ნაბიჯები მხოლოდ „საზოგადოებრივ მაუწყებელზე“ გადაიდგა. კერძოდ, საზოგადოებრივი მაუწყებელი 2005 წლიდან უმცირესობების ენებზე (აფხაზურად, ოსურად, სომხურად, აზერბაიჯანულად და რუსულად) ამზადებს საინფორმაციო გამოშვებებს, თუმცა, მისი მაუწყებლობის არაოპერატიულობის გამო, ეთნიკურ უმცირესობებში ამ გადაცემებს დაბალი რეიტინგი აქვთ. „საზოგადოებრივ მაუწყებელზე“ ასევე გადის ყოველკვირეული თოქშოუ უმცირესობების თემატიკაზე („იტალიური ეზო“). უმცირესობების ბეჭდვითი მედიის კუთხით ბოლო წლებში ვითარება არ შეცვლილა. სახელმწიფო ნაწილობრივ კვლავაც აფინანსებს აზერბაიჯანულენოვან „გიურჯისტანს“, სომხურენოვან „ვრასტანს“ და რუსულენოვან „სვაბოდნაია გრუზიას“, თუმცა მათი ოპერატიულობის ხარისხი იმდენად დაბალია, რომ ეთნიკურ უმცირესობებში დაბალი რეიტინგით სარგებლობს.

წინადადებული ნაბიჯია „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ მიერ 2006 წელს მიღებული შიდა ქცევის კოდექსი, რომელშიც ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ მიზანია „სრულფასოვნად და სამართლიანად გააშუქოს საქართველოში მცხოვრები ყველა ხალხი და კულტურა, პატივი სცეს ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების უფლებებს და ხელი შეუწყოს მათ განვითარებას.“ თუმცა, ეს კოდექსი არ ვრცელდება მთლიანად ქართულ მედიაზე, რომელიც ხშირად ეთნიკური შუღლის ენას იყენებს თავის რეპორტაჟებში, რაც ეთნიკური უმცირესობებისადმი სტერეოტიპული და ნეგატიური დამოკიდებულების ჩამოყალიბას/უკვე არსებულის განმტკიცებას უწყობს ხელს.

სამართლებრივი კუთხით „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის მე-16 მუხლი ასევე ადგენს „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ ვალდებულებას ხელი შეუწყოს ქვეყნის თვითმყოფადობის, სულიერი ფასეულობებისა და კულტურული მრავალფეროვნების განვითარებას და სათანადო პროპორციით განათავსოს უმცირესობების ენაზე, მათ შესახებ და მათ მიერ მომზადებული პროგრამები.

გარდა ამისა, „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ ეთერში საზოგადოებრივი ინტერესებისა და მოთხოვნების წარმოდგენის მიზნით შექმნილია რვა საზოგადოებრივი საბჭო, მათ შორის ეთნიკური უმცირესობების საბჭო (შეიქმნა 2006 წელს).

#### არსებული პოლიტიკის ნაკლოვანება

„საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ მიერ უმცირესობების ენებზე საინფორმაციო გადაცემების მომზადება უდავოდ პოზიტიური ნაბიჯია, მაგრამ გადაცემების ეთერში გაშვების რაოდენობა და არაოპერატიულობა მსგავს ნაბიჯს უფრო ფორმალურ ხასიათს სძენს. გარდა ამისა, მასმედიის კომერციალიზაციის ეპოქაში პრაქტიკული თვალსაზრისით შეუძლებელი იქნება კომერციული ტელევიზიები დაავალდებულო უმცირესობების ენებზე იმაუწყებლონ.

#### არსებული პოლიტიკის შეფასება

##### ეფექტიანობა

აღნიშნულ სფეროში მხოლოდ „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ მიერ გადადგმული ნაბიჯები ეთნიკური უმცირესობების მათ მშობლიურ ენაზე ინფორმირებისა და შიდა ქცევის კოდექსის მიღების კუთხით ნაკლებ ეფექტური იქნება. გარკვეული ეფექტის მიღწევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება შესაძლებელი, თუკი მსგავს ნაბიჯებს მასმედიის წარმომადგენლების უმრავლესობა გადადგამს.

## *პოლიტიკური/ადმინისტრაციული მიზანშეწონილობა*

აღნიშნული მიმართულებით სახელმწიფო „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ სახით მაქსიმალურად ცდილობს გაზარდოს ეთნიკურ უმცირესობათა ენებზე მაუწყებლობის სიხშირე და უფრო მეტი დრო დაუთმოს ეთნიკური უმცირესობების თემატიკას.

## *ხარვეფექტიანობა*

„საზოგადოებრივ მაუწყებელზე“ ეთნიკური უმცირესობების ენებზე მაუწყებლობის ფინანსური მხარე გათვალისწინებულია სახელმწიფო ბიუჯეტში. ამ მხრივ მოკლევადიან პერსპექტივაში, შესაძლებელია საერთაშორისო ორგანიზაციების ფინანსური/ტექნიკური მხარდაჭერის მიღება, რომლებიც მზადყოფნას გამოთქვამენ სახელმწიფოს პირველ ეტაპზე დახმარება აღმოუჩინონ უმცირესობების ენებზე მაუწყებლობის შექმნასა და ხარისხის გაუმჯობესებაში.

## *რეკომენდაციები*

საინფორმაციო იზოლაციის დაძლევისა და მედიაში ეთნიკური უმცირესობების საკითხის გაშუქების თვალსაზრისით შეიძლება შემდეგი სახის ღონისძიებები გატარდეს:

### *საზოგადოებრივი მაუწყებელი*

- უმცირესობათა ენებზე საინფორმაციო პროგრამების ქრონომეტრაჟისა და რაოდენობის გაზრდა და სხვადასხვა ფორმატის გადაცემების მომზადება.
- სატელევიზიო პროგრამებში უმცირესობათა საზოგადოებრივ დებატებში ჩართულობის გაზრდა.

### *კომერციული მასმედია:*

- სატელევიზიო პროგრამებში უმცირესობათა საზოგადოებრივ დებატებში ჩართულობის გაზრდა.
- ეთნიკურ უმცირესობათა ჩართვა იმ საკითხებზე მომზადებულ რეპორტაჟებში, რომელიც მათ შეეხებათ.
- საინფორმაციო გადაცემებში ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში არა მხოლოდ ნეგატიური მოვლენების, არამედ პოზიტიური პროცესების გაშუქება.
- თოქ-შოუებში, სპეციალურ გადაცემებში უმცირესობებზე და საერთოდ რეგიონებზე ინფორმაციის გადმოცემა,
- ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ კომპაქტურ ადგილებში (სამცხე-ჯავახეთი, ქვემო ქართლი, კახეთი), რეგიონულ მასმედიაში (რეგიონული ტელევიზია, რადიო, გაზეთები) უმცირესობების ენებზე პროგრამების, საგაზეთო ჩანართების მომზადება.

### *არასამთავრობო ორგანიზაციები:*

- მედია მონიტორინგის განხორციელება და ყოველთვიური კვლევის გამოქვეყნება მასმედიის მიერ ეთნიკური უმცირესობების საკითხის გაშუქების თვალსაზრისით.
- მასმედიის მიერ ეთნიკური შუღლის ენის გამოყენების ფაქტების რეგულარული გამოქვეყნება.

### *საერთაშორისო ორგანიზაციები:*

- რეგიონული მასმედიის განვითარების ხელშეწყობა.



## პოლიტიკური და სამოქალაქო მონაწილეობა

1990-იანი წლებიდან მოყოლებული ეთნიკური უმცირესობების საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის ხარისხი საკმაოდ დაბალია. ის პირები თუ ორგანიზაციები კი, რომლებიც ამ მხრივ გამონაკლისს წარმოადგენენ, სხვადასხვა სფეროში პოლიტიკის ფორმირების თვალსაზრისით მხოლოდ რეგიონების დონეზე ფლობენ გარკვეულ გავლენას, ცენტრალურ ხელისუფლებაში მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კი მათი როლი უმნიშვნელოა.

ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობის დაბალ ხარისხს საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში რამდენიმე ფაქტორი განაპირობებს: სახელმწიფო ენის არ/ცუდი ცოდნის გამო გართულებულია საჯარო სამსახურში მუშაობის დაწყება, სადაც საქმის წარმოების ენა ქართულია; ეთნიკური უმცირესობები პოლიტიკური პასიურობითა და სუსტი პოლიტიკური მობილიზაციით გამოირჩევიან; პოსტსაბჭოთა პერიოდში ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რაიონებში ჩამოყალიბდა მანკიერი ტრადიცია, რაც არჩევნებში პროსახელისუფლო პოლიტიკური ჯგუფების მხარდაჭერაში გამოიხატება; 1990-იანი წლების შემდეგ ეთნიკური უმცირესობებიდან პროფესიონალი კადრების მასობრივი ემიგრაცია მიმდინარეობს.

ქვემო ქართლისა და ჯავახეთის საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განსაკუთრებული აქტიურობა საქართველოს საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში 1990-იან წლების პირველ ნახევარში შეინიშნებოდა. 1990-იანი წლების დასაწყისში ქვეყანაში გამეფებული ნაციონალიზმისა და სამხრეთ კავკასიაში განვითარებული ეთნიკური კონფლიქტების ფონზე, ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ეთნიკური კუთხით შექმნილმა ორგანიზაციებმა პოპულარობა მოიპოვეს. ასევე გააქტიურდა ქვემო ქართლისა და ჯავახეთისათვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭების მოთხოვნები.

ჯავახეთში ეთნიკურ საფუძველზე შექმნილი „ჯავახკ“-ის მოძრაობა სომხების კულტურული მემკვიდრეობის დაცვასა და ჯავახეთის სკოლებში სომხეთის ისტორიისა და სხვა საგნების სწავლის უზრუნველყოფას მოითხოვდა. პოსტ-გამსახურდისეულ პერიოდში მოძრაობა უფრო ორგანიზებულ ფორმას იღებს, რომლის მიზანიც ჯავახეთის სომხების უფლებების დაცვა იყო. დღეისათვის საქართველოს შემადგენლობაში ავტონომიის მოთხოვნა ჯავახეთში პერიოდულად გაისმის ადგილობრივი ორგანიზაციების „ჯავახკ“-სა და „ვირქ“-ისგან, რომელთა გავლენა ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად არის შესუსტებული. მათი გავლენის შესუსტება ახალქალაქში რუსული სამხედრო ბაზის დახურვამაც განაპირობა, რომელიც რეგიონში სეპარატისტული და ანტისახელისუფლო გამოსვლების მხარდაჭერაში გადამწყვეტ როლს ასრულებდა. ასევე სერიოზული როლი შეასრულა ვარდების რევოლუციის შედეგად მოსული ხელისუფლების მიერ არჩეულმა პოლიტიკამ, რომელიც უმცირესობების ინტეგრაციას ისახავს მიზნად.

შედარებით სუსტი იყო ავტონომიის სტატუსის მინიჭების მოთხოვნები ქვემო ქართლში. 1990-იანი წლების დასაწყისში ქვემო ქართლში, განსაკუთრებით ბოლნისისა და მარნეულის რაიონებში ქართულ და აზერბაიჯანულ მოსახლეობას შორის დაპირისპირების რამდენიმე ფაქტიც აღინიშნა. დაპირისპირებას სისხლისღვრა არ მოჰყოლია, მაგრამ ქ. ბოლნისში მცხოვრები აზერბაიჯანელები იძულებულნი გახდნენ ქალაქი დაეტოვებინათ. ამ ფონზე ქვემო ქართლში მოქმედი ნაციონალისტური ჯგუფების მხრიდან აზერბაიჯანელებით დასახლებულ ქვემო ქართლის რაიონების ტერიტორიაზე „ბორჩალოს<sup>2</sup> ავტონომიის“ შექმნის მოთხოვნებიც გაისმა. 90-იანი წლების დასაწყისში საქართველოს ავტონომიურ ერთეულებში, „სამხრეთ ოსეთსა“ და აფხაზეთში დაწყებული ეთნოკონფლიქტების გამო, ხელისუფლება მაქსიმალურად შეეცადა ქვემო ქართლში ვითარების დამშვიდებას.

გარდამავალ პერიოდში ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლობის ხარისხი ხელისუფლების ორგანოებში, პოლიტიკურ პარტიებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებში დაბალია. ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების შეყვანა

2 ბორჩალო ისტორიული მხარეა ქვემო ქართლში. სახელწოდება მოდის შაჰ-აბასის მიერ დებედის ხეობაში XVII საუკუნის დასაწყისში ჩასახლებული თურქმანული ტომის ბორჩალოსაგან.

ხელისუფლების მხრიდან ქვეყნის მრავალეთნიკურობის დემონსტრირების საშუალებად აღიქმება. ძირითადად მმართველი პარტიები ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს გარანტირებულ ადგილებს სთავაზობენ პარტიულ სიებში ან უფრო ნაკლებად მათ მხარს უჭერენ მაჟორიტარულ ოლქებში.

1992 წლიდან მოყოლებული, ეთნიკური უმცირესობები ყველაზე მცირე რაოდენობით 1992-95 წლების მოწვევის პარლამენტში იყვნენ წარმოდგენილნი. შემდგომში მათი რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა 1995-99 და 1999-2004 წლების მოწვევის პარლამენტში. 2004-2008 წლების მოწვევის პარლამენტში კი ცხრამდე შემცირდა, რაც შეიძლება პოლიტიკური კონკურენციის გამწვავებითაც აიხსნას, როდესაც ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებისათვის პარტიულ სიებში ადგილის დათმობა დიდ ფუფუნებად იქცა. 2008 წლის 21 მაისის საპარლამენტო არჩევნებში კი წინა მოწვევის პარლამენტებთან შედარებით მათი რაოდენობა ექვსამდე შემცირდა, რისი ერთ-ერთი მიზეზიც პარლამენტის წევრთა რაოდენობის 150-მდე შემცირებაც არის. ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების აბსოლუტური უმრავლესობა პარლამენტში პროპორციულ თუ მაჟორიტარულ არჩევნებში ხელისუფლების მხარდაჭერით ხვდებოდა.

სახელმწიფო ენის არცოდნის გამო ქვემო ქართლიდან და ჯავახეთიდან პარლამენტში მოხვედრილი დეპუტატების საპარლამენტო საქმიანობის ხარისხი ძალზედ დაბალია. მათი მოღვაწეობა უფრო ფორმალურად ცდილობს იმის ჩვენებას, რომ ეთნიკური უმცირესობები პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობენ. მათი საქმიანობის შესახებ საზოგადოება არ არის ინფორმირებული, რადგან ისინი ან არ ესწრებიან სხდომებს, ან ენის არ/ცუდი ცოდნის გამო სიტყვით არ გამოდიან საპარლამენტო სხდომებზე. ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი დეპუტატების საქმიანობა ძირითადად ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ქვეყნის ხელმძღვანელობის დახვედრასა და სომხეთსა და აზერბაიჯანში საპარლამენტო დელეგაციებთან ერთად ვიზიტებში გამოიხატება.

არჩევნების თვალსაზრისით, პოსტსაბჭოთა პერიოდში ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ჩამოყალიბდა მანკიერი ტრადიცია, რაც არჩევნებში პროსახელისუფლო პოლიტიკური ჯგუფების მხარდაჭერაში გამოიხატება. ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში, როგორც წესი, სახელისუფლო პოლიტიკური ჯგუფები გარანტირებული ხმების რაოდენობას იღებენ, ოპოზიციური პოლიტიკური ჯგუფები კი ამ რეგიონებში პრაქტიკულად არ აწარმოებენ საარჩევნო კამპანიას. ვითარება მეტნაკლებად 2003 წლის ნოემბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ შეიცვალა, როდესაც ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლებიც ატარებენ წინასაარჩევნო კამპანიას, თუმცა წარმატებას ნაკლებად აღწევენ.

1990-იანი წლებიდან მოყოლებული ეთნიკური უმცირესობების არჩევნებში მონაწილეობა სახელმწიფოსადმი ლოიალობის გამოხატულებად მიიჩნევა, ამიტომაც, მუდამ სახელისუფლებო პოლიტიკურ ჯგუფებს უჭერენ მხარს. გარდა ამისა, სახელმწიფო ენის არ/ცუდი ცოდნისა და საარჩევნო ბიულეტენების მხოლოდ ქართულ ენაზე არსებობა, მათი საარჩევნო ხმებით მანიპულირებას ამარტივებდა. აღნიშნული ფაქტორების გამო ყველაზე სერიოზული დარღვევები არჩევნებში ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში აღინიშნებოდა.

დისპერსული განსახლების ადგილებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ეთნიკური უმცირესობები თითქმის არ არიან წარმოდგენილნი. გამონაკლისია კომპაქტური დასახლების ადგილები. მაგ. ჯავახეთში, სახელმწიფო თანამდებობებზე ძირითადად სომხები არიან. თუმცა, ქვემო ქართლში აზერბაიჯანელებს იშვიათად შეხვდებით მაღალ თანამდებობებზე. აზერბაიჯანელებისაგან განსხვავებით, სომხები საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში აქტიურობითა და უფრო მეტი ორგანიზებულობით გამოირჩევიან და შესაბამისად რეგიონის დონეზე მათ, როგორც არჩევითი, ისე აღნიშნვითი თანამდებობები უკავიათ.

დაბალია ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობის დონე პოლიტიკურ პარტიებში, განსაკუთრებით ოპოზიციურ პარტიებში. მაღალ პარტიულ თანამდებობებზე კი პრაქტიკულად არ არიან წარმოდგენილნი ეთნიკური უმცირესობები. აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მინისტრის პოსტებზე ვარდების

რეკოლუციის შემდეგ გარკვეული პერიოდი მოღვაწეობდნენ ეთნიკურად ყაბარდოელი, ოსი და ებრაელი. ხელისუფლება ტრადიციულად ბალანსის დაცვას ძირითადად აზერბაიჯანელებსა და სომხებს შორის ცდილობს.<sup>3</sup>

ბოლო პერიოდში არასამთავრობო ორგანიზაციების გააქტიურების მიუხედავად სამოქალაქო სექტორში ეთნიკური უმცირესობების გავლენა ჯერ კიდევ სუსტია. მათი აქტიურობა უფრო რეგიონულ დონეზე, ჯავახეთსა და ქვემო ქართლშია შესამჩნევი. ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების მიერ დაფუძნებული ორგანიზაციების საქმიანობა ძირითადად საკუთარ ეთნიკურ ჯგუფებში ენის, კულტურის, ტრადიციების შენარჩუნებას ემსახურება. მხოლოდ ბოლო პერიოდში შეინიშნება მათი გააქტიურება ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობის კუთხით, როდესაც ეთნიკური უმცირესობების ორგანიზაციების გაერთიანებამ „საზოგადოებრივი მოძრაობა-მრავალეროვანი საქართველო“ ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში საარჩევნო პერიოდში აქტიურ მონიტორინგი დაიწყო.

აღნიშნულ სფეროში ვითარების გაუმჯობესება დიდად არის დამოკიდებული სახელმწიფო ენის შესწავლაში მიღწეულ პროგრესზე. გამომდინარე იმ ფაქტიდან, რომ სახელმწიფო ენის შესწავლის პროგრამა ძირითადად საშუალო სკოლებზეა გათვლილი, საჯარო სამსახურში სახელმწიფო ენის მცოდნე ეთნიკური უმცირესობების სახელმწიფო მოხელეების დასაქმება უფრო გრძელვადიანი პერსპექტივაა. ამ მხრივ, მისასალმებელია სახელმწიფოს მცდელობა ქ. ქუთაისში მდებარე ზურაბ ჟვანიას სახელობის სახელმწიფო ადმინისტრირების სკოლაში, ქვემო ქართლიდან და ჯავახეთიდან ახალგაზრდათა სწავლა დააფინანსოს, თუმცა სკოლის დამთავრების შემდეგ მათი დასაქმების საკითხი კვლავ პრობლემას წარმოადგენს.

ეთნიკურ უმცირესობებში ზოგადად არის მოსაზრება, რომ სახელმწიფომ კვოტების სისტემა უნდა შემოიღოს, რაც მაგალითად, კომპაქტურად დასახლებული აზერბაიჯანელებისა და სომხების გარანტირებულ წარმომადგენლობას უზრუნველყოფდა საჯარო სამსახურში.

2004 წლიდან სახელმწიფოს მხრიდან სულ უფრო მეტი ყურადღება ეთმობა საგანმანათლებლო და საინფორმაციო კამპანიას არჩევნების კუთხით. 2004 წლიდან მოყოლებული ყოველი არჩევნების შემდეგ სახელმწიფო ცენტრალური საარჩევნო კომისიის სახით აქტიურად მუშაობს ეთნიკური უმცირესობების ენებზე საარჩევნო მასალების თარგმნისა (2008 წლის საპარლამენტო არჩევნებისათვის საარჩევნო მასალა ითარგმნა აზერბაიჯანულ, სომხურ, რუსულ და ოსურ ენებზე) და ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში საარჩევნო კომისიის წევრების ტრენინგების კუთხით.

ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური და სამოქალაქო მონაწილეობის სფეროში სახელმწიფოს პოლიტიკური ნების გარეშე პროგრესის მიღწევა შეუძლებელი იქნება. აღნიშნული გამოწვევის მოუგვარებლობის შემთხვევაში, ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში პოლიტიკურმა ნიჰილიზმმა შესაძლოა შეუქცევადი სახე მიიღოს და ეთნიკურ უმცირესობებში სახელმწიფოსადმი ლოიალობა შეასუსტოს, რაც საბოლოო ჯამში რეგიონში არასტაბილურობის წყარო გახდება.

## **სახელმწიფო პოლიტიკის შეფასება**

### *ეფექტიანობა*

აღნიშნულ სფეროში ვითარების მკვეთრ გაუმჯობესებას მხოლოდ გრძელვადიან პერსპექტივაში თუ შეიძლება ველოდოთ. თუმცა, სახელმწიფოს მხრიდან პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში, თავდაპირველად, ადგილობრივი მმართველობის დონეზე ეთნიკური უმცირესობების საჯარო სამსახურში დანიშნვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის სტიმულირება მათ ინტეგრაციაში კატალიზატორის როლს შეასრულებს.

<sup>3</sup> სხვადასხვა პერიოდში ენერგეტიკისა და ეკონომიკური განვითარების მინისტრების მოადგილეებად აზერბაიჯანელი და სომეხი მუშაობდნენ.

### *პოლიტიკური/ადმინისტრაციული მიზანშეწონილობა*

ხელისუფლების მხრიდან არის მზადყოფნა ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები ჩართოს სახელმწიფოს მმართველობაში, თუმცა, პრობლემა შესაძლოა ადგილობრივ დონეზე ხელისუფლების ცალკეული წარმომადგენლების მხრიდან ეთნიკური უმცირესობების მიმართ ფარულმა დისკრიმინაციამ შექმნას.

### *ხარჯეფექტიანობა*

აღნიშნული პრობლემების მოგვარება სახელმწიფოს პოლიტიკური ხელმძღვანელებისაგან პოლიტიკური ნების გამოხატვას მოითხოვს. ფინანსური რესურსები ძირითადად ეთნიკური უმცირესობების კადრების პროფესიული მომზადებასა და მოსახლეობაში საგანმანათლებლო საქმიანობისათვის უნდა დაიხარჯოს.

### **რეკომენდაციები**

ეთნიკური უმცირესობების ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ პროცესებში ჩართვა მეტწილად სახელმწიფოს მხრიდან პოლიტიკური ნების გამოვლენაზეა დამოკიდებული. ამ სფეროში ეთნიკური უმცირესობების სრულფასოვანი ინტეგრაციის მიღწევა სხვა ფაქტორების გადაწყვეტაზეც არის დამოკიდებული. მაგალითად, შეუძლებელი იქნება ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში სრულფასოვანი მონაწილეობა სახელმწიფო ენის ცოდნის გარეშე და არაინფორმირებულობის პირობებში. ამიტომაც, ამ სფეროში წარმატების მიღწევა უფრო გრძელვადიანი პერსპექტივაა და აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტა ეტაპობრივად შეიძლება განხორციელდეს.

### *საქართველოს მთავრობა:*

- ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლობის წახალისება საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებაში თანამდებობებზე დანიშნით;
- ეთნიკური უმცირესობების სამართალდამცავ ორგანოებში დასაქმება, განსაკუთრებით ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში, რადგან ძირითადად ქართველებით დაკომპლექტებული სამართალდამცავი სტრუქტურების მიერ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების მხრიდან უკანონო ქმედებების აღკვეთას ეთნიკური დისკრიმინაციის ელფერი ეძლევა. მათი დასაქმების შემდეგ, ამგვარი ბრალდებები და წარმოდგენები შესუსტდება.
- ქვემო ქართლში ადგილობრივ დონეზე საჯარო სექტორში პროფესიონალი აზერბაიჯანული ეროვნების მოქალაქეების დასაქმება, რომლებმაც საშუალო დონეზე მაინც იციან სახელმწიფო ენა. მათი დასაქმება ბევრი აზერბაიჯანელისათვის სტიმული იქნება სახელმწიფო ენა შეისწავლოს, მოსახლეობას კი საჯარო სექტორში სახელმწიფოს დისკრიმინაციული პოლიტიკის აღქმის ხარისხი შეუმცირდება, რაც აზერბაიჯანელებსა და სახელმწიფოს შორის ნდობის ფაქტორს აამაღლებს.
- პოლიტიკური აქტიურობის ხელშეწყობის მიზნით, სკოლის მოსწავლეებში, მასწავლებლებში, საჯარო მოხელეებში, ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებში საგანმანათლებლო საქმიანობის წარმართვა.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაში ეთნიკური უმცირესობების ორგანიზაციების საკონსულტაციო როლის გაძლიერება.

### *პოლიტიკური პარტიები:*

- ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლობის ჩართვა პოლიტიკური პარტიების საქმიანობაში.
- ეთნიკური უმცირესობების საკითხის ასახვა პოლიტიკური პარტიების პროგრამებში.
- არა მხოლოდ ნეგატიურ ასპექტებზე საარჩევნო კამპანიების წარმოება ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში.
- პოლიტიკური პარტიების პროგრამებისა და წინასაარჩევნო მასალების თარგმნა ეთნიკური უმცირესობების ენებზე.

არასამთავრობო ორგანიზაციები:

- ეთნიკური უმცირესობების წინაშე არსებული საზოგადოებრივ-პოლიტიკური სახის პრობლემების გადაწყვეტისათვის ლობირება.
- ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ეთნიკური უმცირესობების ორგანიზაციების ურთიერთობის ხელშეწყობა.
- საჯარო სამსახურში დისკრიმინაციული პოლიტიკის ფაქტების მონიტორინგის განხორციელება. ეთნიკური უმცირესობების დანიშვნების წახალისების მიუხედავად, შესაძლოა გარკვეული პრობლემები შეიქმნას ცენტრალურ თუ ადგილობრივ დონეზე ცალკეული თანამდებობის პირების მხრიდან, რომლებიც ეთნიკურ უმცირესობათა მიმართ დისკრიმინაციულ პოლიტიკას გაატარებენ. ამიტომაც მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურში დისკრიმინაციული პოლიტიკის პრაქტიკის მონიტორინგი.

საერთაშორისო ორგანიზაციები:

- არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და სახელმწიფოს ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების პოლიტიკური კულტურის ამაღლებისათვის მიმართული პროგრამების განხორციელებაში ხელის შეწყობა.

### **ეკონომიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობა და ინფრასტრუქტურის განვითარება**

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოში წარმოქმნილმა ეთნოკონფლიქტებმა, პოლიტიკურმა არასტაბილურობამ და საბჭოთა რესპუბლიკებს შორის ტრადიციული ეკონომიკური კავშირების დარღვევამ მთელი ქვეყნის მასშტაბით, მათ შორის ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში, ეკონომიკური ცხოვრების მოშლა გამოიწვია. 1990-იან წლებში პრაქტიკულად მთლიანად განადგურდა ეკონომიკური ინფრასტრუქტურა, დაიხურა საწარმოები, მწყობრიდან გამოვიდა კომუნიკაციები, სერიოზული პრობლემები შეიქმნა ელექტროენერჯის მომარაგების კუთხით.

თუმცა, 1990-იან წლებში ქვეყანაში წარმოქმნილი სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების მიუხედავად, ქვემო ქართლისა და ჯავახეთის მოსახლეობამ უფრო შეძლო თვითკმარი ეკონომიკის შექმნა, ვიდრე ეს საქართველოს სხვა რეგიონებმა მოახერხეს. სოფლის მეურნეობის პროდუქტების საქართველოს შიდა ბაზრებზე, განსაკუთრებით თბილისში, ასევე მეზობელ სახელმწიფოებში სომხეთში, აზერბაიჯანსა და რუსეთში ექსპორტის ხარჯზე, ამ რეგიონებში სოფლის მეურნეობის ტრადიციული დარგების შენარჩუნება მეტნაკლებად მოხერხდა.

გარდამავალ პერიოდში ქვემო ქართლის აზერბაიჯანელთა დიდი ნაწილის შემოსავლის წყაროდ მცირე და საშუალო ბიზნესი გადაიქცა. 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული აზერბაიჯანელები შემოსავალს ძირითადად აზერბაიჯანიდან საყოფაცხოვრებო ტექნიკისა და სხვა სახის საქონლის იმპორტითა და საბითუმო ბაზრებზე მათი გაყიდვით იღებდნენ. საქართველოში პროდუქციის იმპორტი ძირითადად სახელმწიფო სტრუქტურებთან კორუფციულ გარიგებას ეფუძნებოდა, რაც 1990-იან წლებში „ტრადიციულ“ ეკონომიკურ საქმიანობად გადაიქცა.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ განვითარებული პროცესების შედეგად ქვემო ქართლის მოსახლეობა ახალი ეკონომიკური გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა. ქვემო ქართლში მცირე და საშუალო ბიზნესს დიდი დარტყმა მიაყენა კონტრაბანდული საქონლით ვაჭრობისა და გადასახადების დამალვის ბრალდებით საქართველო-აზერბაიჯან-სომხეთის მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული რეგიონული მნიშვნელობის სადახლოს საბითუმო ბაზრობის დახურვამ. კონტრაბანდული საქონლით ვაჭრობას სერიოზული დარტყმა მიაყენა ეკონომიკური საქმიანობის კანონიერ ჩარჩოებში მოქცევამაც, რის გამოც აზერბაიჯანიდან საქონლის იმპორტი ნაკლებ შემოსავლიანი გახდა.

„ტრადიციული“ ეკონომიკური საქმიანობის შეფერხების შედეგად, მოსახლეობისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა სასოფლო-სამეურნეო მიწებმა, რომელიც 1990-იანი წლების შემდეგ ქვემო ქართლში, როგორც ეკონომიკური, ისე პოლიტიკური სახის პრობლემად გადაიქცა.

1990-იანი წლებში მიღებული კანონმდებლობის შესახებ არაინფორმირებულობის შედეგად, მიწის დიდი ნაწილი მსხვილმა მოიჯარეებმა აიღეს, მოსახლეობის უმრავლესობა კი მიწის გარეშე დარჩა. ამიტომაც, ეს უკანასკნელნი წლების განმავლობაში მიწის ნაკვეთებს მსხვილი მოიჯარეებისაგან გაცილებით მაღალ ფასში იღებდნენ. გარდა ამისა, არსებული კანონმდებლობა საზღვრისპირა ზოლის 21-კილომეტრიან მონაკვეთს განსაკუთრებულ ზონად აცხადებდა<sup>4</sup>, რომელიც არარენტაბელურ სამხედრო სასოფლო-სამეურნეო საწარმოებს ეკავათ. ადგილობრივი აზერბაიჯანელები მიწის განაწილების არსებულ სისტემას მათ წინააღმდეგ მიმართულ დისკრიმინაციულ პოლიტიკადაც აფასებდნენ.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ ქვემო ქართლში ადგილობრივი მოსახლეობისათვის მიწის განაწილების პროცესი დაიწყო. თუმცა, კონტრაბანდული ვაჭრობის პრაქტიკის შეწყვეტის შემდეგ, სოფლის მეურნეობამ გადამწყვეტი მნიშვნელობა შეიძინა, რის გამოც გადაცემული მიწის ფართობების სიმცირე, ადგილობრივი მოსახლეობის სრულყოფილ ეკონომიკურ აქტიურობას ვერ უზრუნველყოფს.

მიწის განაწილების პროცესი, რომელსაც ამჟამად აწარმოებს სახელმწიფო, თავის მხრივ პრობლემას ქმნის კანონთან მიმართებაში. 1990-იან წლებში სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების შესახებ კანონის გამოცემის შემდეგ, კანონიერად თუ კორუფციული გარიგების შედეგად, ზოგიერთმა პირმა მრავალი ასეული ჰექტარი მიწა იჯარით აიღო. დღეს, ამ მიწების მსხვილი მოიჯარეებისათვის ჩამორთმევა მხოლოდ მიწის უკანონოდ პრივატიზაციის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში თუ შეიძლება მოხდეს, ან თავად მსხვილი მოიჯარეების კეთილი ნებით, რაც მათთვის სავალდებულო შესასრულებელი ვერ იქნება.

საქართველოს დედაქალაქთან ახლოს მდებარე ქვემო ქართლისაგან განსხვავებით, ჯავახეთი, რომელიც მაღალმთიან ზონაში მდებარეობს და მძიმე კლიმატური პირობების გამო „საქართველოს ციმბირადაც“ მოიხსენიება, გარდამავალ პერიოდში სრულიად მოწყდა საქართველოს დანარჩენ რეგიონებს. ადგილზე განვითარებული სოფლის მეურნეობის დარგების პროდუქციის ძირითადი მომხმარებელი საქართველოს ფარგლებს გარეთ ან ახალქალაქში განლაგებული რუსული სამხედრო ბაზის თანამშრომლები იყვნენ. საქართველოს მაგისტრალზე არსებული კორუფციის პირობებში, ჯავახეთის მაცხოვრებლებისათვის საქართველოს შიდა ბაზრებზე ვაჭრობა წამგებიანი იყო, რის გამოც ჯავახეთისა და დანარჩენი საქართველოს ეკონომიკური კავშირები მნიშვნელოვნად შესუსტდა.

2007 წელს რუსული სამხედრო ბაზის საბოლოო დახურვის შემდეგ, ჯავახეთის მოსახლეობის ნაწილი სამუშაო ადგილისა და სოფლის მეურნეობის პროდუქტების გასაღების ბაზრის გარეშე დარჩა, რამაც მოკლევადიან პერიოდში სერიოზული პრობლემები შექმნა, თუმცა, ქართული არმიისათვის ადგილობრივი სოფლის მეურნეობის პროდუქტების შექმნის პროგრამამ და ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტების განხორციელების დაწყებამ ჯავახეთის საქართველოს ეკონომიკურ სივრცეში ხელახალი ინტეგრაციის პროცესის დაწყება დააჩქარა. ამაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საქართველოს მაგისტრალზე კორუფციის აღმოფხვრა, ჯავახეთში ინფრასტრუქტურისა და გზების რეაბილიტაციის მასშტაბური პროგრამების განხორციელება. ფონდ „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ პროექტის ფარგლებში 2011 წლისათვის სამცხე-ჯავახეთში სრულად აღდგება საგზაო-სატრანსპორტო ქსელი, რაც მნიშვნელოვნად შეამცირებს მანძილსა და დროს დედაქალაქთან და საქართველოს რეგიონებთან. გარდა ამისა, ჯავახეთში გაივლის ბაქო-თბილისი-ყარსის სარკინიგზო მარშრუტი, რაც რეგიონში მნიშვნელოვნად გამოაცოცხლებს ეკონომიკურ ცხოვრებას.

2008 წლიდან საქართველოს რეგიონების გაზიფიკაციის ფარგლებში ჯავახეთისა და ქვემო ქართლში გაზსადენების აღდგენა ან ახლის გაყვანა დაიწყო, რაც უახლოეს წლებში მოსახლეობის გაზით მომარაგების პრობლემასაც მოაგვარებს. აღნიშნული რეგიონების ინფრასტრუქტურის განვითარება

<sup>4</sup> ამჟამად, ეს შეზღუდვა გაუქმებულია.

კი, უახლოეს წლებში მათ იზოლაციას შეასუსტებს და ადგილობრივ მოსახლეობას ქვეყნის ეკონომიკური ცხოვრების აქტიურ მონაწილეებად გადააქცევს.

## **არსებული პოლიტიკის შეფასება**

### *ეფექტიანობა*

ეკონომიკური საქმიანობის მასტიმულირებული ნაბიჯები და ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია ქვემო ქართლისა და ჯავახეთის მოსახლეობის ეკონომიკურ მდგომარეობას მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს. თუმცა, სახელმწიფოს მხრიდან ეკონომიკურ პროცესებში უხეშმა ჩარევამ, შესაძლოა, უკუშედეგები გამოიწვიოს, ან აღნიშნული რეგიონებისადმი გამორჩეულმა ყურადღებამ საქართველოს სხვა რეგიონის მოსახლეობის უკმაყოფილება გამოიწვიოს.

### *პოლიტიკური/ადმინისტრაციული მიზანშეწონილობა*

ხელისუფლება დაინტერესებულია ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ეკონომიკური პროცესების დინამიკური განვითარებით, რადგან ქვეყნის ეკონომიკურ ცხოვრებაში ეთნიკური უმცირესობების ჩართვა მათი იზოლაციის დასაძლევად გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯია. ეკონომიკური პრობლემების მოგვარება ავტომატურად შეუწყობს ხელს ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის პროცესში არსებული სხვა პრობლემების მოგვარებასაც.

### *ხარვეზეფექტიანობა*

ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ეკონომიკური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტში უკვე არის გამოყოფილი თანხები აღნიშნულ რეგიონებში ასევე მიმდინარეობს საერთაშორისო პროექტები, სადაც საქართველოსთან ერთად სხვა სახელმწიფოები და საერთაშორისო ორგანიზაციებიც არიან ჩაბმულნი. მსგავსი თანამშრომლობა, ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რაიონებს არა მხოლოდ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რეგიონებად გადააქცევს, არამედ ქვემო ქართლსა და ჯავახეთს საქართველოს ეკონომიკური ცხოვრების მნიშვნელოვან მოთამაშეებად აქცევს.

## **რეკომენდაციები**

ქვემო ქართლისა და ჯავახეთის მოსახლეობის ეკონომიკური ინტეგრაცია და ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია ინტეგრაციის პროცესის წარმატებაზე გადაწყვეტ გააღწეას მოახდენს, რომელიც შემდგომში განაპირობებს/ხელს შეუწყობს ეთნიკური უმცირესობების სოციალურ და კულტურულ ჩართულობას. ინფრასტრუქტურის განვითარების კუთხით სახელმწიფოსა და დონორი ორგანიზაციების მიერ გადადგმული ნაბიჯების პარარელურად მოკლევადიან პერსპექტივაში მიზანშეწონილია შემდეგი სახის ნაბიჯების გადადგმა:

### *საქართველოს მთავრობა:*

- ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში სოფლის მეურნეობის დარგების განვითარების ხელშესაწყობად და ტრანსსასაზღვრო ვაჭრობის განსავითარებლად გარკვეული შედეგების დაწესება გრძელვადიან პერსპექტივაში, არა მარტო ადგილობრივი მოსახლეობის მდგომარეობას, არამედ საქართველო-აზერბაიჯანისა და საქართველო-სომხეთს შორის ეკონომიკური ურთიერთობის გაუმჯობესებაც შეუწყობს ხელს.
- გარდამავალ ეტაპზე ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში სოფლის მეურნეობის პროდუქტების სახელმწიფო შესყიდვების პროგრამების განხორციელება.
- იაფი კრედიტის პროგრამის ფარგლებში, ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში, განსაკუთრებით სოფლის მეურნეობის სფეროში, პროექტების განხორციელებისათვის დაბალპროცენტიანი კრედიტების გაცემა.

- აზერბაიჯანულ და სომხურ მხარესთან შეთანხმებით ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში აზერბაიჯანელი/სომეხი და ქართველი ბიზნესმენების ერთობლივი პროექტების განხორციელება.
- თავისუფალი ეკონომიკური ზონის შექმნა ტრანსსასაზღვრო ზონებში.
- ქვემო ქართლისა და ჯავახეთის ქართულენოვან რეგიონებთან ეკონომიკური კავშირების ხელშეწყობა.
- საინფორმაციო კამპანია კონტრაბანდულ ვაჭრობასთან ბრძოლის აუცილებლობის შესახებ, რომ სახელმწიფოს მხრიდან უკანონო ეკონომიკურ საქმიანობასთან ბრძოლა ეთნიკურ ნიადაგზე დისკრიმინაციად არ იქნეს აღქმული.

*არასამთავრობო ორგანიზაციები:*

- ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ადგილობრივი მოსახლეობის კონსულტაცია/ინფორმირება ეკონომიკურ სფეროში მიმდინარე საკანონმდებლო ცვლილებებისა და მცირე ბიზნესის დაწყების თაობაზე.

*საერთაშორისო ორგანიზაციები:*

- მთავრობისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ფინანსური, ტექნიკური და ადამიანური რესურსით მხარდაჭერა ეთნიკური უმცირესობების ეკონომიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის გასაზრდელად მიმართული პროგრამების განხორციელებაში.

**ქვეყნის კულტურულ ცხოვრებაში მონაწილეობა**

1990 წლებში ქვეყანაში შექმნილი მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკურად არასტაბილური ვითარების შედეგად, ეთნიკური უმცირესობების კულტურული ცხოვრება სერიოზული პრობლემების წინაშე აღმოჩნდა, რამაც საფრთხე შეუქმნა მათი თვითმყოფადობის შენარჩუნებას. საბჭოთა პერიოდში კულტურის დაწესებულებების საქმიანობას მთლიანად სახელმწიფო აფინანსებდა. სახელმწიფო დაფინანსების შეწყვეტისა და კულტურის დაწესებულებების დაფინანსების ახალი სისტემის დანერგვის შემდეგ ეთნიკური უმცირესობების კულტურულ ცხოვრებაში მონაწილეობის ხარისხი მნიშვნელოვნად შემცირდა. მსგავსი პრობლემები მთლიანად ქვეყნის მასშტაბით წარმოიქმნა. მცირე დაფინანსების პირობებში გადარჩენის ერთადერთი გზა კერძო შემოწირულობები იყო. ეთნიკური უმცირესობების შემთხვევაში, ფინანსური და ტექნიკური დახმარება ძირითადად მეზობელი სახელმწიფოების სახელმწიფო თუ კერძო სექტორიდან მოდიოდა, რაც მხოლოდ მინიმალურ მოთხოვნებს აკმაყოფილებდა.

საქართველოში ეთნიკური უმცირესობების კულტურის უმნიშვნელოვანესი კერებია თბილისის პეტროს ადამიანის სახელობის სახელმწიფო სომხური დრამატული თეატრი, თბილისის სახელმწიფო აზერბაიჯანული დრამატული თეატრი, ალექსანდრე გრიბოედოვის სახელობის თბილისის სახელმწიფო აკადემიური რუსული დრამატული თეატრი. 1990-იან წლებში თეატრებს ფინანსური და ტექნიკური, ასევე კულტურის სფეროს მოღვაწეების ემიგრაციის შედეგად წარმოქმნილი საკადრო პრობლემის თვალსაზრისით პრობლემები შეექმნათ.

ბოლო წლებში სახელმწიფომ გადადგა გარკვეული ნაბიჯები ეთნიკური უმცირესობების ქვეყნის კულტურულ ცხოვრებაში მონაწილეობისა და მათი კულტურული საქმიანობის ხელშესაწყობად, რაც ეთნიკური უმცირესობების თეატრების დაფინანსებაში და მათ ტექნიკურ დახმარებაში გამოიხატება. ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობით ფესტივალები თუ სხვა სახის კულტურული ღონისძიებები ჯერჯერობით იშვიათობაა. ეთნიკური უმცირესობების ეროვნული/რელიგიური ღონისძიებების აღნიშვნა თავად ეთნიკური უმცირესობების ორგანიზაციებისა და ძირითადად ისტორიული სამშობლოდან მიღებული დახმარების წყალობით ხორციელდება.

პრაქტიკულად არ ხორციელდება ისეთი პროგრამები, რაც საქართველოში მცხოვრებ სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფებს შორის, განსაკუთრებით ქართველებსა და ეთნიკურ უმცირესობებს შორის კულტურული კავშირების გამყარებას შეუწყობდა ხელს. ამ მხრივ გამონაკლისია ახალგაზრდებისათვის



დასასვენებლად განკუთვნილი „პატრიოტული ბანაკები“. კულტურული კავშირების ნაკლებობა ხელს უწყობს ეთნიკურ უმცირესობებზე ნეგატიური სტერეოტიპების ჩამოყალიბებას.

1990-იანი წლებიდან მწვავე პრობლემას წარმოადგენს ისტორიული ძეგლების კუთვნილება. სომხურ-გრიგორიანული ეკლესიის მიერ საქართველოზე ტერიტორიაზე მდებარე ისტორიული ძეგლების გადაცემის მოთხოვნა ბოლო წლებში ქართულ და სომხურ ეკლესიას შორის ურთიერთობაში დაძაბულობის მიზეზია. აღნიშნული საკითხის ირგვლივ მიმდინარე დავა განსხვავებული ინტერპრეტაციების პირობებში, საქართველოში მცხოვრები სომხების ინტეგრაციის პროცესს გარკვეულ პრობლემებს უქმნის.

## **არსებული პოლიტიკის შეფასება**

### *ეფექტიანობა*

ეთნიკური უმცირესობების კულტურის დაწესებულებების დაფინანსებას სახელმწიფო ახორციელებს, მაგრამ კულტურის კომერციალიზაციის პირობებში მხოლოდ სახელმწიფოს მხრიდან მხარდაჭერა ეთნიკური უმცირესობების კულტურულ ცხოვრებაში მონაწილეობას შეაფერხებს.

### *პოლიტიკური/ადმინისტრაციული მიზანშეწონილობა*

ხელისუფლება დაინტერესებულია ეთნიკური უმცირესობების კულტურული ცხოვრების შეზღუდული დაფინანსების პირობებში, ალტერნატიული დაფინანსება მიიღონ, რაც ეთნიკური უმცირესობების თვითმყოფადობის შენარჩუნებას შეუწყობს ხელს და მათ ქვეყნის ღირსეულ მოქალაქეებად ჩამოყალიბებას წახალისებს.

### *ხარჯეფექტიანობა*

სახელმწიფოს მხრიდან ეთნიკური უმცირესობების კულტურული თვითმყოფადობის შენარჩუნებაში ფინანსური და მატერიალური დახმარება სტიმული იქნება კერძო შემოწირულობებისათვის, რაც მთლიანობაში ეთნიკური უმცირესობების კულტურული კერების შენარჩუნებასა და განვითარებას შეუწყობს ხელს.

## **რეკომენდაციები**

### *საქართველოს მთავრობა:*

- ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობით ყოველწლიურად ფესტივალების ორგანიზება თბილისსა და ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში.
- სასკოლო სახელმძღვანელოებში ეთნიკური უმცირესობების კულტურისა და საქართველოს კულტურულ ცხოვრებაში შეტანილი წვლილის ასახვა.
- ქართული კულტურის გაცნობა ეთნიკური უმცირესობებისათვის, განსაკუთრებით ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში.
- ქვემო ქართლისა და ჯავახეთის შემოქმედებითი ჯგუფების გასტროლების ხელშეწყობა საქართველოს სხვა რეგიონებში და პირიქით.

### *მასშედი*

- ეთნიკური უმცირესობების კულტურისა და საქართველოს კულტურულ ცხოვრებაში შეტანილი წვლილის შესახებ ინფორმაციის გაშუქება.
- სატელევიზიო გადაცემების მომზადება ეთნიკური უმცირესობების კულტურულ ცხოვრებასა და მათ როლზე ქვეყნის ცხოვრებაში.
- საზოგადოების მიერ ეთნიკურ უმცირესობების კულტურისა და ღირებულებების, როგორც საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის ნაწილის აღიარება და დაფასება.

არასამთავრობო ორგანიზაციები:

- კულტურის სფეროში სახელმწიფო პროგრამების განხორციელებაში მონაწილეობა.

საერთაშორისო ორგანიზაციები:

- გარდამავალ ეტაპზე საქართველოს მთავრობისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების კულტურული პროგრამების მხარდაჭერა, როგორც ფინანსური, ასევე რეკომენდაციების სახით, რომელიც ეთნიკურ ჯგუფებს შორის კულტურული ურთიერთობების სფეროში დაგროვილ საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებას შეეხება.

## დასკვნა

საქართველო იმ ქვეყნების კატეგორიას განეკუთვნება, სადაც სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის შემუშავება და მისი თანმიმდევრული განხორციელება ქვეყნის სტაბილური და დემოკრატიული განვითარებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობის არის. 1990-იან წლებში წარმოქმნილმა კატაკლიზმებმა განაპირობეს ქვეყნის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილის, ეთნიკური უმცირესობების სახით, მონაწილეობის დაბალი ხარისხი ქვეყნის ეკონომიკურ, საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ თუ კულტურულ ცხოვრებაში. შედეგად ეთნიკური უმცირესობები, განსაკუთრებით ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში კომპაქტურად დასახლებული აზერბაიჯანელები და სომხები მეორეხარისხოვან მოქალაქეებად ჩამოყალიბდნენ.

ბოლო წლებში სახელმწიფოს მხრიდან ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის კუთხით სხვადასხვა სფეროში კონკრეტული ნაბიჯები გადაიდგა, თუმცა ამას უფრო სპონტანური ხასიათი აქვს და არ არსებობს სისტემური მიდგომა მთლიანად სამოქალაქო ინტეგრაციის პროცესისადმი. ამჟამად, შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საბჭოს ფარგლებში, სახელმწიფოსა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლების მონაწილეობით მიმდინარეობს მუშაობა შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის ეროვნულ კონცეფციისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე. აღნიშნული დოკუმენტების მომზადების პროცესში მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია მსგავსი კვლევის არსებობა, რომელიც გადაწყვეტილების მიმღებებს სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროში ძირითადი გამოწვევების განსაზღვრისათვის სათანადო ინფორმაციას მიაწვდის და კონკრეტული რეკომენდაციების შეთავაზებით სამოქმედო გეგმის განსაზღვრაშიც დაეხმარება.

## ბიბლიოგრაფია

1. გაბაშვილი მ., აბულაძე ა., სახელმწიფო ენისა და საგანმანათლებლო პოლიტიკის სრულყოფა საქართველოში, მომზადებულია საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში საქართველოს სტრატეგიული და საერთაშორისო კვლევების ფონდის „საჯარო პოლიტიკის ცოდნის ქსელის“ პროგრამის ფარგლებში, 2005.
2. გაჩეჩილაძე რ., მოსახლეობის მიგრაცია საქართველოში და მისი სოციალური-ეკონომიკური შედეგები, გაერთიანებული ერების განვითარების პროგრამა-საქართველო, 1997.
3. გუგუშვილი თ., საქართველოს გარე მიგრაციულ-დემოგრაფიული პრობლემები (1990-1998 წლები), 1998.
4. კომანია მ., ქვემო ქართლი - სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის შემუშავება, მომზადებულია საქართველოს სტრატეგიული და საერთაშორისო კვლევების ფონდის „საჯარო პოლიტიკის ცოდნის ქსელის“ პროგრამის ფარგლებში, 2006.
5. კომანია მ., სომხური მოსახლეობა საქართველოში, საქართველოს გაერო-ს ასოციაცია და გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი, ტომი I, №1, 2003.
6. კომანია მ., აზერბაიჯანული მოსახლეობა საქართველოში, საქართველოს გაერო-ს ასოციაცია და გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი, ტომი I, №2, 2003.
7. ნოდია გ., (რედ.), ეთნიკურ-კონფესიური ჯგუფები და სამოქალაქო ინტეგრაციის პრობლემები საქართველოში: აზერბაიჯანელები, ჯავახეთის სომხები და მუსულმანი მესხები, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, 2002.
8. სტეფანიანი ა., ეთნიკურ უმცირესობათა ურთიერთობები და მათი მდგომარეობა საქართველოში, წიგნში დემოკრატიის მშენებლობა საქართველოში, ადამიანის უფლებები საქართველოში, სადისკუსიო მასალა №6, 2003.
9. საქართველოს რეგიონული მედია-რუკა, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, 2005.
10. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი ეროვნული საყოველთაო აღწერის შედეგები, ტომი I, თბილისი, 2003.
11. ეუთო-ს მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშები საქართველოში საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებზე.
12. Antonenko O., *Assessment of the Potential Implications of Akhalkalaki Base Closure for the Stability in Southern Georgia, EU Response Capacities*, Stiftung Wissenschaft Und Politik, Conflict Prevention Network, Briefing Study, September 2001.
13. Guretski V., *The Question of Javakheti*, Caucasian Regional Studies, Vol. 3, Issue 1, 1998,
14. Wheatley J., *Obstacles Impeding the Regional Integration of the Kvemo Kartli Region of Georgia*, ECMI Working Paper №23, February 2005.
15. Wheatley J., *Obstacles Impeding the Regional Integration of the Javakheti Region of Georgia*, ECMI Working Paper №22, September 2004.
16. Комахи́я М., *Азербайджанцы Грузии: проблемы гражданской интеграции*, Центральная Азия и Кавказ, №5, 2004.
17. Комахи́я М., *Формирование этнической карты Грузии и современные миграционные процессы*, Центральная Азия и Кавказ, №1, 2008.
18. Нодиа Г., (ред.), *Одно общество, много этносов: Этническое многообразие и гражданская интеграция в Грузии*, Кавказский институт мира, демократии и развития, Тбилиси, 2003.
19. Сванидзе Г., Кокоев К., *Эмиграция из Грузии и ее причины*, Центральная Азия и Кавказ №4, 2002.
20. Сванидзе Г., Сванидзе Д., *Эмиграция из Грузии и ее причины*, წიგნში *Миграция на Кавказе*, Материалы конференции, Кавказский институт СМИ, Ереван, 2003.
21. [www.cec.ge](http://www.cec.ge)
22. [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)
23. [www.zspa.ge](http://www.zspa.ge)
24. [www.gza.ge](http://www.gza.ge)
25. [www.gpb.ge](http://www.gpb.ge)
26. ქართული, სომხური, აზერბაიჯანული და რუსული ბეჭდვითი და ელექტრონული მედია.

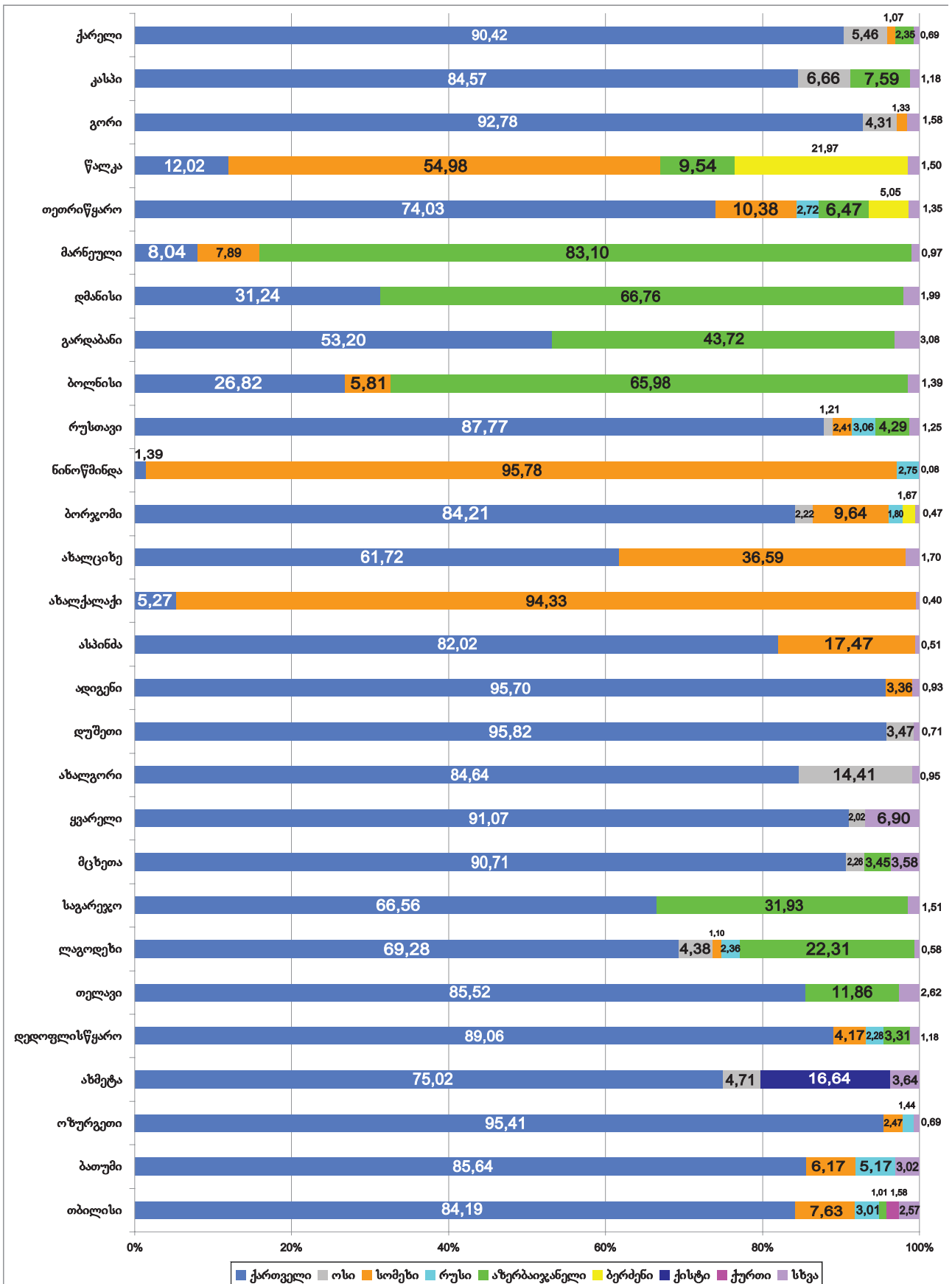
დანართი 1

**საქართველოს მუდმივი მოსახლეობა ცალკეული ეროვნებების მიხედვით**  
**(1989 და 2002 წლების მოსახლეობის აღწერის შედეგები)\***  
 (კაცი)

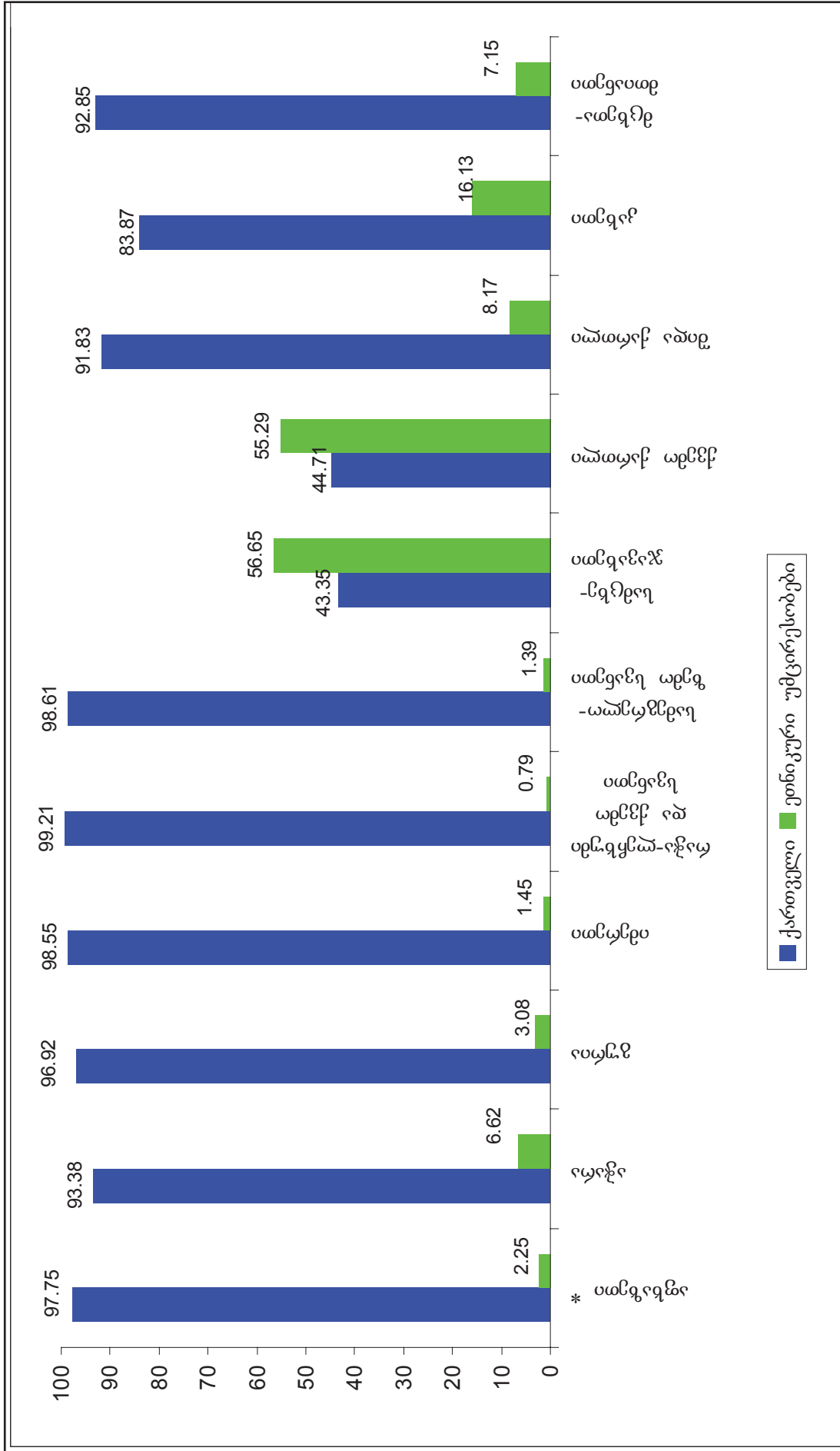
ა	2002	1989	მოსახლეობის ზრდის ტემპი		წილი მთელ მოსახლეობაში (პროცენტებში)	
			±	%	2002	1989
1	2	3	4	5	6	
<b>სულ მოსახლეობა</b>	<b>4371535</b>	<b>5400841</b>	<b>-1029306</b>	<b>80,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
მათ შორის:						
ქართველი	3661173	3787393	-126220	96,7	83,8	70,1
აზერბაიჯანელი	284761	307556	-22795	92,6	6,5	5,7
სომეხი	248929	437211	-188282	56,9	5,7	8,1
რუსი	67671	341172	-273501	19,8	1,5	6,3
ოსი	38028	164055	-126027	23,2	0,9	3,0
აფხაზი	3527	95853	-92326	3,7	0,1	1,8
ეზიდი	18329	0	18329		0,4	
ბერძენი	15166	100324	-85158	15,1	0,3	1,9
ქისტი	7110	0	7110		0,2	0,0
უკრაინელი	7039	52443	-45404	13,4	0,2	1,0
გერმანელი	651	1546	-895	42,1	0,0	0,0
ბელორუსი	542	8595	-8053	6,3	0,0	0,2
პოლონელი	870	2014	-1144	43,2	0,0	0,0
ქურთი**	2514	33331	-30817	7,5	0,1	0,6
ლიტველი	134	977	-843	13,7	0,0	0,0
ბულგარელი	138	671	-533	20,6	0,0	0,0
ებრაელი	3772	24720	-20948	15,3	0,1	0,5
ბოშა	472	1744	-1272	27,1	0,0	0,0
ლეზგი	44	720	-676	6,1	0,0	0,0
ესტონელი	59	2316	-2257	2,5	0,0	0,0
ლატვიელი	91	530	-439	17,2	0,0	0,0
ავარიელი	1996	4230	-2234	47,2	0,1	0,1
ასურელი	3299	6206	-2907	53,2	0,1	0,1
ლაკი	210	426	-216	49,3	0,0	0,0
უდი	203	93	110	218,3	0,0	0,0
ჩეხი	46	101	-55	45,5	0,0	0,0

\* საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემები.

\*\* 1989 წ. აღწერისას „ეზიდი“ ეროვნების მოსახლეობა შესული იყო „ქურთი“ ეროვნების შემადგენლობაში.



გრაფიკზე მოცემულია საქართველოს იმ რაიონების ეთნიკური შემადგენლობა, სადაც რომელიმე ეთნიკური უმცირესობის რაოდენობა რაიონის მოსახლეობის მინიმუმ ერთ პროცენტს შეადგენს. (გრაფიკი მომზადებულია საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემების საფუძველზე)



გრაფიკზე მოცემულია მოსახლეობის პროცენტული განაწილება საქართველოს რეგიონებში უმრავლესობასა და მთლიანად ეთნიკურ უმცირესობებს შორის. (გრაფიკი მომზადებულია საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემების საფუძველზე)

\* საქართველოს ცენტრალური სტატისტიკის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე (ზემო აფხაზეთი)

მუდმივი მოსახლეობის განაწილება ცალკეული ეროვნებების მიხედვით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების (მხარეების), ქალაქებისა და რაიონების კრილში \*

მხარეები	მოსახლეობა სულ	მათ შორის:										ქისტი	ეზიდი
		ქართველი	აფხაზი	ოსი	სომეხი	რუსი	აზერბაიჯანელი	ბერძენი	უკრაინელი	ქისტი	ეზიდი		
<b>საქართველო - სულ</b>	<b>4371535</b>	<b>3661173</b>	<b>3527</b>	<b>38028</b>	<b>248929</b>	<b>67671</b>	<b>284761</b>	<b>15166</b>	<b>7039</b>	<b>7110</b>	<b>18329</b>		
ქ. თბილისის მერია	1081679	910712	471	10268	82586	32580	10942	3792	3328	73	17116		
აფხაზეთის არ - (კოდორის ზეობა)	1956	1912	9	2	1	23	6	-	2	-	-		
აჭარის არ	376016	351132	1558	208	8848	9073	542	2168	1056	8	76		
ქ. ბათუმი	121806	104313	800	142	7517	6300	301	587	770	8	69		
ქედის რაიონი	20024	19958	15	2	8	26	7	-	3	-	-		
ქობულეთის რაიონი	88063	83367	50	36	958	1692	79	1487	176	-	7		
შუაზევის რაიონი	21850	21796	25	5	5	14	1	1	2	-	-		
ხელვაჩაურის რაიონი	90843	88321	645	19	355	1029	151	91	103	-	-		
ხულოს რაიონი	33430	33377	23	4	5	12	3	2	2	-	-		
<b>გურია</b>	<b>143357</b>	<b>138942</b>	<b>78</b>	<b>152</b>	<b>2134</b>	<b>1558</b>	<b>91</b>	<b>49</b>	<b>194</b>	<b>2</b>	<b>23</b>		
ლანჩხუთის რაიონი	40507	39868	7	33	160	345	33	18	28	-	-		
ოზურგეთის რაიონი	78760	75142	59	103	1944	1133	55	29	159	2	23		
ჩოხატაურის რაიონი	24090	23932	12	16	30	80	3	2	7	-	-		
<b>იმერეთი</b>	<b>699666</b>	<b>689490</b>	<b>388</b>	<b>639</b>	<b>1890</b>	<b>4924</b>	<b>274</b>	<b>242</b>	<b>636</b>	<b>-</b>	<b>56</b>		
ქ. ქუთაისი	185965	181465	92	245	613	2223	132	127	293	-	52		
ტყებულის რაიონი	31132	30656	29	35	41	282	6	10	40	-	-		
წყალტუბოს რაიონი	73889	72885	48	58	130	576	55	16	73	-	2		
ჭიათურის რაიონი	56341	55802	17		217	190	10	40	20	-	-		
ბაღდათის რაიონი	29235	29073	7	10	22	91	5	1	7	-	-		
ვანის რაიონი	34464	34279	24	13	8	96	18	9	9	-	-		

\*საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემები.

მხარეები	მოსახლეობა სულ	მათ შორის:										ქიმი
		ქართველი	აფხაზი	ოსი	სომეხი	რუსი	აზერბაიჯანელი	ბერძენი	უკრაინელი	ქისტი		
ზესტაფონის რაიონი	76208	75412	53	56	141	370	7	6	72	-	-	
თერჯოლის რაიონი	45496	45220	29	13	38	150	4	1	15	-	-	
სამტრედიის რაიონი	60456	58883	33	39	615	635	24	22	80	-	-	
საჩხერის რაიონი	46846	46591	11	117	20	84	-	5	8	-	1	
ხარაგაულის რაიონი	27885	27728	7	22	20	85	8	2	5	-	-	
ხონის რაიონი	31749	31496	38	9	25	142	5	3	14	-	1	
<b>კახეთი</b>	407182	341503	175	6109	3789	3844	40036	285	222	6997	495	
ანძეთის რაიონი	41641	31237	10	1961	100	134	152	6	6	6928	2	
გურჯაანის რაიონი	72618	71148	32	463	484	350	58	16	36	-	6	
დედოფლისწყაროს რაიონი	30811	27441	8	102	1286	701	1019	153	21	6	5	
თელავის რაიონი	70589	60370	38	412	460	381	8373	20	63	58	357	
ლაგოდეხის რაიონი	51066	35376	15	2239	561	1204	11392	16	48	-	25	
საგარეჯოს რაიონი	59212	39409	21	125	231	377	18907	27	21	4	33	
სიღნაღის რაიონი	43587	42226	26	45	419	539	118	16	15	-	60	
ყვარელის რაიონი	37658	34296	25	762	248	158	17	31	12	1	7	
<b>მცხეთა-მთიანეთი</b>	125443	116476	60	3977	532	757	2248	163	143	5	96	
ახალგორის რაიონი	7703	6520	6	1110	37	20	2	2	1	-	1	
ღუშეთის რაიონი	33636	32229	31	1167	43	103	5	19	18	3	-	
თიანეთის რაიონი	14014	13777	3	147	20	37	4	13	6	-	1	
მცხეთის რაიონი	64829	58808	20	1464	427	583	2236	129	113	1	94	
ყაზბეგის რაიონი	5261	5142	-	89	5	14	1	-	5	1	-	
<b>რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი</b>	50969	50565	36	121	28	109	47	8	16	-	-	
ამბროლაურის რაიონი	16079	15991	10	6	9	46	-	3	8	-	-	
ონის რაიონი	9277	9093	7	108	13	19	4	1	2	-	-	
ცაგერის რაიონი	16622	16539	10	5	6	29	22	4	4	-	-	



მხარეები	მოსახლეობა სულ	მათ შორის:									
		ქართული	აფხაზი	ოსი	სომეხი	რუსი	აზერბაიჯანელი	ბერძენი	უკრაინელი	ქისტი	ეზიდი
ლენტეხის რაიონი	8991	8942	9	2	-	15	21	-	2	-	-
<b>სამეგრელო-ზემო სვანეთი</b>	466100	459614	423	163	476	4163	142	86	528	-	2
ზუგდიდის რაიონი	167760	166039	172	44	90	1142	47	13	109	-	-
აბაშის რაიონი	28707	28474	32	14	11	124	10	-	15	-	-
მარტვილის რაიონი	44627	44399	37	8	16	131	8	6	14	-	-
სენაკის რაიონი	52112	51532	36	19	92	263	10	5	41	-	-
ჩხოროწყუს რაიონი	30124	29895	36	2	30	127	1	1	20	-	-
წალენჯიხის რაიონი	40133	39764	42	5	26	224	7	7	42	-	-
ხობის რაიონი	41240	40929	29	6	6	216	16	1	21	-	-
მესტიის რაიონი	14248	14168	12	3	11	52	-	-	1	-	-
ქ. ფოთი	47149	44414	27	62	194	1884	43	53	265	-	2
<b>სამცხე-ჯავახეთი</b>	207598	89995	42	822	113347	2230	59	740	162	-	1
აღიუნის რაიონი	20752	19860	13	28	698	101	17	7	20	-	-
ასპინძის რაიონი	13010	10671	4	9	2273	34	-	8	5	-	-
ახალქალაქის რაიონი	60975	3214	3	10	57516	157	3	51	14	-	-
ახალციხის რაიონი	46134	28473	12	52	16879	410	13	129	42	-	-
ბორჯომის რაიონი	32422	27301	10	719	3124	585	24	540	75	-	1
ნინოწმინდის რაიონი	34305	476	-	-	32857	943	2	5	6	-	-
<b>ქვემო ქართლი</b>	497530	222450	183	2184	31777	6464	224606	7415	527	22	463
ქ. რუსთავი	116384	102151	44	1410	2809	3563	4993	257	395	15	293
ბოლნისის რაიონი	74301	19926	35	80	4316	414	49026	438	14	-	-
გარდაბნის რაიონი	114348	60832	48	412	1060	994	49993	236	65	6	162
დმანისის რაიონი	28034	8759	9	12	147	156	18716	218	7	-	-
მარნეულის რაიონი	118221	9503	29	47	9329	523	98245	396	29	1	6
თეთრი წყაროს რაიონი	25354	18769	16	205	2632	689	1641	1281	14	-	-
წალკის რაიონი	20888	2510	2	18	11484	125	1992	4589	3	-	2
<b>შიდა ქართლი</b>	314039	288382	104	13383	3521	1946	5768	218	225	3	1
გორის რაიონი	148686	137957	45	6405	1972	1136	607	97	123	-	-
კასპის რაიონი	52217	44162	13	3479	254	271	3962	27	35	-	-
ქარელის რაიონი	50422	45593	25	2755	542	217	1183	52	21	-	-
ხაშურის რაიონი	62714	60670	21	744	753	322	16	42	46	3	1



## ნაწილი II - ეთნიკური უმცირესობები და საკანონმდებლო გარემო

### შესავალი

წინამდებარე კვლევის მიზანია ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების დაცვის სფეროში საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი. კვლევა ემსახურება შესაბამისი ნორმატიული აქტების შესწავლის საფუძველზე (1) საქართველოს სამართლებრივ სივრცეში ეთნიკური უმცირესობების სამართლებრივი სტატუსის დადგენას, (2) ეთნიკური უმცირესობების ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების საქართველოს კანონმდებლობაში ასახვის გაანალიზებას, (3) ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების დაცვის მიზნით შექმნილი აღმასრულებელი თუ სხვა სახის სახელმწიფო ორგანოების მანდატისა და ეფექტურობის შესწავლას, და ბოლოს (4) ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზებისა და დაცვის თვალსაზრისით ძირითადი პრობლემების იდენტიფიცირებას და მათი მოგვარების გზების შეთავაზებას.

საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა ნორმატიული აქტების პარალელურად ნაშრომის ფარგლებში განხილული იქნება საქართველოს მიერ რატიფიცირებული ადამიანის უფლებათა მარეგულირებელი, მათ შორის უმცირესობათა უფლებების მარეგულირებელი საერთაშორისო ხელშეკრულებებიც. ამის მიზეზი გახლავთ ის, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები ქვეყნის შიდა კანონმდებლობის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენენ.<sup>5</sup> მოკლედ მიმოვიხილავთ ასევე ეთნიკურ უმცირესობათა დაცვის სფეროში საქართველოს ხელისუფლების მიერ ინიცირებულ ბოლოდროინდელ საკანონმდებლო ინიციატივებსა, და სტრატეგიული ტიპის დოკუმენტებს. ყოველივე ამის საფუძველზე გამოიკვეთება ის ძირითადი ტენდენციები, რომელიც დღევანდელ ეტაპზე საკანონმდებლო დონეზე ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის სფეროსთვის არის დამახასიათებელი.

### ეთნიკური უმცირესობები – სამართლებრივი სტატუსი

მეტად რთულია ეთნიკურ უმცირესობათა სამართლებრივ სტატუსზე მსჯელობა იმ პირობებში, როდესაც არ არსებობს უმცირესობის უნივერსალური, საერთაშორისო დონეზე შეთანხმებული და აღიარებული დეფინიცია. დღეის მდგომარეობით ვერ მოხერხდა ერთიან განსაზღვრებაზე შეთანხმება, როგორც გაერო-ს, ასევე ეუთო-სა თუ ევროპის საბჭოს ფარგლებში. თუმცა, როგორც გაერო-ს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა აღნიშნა, უმცირესობის არსებობა ფაქტის საკითხია და არა დეფინიციის:

ეთნიკური/ეროვნული, რელიგიური ან ენობრივი უმცირესობის არსებობა მოცემულ ქვეყანაში არ არის დამოკიდებული ამ სახელმწიფოს გადაწყვეტილებაზე, არამედ მოითხოვს ობიექტური კრიტერიუმების არსებობას.<sup>6</sup>

საქართველოს მიდგომა უმცირესობათა უფლებების დაცვის საკითხისადმი, სხვა მრავალი ევროპული სახელმწიფოს მსგავსად, გარკვეულწილად, ზემოთ ხსენებული სამართლებრივი ხარვეზის ამსახველია. კერძოდ, საქართველოში არ მოქმედებს ე.წ. სპეციალური კანონები, რომელიც ამა თუ იმ უმცირესობის სტატუსსა და/თუ უფლებების დაცვის საკითხს დაარეგულირებდა. საქართველოს კანონმდებლობა არც უმცირესობათა შეთანხმებულ დეფინიციას გვთავაზობს. საქართველოს პარლამენტის დადგენილებამ *ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე შემოგვთავაზა „ეროვნული უმცირესობის“* დეფინიცია. კერძოდ, დადგენილების თანახმად:

<sup>5</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი მე-6.2; საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლები მე-19.1 და მე-20.2; საქართველოს კანონი საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ, მუხლი მე-6.

<sup>6</sup> გაერო-ს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი №23, პარაგრაფი 5.2.

ტერმინის „ეროვნული უმცირესობები“ განმარტებისას საქართველო ხელმძღვანელობს ქვემოთ აღნიშნული კრიტერიუმებით და თვლის, რომ პირთა ჯგუფს ეროვნული უმცირესობის სტატუსი მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება მიენიჭოს, თუ

- მისი წევრები არიან საქართველოს მოქალაქეები;
- ისინი მოსახლეობის უდიდესი ნაწილისგან განსხვავდებიან საკუთარი ენობრივი, კულტურული და ეთნიკური იდენტურობით;
- ისინი ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ცხოვრობენ საქართველოს ტერიტორიაზე;
- ისინი საქართველოს ტერიტორიაზე კომპაქტურად არიან დასახლებულნი.”<sup>7</sup>

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ პირველი, ეს დეფინიცია სავალდებულო არ არის საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით, რადგანაც არ მოხდა მისი ასახვა ეროვნული უმცირესობების შესახებ ჩარჩო კონვენციის (ჩარჩო კონვენცია) სარატიფიკაციო ინსტრუმენტში; და მეორე, საქართველომ აღიარა საერთაშორისო სამართალთან მიმართებაში ზემოთ ხსენებული დეფინიციის პრობლემატურობა და გეგმავს უახლოეს მომავალში მის გადახედვას.<sup>8</sup>

როგორც ზემოთ უკვე ითქვა, საქართველოში არ არსებობს სპეციალური კანონი უმცირესობათა სტატუსისა თუ უფლებების შესახებ. შესაბამისად ეთნიკურ უმცირესობათა დაცვის ამოსავალ წერტილად უნდა მივიჩნიოთ საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი, რომელიც დისკრიმინაციის აკრძალვის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპს მოიცავს. კერძოდ,

ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა.<sup>9</sup>

ეთნიკურ უმცირესობათა სამართლებრივი სტატუსის დადგენის თვალსაზრისით მეტად საყურადღებოა საქართველოს კონსტიტუციის 38-ე მუხლი, რომელიც გარკვეულწილად საქართველოს ტერიტორიაზე უმცირესობათა არსებობის ფაქტის აღიარებად შეიძლება მივიჩნიოთ. მუხლის თანახმად,

საქართველოს მოქალაქენი თანასწორნი არიან სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში განურჩევლად მათი ეროვნული, ეთნიკური, რელიგიური თუ ენობრივი კუთვნილებისა. საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების შესაბამისად მათ უფლება აქვთ თავისუფლად, ყოველგვარი დისკრიმინაციის და ჩარევის გარეშე განავითარონ თავიანთი კულტურა, ისარგებლონ დედა ენით პირად ცხოვრებაში და საჯაროდ.<sup>10</sup>

კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი სათანადოდ არის ასახული საქართველოს შიდა კანონმდებლობაში. კერძოდ, დისკრიმინაციის აკრძალვა ნორმა გაბნეულია საქართველოს სხვადასხვა კანონში, მათ შორის შრომის კოდექსის მე-2.3 მუხლში, საქართველოს კანონში კულტურის შესახებ, მუხლი მე-6, საქართველოს კანონში ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ, მუხლი მე-6, საქართველოს კანონში ზოგადი განათლების შესახებ, მუხლი მე-8, საქართველოს კანონში უმაღლესი განათლების შესახებ, მუხლი მე-2(თ) და მე-16, და სხვა. თუმცა ეთნიკური უმცირესობების დაცვის კონტექსტში ხაზგასასმელია ერთი გარემოება: საქართველო, როგორც ადამიანის უფლებათა მარეგულირებელი ძირითადი საერთაშორისო ხელშეკრულებების წევრი, ვალდებულია არა მხოლოდ განამტკიცოს შიდა დონეზე დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპი,

7 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ“ ჩარჩო კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე, №1938-III, 2005 წლის 13 ოქტომბერი.

8 საქართველოს პირველი ანგარიში ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ევროპული ჩარჩო კონვენციის 25-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის შესაბამისად, 2007 წლის 30 მარტი, პარაგრაფი 2-3.

9 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 14.

10 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 38.1.

არამედ უზრუნველყოს კონკრეტული სამართლებრივი ზომების მიღება ეთნიკურ უმცირესობათა საყოველთაოდ აღიარებული უფლებების რეალიზაციის მიზნით.

ქვემოთ მოკლედ მიმოვიხილავთ საქართველოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებებს ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების დაცვის სფეროში და შემდგომ გავაანალიზებთ ამ ვალდებულებების იმპლემენტაციის მიზნით საქართველოში საკანონმდებლო დონეზე გატარებულ ღონისძიებებს.

### **საქართველოს მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებები**

დღეის მდგომარეობით საქართველო ადამიანის უფლებათა მარეგულირებელი ყველა ძირითადი საერთაშორისო ხელშეკრულების წევრია.<sup>11</sup> მათ შორის ეთნიკური უმცირესობის დაცვის კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ე.წ. *ჩარჩო კონვენციას*, რომლის რატიფიკაციას საქართველომ 2005 წლის 22 დეკემბერს მოახდინა.

ევროპის საბჭოს ფარგლებში მიღებული *ჩარჩო კონვენცია*, რომელიც ძალაში 1998 წელს შევიდა, გვთავაზობს ეთნიკურ უმცირესობათა დაცვის მინიმალურ სტანდარტებს და მისი რატიფიკაცია ევროსაბჭოში მიღების ერთ-ერთ აუცილებელ წინაპირობად იქცა, მათ შორის საქართველოსთვისაც. საქართველომ, როგორც *ჩარჩო კონვენციის* წევრმა ქვეყანამ, იკისრა ვალდებულება უზრუნველყოს ეთნიკურ უმცირესობათა კანონის წინაშე თანასწორობა. ამასთანავე, საქართველოს დაეკისრა მთელი რიგი პოზიტიური ზომების გატარება ეთნიკურ უმცირესობათა ისეთი უფლებების უზრუნველსაყოფად, როგორცაა თვითმყოფადობის ძირითადი ელემენტების, კულტურის, ენის, რელიგიისა და ტრადიციების შენარჩუნება და განვითარება, გამოხატვის თავისუფლება მასმედიის საშუალებების შექმნისა და გამოყენების ჩათვლით, უმცირესობის ენის კერძოდ და საჯაროდ გამოყენების უფლება, უმცირესობათა კერძო საგანმანათლებლო და პროფესიული დაწესებულებების შექმნის უფლება, უმცირესობის ენაზე სწავლის უფლება და მრავალი სხვა.

გარდა ზემოთ ხსენებული კონვენციისა, საქართველო არის მთელი რიგი სხვა ადამიანის უფლებათა მარეგულირებელი ხელშეკრულებების წევრი, იმ ხელშეკრულებების, რომელთა სათანადო იმპლემენტაცია არის გარანტი ქვეყანაში ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის. კერძოდ, საქართველო არის წევრი *საერთაშორისო პაქტისა სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ* და *ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ*, რომელიც დისკრიმინაციის ამკრძალავი ზოგადი ხასიათის ნორმის გარდა მოიცავს ასევე უმცირესობების უფლებების დაცვის მარეგულირებელ ნორმას. საქართველო განსაკუთრებით ასევე *გენოციდის დანაშაულის წინააღმდეგ წინასწარი ზომების მიღებისა და გენოციდისათვის დასჯის შესახებ კონვენციის*, *რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის*, *აპართეიდის დანაშაულის აღკვეთისა და მისი დასჯის შესახებ საერთაშორისო კონვენციის*, *ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-12 ფაკულტატიური ოქმის*, *შრომისა და დასაქმების სფეროში დისკრიმინაციის შესახებ კონვენციის*, *ევროპის კულტურული კონვენციის*, *ევროპის ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის*, *შესწორებული ევროპის სოციალური ქარტიის* და მრავალი სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულების წევრი.

ეთნიკურ უმცირესობათა დაცვასთან მიმართებაში ხაზგასასმელია ერთი გარემოება: საქართველოს დღემდე არ მოუხდენია რეგიონალურ და უმცირესობათა ენების შესახებ ევროპული ქარტიის და არც კიბერკრიმინალის შესახებ კონვენციის დამატებითი ოქმის რატიფიცირება. ეს უკანასკნელი ითვალისწინებს კომპიუტერული სისტემებით გავრცელებული რასისტული და ქსენოფობიური ხასიათის ქმედებების კრიმინალიზაციას.

შესაბამისად შეიძლება ითქვას, რომ ზემოთ ხსენებული გამონაკლისის გარდა, საქართველომ აღიარა ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების დაცვის სფეროში მოქმედი ძირითადი საერთაშორისო სტანდარტების სავალდებულო ძალა. თუმცა, საინტერესოა, თუ რამდენად მოახდინა საქართველომ ამ სავალდებულო პრინციპების სათანადო იმპლემენტაცია ქვეყნის შიდა კანონმდებლობაში.

11 იხ.: [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)

## ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებებისა და თავისუფლებების მარეგულირებელი ძირითადი ნორმატიული აქტები

ამ ნაწილის მიზანია იმ საკანონმდებლო აქტების ანალიზი, რომელიც საქართველოში ეთნიკური უმცირესობების ძირითადი უფლებების დაცვის საკითხს არეგულირებს. აქცენტი გაკეთდება ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებაზე (1) შეინარჩუნონ და განავითარონ საკუთარი თვითმყოფადობა, განსაკუთრებით კი კულტურა და ენა; (2) მიიღონ განათლება მშობლიურ ენაზე, და (3) მონაწილეობა მიიღონ ქვეყნის საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში. ასევე შეფასდება საქართველოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში რასობრივი დისკრიმინაციის აკრძალვის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპისა და ე.წ. შუღლის ენის გამოყენების რეგულირება.

### თვითმყოფადობის შენარჩუნება და განვითარება

როგორც უკვე აღინიშნა, კონსტიტუციის 38-ე მუხლი უზრუნველყოფს საქართველოს მოქალაქეების, მათ შორის ეთნიკური უმცირესობების უფლებას, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების შესაბამისად, ყოველგვარი დისკრიმინაციისა და ჩარევის გარეშე განავითარონ საკუთარი კულტურა და ისარგებლონ დედაენით პირად ცხოვრებაში და საჯაროდ.

კულტურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლი ითვალისწინებს ყოველი ადამიანის კულტურული თვითმყოფადობის დაცვის უფლებას. დაუშვებელია შემოქმედებით პროცესში ჩარევა, შემოქმედებითი საქმიანობის ცენზურა, შემოქმედებითი ნაწარმოების გავრცელების აკრძალვა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ეს ლახავს ადამიანის უფლებებს და აღვივებს ეროვნულ, რელიგიურ და რასობრივ შუღლს.<sup>12</sup>

ეთნიკურ უმცირესობათა კონტექსტში მეტად მნიშვნელოვანია სახელისა და გვარის ჩაწერის საკითხი. საქართველოს კანონი სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციის შესახებ ადგენს, რომ მაქსიმალურად დაცული უნდა იყოს უცხოური სახელის და გვარის ჩაწერისას შესაბამის ენაზე გამოთქმის წესები. პრაქტიკაში ხშირია პრობლემები, როდესაც საჭირო ხდება ქართულ ენაში არარსებული ბგერების ქართული ასოებით ჩანაცვლება. სამოქალაქო რეგისტრის სააგენტოში დაგეგმილია ამ საკითხის სამართლებრივი დარეგულირება. გარდა ამისა, ეთნიკურ უმცირესობათა კონტექსტში მეტად აქტუალური იყო უგვარო პირების რეგისტრაციის საკითხი. 2008 წლის მარტში კანონში სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციის შესახებ შევიდა ცვლილება, რომელმაც გაითვალისწინა გვარის დადგენის დეტალური პროცედურა. კერძოდ, 105<sup>1</sup> მუხლმა დაადგინა, რომ პირს შეიძლება დაუდგინდეს მისი პირდაპირი აღმავალი შტოს გვარი; ხოლო თუ ეს შეუძლებელია, მაშინ მას დაუდგინდება მისი ან მისი პირდაპირი აღმავალი შტოს ნათესავის სახელიდან ნაწარმოები გვარი, მისთვის სასურველი დაბოლოებით ან დაბოლოების გარეშე.

ზოგადი განათლების შესახებ კანონი მოიცავს მთელ რიგ სხვადასხვა დებულებებს, რომელიც ეთნიკურ უმცირესობათა თვითმყოფადობის შენარჩუნებას ისახავს მიზნად. მაგალითად, 13.2-ე მუხლი ადგენს, რომ დაუშვებელია საჯარო სკოლაში სასწავლო პროცესის გამოყენება იძულებითი ასიმილაციის მიზნით; 13.6-ე მუხლის თანახმად, სკოლა ვალდებულია დაიცვას და ხელი შეუწყოს მოსწავლეებს, მშობლებსა და მასწავლებლებს შორის შემწყნარებლობისა და ურთიერთპატივისცემის დამკვიდრებას, განურჩევლად მათი სოციალური, ეთნიკური, რელიგიური, ენობრივი თუ მსოფლმხედველობრივი კუთვნილებისა; 13.7 მუხლი ითვალისწინებს უმცირესობათა წევრების ინდივიდუალურ თუ კოლექტიურ უფლებას თავისუფლად ისარგებლონ მშობლიური ენით და შეინარჩუნონ და გამოხატონ თავიანთი კულტურული კუთვნილება და სხვა.

საზოგადოებრივი მაუწყებლობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლი ითვალისწინებს საზოგადოებრივი მაუწყებლის ვალდებულებას ხელი შეუწყოს ქვეყნის თვითმყოფადობის,

<sup>12</sup> საქართველოს კანონი კულტურის შესახებ, მუხლი მე-9.

სულიერი ფასეულობებისა და კულტურული მრავალფეროვნების განვითარებას და სათანადო პროპორციით განათავსოს უმცირესობების ენაზე, მათ შესახებ და მათ მიერ მომზადებული პროგრამები. ზემოთ ხსენებული ნორმა საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა გაითვალისწინა საკუთარ შიდა ქცევის კოდექსშიც.<sup>13</sup> კერძოდ, კოდექსი ადგენს, რომ საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიზანია

სრულფასოვნად და სამართლიანად გააშუქოს საქართველოში მცხოვრები ყველა ხალხი და კულტურა, პატივი სცეს ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების უფლებებს და ხელი შეუწყოს მათ განვითარებას.

ამავე კონტექსტში მნიშვნელოვანია კანონი სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ, რომელიც სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების ნაწილად მიიჩნევს ნებისმიერ ენაზე მეტყველების და ნებისმიერი დამწერლობის გამოყენების უფლებას.<sup>14</sup>

### **მშობლიური ენის გამოყენების უფლება**

ეთნიკურ უმცირესობათა ენობრივი უფლებების დაცვის ოთხი ფუნდამენტური ასპექტის გამოყოფა შეიძლება: (1) უმცირესობათა ენების სტატუსი, (2) ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლების უფლება და შესაძლებლობა გამოიყენონ თავიანთი ენა სახელმწიფო ადმინისტრაციულ და სასამართლო დაწესებულებებში; (3) უმცირესობათა ენების როლი სასწავლო პროცესში, ანუ ის თუ რამდენად შეუძლიათ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს მიიღონ განათლება თავიანთ ენაზე და (4) ბოლოს უმცირესობათა ენაზე მასმედიის ხელმისაწვდომობა.<sup>15</sup>

საქართველოში სახელმწიფო ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთში, აგრეთვე აფხაზური.<sup>16</sup> არც ერთი სხვა ენა საქართველოში ოფიციალურ სტატუსს არ ატარებს.

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებას გამოიყენონ საკუთარი მშობლიური ენა, როგორც პირად ისე საჯარო ურთიერთობებში. დეტალურად ამ საკითხს შესაბამის სფეროსთან მიმართებაში სხვადასხვა კანონი არეგულირებს.

მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის 85.2-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს სასამართლოებში სამართალწარმოება ხორციელდება სახელმწიფო ენაზე, ხოლო პირს, რომელმაც არ იცის სახელმწიფო ენა მიეჩინება თარჯიმანი. იდენტურ ნორმას ითვალისწინებს ორგანული კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ, რომელიც დამატებით ადგენს, რომ თარჯიმნის მომსახურება ანაზღაურდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.<sup>17</sup> აღნიშნული პრინციპი გარანტირებულია ასევე სისხლის სამართლისა და სამოქალაქო სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით. სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი ადგენს, რომ სამართალწარმოების ენა არის ქართული, რომლის არცოდნის შემთხვევაშიც გათვალისწინებულია თარჯიმნის გამოყოფა.<sup>18</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსიც შესაბამისად ადგენს, რომ იმ ბრალდებულს, ეჭვმიტანილს ან პროცესის სხვა მონაწილეს, რომელმაც არ იცის სამართალწარმოების ენა მიეჩინება თარჯიმანი, ასევე ითარგმნება მათთვის გადასაცემი საგამოძიებო და სასამართლო დოკუმენტები. ამასთან სისხლის სამართლის საქმეში მონაწილე თარჯიმნის შრომის ანაზღაურება სახელმწიფოს ხარჯზე ხდება.<sup>19</sup>

13 საზოგადოებრივი მაუწყებლის შიდა ქცევის კოდექსი, დეკემბერი 2006. იხ.: [http://www.gpb.ge/angarishi\\_3.php?lang=geo&lm\\_id=3&sub\\_id=4](http://www.gpb.ge/angarishi_3.php?lang=geo&lm_id=3&sub_id=4)

14 საქართველოს კანონი სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ, მუხლი მე-3(ზ).

15 განათლების სფეროსთან მიმართებაში ენის გამოყენების საკითხი ცალკე იქნება მიმოხილული.

16 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 8.

17 საქართველოს ორგანული კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ, მუხლი მე-10.

18 საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, მუხლი მე-9.4.

19 სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხლები მე-17, 94-ე და 297-ე.

სამართალწარმოების მსგავსად, ადმინისტრაციული წარმოებაც სახელმწიფო ენაზე მიმდინარეობს,<sup>20</sup> მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.<sup>21</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი იგივე ნორმას ითვალისწინებს: „სახელმწიფო სამსახური საქართველოში ხორციელდება ქართულ ენაზე, აფხაზეთში – აგრეთვე აფხაზურ ენაზე.“<sup>22</sup> საინტერესოა ამ ნორმის მეორე ნაწილი, რომელიც ადგენს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებში სამსახური სახელმწიფო ენის შესახებ კანონის თანახმად ხორციელდება. უნდა აღინიშნოს, რომ დღემდე კანონი სახელმწიფო ენის შესახებ არ მიუღიათ.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 73.4 მუხლის თანახმად პირს, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოში განცხადებას ან სხვა დოკუმენტს არასახელმწიფო ენაზე წარადგენს, მიეცემა დამატებითი დრო დოკუმენტის სანოტარო წესით დამოწმებული თარგმანის წარსადგენად. მნიშვნელოვანია, რომ დამატებითი დროის მინიჭება დოკუმენტის წარდგენისთვის დადგენილი ვადების დარღვევად არ ჩაითვლება.<sup>23</sup> ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლები მიიჩნევენ, რომ ადგილობრივ დონეზე მსგავსი ნორმის არსებობა მეტად ართულებს ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობას. პრობლემაა ქართულ ენაზე ადმინისტრაციული ორგანოებისადმი მიმართვა, კანონების, სხვა ოფიციალური დოკუმენტების თუ ადმინისტრაციული ორგანოებიდან მიღებული პასუხების გაგება, რაც უშუალოდ ახდენს ზეგავლენას უმცირესობათა შესაძლებლობაზე დაიცვან საკუთარი უფლებები.<sup>24</sup>

ამ მხრივ მეტად საინტერესოა საერთაშორისო ორგანიზაციათა პოზიცია. რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი მიიჩნევს, რომ აუცილებელია უმცირესობათა მშობლიური ენების უფრო აქტიური გამოყენება ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ორგანოთა დონეზე.<sup>25</sup> გაერო-ს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი იდენტურ რეკომენდაციას იძლევა. კერძოდ, კომიტეტი თვლის, რომ აუცილებელია ეთნიკურ უმცირესობებს მიეცეთ უფლება, გამოიყენონ მშობლიური ენები ადგილობრივი მმართველობისა და ადმინისტრაციის წარმომადგენლებთან ურთიერთობაში.<sup>26</sup>

საარჩევნო კანონმდებლობა ასევე ითვალისწინებს უმცირესობათა ენების შესაძლო გამოყენებას არჩევნების კონტექსტში. კერძოდ, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 51.1 მუხლი ადგენს, რომ საჭიროების შემთხვევაში საარჩევნო ბიულეტენები ადგილობრივი მოსახლეობისთვის გასაგებ ენაზე დაიბეჭდება.

## განათლების უფლება

საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ ითვალისწინებს განსხვავებული მშობლიური ენის მქონე საქართველოს მოქალაქეების უფლებას სრული ზოგადი განათლება მიიღონ მათ მშობლიურ ენაზე. კერძოდ, კანონის მე-4.3 მუხლის შესაბამისად,

საქართველოს მოქალაქეებს, რომლებისთვისაც ქართული ენა მშობლიური არ არის, უფლება აქვთ მიიღონ სრული ზოგადი განათლება მათ მშობლიურ ენაზე, ეროვნული სასწავლო გეგმის შესაბამისად, კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ამ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში სავალდებულოა სახელმწიფო ენის სწავლება [...].

კანონის მე-7.1 მუხლი ითვალისწინებს შესაბამისად სახელმწიფოს ვალდებულებას

20 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი მე-14.

21 საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მუხლი მე-16.

22 საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი მე-12

23 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 73.5-6-ე.

24 Yerkir, *The Ethnic Armenian Minority of Georgia*, September 17 2007, at p.7.

25 კომიტეტი რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ, დასკვნა საქართველოზე, CERD/C/GEO/CO/3, 27 მარტი 2007, პარაგრაფი 13.

26 გაერო-ს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, დასკვნა საქართველოზე, CCPR/C/GEO/CO/3, 15 ნოემბერი 2007, პარაგრაფი 17.



უზრუნველყოს თითოეული მოსწავლის მიერ მის საცხოვრებელ ადგილთან მაქსიმალურად ახლოს ზოგადი განათლების სახელმწიფო ან მშობლიურ ენაზე მიღების უფლება.

აღსანიშნავია, რომ ყველა ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში მთელი რიგი საგნები, მათ შორის ქართული ენა და ლიტერატურა, საქართველოს ისტორია, საქართველოს გეოგრაფია და სხვა საზოგადოებრივი მეცნიერებები სავალდებულო წესით ქართულ ენაზე უნდა ისწავლებოდეს.<sup>27</sup> კანონმა გაითვალისწინა გარდამავალი პერიოდი 2010-2011 წლამდე ამ ინოვაციის განსახორციელებლად.<sup>28</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ ეს დებულება არ გამორიცხავს უმცირესობათა უფლებას, შეისწავლონ საკუთარი ენა, ისტორია და კულტურა მშობლიურ ენაზე.

ზოგად განათლებასთან მიმართებაში დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ *ექსტერნატის ფორმით მიღებული განათლების სერტიფიცირების დებულების* თანახმად, მოსწავლეს განათლების დაძლევა ექსტერნატის ფორმით შეუძლია ქართულ, რუსულ, სომხურ ან აზერბაიჯანულ ენებზე.<sup>29</sup> ექსტერნები, რომლებიც გამოცდებს აბარებენ რუსულ, სომხურ ან აზერბაიჯანულ ენაზე, გამოცდას ქართულ ენასა და ლიტერატურაში აბარებენ შესაბამისი სასწავლო პროგრამის გათვალისწინებით.

*საქართველოს კანონის უმაღლესი განათლების შესახებ* მე-4 მუხლის თანახმად „უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სწავლების ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთში – აგრეთვე აფხაზური.“ ამავე მუხლის მეორე ნაწილი ადგენს, რომ „სხვა ენაზე სწავლა, გარდა ინდივიდუალური სასწავლო კურსებისა, დაშვებულია, თუ ეს გათვალისწინებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებით ან შეთანხმებულია საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტროსთან.“

*უმაღლესი განათლების შესახებ კანონის* ერთ-ერთი პრობლემატური დებულება ითვალისწინებს ერთიანი ეროვნული გამოცდებისას სავალდებულო წესით ქართულ ენაში გამოცდის ჩაბარებას.<sup>30</sup> ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში სახელმწიფო ენის სათანადო დონეზე არცოდნის ფონზე, ეს დებულება არაპირდაპირი დისკრიმინაციის ერთ-ერთ გამოვლინებად შეიძლება მივიჩნიოთ. კერძოდ, შედეგების მხრივ, ამ ნორმამ შეიძლება გამოიწვიოს ეთნიკური უმცირესობების დისკრიმინაციულად დაბალი წარმომადგენლობა უმაღლესი განათლების დაწესებულებებში.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2005 წლის ივლისში ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩატარების დებულებაში შევიდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც აბიტურიენტებს, რომლებიც სწავლის გაგრძელებას აპირებდნენ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების რუსულ, სომხულ ან აზერბაიჯანულ სექტორებზე, მიენიჭათ უფლება გამარტივებული ტესტით ჩაებარებინათ გამოცდა ქართულ ენასა და ლიტერატურაში.<sup>31</sup> თუმცა 2006 წელს დებულებაში შესული ცვლილებებით მოხდა ამ ნორმის გაუქმება. ამავე ცვლილებებით ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთათვის დაწესდა სხვა ტიპის შეღავათი. კერძოდ, აბიტურიენტებს მიენიჭათ უფლება ჩააბარონ გამოცდა ზოგად უნარებში, მათემატიკაში, საქართველოს ისტორიასა და საზოგადოებრივ მეცნიერებებში, ასევე საბუნებისმეტყველო მეცნიერებებში ქართულ ან რუსულ ენაზე.<sup>32</sup> მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ ეს შეღავათი მოქმედებს მიუხედავად იმისა, თუ რომელ ენაზე აპირებს აბიტურიენტი სწავლის გაგრძელებას.

განათლების უფლების კონტექსტში აღსანიშნავია ეთნიკურ უმცირესობათა კიდევ ერთი უფლება, კერძოდ დააფუძნონ საგანმანათლებლო დაწესებულებები კერძო სამართლის იურიდიული პირის

27 კანონი ზოგადი განათლების შესახებ, მუხლი მე-5.

28 კანონი ზოგადი განათლების შესახებ, მუხლი 58-ე.

29 ექსტერნატის ფორმით მიღებული განათლების სერტიფიცირების დებულება, ბრძანება №155 (2007), მუხლი მე-4.4.

30 კანონი უმაღლესი განათლების შესახებ, მუხლი 89-ე; ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩატარების დებულება, №127 ბრძანება (2005), მუხლი მე-5.2.

31 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება №337 „ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩატარების დებულებაში“ ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ, (2005), მუხლი მე-7.2.

32 ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩატარების დებულება, №127 ბრძანება (2005), მუხლი მე-5.7.

ფორმით, რისთვისაც მათ უნდა მოიპოვონ ზოგადი, უმაღლესი, დაწყებითი ან/და საშუალო საგანმანათლებლო საქმიანობის ლიცენზია საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.<sup>33</sup>

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე შედეგი დასკვნის გაკეთება შეიძლება: განათლების სფეროში ეთნიკური უმცირესობების მიმართ ე.წ. არაპირდაპირი დისკრიმინაციის ნიშნები შეიმჩნევა. ამ უკანასკნელში იგულისხმება ვითარება, როდესაც არსებითად ნეიტრალური ნორმა არ არის მარტივად შესასრულებადი გარკვეული კატეგორიებისთვის, ამ შემთხვევაში ეთნიკური უმცირესობებისთვის, რაც იწვევს სხვების უპირატეს მდგომარეობაში ჩაყენებას.<sup>34</sup> ერთი შეხედვით, მოქმედი კანონმდებლობა თანაბარ პირობებში აყენებს საქართველოს ყველა მოქალაქეს განათლების უფლების რეალიზაციის მხრივ. თუმცა, ქართული ენის მთელ რიგ შემთხვევებში სავალდებულო, კვალიფიციური ცოდნის მოთხოვნა, შედეგების თვალსაზრისით, დისკრიმინაციულ გავლენას ახდენს ეთნიკურ უმცირესობებზე. სახელმწიფო ენის მასობრივად არცოდნის ფონზე ეთნიკური უმცირესობები დანარჩენ მოსახლეობასთან შედარებით არათანაბარ მდგომარეობაში იმყოფებიან.

### **ქვეყნის საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობა**

საქართველოს კანონმდებლობა არ ქმნის აშკარა ბარიერს ქვეყნის საზოგადოებრივ თუ პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობის მიღების თვალსაზრისით. ამავე დროს, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს საარჩევნო კვოტების, საჯარო სამსახურში ეთნიკური ჯგუფების პროპორციული წარმომადგენლობის, თუ უმცირესობათა წარმომადგენელთათვის კარიერის ხელშეწყობის განსაკუთრებული სქემების შემუშავების მხრივ.

ზოგადი ანტიდისკრიმინაციული ნორმების თვალსაზრისით ამ კონტექსტში უნდა აღინიშნოს საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლი, რომელიც ითვალისწინებს წინასწარი ნებართვის გარეშე საჯარო შეკრების უფლებას. ამ ნორმას აზუსტებს საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ და კრძალავს ისეთი შეკრებისა და მანიფესტაციის ჩატარებას, რომელიც სხვა აკრძალულ მიზნებთან ერთად აღვივებს ეროვნულ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს.<sup>35</sup>

იდენტური დანიშნულების ნორმას მოიცავს კონსტიტუციის 26-ე მუხლი, რომელიც, ერთი მხრივ, აღიარებს ყველა მოქალაქის უფლებას შექმნას და გაერთიანდეს საზოგადოებრივ გაერთიანებებში და, მეორე მხრივ, ადგენს, რომ აკრძალულია ისეთი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი გაერთიანებების შექმნა და საქმიანობა, რომლის მიზანია ეროვნული, კუთხური, რელიგიური ან სოციალური შუღლის გაღვივება.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 115-ე მუხლი ითვალისწინებს საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების საჯარო წესით განხილვას, რაც ასევე გულისხმობს მოქალაქეთა უფლებას, მონაწილეობა მიიღონ ამა თუ იმ საკითხის განხილვაში და წარადგინონ საკუთარი მოსაზრებები.<sup>36</sup>

იმის გათვალისწინებით, რომ ეთნიკურ უმცირესობათა უმრავლესობა საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში კომპაქტურად არის დასახლებული, მიზანშეწონილია, განვასხვავოთ ქვეყნის საზოგადოებრივ თუ პოლიტიკურ ცხოვრებაში მათი ჩართულობა ორი დონის – ცენტრალური და ადგილობრივი დონეების მიხედვით.

33 საქართველოს კანონი საგანმანათლებლო და საღმრთლო დაწესებულებების საქმიანობის ლიცენზიის შესახებ, მუხლი მე-5.

34 ევროპის კომისია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ, ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაცია №7 რასიზმისა და რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული კანონმდებლობის შესახებ, CRI (2003) 8, 13 დეკემბერი 2002, პარაგრაფი 1(გ).

35 საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, მუხლი მე-4.2.

36 ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 115.

საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და ასევე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისი დებულებები ითვალისწინებენ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმებს ყველანაირი დისკრიმინაციის გარეშე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, ყველას აქვს უფლება აირჩიოს ან არჩეულ იქნას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში, ასევე დაიკავოს ნებისმიერი თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნებს.<sup>37</sup> ამ ნორმასთან მიმართებაში რამდენიმე ძირითადი პრობლემაა ხაზგასასმელი.

პირველი, 2005 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის რეფორმის შედეგად მოხდა ძალაუფლებისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ცენტრალიზაცია, რაც პირველ რიგში გამოიხატა ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველაზე დაბალი რგოლის – თემის გაუქმებაში. საქართველოში არსებული 1100 საკრებულოდან, დღეს მხოლოდ 69 ფუნქციონირებს. ამას ემატება ის გარემოება, რომ ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოები არ არიან პირდაპირი წესით არჩეულნი. გამგებელი (ან მერი შესაბამისად) არის არჩეული საკრებულოს მიერ, ხოლო პრეზიდენტის წარმომადგენელი – უშუალოდ პრეზიდენტის მიერ ინიშნება. შესაბამისად, ადგილობრივ თვითმმართველობაში ადგილობრივი მოსახლეობის, მათ შორის ეთნიკური უმცირესობების უფლება ეფექტური მონაწილეობა მიიღონ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში სათანადოდ უზრუნველყოფილი ვერ იქნება.

მეორე, საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, სავალდებულოა სახელმწიფო ენის სათანადო ცოდნა ხელისუფლების ცენტრალურ თუ ადგილობრივ ორგანოებში დასაქმების მსურველთათვის. კერძოდ, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ ითვალისწინებს სახელმწიფო ენის ცოდნას, როგორც საჯარო სამსახურში აყვანის ერთ-ერთ სავალდებულო წინაპირობას,<sup>38</sup> მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელისთვისაც.<sup>39</sup> როგორც ზემოთ აღინიშნა, რეგიონებში დასახლებულ ეთნიკურ უმცირესობათა უმრავლესობისთვის ქართული ენის სათანადო ცოდნა მეტად სერიოზული პრობლემაა. შესაბამისად, კანონმდებლობით გათვალისწინებული ეს ნორმა ფარულ ბარიერს უქმნის ეთნიკურ უმცირესობებს, ჩაერთონ ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში. არსებული ვითარება კიდევ უფრო მძიმდება იმ გარემოების გამო, რომ ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში მოქმედი საკრებულოები თუ სხვა ადგილობრივი ორგანოები, მნიშვნელოვნად შეზღუდულნი არიან ადამიანური და ფინანსური რესურსის თვალსაზრისით.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებული სისტემა არ ახდენს პოზიტიურ გავლენას ცენტრსა და რეგიონებს შორის ძალაუფლების გადანაწილებაზე და ადგილობრივი პოლიტიკის გამტარებელი ორგანოების მიმართ ნდობის ამაღლებაზე. ეს ორმავე სირთულეებს ქმნის ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში ენობრივი ბარიერისა და განსაკუთრებული იზოლაციის პირობებში.

ცენტრალურ დონეზე ეთნიკურ უმცირესობათა ჩართულობის თვალსაზრისით განსაკუთრებით საინტერესოა მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მე-6 მუხლი, რომელიც კრძალავს პარტიის შექმნას რეგიონალური ან ტერიტორიული პრინციპით. მუხლის მიზანი თავიდანვე იყო ქვეყანაში სეპარატიზმის დანერგვის შესაძლებლობის აღკვეთა. ძირითადად იგულისხმებოდა სწორედ რომ ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული ქვემო ქართლისა და ჯავახეთის რეგიონები.

საერთაშორისო სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციები მოუწოდებენ საქართველოს

37 საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მუხლი 2.

38 საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 15.

39 საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 16.

ხელისუფლებას გააუქმოს ზემოთ ხსენებული ნორმა. ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს სტანდარტების შესაბამისად, პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაციასთან დაკავშირებული ნებისმიერი მოთხოვნა უნდა იყოს აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და პროპორციული დასახულ მიზანთან.<sup>40</sup> საქართველოს კონტექსტიდან გამომდინარე რეგიონალური ან ტერიტორიული პრინციპით პარტიის შექმნის აკრძალვა შეიძლება დახასიათდეს, როგორც პროპორციული კანონიერ მიზანთან, კერძოდ კი სეპარატიზმის აღკვეთასთან მიმართებაში. თუმცა, გასათვალისწინებელია ის გავლენა, რომელსაც ზემოთ ხსენებული შეზღუდვა ახდენს ეთნიკურ უმცირესობათა საყოველთაოდ აღიარებული უფლების – ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეფექტურად მონაწილეობის უფლების განხორციელებაზე.

### **დისკრიმინაციისა და შეუწყნარებლობის აკრძალვა: შუღლის ენის გამოყენება**

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 142-ე მუხლი ახდენს ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევის კრიმინალიზაციას. კერძოდ, ისჯება ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევა, მათ შორის, მათი რასის, ეროვნული ან ეთნიკური კუთვნილების გამო, რამაც არსებითად ხელყო ადამიანის უფლება.

<sup>1</sup>  
142 მუხლი დამატებით ითვალისწინებს რასობრივ დისკრიმინაციას, როგორც ქმედებას „ჩადენილს ეროვნული ან რასობრივი მტრობის ან განხეთქილების ჩამოგდების, ეროვნული პატივისა და ღირსების დამცირების მიზნით.“ ასევე რასობრივ დისკრიმინაციად კვალიფიცირდება „რასის, კანის ფერის, სოციალური კუთვნილების, ეროვნული ან ეთნიკური წარმომავლობის ნიშნით ადამიანის უფლებების პირდაპირ ან არაპირდაპირ შეზღუდვა, ანდა იმავე ნიშნით ადამიანისთვის უპირატესობის მინიჭება.“

მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ რასობრივი, რელიგიური, ეროვნული ან ეთნიკური შეუწყნარებლობის მოტივი მთელი რიგი დანაშაულების შემთხვევაში დამამძიმებელ გარემოებად არის გათვალისწინებული.<sup>41</sup> მიუხედავად ყოველივე ზემოთქმულისა, საერთაშორისო ორგანიზაციები არასრულყოფილად აფასებენ საქართველოს კანონმდებლობაში რასობრივი დისკრიმინაციისა და შეუწყნარებლობის აკრძალვის პრინციპის ასახვას. კერძოდ, აქცენტი კეთდება შემდეგ ხარვეზებზე:

- საქართველოს კანონმდებლობით არ არის კრიმინალიზირებული რასობრივ უზენაესობასა და შუღლზე დამყარებული იდეების გავრცელება.<sup>42</sup>
- სისხლის სამართლის კოდექსი არ განსაზღვრავს რასისტული ქმედებების ხელშეწყობას, მათ შორის დაფინანსებას, სისხლის სამართლის დამოუკიდებელ დანაშაულად. არ არის კრიმინალიზებული არც იმ უკანონო ორგანიზაციების წევრობა და პროპაგანდული საქმიანობა, რომელიც მიზნად ისახავს რასობრივი დისკრიმინაციისა და შეუწყნარებლობის წაქეზებას.<sup>43</sup>
- გაერო-ს რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის მიერ შემუშავებული რეკომენდაცია, რომლის თანახმად რასისტული მოტივი ყველა სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის დამამძიმებელ გარემოებას უნდა წარმოადგენდეს, არ არის სათანადოდ ასახული საქართველოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში.<sup>44</sup>

40 ეროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), *სახელმძღვანელო პრინციპები და განმარტებითი მოხსენება პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით: ზოგიერთი კონკრეტული საკითხი*, CDL-AD (2004)007, 2004, გვ. 3; ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენცია, მუხლები 10,11.

41 საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლები 109(დ), 117(დ), 126(ზ) და 258(3(ბ)).

42 კომიტეტი რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ, დასკვნა საქართველოზე, CERD/C/GEO/CO/3, 27 მარტი 2007, პარაგრაფი 11.

43 კომიტეტი რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ, დასკვნა საქართველოზე, CERD/C/GEO/CO/3, 27 მარტი 2007, პარაგრაფი 11.

44 ევროპის კომისია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ, *ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაცია №7 რასიზმისა და რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული კანონმდებლობის შესახებ*, CRI (2003) 8, 13 დეკემბერი 2002, პარაგრაფი 21.

ამ კონტექსტში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გავამახვილოთ საქართველოს კანონმდებლობით ე.წ. შუღლის ენის გამოყენების დარეგულირებაზე. დღეის მდგომარეობით ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ცალსახად აღიარა რასობრივი, ეთნიკური, რელიგიური ან სხვაგვარი შეუწყნარებლობისა და დისკრიმინაციის გამოშატველი იდეებისა და ინფორმაციის გავრცელების სრული შეუთავსებლობა ადამიანის უფლებათა სფეროში მოქმედ საერთაშორისო სტანდარტებთან. მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ აკრძალვა ე.წ. შუღლის ენის გამოყენებაზე უნდა მოქმედებდეს, მიუხედავად იმისა გამოიწვია თუ არა ამ უკანასკნელმა რეალური ზიანი და მიაღწია თუ არა ადრესატებამდე. საქართველოს კანონმდებლობაში ზემოთ ხსენებული პრინციპი არ არის ასახული.

## უმცირესობათა უფლებების დაცვის მექანიზმები

საქართველოში ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების დაცვის მიზნით 2004 წლიდან რამდენიმე სახელმწიფო უწყება შეიქმნა: სახელმწიფო მინისტრი სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში პრეზიდენტის მრჩეველი.<sup>45</sup> საქართველოს პარლამენტში ეთნიკურ უმცირესობებთან დაკავშირებულ საკითხებს ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი განიხილავს. საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისთან ასევე შეიქმნა ეთნიკური უმცირესობების საბჭო.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ორგანოთა სიმრავლის მიუხედავად საერთაშორისო ორგანიზაციები მოუწოდებენ საქართველოს ხელისუფლებას შექმნას დამოუკიდებელი სპეციალიზებული ორგანო, რომლის ამოცანაც იქნება რასიზმისა და რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლა და უმცირესობათა საკითხებზე მუშაობა. რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის აზრით, შექმნილი ორგანო უნდა იყოს აბსოლუტურად დამოუკიდებელი, შესაბამისი უფლებამოსილებით, აგრეთვე საჭირო ადამიანური და ფინანსური რესურსით აღჭურვილი, რათა შეძლოს შესაბამისი კატეგორიების სათანადოდ მხარდაჭერა.<sup>46</sup>

სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი 2004 წლის დეკემბერში საქართველოს მთავრობის №135 დადგენილების საფუძველზე შეიქმნა. სახელმწიფო მინისტრის ფუნქცია იყო სამოქალაქო ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის განვითარება, საქართველოში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობების უფლებათა დაცვის პროგრამების, ასევე სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებზე კანონპროექტების შემუშავება, კოორდინაცია ამ სფეროში სახელმწიფოსა თუ დონორების მიერ გატარებული ღონისძიებების და სხვა. სახელმწიფო მინისტრის პოსტი 2008 წლის იანვარში გააუქმეს და მის ფუნქციებს ამჟამად სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში პრეზიდენტის მრჩეველი ასრულებს. პრეზიდენტის მრჩეველს დაეკისრა 2005 წელს შექმნილი შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საბჭოსთან ერთად სამოქალაქო ინტეგრაციის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაც.<sup>47</sup>

შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საბჭო პასუხისმგებელია საქართველოში ეროვნული ინტეგრაციის პოლიტიკის შემუშავებაზე. საბჭოში შედიან, როგორც სახელმწიფო სტრუქტურების (შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ფინანსთა და იუსტიციის სამინისტრო, სახალხო დამცველი), ასევე საზოგადოებრივი მაუწყებლობის და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები. 2008 წლის აპრილში პრეზიდენტის №282 განკარგულებით განახლდა საბჭოს შემადგენლობა და ამ უკანასკნელს დაევალა შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის ეროვნული

45 მსგავსი დანიშნულებისა და უფლებამოსილების მქონე თანამდებობა სტრუქტურულად ადრეც არსებობდა, 2003 წლამდე.

46 ევროპული კომისია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ, მეორე მოხსენება საქართველოს შესახებ, CRI(2007)2, 2006 წლის 30 ივნისი, პარაგრაფი 30.

47 საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება №639, 2005 წლის 8 აგვისტო.

კონცეფციისა და სამოქმედო გეგმის ძირითადი მიმართულებების პროექტის წარდგენა 2008 წლის 31 ოქტომბრამდე.<sup>48</sup>

საქართველოს საკანონმდებლო ხელისუფლების მხრიდან უმცირესობათა უფლებების დაცვის ერთ-ერთ მთავარ მექანიზმად გვევლინება საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებების დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი. სხვა საკითხებთან ერთად კომიტეტის მიზანია ადამიანის უფლებების და სამოქალაქო ინტეგრაციის სფეროში არსებული საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა. აღსანიშნავია, რომ 2006 წელს კომიტეტმა მოამზადდა საქართველოში ეროვნულ უმცირესობათა დაცვისა და ინტეგრაციის კონცეფციის პროექტი.<sup>49</sup> თუმცა, დღემდე ამ კონცეფციის არსებითი განხილვა არც საქართველოს პარლამენტში და არც სხვა სახელმწიფო ორგანოში არ მომხდარა.

ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების დაცვის სფეროში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი როლი სახალხო დამცველს აკისრია. ეს უკანასკნელი ახორციელებს ზედამხედველობას საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვაზე და უფლებამოსილების განხორციელებისას სრულიად დამოუკიდებელია.<sup>50</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში დისკრიმინაციის საკითხებს შეისწავლის გამოძიებისა და მონიტორინგის დეპარტამენტს დაქვემდებარებული თავისუფლებისა და თანასწორობის სამმართველო. გარდა ამისა 2005 წლის 16 დეკემბერს სახალხო დამცველის აპარატთან დაარსდა სპეციალიზებული ცენტრი – ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭო, რომლის მიზანიც არის ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების უკეთ დაცვის უზრუნველყოფა და სამოქალაქო ინტეგრაციის გაუმჯობესებაზე ზრუნვა. ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭო აერთიანებს 80-ზე მეტ არასამთავრობო ორგანიზაციას და მჭიდროდ თანამშრომლობს სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებთან, მათ შორის შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საბჭოსთან.

ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების დაცვის სფეროში მოქმედი სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილება და კომპეტენცია არ არის მკაფიოდ გამოიჯნული. მათ შორის ფუნქციების დუბლირება და ასევე უწყებათაშორისი არასათანადო კოორდინაცია განაპირობებს ცალკე აღებული თითოეული უწყების ნაკლებად ეფექტურ საქმიანობას და ასევე უმცირესობათა დაცვის მხრივ არათანმიმდევრული სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას. საერთაშორისო ორგანიზაციები მკაცრად აფასებენ ამ კუთხით საქართველოში შექმნილ ვითარებას.<sup>51</sup>

## დასკვნა

საქართველოს კანონმდებლობა არ არის *a priori* დისკრიმინაციული ეთნიკური უმცირესობების მიმართ. ქვეყნის საკანონმდებლო ბაზა არ ქმნის აშკარა ხელისშემშლელ პირობებს ეთნიკური უმცირესობების მიერ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზების თვალსაზრისით. თუმცა, მთელი რიგი სხვა ფაქტორები, მათ შორის სახელმწიფო ენის არცოდნა, სახელმწიფოს საზოგადოებრივი და პოლიტიკური ცხოვრებიდან ჩამოშორება, მასმედიის მიუწვდომლობა და მრავალი სხვა, განაპირობებს ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლების არაპირდაპირ დისკრიმინაციას.

საერთაშორისო სამართლის თანამედროვე სტანდარტის მიხედვით, უმცირესობათა უფლებების დაცვის ამოსავალ პრინციპად დღეს უნდა მივიჩნიოთ, არა მხოლოდ კანონის წინაშე თანასწორობა, არამედ უმცირესობების მიერ უფლებებისა და თავისუფლებების ეფექტურად განხორციელებისათვის

48 საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება №282 „შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის ეროვნული კონცეფციისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 8 აგვისტოს №639 განკარგულებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2008 წლის 30 აპრილი.

49 იხ.: [http://www.parliament.ge/files/603\\_8078\\_262392\\_koncefci.pdf](http://www.parliament.ge/files/603_8078_262392_koncefci.pdf)

50 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 43; საქართველოს ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, მუხლი მე-4.

51 ევროპული კომისია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის შესახებ, მეორე მოხსენება საქართველოს შესახებ, CRI(2007)2, 2006 წლის 30 ივნისი.

ხელის შეწყობა, პოზიტიური ზომების მიღება რეალური თანასწორობის უზრუნველყოფის მიზნით.<sup>52</sup> როგორც *ჩარჩო კონვენცია* აღნიშნავს,

აუცილებლობის შემთხვევაში, მხარეები იღებენ ვალდებულებას მიიღონ ადეკვატური ზომები იმისათვის, რომ ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური და კულტურული ცხოვრების ყველა სფეროში ხელი შეუწყონ მთლიანი და ეფექტური თანასწორობის დამკვიდრებას იმ პირებს შორის, რომლებიც მიეკუთვნებიან ეროვნულ უმცირესობას და იმათ შორის, რომლებიც მიეკუთვნებიან უმრავლესობას. ამ მხრივ, ისინი სათანადოდ გაითვალისწინებენ იმ პირების სპეციფიკურ მდგომარეობას, რომლებიც მიეკუთვნებიან ეროვნულ უმცირესობებს.<sup>53</sup>

საქართველოს შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების ანალიზმა გვიჩვენა, რომ საქართველოს ხელისუფლება დღეის მდგომარეობით ვერ ასრულებს ნაკისრ სამართლებრივ ვალდებულებას ე.წ. პოზიტიური დისკრიმინაციის გზით უზრუნველყოს ეთნიკური უმცირესობების მიერ უფლებების სრული და ეფექტური რეალიზება. ამ მხრივ, აღსანიშნავია საქართველოს სახალხო დამცველთან არსებული ეთნიკური უმცირესობების საბჭოს შეფასება, რომლის თანახმად „ეროვნულ უმცირესობებთან დაკავშირებულ საკითხებში სახელმწიფო პოლიტიკა არ არის საკმარისად გამოკვეთილი, თანმიმდევრული, ეფექტური და შესაბამისი რესურსებით უზრუნველყოფილი და მწირია სამართლებრივი ბაზა.“<sup>54</sup> სწორედ სამართლებრივ ბაზასთან მიმართებაში რამდენიმე სარეკომენდაციო ხასიათის დასკვნა გაკეთდება:

1. საქართველოს სპეციფიკიდან გამომდინარე მიზანშეწონილია ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების ეფექტური დაცვის მიზნით სპეციალური კანონმდებლობის განვითარება. საერთაშორისო ორგანიზაციათა უმრავლესობა თანხმდება საქართველოში ეთნიკური უმცირესობების შესახებ კანონის მიღების აუცილებლობაზე.<sup>55</sup> მეტიც, კომიტეტი რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ მიიჩნევს, რომ აუცილებელია ასევე კანონის მიღება ენების სტატუსის შესახებ.<sup>56</sup> საქართველოს სახალხო დამცველთან არსებული ეროვნული უმცირესობების საბჭო სრულად იზიარებს ზემოთხსენებულ პოზიციას. კერძოდ, საბჭოს რეკომენდაციას ეთნიკური უმცირესობების დაცვის შესახებ კანონის მიღება, რაც ხელს შეუწყობს უმცირესობათა უფლებების დაცვასა და მათ სამოქალაქო ინტეგრაციას.<sup>57</sup>
2. საქართველომ უნდა მოახდინოს რეგიონალური და უმცირესობათა ენების ევროპული ქარტიის რატიფიკაცია. ეს იქნება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯი მიმართული უმცირესობათა მთელი რიგი ენობრივი უფლებების აღიარებისა და შემდგომში სათანადოდ რეგულირების უზრუნველსაყოფად. საქართველომ ასევე უნდა მოახდინოს კიბერკრიმინალის შესახებ კონვენციის დამატებითი ოქმის რატიფიცირება.
3. საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლების ეფექტური ჩართვა უმცირესობებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ეს უფლება გარანტირებულია მათ შორის გაერო-ს დეკლარაციით ეროვნულ ან ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების უფლებების შესახებ, სადაც წერია, რომ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებს აქვთ უფლება, ეფექტური მონაწილეობა მიიღონ მათთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტაში, როგორც რეგიონალურ, ასევე

<sup>52</sup> გაერო-ს დეკლარაცია ეროვნული, ეთნიკური, რელიგიური და ენობრივი უმცირესობების უფლებების შესახებ, მუხლი 1.

<sup>53</sup> ჩარჩო კონვენცია ეროვნული უმცირესობების შესახებ, მუხლი 4.2.

<sup>54</sup> სახალხო დამცველთან არსებული ეთნიკური უმცირესობების საბჭო, საქართველოში „ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ევროპის საბჭო კონვენციის შესრულებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები, 2007, პარაგრაფი 4.1.

<sup>55</sup> კომიტეტი რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ, დასკვნა საქართველოზე, CERD/C/GEO/CO/3, 27 მარტი 2007, პარაგრაფი 10.

<sup>56</sup> კომიტეტი რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ, დასკვნა საქართველოზე, CERD/C/GEO/CO/3, 27 მარტი 2007, პარაგრაფი 13.

<sup>57</sup> სახალხო დამცველთან არსებული ეთნიკური უმცირესობების საბჭო, საქართველოში „ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის შესრულებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები, 2007, პარაგრაფი 4.11.

ადგილობრივ დონეზე.<sup>58</sup>

- შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა უნდა მომზადდეს, რათა ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს მიეცეთ საშუალება, ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობაში სახელმწიფო ენასთან ერთად მშობლიური ენაც გამოიყენონ. ეს უფლება გარანტირებულია ჩარჩო კონვენციის მე-10.2 მუხლით, რომელიც ადგენს, რომ

იმ ადგილებში, სადაც ცხოვრობენ ტრადიციულად ან დიდი რაოდენობით ეროვნული უმცირესობებისადმი კუთვნილი პირები, თუკი ეს პირები მოითხოვენ და სადაც ეს მოთხოვნა პასუხობს რეალურ საჭიროებას, მხარეები ეცდებიან მაქსიმალურად უზრუნველყონ ისეთი პირობები, რომელიც შესაძლებელს გახდის უმცირესობის ენის გამოყენებას ამ პირებსა და ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის ურთიერთობებში.

საქართველოს კონტექსტის გათვალისწინებით, შესაძლებელია ზემოთხსენებული პრინციპის იმპლემენტირება გარდამავალ პერიოდში, მანამ სანამ არ მოხდება ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში სახელმწიფო ენის სათანადოდ ცოდნის პრობლემის მოგვარება, ანუ „რეალური საჭიროების“ აღმოფხვრამდე. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მიერ რეგიონალური და უმცირესობათა ენების შესახებ ევროპული ქარტიის რატიფიკაციის შემთხვევაში, ზემოთ ხსენებული რეკომენდაციის გატარება საქართველოსთვის სავალდებულო გახდება.

- ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში გარანტირებული უნდა იყოს ორენოვანი სწავლება, რაც საჭიროებს კანონში განათლების შესახებ შესაბამისი ცვლილებების შეტანას. ქართული ენის შესწავლის დონის ამაღლების პარალელურად გარანტირებული უნდა იყოს ეთნიკურ უმცირესობათა მიერ ძირითადი საგნების მშობლიურ ენაზე შესწავლის შესაძლებლობა.
- შესაბამისი ზომები უნდა გატარდეს საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეთნიკურ უმცირესობათა ეფექტური ჩართვის უზრუნველყოფის მიზნით. ამ თვალსაზრისით საჭიროა, პირველი, ადგილობრივ დონეზე თვითმმართველობის გაძლიერება, რათა კომპაქტურად დასახლებულ ეთნიკურ უმცირესობებს შეეძლოთ ეფექტური მონაწილეობის მიღება მათთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტის პროცესში; და მეორე, საჭიროა, პოლიტიკური პარტიების წახალისება, რათა მათ უზრუნველყონ საკუთარ შემადგენლობაში ეთნიკურ უმცირესობათა სათანადო წარმომადგენლობა.
- საქართველომ უნდა მოახდინოს რასობრივი დისკრიმინაციის აკრძალვასთან დაკავშირებით საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების შესრულება,<sup>59</sup> რაც გულისხმობს მთელი რიგი საკანონმდებლო ცვლილებების გატარებას. საქართველოს კანონმდებლობაში სავალდებულო წესით უნდა აისახოს შუღლის ენის გამოყენების აკრძალვა.
- აუცილებელია უმცირესობათა პრობლემატიკაზე მუშაობის მიზნით ერთი ინსტიტუციონალური სახელმწიფო უწყების შექმნა და შესაბამისი ფინანსური და ადამიანური რესურსით აღჭურვა, რათა ამ უკანასკნელმა შეძლოს სხვადასხვა უწყებებს შორის სრული კოორდინაციისა და თანამშრომლობის უზრუნველყოფა. რაც მთავარია, ეს უწყება უნდა იყოს მთავარი პასუხისმგებელი ორგანო საქართველოში ეთნიკურ უმცირესობათა ინტერესებისა და უფლებების დაცვაზე.

58 გაერო-ს დეკლარაცია ეროვნულ ან ეთნიკურ, რელიგიური და ენობრივ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების უფლებების შესახებ, მუხლი 2.2.

59 იხ. ევროპული კომისია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის შესახებ, მეორე მოხსენება საქართველოს შესახებ, CRI(2007)2, 2006 წლის 30 ივნისი; კომიტეტი რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ, დასკვნა საქართველოზე, CERD/C/GEO/CO/3, 27 მარტი 2007.



**საქართველოს ძირითადი ნორმატიული აქტები ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების დაცვის სფეროში**

- საქართველოს კონსტიტუცია
  - მუხლები – 8, 14, 26, 38.1 და 85.2
- საქართველოს ორგანული კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ
  - მუხლი – 10
- საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ
  - მუხლები – 2 და 16
- საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ
  - მუხლი – 6
- საქართველოს შრომის კოდექსი
  - მუხლი – 2.3
- საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი
  - მუხლები – 5 და 9.4
- სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი
  - მუხლები – 17, 94 და 297
- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
  - მუხლები – 14 და 73
- საქართველოს საარჩევნო კოდექსი
  - მუხლი – 51.1
- საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი
  - მუხლები – 142, 142<sup>1</sup>, 109(დ), 117(დ), 126(ზ) და 258(3(ბ)).
- საქართველოს კანონი კულტურის შესახებ
  - მუხლები – 6, 9 და 10.
- საქართველოს კანონი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ
  - მუხლი – 6
- საქართველოს კანონი უმაღლესი განათლების შესახებ
  - მუხლები – 2(თ), 4, 16 და 89
- საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ
  - მუხლები – 4.3, 5, 7.1, 8 და 13.
- საქართველოს კანონი სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციის შესახებ
  - მუხლი – 105<sup>1</sup>
- საქართველოს კანონი საზოგადოებრივი მაუწყებლობის შესახებ
  - მუხლი – 16
- საქართველოს კანონი სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ
  - მუხლი – 3(ზ)
- საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ
  - მუხლები – 12, 15 და 16
- საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ
  - მუხლი – 4.2
- საქართველოს კანონი საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების საქმიანობის ლიცენზიის შესახებ
  - მუხლი – 5

- ექსტერნატის ფორმით მიღებული განათლების სერტიფიცირების დებულება, ბრძანება №155 (2007)
  - მუხლი 4.4
- ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩატარების დებულება, №127 ბრძანება (2005)
  - მუხლი – 5
- საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება №282 „შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის ეროვნული კონცეფციისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 8 აგვისტოს №639 განკარგულებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2008 წლის 30 აპრილი.

**ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების მარეგულირებელი ძირითადი საერთაშორისო ინსტრუმენტები**

**გაერო**

- საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (გაერო-ს გენერალური ასამბლეა, რეზოლუცია №2200A (XXI), 16 დეკემბერი 1966)
- საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ (გაერო-ს გენერალური ასამბლეა, რეზოლუცია №2200A (XXI), 16 დეკემბერი 1966)
- საერთაშორისო კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (გაერო-ს გენერალური ასამბლეა, რეზოლუცია №2106 (XX), 21 დეკემბერი 1965)
- კონვენცია გენოციდის დანაშაულის აღკვეთისა და დასჯის შესახებ (გაერო-ს გენერალური ასამბლეა, რეზოლუცია №260A (III), 9 დეკემბერი 1948)
- კონვენცია ბავშვის უფლებების შესახებ (გაერო-ს გენერალური ასამბლეა, რეზოლუცია №44/25, 20 ნოემბერი 1989)
- კონვენცია განათლების სფეროში დისკრიმინაციის წინააღმდეგ (ოუნესკო, 14 დეკემბერი 1960)
- დისკრიმინაციის (შრომისა და დასაქმების) კონვენცია (შრომის მსოფლიო ორგანიზაცია, №111, 1958)
- ადამიანის უფლებათა უნივერსალური დეკლარაცია (გაერო-ს გენერალური ასამბლეა, რეზოლუცია №217A (III), 10 დეკემბერი 1948)
- ეროვნულ ან ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობათა უფლებების დეკლარაცია (გაერო-ს გენერალური ასამბლეა, რეზოლუცია №47/135, 18 დეკემბერი 1992)
- უნივერსალური დეკლარაცია კულტურული მრავალფეროვნების შესახებ (ოუნესკო, 2 ნოემბერი 2001)

**ევროპის საბჭო**

- ჩარჩო კონვენცია ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ (CETS No:157, 1 თებერვალი 1995)
- ევროპული ქარტია რეგიონალური ან უმცირესობათა ენების შესახებ (CETS No:148, 5 ნოემბერი 1992)
- ევროპის კონვენცია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ, (CETS No:005, 4 ნოემბერი 1950)
- ევროპის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-12 დამატებითი ოქმი (CETS No:177, 4 ნოემბერი 2000)
- ევროპის სოციალური ქარტია (განახლებული) (CETS No:1163, 3 მაისი 1996)
- ევროპის ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (CETS No:122, 10 ოქტომბერი 1985)
- კიბერკრიმინალის შესახებ კონვენციის დამატებითი ოქმი კომპიუტერული სისტემების მეშვეობით ჩადენილი რასისტული და ქსენოფობიური ქმედებების კრიმინალიზაციის შესახებ (CETS No:189, 28 იანვარი 2003)

**ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია**

- ჰააგის რეკომენდაციები ეროვნულ უმცირესობათა განათლების უფლებებთან დაკავშირებით (ოქტომბერი 1996)
- ლუნდის რეკომენდაციები საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების ქმედით მონაწილეობასთან დაკავშირებით (სექტემბერი 1999)
- ოსლოს რეკომენდაციები ეროვნულ უმცირესობათა ენობრივ უფლებებთან დაკავშირებით (თებერვალი 1998)
- სახელმძღვანელო პრინციპები ეროვნულ უმცირესობათა საარჩევნო პროცესში ჩართვასთან დაკავშირებით (იანვარი 2001)
- რეკომენდაციები უმცირესობათა ენების ტელერადიომაუწყებლობაში გამოყენების თაობაზე (ოქტომბერი 2003)