

ნინო ზაინდრავა

**ეთნიკური უმცირესობები: ძირითადი  
მარაგულირებელი  
საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზი**

**ბთკკ-პოლიტიკის კვლევის ჯგუფი  
ეთნიკური უმცირესობების პროგრამა**

კვლევა გამოიცა ბთკკ – პოლიტიკის კვლევის ჯგუფის ეთნიკური უმცირესობების პროგრამის ფარგლებში დიდი ბრიტანეთის საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტის დაფინანსებით. კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს დიდი ბრიტანეთის საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტის შეხედულებებს.

2008

თბილისი

## სარჩევი

1. შესავალი -----	3
2. ეთნიკური უმცირესობის დეფინიცია -----	4
2.1. საერთაშორისო საკანონმდებლო ბაზა -----	8
3. ეთნიკურ უმცირესობათა ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები -----	10
3.1. მშობლიური ენის გამოყენების უფლება -----	12
3.2. განათლების უფლება -----	14
3.3. კულტურული უფლებებით სარგებლობა -----	16
3.4. საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის მიღების უფლება -----	16
3.5. ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების დაცვა კონფლიქტების თავიდან აცილების პერსპექტივიდან --	19
4. დასკვნა -----	20

## შესავალი

უმცირესობათა უფლებების მარეგულირებელი საერთაშორისო სტანდარტები ვითარდება მეტად ფრაგმენტულად და არათანმიმდევრულად. ყოვლისმომცველი და უნივერსალურად სავალდებულო ნორმების არარსებობის პირობებში, უმცირესობათა უფლებების დაცვა ძირითადად რეგიონალურ ხელშეკრულებებს, ასევე ადამიანის უფლებათა მარეგულირებელ ზოგადი ხელშეკრულებების სასამართლო ინტერპრეტაციას მიანდეს.

უნდა აღინიშნოს, რომ უშუალოდ ეთნიკურ უმცირესობათა დაცვის კონტექსტში შექმნილი საერთაშორისო დოკუმენტების უმრავლესობა საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით სახელმწიფოთათვის სავალდებულო ხასიათს არ ატარებს. ხოლო ის მწირი შესასრულებლად სავალდებულო ნორმები ძირითადად „სტანდარტების დადგენაზე“ ორიენტირებული და არა კონკრეტული სამართლებრივი ვალდებულებების დაკისრებაზე.

ქვემოთ ჩვენ შევეცდებით მიმოვიხილოთ ეთნიკურ უმცირესობათა დაცვის სფეროში დღეს არსებული ძირითადი საერთაშორისო სტანდარტები. კვლევის მიზანი იქნება ეთნიკურ უმცირესობათა კონტექსტში საერთაშორისო დონეზე აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების და ასევე მათი მარეგულირებელი დოკუმენტების ანალიზი. აქცენტი გაკეთდება ევროპის და შესაბამისი ევროპული სტრუქტურების ფარგლებში, ასევე გაერო-ს ფარგლებში შექმნილ ეთნიკურ უმცირესობათა დაცვის სტანდარტებზე. თუმცა, პირველ რიგში, მოკლედ მიმოვიხილავთ ეთნიკურ უმცირესობათა დეფინიციასთან დაკავშირებულ რამდენიმე ძირითად საკითხს.

## მთნიკური უმცირესობის დეფინიცია

დღეის მდგომარეობით საერთაშორისო სამართალში არ არსებობას საყოველთაოდ აღიარებული უმცირესობის, მათ შორის ეთნიკური უმცირესობის იურიდიულად სავალდებულო დეფინიცია. შეიძლება მხოლოდ რამდენიმე ძირითადი პრინციპის გამოყოფა, რომლის არსებითობაც უმცირესობათა ცნებასთან მიმართებაში გამომდინარეობს მთელი რიგი საერთაშორისო დოკუმენტებიდან.

უმცირესობის, მათ შორის, ეთნიკური უმცირესობის არსებობა „ფაქტის“ საკითხია და არა „კანონის.“ შესაბამისად სახელმწიფოების მიერ „აღიარება“ ამა თუ იმ უმცირესობის არ არის არსებითი საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით. სახელმწიფოს პრეროგატივას არ წარმოადგენს ჯგუფების დაკვალიფიციკრება ამა თუ იმ უმცირესობად. როგორც გაერო-ს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა აღნიშნა, ამა თუ იმ ქვეყანაში ეთნიკური, რელიგიური ან ენობრივი უმცირესობის არსებობა არ არის დამოკიდებული ამ სახელმწიფოს გადაწყვეტილებაზე, არამედ განპირობებულია მთელი რიგი ობიექტური კრიტერიუმების არსებობით.<sup>1</sup>

თითოეულ პირს აქვს უფლება მიაკუთვნოს ან არ მიაკუთვნოს თავი ამა თუ იმ უმცირესობას. პრინციპი, რომლის თანახმადაც უმცირესობად თვითიდენტიფიკაცია ინდივიდის პირადი არჩევანის საკითხია, მოიცავს ამავე დროს ასეთი სურვილის არარსებობის შემთხვევაში, უფლებას არ გეპყრობოდნენ, როგორც უმცირესობის წარმომადგენელს. საყურადღებოა უმცირესობებზე მომუშავე გაერო-ს ჯგუფის პოზიცია, რომლის თანახმადაც უმცირესობის ერთიანი დეფინიციის არარსებობის პირობებში, ეროვნულ/ეთნიკურ, რელიგიურ ან ენობრივ უმცირესობათა მხრიდან თვითიდენტიფიკაცია უმცირესობის განმსაზღვრელ ძირითად ფაქტორად უნდა გვევლინებოდეს.<sup>2</sup>

ამ ორი ცენტრალური სუბიექტური კრიტერიუმის პარალელურად, საერთაშორისო სამართალში ასევე ჩამოყალიბდა უმცირესობათა ცნების განმსაზღვრელი ძირითადი ობიექტური კრიტერიუმებიც. ეს კრიტერიუმები ყველაზე სრულყოფილად გაერო-ს უმცირესობათა ქვეკომისიის სპეციალურმა მომსახურებელმა – ფრანჩესკო კაპოტორტიმ ჩამოაყალიბა. კერძოდ, უმცირესობა არის ჯგუფი, რომელიც რიცხობრივ უმცირესობაშია სახელმწიფოს მოსახლეობის დანარჩენ ნაწილთან შედარებით და არადომინანტურ მდგომარ-

<sup>1</sup> გაერო-ს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი №23 (50), პარაგრაფი მე-5.1.

<sup>2</sup> ადამიანის უფლებათა კომისიის 2002/57-ე რეზოლუციის შესაბამისად *უმადღესი კომისიის ანგარიში ეროვნულ, ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობებზე კონფლიქტების თავიდან აცილება სთან მიმართებაში*, 28 თებერვალი 2003.

ეობაში იმყოფება. მისი წევრები, რომლებიც ამავე სახელმწიფოს მოქალაქენი არიან, დანარჩენი მოსახლეობისაგან ეთნიკური, რელიგიური ან ენობრივი თვალსაზრისით გამოირჩევიან. ასეთი ჯგუფის წევრებს მკაფიოდ გამოხატული სოლიდარობის გრძნობა ახასიათებთ, რომელიც მიმართულია საკუთარი კულტურის, ტრადიციების, რელიგიის ან ენის შენარჩუნებისაკენ.<sup>3</sup>

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ დეფინიციის მთავარ ნაკლოვანებად მასში მოქალაქეობის კრიტერიუმის გათვალისწინება მიიჩნევა. მართლაც, დღეს აქტიურად განიხილება მოსაზრება, რომ უმცირესობის ცნებამ სახელმწიფოებში მცხოვრები, თუნდაც მათი მოქალაქეობის არმქონე პირთა კატეგორიებიც უნდა მოიცვას.<sup>4</sup> საინტერესოა, რომ ევროპის საბჭოს ფარგლებში ადრე შემოთავაზებულმა დეფინიციამ ასევე მოიცვა მოქალაქეობის კრიტერიუმი. კერძოდ, უმცირესობა განისაზღვრება როგორც – (ა) მოცემული სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მცხოვრები პირები, რომლებიც ამავე სახელმწიფოს მოქალაქეები არიან; (ბ) ამ სახელმწიფოსთან ხანგრძლივი, მდგრადი და არსებითი ურთიერთობები აკავშირებთ; (გ) გააჩნიათ განსხვავებული ეთნიკური, კულტურული, რელიგიური ან ენობრივი მახასიათებლები; (დ) საკმარისად წარმომადგენლობითი ჯგუფია, თუმცა რიცხობრივად უმცირესობაშია მოცემული სახელმწიფოს ან მისი შესაბამისი რეგიონის მოსახლეობასთან მიმართებაში; (ე) მათი მოტივაციაა საკუთარი თვითმყოფადობის ზოგადად, კერძოდ კი საკუთარი კულტურის, ტრადიციების, რელიგიისა თუ ენის შენარჩუნება.<sup>5</sup>

ორი შემოთავაზებული არასავალდებულო ხასიათის დეფინიციიდან გამომდინარეობს ის ძირითადი ობიექტური კრიტერიუმებიც, რომელიც ნაკლებად პრობლემატურია დღეს საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით:

*რაოდენობრივი კრიტერიუმი.* უმცირესობად არსებითად დაკვალიფიცირდება მხოლოდ ის ჯგუფი, რომელიც რიცხობრივ უმცირესობაშია მოსახლეობის დანარჩენ ნაწილთან შედარებით. ეს პრინციპი საკმაოდ ლოგიკურია, რადგანაც თვითონ „უმცირესობის“ სიტყვის ეტიმოლოგიური მნიშვნელობიდან გამომდინარეობს. მნიშვნელოვანია, ის გარემოება, რომ რაოდენობრივი კრიტერიუმი აპრიორი არ გამოირიცხავს უმცირესობათა კატეგორიიდან იმ ჯგუფებს, რომლებიც მთელი ქვეყნის მასშტაბით უმცირესობას

<sup>3</sup> ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობათა უფლებების კვლევა, გაეროს დოკუმენტი E/CN.4/Sub.2/384/Add. 1-7 (1977).

<sup>4</sup> ევროპული კომისიის დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), ანგარიში არამოქალაქეებზე და უმცირესობათა უფლებებზე, CDL-AD(2007)001, 18 იანვარი 2007.

<sup>5</sup> ევროპის საბჭოს საპარლამენტო რეკომენდაცია 1201(1993), *ახამბლეს მიერ 1 თებერვალს 1993 წელს მიხადები დამატებითი ოქმის შესახებ*.

წარმოადგენდნენ, თუმცა ამავე დროს ქვეყნის ცალკეულ რეგიონებში უმრავლესობას ქმნიან.

გავრცელებული მიდგომა, რომლის თანახმადაც მოსახლეობის 50% პლუს 1 შეადგენს უმრავლესობას, ხოლო 50% მინუს 1 – უმცირესობას, ამ კონტექსტში მიუღებელია. სწორედ ამიტომ, რაოდენობრივი კრიტერიუმის აბსოლუტიზაცია უმცირესობათა ჯგუფების განსაზღვრისას არ შეიძლება. მას არსებითი და არა განმსაზღვრელი როლი უნდა მიენიჭოს უმცირესობათა დეფინიციისას და მხედველობაში უნდა მივიღოთ სხვა კრიტერიუმებთან ერთობლიობაში.

*არადომინირებულ მდგომარეობა.* საერთაშორისო სამართალში აღიარებულია მოსაზრება, რომ უმცირესობების დაცვა გამართლებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა მათ არადომინირებული მდგომარეობა უკავიათ საზოგადოებაში ანუ, თუ უმცირესობებს არ აქვთ სრული შესაძლებლობა განავითარონ საკუთარი კულტურული, რელიგიური თუ ენობრივი მახასიათებლები სახელმწიფოებრივ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. რა თქმა უნდა, არადომინირების კრიტერიუმი არის ერთ-ერთი ძირითადი საფუძველი მოცემულ სახელმწიფოში უმცირესობათა იდენტიფიკაციისა.

პრაქტიკაში გვხვდება შემთხვევები, როცა სწორედ მმართველი (დომინირებული) უმცირესობა არღვევს თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპებს, როგორც, თავის დროზე, თეთრი უმცირესობა სამხრეთ აფრიკაში. ასეთ შემთხვევაში, თუ დავეყრდნობით არადომინირების კრიტერიუმს, როგორც ერთ-ერთ ძირითად განმსაზღვრელ ობიექტურ ნიშანს უმცირესობის ჯგუფისა, დომინირებული უმცირესობა არ არის ჭეშმარიტი უმცირესობა და, შესაბამისად, დაცვასაც არ საჭიროებს.

*დისკრიმინაცია.* არადომინირების კრიტერიუმს მეტად მჭიდროდ უკავშირდება დისკრიმინაციის კრიტერიუმი. დისკრიმინაციის კრიტერიუმი მშვიდუნაღობოვანია, განსაკუთრებით კი ისეთ შემთხვევებში, როცა აუცილებელია მთელი რიგი პოზიტიური ზომების განხორციელება უმცირესობათა უფლებების ყოვლისმომცველი და სრული უზრუნველყოფის მიზნით. თუმცა ეს კრიტერიუმი მაინც ფაქულტატურადაა მიჩნეული. ამ მოსაზრების სასარგებლოდ მეტყველებს ის ფაქტი, რომ ყველა კატეგორიის უმცირესობათა დაცვა და თანასწორუფლებიანი სტატუსის შენარჩუნება უნდა ხდებოდეს დამოუკიდებლად იმისა, თუ რა ვითარებაა ამ უმცირესობასთან მიმართებაში დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში.

*ბანსხვამებში ეთნიკური, რელიგიური ან ენობრივი მახასიათებლები, შეიძლება წარმოადგენდნენ ეთნიკურ, რელიგიურ ან ენობრივ უმცირესობებს. ეს არ გამორიცხავს შესაძლებლობას, რომ ერთსა და იმავე ჯგუფს ამ მახასიათებლების ერთობლიობა ან პირიქით მხოლოდ ერთ-ერთი მათგანი გააჩნდეთ. საერთაშორისო სამართლისთვის არ აქვს მნიშვნელობა, თუ რა ტიპის უმცირესობაზეა საუბარი – ეთნიკურზე, რელიგიურზე თუ ენობრივზე, რადგანაც თითოეული უმცირესობა საჭიროებს თანაბარ სტატუსსა და ეფექტურ დაცვას. სწორედ ამან განაპირობა ის ფაქტი, რომ ტერმინები „ეთნიკური“, „რელიგიური“ და „ენობრივი“ პარალელურად არის ნახსენები საერთაშორისო დოკუმენტების უმრავლესობაში და მათი მნიშვნელობა სამართლებრივი თვალსაზრისით არანაირად არ განსხვავდება.*

**სოლიდარობის გამოხატული გრძნობა, რომელიც მიმართულია საკუთარი კულტურის, ტრადიციების, რელიგიისა თუ ენის, ზოგადად თვითმყოფადობის შენარჩუნებისაკენ.** ეს კრიტერიუმი არსებითად ზემოთ უკვე ნახვასმულ თვითიდენტიფიკაციის სუბიექტურ პრინციპს ასახავს. უმცირესობის წარმომადგენლებს საკუთარი თვითმყოფადობის გამოხატვა ორნაირად შეუძლიათ. პირველ შემთხვევაში – როცა ჯგუფი ცდილობს შეინარჩუნოს საკუთარი განსხვავებული მახასიათებლები და სოლიდარობის ეს გრძნობა ვლინდება მაშინ, როცა ჯგუფი ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ახერხებს საკუთარი თვითმყოფადობის შენარჩუნებას. თვითიდენტიფიკაციის მეორე ფორმა დაკავშირებულია ისეთ გადაწყვეტილებასთან, როგორცაა უმცირესობისადმი მიკუთვნების ან არ მიკუთვნების საკითხი.

ზემოხსენებული კრიტერიუმების გათვალისწინებით შეიძლება ითქვას, რომ საერთაშორისო საზოგადოება თანხმდება იმაზე, რომ უმცირესობა საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით არის ობიექტური და სუბიექტური კრიტერიუმების კომბინაციის შედეგი. ობიექტური კრიტერიუმებიდან მთავარია განსხვავებული ენობრივი, რელიგიური, კულტურული თუ სხვა ნიშან-თვისებების ქონა, ხოლო სუბიექტური ელემენტი გამოიხატება ამ სპეციფიკური ნიშან-თვისებების, როგორც თვითმყოფადობის შემადგენელი ელემენტების შენარჩუნებისა და განვითარების სურვილში.

კონკრეტულად ეთნიკურ უმცირესობას რაც შეეხება, შეიძლება შემდეგის დამატება: ითვლება, რომ ეთნიკური ჯგუფის წევრობა მეტად ფართო სპექტრის უფლებების დაცვას მოიაზრებს. თუ ენობრივი და რელიგიური უმცირესობების კონტექსტში ძირითადად იგულისხმება შესაბამისი ენობრივი და რელიგიური უფლებების დაცვა, ეთნიკურ უმცირესობათა კონტექსტში მოიაზრება

ასევე სხვა მრავალი უფლება, რომელიც ეთნიკური ჯგუფის კულტურის მთელი რიგი ასპექტების დაცვასა და განვითარებას უკავშირდება. ეს თავისთავად გამოდინარეობს ეთნიკურობის ცნებიდან, რომელიც ზოგადად კულტურის ფართო გაგებასთან არის გაიგივებული.<sup>6</sup> ე.წ. ეროვნულ უმცირესობებს რაც შეეხება, პირველი – ფაქტიურად არ არსებობს ეროვნული უმცირესობა, რომელიც ამავდროულად ეთნიკურ ან ენობრივ უმცირესობას არ წარმოადგენს; და მეორე – ეროვნული უმცირესობის კატეგორიას კიდევ უფრო ფართო უფლებები ექნება, რომელიც დაკავშირებული იქნება არა მხოლოდ მათ კულტურასთან, არამედ ასევე მათი ეროვნული იდენტურობის დაცვასა და განვითარებასთან.

სანამ უშუალოდ ეთნიკურ უმცირესობათა დაცვის მარეგულირებელ საერთაშორისო სტანდარტებს განვიხილავთ, მოკლედ ჩამოვთვალოთ ის ძირითადი საერთაშორისო ინსტრუმენტები, რომელიც ამ სტანდარტებს მოიცავს.

### *საერთაშორისო საკანონმდებლო ბაზა*

ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების მარეგულირებელი მრავალი სამართლებრივი თუ პოლიტიკური დოკუმენტი არსებობს – კონვენციები, ჩარჩო კონვენციები, წესდებები, რეზოლუციები და სხვა. მათი უმრავლესობა, როგორც უკვე აღინიშნა, სარეკომენდაციო ხასიათს ატარებს. მეორე ჯგუფი არსებული დოკუმენტების – დაცვის საერთაშორისო სტანდარტების ჩამოყალიბებაზე არის ორიენტირებული და მხოლოდ მესამე მწირი ჯგუფი კონკრეტული სამართლებრივი ვალდებულებების მატარებელია სახელმწიფოთათვის. თუმცა, ამ ბოლო კატეგორიასთან მიმართებაშიც არსებობს პრობლემა, რომელიც სათანადო მონიტორინგისა და კონტროლის მექანიზმის არარსებობაში ვლინდება.

გაერო-ს კონტექსტში ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების მარეგულირებელი შემდეგი ძირითადი დოკუმენტების გამოყოფა შეიძლება: პირველ რიგში *ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია* (1948) მუხლი მე-2, რომელიც ადგენს ყველას თანასწორობას კანონის წინაშე მიუხედავად, მათ შორის, რასისა თუ ეროვნული წარმომავლობისა. გაერო-ს ფარგლებში ძირითად სავალდებულო მნიშვნელოვან ნორმებს ეთნიკურ უმცირესობებთან მიმართებაში ჩვენ ვპოულობთ *საერთაშორისო პაქტში სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ*, მუხლი 27-ე და ასევე მე-2, მე-14, 24-ე და 26-ე. გარდა ამისა განსაკუთრებით საყურადღებოა *დეკლარაცია ეროვნულ ან ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობათა უფლებების შესახებ*, რომელიც

<sup>6</sup> ეროვნული ან ეთნიკური, რელიგიური და ენობრივი უმცირესობების უფლებების შესახებ დეკლარაციის კომენტარი, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, 2 აპრილი 2001, პარაგრაფი მე-6.



იურიდიულად სავალდებულო არ არის, თუმცა დოკუმენტში მოცემულ ნორმათა დიდი ნაწილი ჩვეულებითი სამართლის ხასიათს ატარებს.

ევროპის საბჭოს ფარგლებში მიღებული ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების მარეგულირებელი დოკუმენტებიდან მნიშვნელოვანია *ევროპის ქარტია რეგიონალური და უმცირესობათა ენების შესახებ (1992)*, *ჩარჩო კონვენცია ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ (1995)*, *ევროპის წესდება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (1985)* და *ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციის მე-12 დამატებითი ოქმი (2002)* დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ. *ჩარჩო კონვენცია*, პირველი იურიდიულად სავალდებულო საერთაშორისო დოკუმენტია, რომელიც უმცირესობების დაცვის მიზნით იქნა მიღებული. იგი განსაზღვრავს იმ სამართლებრივ პრინციპებს, რომელთა საფუძველზეც წევრი სახელმწიფოები უზრუნველყოფენ ეროვნული<sup>7</sup> უმცირესობების დაცვას და ადგენს ისეთი უფლებების დაცვის სტანდარტს, როგორცაა თვითმყოფადობის ძირითადი ელემენტების, კულტურის, ენის, რელიგიისა და ტრადიციების შენარჩუნება და განვითარება, გამოხატვის თავისუფლება მსმედიის საშუალებების შექმნისა და გამოყენების ჩათვლით, უმცირესობის ენის კერძოდ და საჯაროდ გამოყენების უფლება, უმცირესობის ენაზე სწავლის უფლება და მრავალი სხვა.

*ევროპულ ქარტიასთან* მიმართებაში უნდა აღინიშნოს, რომ ეს დოკუმენტი მიზნად ისახავს არა ცალკეული პირების, მათ შორის ეთნიკური უმცირესობების ენობრივი უფლებების დაცვას, არამედ რეგიონალური და უმცირესობათა ენების, როგორც ევროპის საერთო კულტურული მემკვიდრეობის განყოფილი ნაწილის, გამოყენებისა და განვითარების ხელშეწყობას.<sup>8</sup> ამ მიზნის განსახორციელებლად ქარტია მოუწოდებს სახელმწიფოებს შეძლებისდაგვარად უზრუნველყონ რეგიონალური და უმცირესობათა ენების განათლების სისტემასა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში გამოყენება, აგრეთვე დასაშვები გახადონ მართლმსაჯულებისა და ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაში, ასევე საზოგადოების ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ ცხოვრებაში რეგიონალური და უმცირესობათა ენების დამკვიდრება.

ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ ქარტია არ აკისრებს კონკრეტულ სამართლებრივ ვალდებულებებს მის წევრ სახელმწიფოებს რეგიონალურ და უმცირესობათა ენების გამოყენებისა და დაცვის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების თვალსაზრისით, არამედ აძლევს საშუალებას სახელმწიფოებს

<sup>7</sup> როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ეროვნული მეტად ფართო ცნებაა და უმცირესობათა უფლებების დაცვის კონტექსტში არსებითად მოიცავს ეთნიკურ უმცირესობებს.

<sup>8</sup> *ევროპული ქარტია რეგიონალური და უმცირესობათა ენების შესახებ*, (CETS No:148, 5 ნოემბერი 1992), განმარტებითი მოხსენება, პარაგრაფი მე-10.

თითოეულ კონკრეტულ ენასთან მიმართებაში თავად განსაზღვრონ თუ რა ზომებს განახორციელებენ ისინი ენების გადარჩენისა და შენარჩუნებისთვის.

რაც შეეხება ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციას, მის ფარგლებში მეტად მნიშვნელოვანი, თუმცა მხოლოდ და მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათის დოკუმენტების მიღება მოხერხდა. მათ შორის არის, ჰაგის რეკომენდაციები ეროვნულ უმცირესობათა განათლების უფლებებთან დაკავშირებით (1996), ლუნდის რეკომენდაციები საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების ქმედით მონაწილეობასთან დაკავშირებით (1999), ოსლოს რეკომენდაციები ეროვნულ უმცირესობათა ენობრივ უფლებებთან დაკავშირებით (1998), სახელმძღვანელო პრინციპები ეროვნულ უმცირესობათა საარჩევნო პროცესში ჩართვასთან დაკავშირებით (2001), რეკომენდაციები უმცირესობათა ენების ტელეგრაფიკულ უწყებლობაში გამოყენების თაობაზე (2003) და რეკომენდაციები მართლწესრიგის დაცვის თაობაზე მრავალეროვან საზოგადოებაში (2006).

## ეთნიკურ უმცირესობათა ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები

დღეის მდგომარეობით უმცირესობათა მათ შორის ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებებსა და თავისუფლებებს ოთხ ძირითად კატეგორიად აჯგუფებენ:

1. პირველი ეხება უმცირესობათა არსებობის, მათ შორის ფიზიკური არსებობის დაცვასა და უზრუნველყოფას და ამ კატეგორიაში ძირითადად გენოციდისა და იძულებითი ასიმილაციის თავიდან აცილების მიმართულებას მოიაზრებენ;

2. მეორე კატეგორია გულისხმობს უმცირესობათა თვითმყოფადობის (იდენტურობის) დაცვასა და განვითარებას. აქ მოიაზრება, როგორც ცალკეულ ინდივიდთა უფლება მიაკუთვნონ ან არ მიაკუთვნონ თავი ამა თუ იმ უმცირესობას, ასევე უმცირესობათა უფლება დაიცვან და განავითარონ საკუთარი კოლექტიური იდენტურობა.

3. მესამე კატეგორია დისკრიმინაციის აკრძალვისა და ეფექტური თანასწორობის პრინციპებს მოიცავს და აქ იგულისხმება, როგორც სტრუქტურული და სისტემური დისკრიმინაციის, ასევე არაპირდაპირი დისკრიმინაციის აღკვეთა; და ბოლოს,

4. მეოთხე კატეგორიაში მოიაზრება საზოგადოებრივ ცხოვრებაში უმცირესობათა ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველყოფა, განსაკუთრებით უმცირესობებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

კვლევის მიზნებიდან და მოცულობიდან გამომდინარე ყურადღება ძირითად

თადად ეთნიკურ უმცირესობათა კონტექსტში ყველაზე ცენტრალურ უფლებებზე გამაზვიანდება, როგორცაა მშობლიური ენის გამოყენების უფლება პირად და საჯარო ცხოვრებაში, განათლების უფლება, თვითმყოფადობის შენარჩუნება და განვითარება კულტურული უფლებების რეალიზაციის გზით და ქვეყნის საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეფექტური მონაწილეობის მიღების უფლება. თუმცა, სანამ უშუალოდ ამ თითოეული უფლების დეტალურ ანალიზზე გადავიდოდეთ, საზი უნდა გაეხვას სამ მნიშვნელოვან გარემოებას:

პირველი, 1948 წლის *კონვენციამ გენოციდის დანაშაულის აღკვეთისა და დასჯის შესახებ* აბსოლუტური აკრძალვა დააწესა ნებისმიერ ქმედებაზე, რომელიც მიმართულია *ინტერ ალია* ეთნიკური ჯგუფის სრულ ან ნაწილობრივ განადგურებაზე. ეს აკრძალვა მოიცავს, როგორც ფიზიკურ ასევე ბიოლოგიურ განადგურებას. გენოციდის დანაშაულის სისასტიკიდან გამომდინარე აკრძალულია არა მხოლოდ გენოციდის ჩადენა, არამედ გენოციდის ჩადენისკენ მოწოდება და წაქეზება. მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ ცალკეულ შემთხვევებში გენოციდის კონტექსტში ასევე განიხილება ეთნიკური ჯგუფების იძულებითი გადაადგილება და მათი თვითმყოფადობის ელემენტების, კულტურული, რელიგიური თუ სხვა ძეგლების განადგურება. გენოციდის დანაშაული, როგორც ე.წ. საერთაშორისო დანაშაული 1948 წელს შექმნილ საერთაშორისო სისხლის სასამართლოს იურისდიქციას ექვემდებარე.<sup>9</sup>

მეორე, რასობრივი დისკრიმინაციის ასევე აბსოლუტური აკრძალვა გულისხმობს გამორჩევას, გამორიცხვას, აკრძალვას ან უპირატესობის მინიჭებას, რასაც *ინტერ ალია* განსხვავებული ეთნიკური წარმოშობა განაპირობებს და რასაც შედეგად მოჰყვება საერთაშორისო სამართალში აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების შელახვა. მნიშვნელოვანია, რომ დღეის მდგომარეობით აკრძალულია არა მხოლოდ პირდაპირი, არამედ არაპირდაპირი დისკრიმინაცია. ამ უკანასკნელში იგულისხმება, ერთი მხრივ უწყინარი სახელმწიფო პოლიტიკა თუ ქმედებები, რომელიც შედეგებისა და ეფექტების თვალსაზრისით უარყოფით გავლენას ახდენს ცალკეულ კატეგორიებზე, მათ შორის ეთნიკურ უმცირესობებზე და მათ მიერ საყოველთაოდ აღიარებული უფლებების რეალიზაციაზე.

და ბოლოს, საერთაშორისო სამართლის თანამედროვე სტანდარტის მიხედვით, უმცირესობათა უფლებების დაცვის ამოსავალ პრინციპად უნდა მივიჩნიოთ, არა მხოლოდ კანონის წინაშე თანასწორობა, არამედ უმცირესობების

<sup>9</sup> *საერთაშორისო სისხლის სასამართლოს სტატუტი*, 2187 U.N.T.S. 90, (1998), მუხლი მე-6.

მიერ უფლებებისა და თავისუფლებების ეფექტურად განხორციელებისათვის ხელის შეწყობა, პოზიტიური ზომების მიღება რეალური თანასწორობის უზრუნველყოფის მიზნით.<sup>10</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>11</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. განათლების სფეროსთან მიმართებაში უმცირესობის ენის გამოყენების საკითხი ცალკე იქნება განხილული, რაც შეეხება დანარჩენ სამ ასპექტს:

უმცირესობათა ენების სტატუსთან მიმართებაში უნდა აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო სამართალი არ ითვალისწინებს უმცირესობათა ენების სავალდებულო წესით ოფიციალურ სახელმწიფო ენად აღიარებას. *ევროპულ ქარტიაში*, მაგალითად, საუბარია მხოლოდ და მხოლოდ უმცირესობათა ენების გამოყენების კანონიერების აღიარებაზე.<sup>12</sup> ასევე, ქარტია არ მოითხოვს აბსოლუტურ თანასწორუფლებიანობას სხვადასხვა ენებს შორის. როგორც განმარტებით ბარათშია ნათქვამი, დასაშვებია სხვადასხვა ენების მიმართ განსხვავებული პოლიტიკის წარმოება. კერძოდ, სახელმწიფოს მიერ ეროვნული თუ ოფიციალური ენის გამოყენებასთან დაკავშირებით დადგენილი პრივილეგიე-

<sup>10</sup> *გაერო-ს დეკლარაცია ეროვნული, ეთნიკური, რელიგიური და ენობრივი უმცირესობების უფლებების შესახებ*, მუხლი 1.

<sup>11</sup> *ჩარჩო კონვენცია ეროვნული უმცირესობების შესახებ*, (CETS No:157, 1 თებერვალი 1995), მუხლი 42.

<sup>12</sup> *ევროპული ქარტია რეგიონალური და უმცირესობათა ენების შესახებ*, (CETS No:148, 5 ნოემბერი 1992), განმარტებითი მოხსენება, პარაგრაფი 58-ე.

ბი არ განიხილება [უმცირესობათა] ენების დისკრიმინაციად მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ იგივე არ ვრცელდება ამ უკანასკნელის სასარგებლოდ.<sup>13</sup>

ადმინისტრაციულ და სასამართლო უწყებებში ეთნიკური უმცირესობების მშობლიური ენის გამოყენების შესაძლებლობა საერთაშორისო ინსტრუმენტების თანახმად განიხილება ძირითადად იმ შემთხვევაში როდესაც (1) არსებობს რეალური პრაქტიკული საჭიროება უმცირესობის ენის გამოყენების, მაგალითად უმცირესობის მიერ სახელმწიფო ენის სათანადო არცოდნის გამო, და (2) თუ სახელმწიფო სტრუქტურებში უმცირესობის ენის გამოყენება ტერიტორიულად შემოიფარგლება იმ რეგიონით, სადაც ეთნიკური უმცირესობები კომპაქტურად არიან დასახლებულნი. *ჩარჩო კონვენციის* მე-10 მუხლი, მაგალითად, 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, რომლებიც შესაძლებელს გახდის უმცირესობის ენის გამოყენებას ამ პირებსა და ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის ურთიერთობაში.

ადმინისტრაციულ ორგანოებთან მიმართებაში დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ ეთნიკურ უმცირესობათა მშობლიურ ენაზე ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის წარმართვის შესაძლებლობა არსებითად მხოლოდ ადგილობრივი და/ან რეგიონალური ორგანოების მუშაობის ფარგლებში განიხილება, და არანაირად არ ვრცელდება სახელმწიფო ცენტრალურ ორგანოებზე.<sup>14</sup>

რაც შეეხება სასამართლოს, აქ ნაგულისხმევი მშობლიური ენის გამოყენების უფლება მნიშვნელოვნად სცილდება საყოველთაოდ აღიარებულ თარჯიმნის ყოლის უფლებას და არსებითად გულისხმობს თვით სამართალწარმოების და მასთან დაკავშირებული პროცედურების უმცირესობის ენაზე წარმართვას.<sup>15</sup>

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ეთნიკურ უმცირესობათა ენობრივ უფლებებს შორის, ცალკე გამოყოფენ მშობლიურ ენაზე მასმედიის ხელმისაწვდომობის უფლებას. ამ სფეროში მეტად ზოგად სავალდებულო ნორმებს ითვალისწინებს *ჩარჩო კონვენცია*, მუხლი მე-9 და ასევე *ევროპული ქარტია*, მუხლი მე-11. უფრო დეტალურია ეუთო-ს ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი

<sup>13</sup> *ევროპული ქარტია რეგიონალური და უმცირესობათა ენების შესახებ*, (CETS No: 148, 5 ნოემბერი 1992), განმარტებითი მოხსენება, პარაგრაფი 72-ე.

<sup>14</sup> *ევროპული ქარტია რეგიონალური და უმცირესობათა ენების შესახებ*, (CETS No: 148, 5 ნოემბერი 1992), განმარტებითი მოხსენება, პარაგრაფი 106-ე.

<sup>15</sup> *ევროპული ქარტია რეგიონალური და უმცირესობათა ენების შესახებ*, (CETS No: 148, 5 ნოემბერი 1992), მუხლი მე-9.

კომისრის მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები უმცირესობათა ენების ტელერადიომაუწყებლობაში გამოყენების თაობაზე (2003). ამ დოკუმენტის თანახმად სახელმწიფოებმა (1) უნდა შეიმუშაონ ტელერადიომაუწყებლობებში უმცირესობათა ენების გამოყენების პოლიტიკა მათი თვითმყოფადობის შენარჩუნებისა და განვითარების მიზნით, და ამავედროულად (2) ხელი უნდა შეუწყონ უმცირესობების წარმომადგენლებს ტელერადიომაუწყებლობის საკუთარ ენაზე შექმნასა და ფუნქციონირებაში.<sup>16</sup> პოლიტიკის შემუშავება უნდა მოხდეს უმცირესობათა ქმედითი მონაწილეობით საკონსულტაციო პროცესებში და შესაბამის დაწესებულებებში უმცირესობათა წარმომადგენლობის უზრუნველყოფით.

ამ კონტექსტში დამატებით ხაზგასასმელია შემდეგი გარემოება. მშობლიურ ენაზე მასმედიის ხელმისაწვდომობის უფლება მჭიდროდ უკავშირდება საყოველთაოდ აღიარებულ გამოხატვის თავისუფლებას. ამ უკანასკნელთან მიმართებაში კი, დადგენილია, რომ სახელმწიფოებს გააჩნიათ არა მხოლოდ ნეგატიური ვალდებულებები თავი შეიკავონ გამოხატვის თავისუფლების განხორციელების პროცესში ჩარევისაგან, არამედ ასევე მთელი რიგი პოზიტიური ვალდებულებებიც, რაც გულისხმობს უმცირესობებისათვის მასმედიის სახელმწიფო საშუალებების გონივრული ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას, საკუთარი იდეების გავრცელების მიზნით.

### *განათლების უფლება*

ეთნიკურ უმცირესობათა კონტექსტში განათლების უფლება გულისხმობს მშობლიური ენის სწავლების გზით ეთნიკურ უმცირესობათა კოლექტიური იდენტურობის მხარდაჭერას. დღეის მდგომარეობით შეიძლება ითქვას, რომ საერთაშორისო სტანდარტი მოითხოვს უმცირესობათა ენაზე სწავლების უზრუნველყოფას. თუმცა, უმცირესობათა უფლება მშობლიური ენის შესწავლის და/ან მშობლიურ ენაზე სწავლების მეშვეობით კოლექტიური იდენტურობის მხარდაჭერის, უნდა დაბალანსდეს უმცირესობათა ვალდებულებით, ინტეგრირება მოახდინონ საზოგადოებაში.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 27-ე მუხლის თანახმად, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრულყოფილი მონაწილეობის მიზნით უმცირესობების წარმომადგენლებს შეძლებისდაგვარად უნდა ეძლეოდეთ მშობლიურ ენაზე განათლების მიღების უფლება.

<sup>16</sup> რეკომენდაციებს უმცირესობათა ენების ტელერადიომაუწყებლობაში გამოყენების თაობაზე. ოქტომბერი 2003, პარაგრაფები მე-5 და მე-8.

ევროპის ქარტია რეგიონალური და უმცირესობათა ენების შესახებ მოითხოვს შესაბამისი კატეგორიის ენების განათლების სისტემის „ყველა საფეხურზე“ წარმოდგენას. აქ იგულისხმება, როგორც უმცირესობის ენის, როგორც ასეთის შესწავლა, ასევე თვით სასწავლო პროცესის უმცირესობის ენაზე წარმართვა.<sup>17</sup> ქარტიის პროგრამული ხასიათიდან გამომდინარე, სახელმწიფოებს ფართო დისკრეცია ენიჭებათ ზემოხსენებული პრინციპების რეალიზაციის თვალსაზრისით.

ჩარჩო კონვენცია, ასევე განასხვავებს, ერთი მხრივ, უმცირესობათა მშობლიური ენის შესწავლის უფლებას, რომელიც კონვენციის თანახმად ყველა უმცირესობისთვის გარანტირებული უნდა იყოს და, მეორე მხრივ, უმცირესობათა ენაზე განათლების მიღების უფლებას, რომელიც მაქსიმალურად უნდა იყოს უზრუნველყოფილი „სადაც ტრადიციულად ან მნიშვნელოვანი რაოდენობით ცხოვრობენ ეროვნული უმცირესობებისადმი კუთვნილი პირები და თუკი არსებობს სათანადო მოთხოვნა.“<sup>18</sup>

იდენტურ პრინციპებს ეყრდნობა ეროვნულ უმცირესობათა განათლების უფლების შესახებ ჰააგის რეკომენდაციები. მე-11 მუხლი ადგენს,

[...] რომ იდეალურ შემთხვევაში სწავლების ენა სკოლამდელ და საბავშვო ბაღების დონეზე ბავშვის მშობლიური ენაზე უნდა იყოს. სადაც კი ეს შესაძლებელია, სახელმწიფოებმა უნდა შეუქმნან მშობლებს ამ შესაძლებლობით სარგებლობის პირობები.

ჰააგის რეკომენდაციების თანახმად, ასევე სასურველია, რომ სკოლებში ზოგადი სასწავლო პროგრამა ისწავლებოდეს უმცირესობათა ენაზე. დამატებით უმცირესობის ენა უნდა ისწავლებოდეს ცალკე დისციპლინად *მუდმივ* საფუძველზე.

ეთნიკურ უმცირესობათა განათლების უფლებასთან მიმართებაში ასევე ხაზგასასმელია საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპი, რომლის თანახმადაც უმცირესობებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა შექმნან და წარმართონ საკუთარი საგანმანათლებლო დაწესებულებები.<sup>19</sup>

და ბოლოს, სახელმწიფოებს ევალებათ ხელმისაწვდომი გახადონ უმცირესობათა ენების სწავლება, რაც გულისხმობს სათანადო ფინანსური, საკადრო და სასწავლო მასალებით უზრუნველყოფის ვალდებულებას.

---

<sup>17</sup> ევროპის ქარტია რეგიონალური და უმცირესობათა ენების შესახებ, მუხლი მე-8.

<sup>18</sup> ჩარჩო კონვენცია ეროვნული უმცირესობების შესახებ, (CETS No:157) 1 თებერვალი 1995, მუხლი მე-14.

<sup>19</sup> ჩარჩო კონვენცია ეროვნული უმცირესობების შესახებ, (CETS No:157) 1 თებერვალი 1995, მუხლი მე-13.1.



## *კულტურული უფლებები სარგებლობა*

კულტურული უფლებების პატივისცემა მოითხოვს სახელმწიფოსგან, რომ მან თავი შეიკავოს ამ უფლებების განხორციელების პროცესში ჩარევისაგან და ასევე აქტიურად ხელი შეუწყოს კულტურული უფლებებით სარგებლობას. გარდა ამისა, კულტურული უფლებების უზრუნველყოფის ვალდებულება მოითხოვს სახელმწიფოსგან შესაბამისი საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული, საბიუჯეტო და სხვა ზომების გატარებას კულტურული უფლებების სრულყოფილი რეალიზაციის მიზნით. უნდა აღინიშნოს, რომ ეთნიკური უმცირესობების კონტექსტში კულტურული უფლებების რეალიზაციას მჭიდროდ უკავშირებენ ენობრივი უფლებების სათანადო დაცვას. როგორც *ვეროპული ქარტიის* განმარტებით ბარათშია ნათქვამი, რეგიონალური და უმცირესობათა ენების სწავლება არ უნდა ხორციელდებოდეს მათი კულტურული კონტექსტიდან მოწყვეტით და სახელმწიფოებმა უნდა შექმნან უმცირესობათა კულტურის შესწავლის შესაძლებლობა. მე-12 მუხლი *ვეროპული ქარტიის* ასევე მოუწოდებს სახელმწიფოებს წაახალისონ უმცირესობათა ენებთან დაკავშირებით კულტურული ინიციატივები და თვითგამოხატვის ფორმები.

კულტურული უფლებების კონტექსტში ასევე განიხილავენ, ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებას დაამყარონ და განავითარონ მშვიდობიანი ურთიერთობა საზღვარგარეთ მყოფ იმ პირებთან, რომელთაც მათ აკავშირებით საერთო ეთნიკური, კულტურული, ლინგვისტური ან რელიგიური თვითმყოფადობა ან საერთო კულტურული მემკვიდრეობა.<sup>20</sup>

უმცირესობებს უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა განავითარონ თავიანთი კულტურა. უმცირესობათა კულტურების პატივისცემისა და მხარდაჭერის შემთხვევაში უმცირესობების წარმომადგენლები სათანადოდ ინტეგრირებულად გრძნობენ თავს ამა თუ იმ სახელმწიფოში, რაც შესაბამისად სტაბილურობასა და სოციალურ ერთობას განაპირობებს.

## *საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის მიღების უფლება*

საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეთნიკურ უმცირესობათა ქმედითი მონაწილეობა მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ (1) ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს მიეცეთ საშუალება დაიცვან და განამტკიც-

<sup>20</sup> *ხარის კონვენცია ეროვნული უმცირესობების შესახებ*, (CETS No:157) 1 თებერვალი 1995, მუხლი მე-17.



ცონ საკუთარი ინტერესები და ღირებულებები, და (2) შეიქმნას პლურალისტური და ინტეგრირებული საზოგადოება, რომელიც ტოლერანტურობასა და დიალოგზე იქნება დამყარებული.<sup>21</sup>

*ჩარჩო კონვენციის მე-15 მუხლის თანახმად, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან შექმნან ყველა აუცილებელი პირობა ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების ქმედითი მონაწილეობისათვის კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში და სახელმწიფო საქმეებში, განსაკუთრებით ისეთებში, რომელიც მათ ეხება.*

ქმედითი მონაწილეობისათვის პირობების შექმნა თავისთავად გულისხმობს, რომ ასეთი მონაწილეობა ნებაყოფლობითი უნდა იყოს, ანუ იძულებით ასიმილაციას არ უნდა წარმოადგენდეს.

ამ უფლების კონტექსტში განასხვავებენ (1) ზოგადად, ეროვნულ დონეზე ქვეყნის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში უმცირესობათა მონაწილეობის საკითხს, (2) უშუალოდ უმცირესობებზე ზეგავლენის მქონე გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში უმცირესობათა მონაწილეობისაგან. ამ უკანასკნელთან მიმართებაში ხაზგასმულია, რომ უმცირესობების, მათ შორის ეთნიკური უმცირესობების, უფლება ჩაერთონ მათთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში თავიდანვე უნდა იყოს გარანტირებული.<sup>22</sup> უმცირესობების წარმომადგენლები ჩართულნი უნდა იყვნენ ადგილობრივ, ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე მათთან დაკავშირებული სტანდარტების და პოლიტიკის ფორმულირებისა და იმპლემენტაციის პროცესში.

დღეის მდგომარეობით რამდენიმე საინტერესო განვითარება მოხდა ამ სფეროში საერთაშორისო სამართლის კუთხით, რომელიც შეიძლება ითქვას, აისახა სახელმწიფოთა შემდეგ ვალდებულებებში: პირველი, სახელმწიფოებს აკისრიათ ვალდებულება უზრუნველყონ ეთნიკურ უმცირესობათა უფლება შექმნან, კანონის მოთხოვნების შესაბამისად, გაერთიანებები, მათ შორის პოლიტიკური პარტიებიც, რომელიც ამ ჯგუფების იდენტურობაზე იქნება დაფუძნებული. ამ თვალსაზრისით საინტერესოა *ეროვნულ უმცირესობათა საარჩევნო პროცესებში მონაწილეობის ხელშეწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები*. ამ დოკუმენტის თანახმად, დასაშვებია ეროვნულ უმცირესობათა პოლიტიკური პარტიების აკრძალვა, თუ ისინი საფრთხეს უქმნიან ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებას. თუმცა იქვე აღნიშნულია, რომ პარტიის აკრძალვა, რომელიც არ ისახავს მიზნად ძალადობის გამოყენებას საკუთარი ინტერესების გასატარე-

<sup>21</sup> *ეროვნულ ან ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობებს კუთვნილი პირების უფლებების შესახებ დეკლარაციის კომენტარი*, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, 2 აპრილი 2001, პარაგრაფი 35-ე.

<sup>22</sup> *ეროვნულ ან ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობებს კუთვნილი პირების უფლებების შესახებ დეკლარაციის კომენტარი*, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, 2 აპრილი 2001, პარაგრაფი 38-ე.

ბლად, დიდი ალბათობით ვერ გამართლდება ეროვნული უსაფრთხოების მოსაზრებებიდან გამომდინარე.<sup>23</sup> იდენტური პოზიცია დააფიქსირა ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლომ, რომელმაც არაერთგზის აღნიშნა, რომ გაერთიანება, რომელიც აპირებს არსებული სახელმწიფო სტრუქტურების მშვიდობიანად და დემოკრატიულად შეცვლას, არ უქმნის საფრთხეს ეროვნულ უსაფრთხოებას.<sup>24</sup> შესაბამისად, მხოლოდ ის გარემოება, რომ პოლიტიკური პარტია თუ სხვა ტიპის გაერთიანება ცდილობს უმცირესობის მობილიზაციის გზით მისი ინტერესების დაცვას, არ იძლევა მის საქმიანობაში ჩარევის საფუძველს. მეორე, ტერიტორიულად/რეგიონალურად კონცენტრირებულ ეთნიკურ უმცირესობებს (1) უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, რომ რეგიონალურ და/ან ადგილობრივ დონეზე შექმნან პოლიტიკური პარტიები. ეს პრინციპი გამომდინარეობს იქიდან, რომ კომპაქტურად დასახლებულ ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლებს შეიძლება ჰქონდეთ სურვილი შემოიფარგლონ მხოლოდ ადგილობრივ და/ან რეგიონალურ დონეზე გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ჩართულობით და შესაბამისად მხოლოდ ადგილობრივ და/ან რეგიონალურ არჩევნებში მონაწილეობით.<sup>25</sup> თუმცა ამ პრინციპის შეზღუდვას ვენეციის კომისია არ გამოიციხავს ახალ დემოკრატიებში არსებული სირთულეების გათვალისწინებით, პროპორციულობისა თუ სხვა აღიარებული კრიტერიუმების შესაბამისად;<sup>26</sup> და (2) სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ დეცენტრალიზებული ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც რეალური უფლებამოსილებით იქნება აღჭურვილი. ეს საშუალებას მისცემს ტერიტორიულად კონცენტრირებულ ეთნიკურ უმცირესობებს, ანუ არსებითად ადგილობრივ მოსახლეობას, კანონის ფარგლებში, დაარეგულირონ და მართონ საზოგადოებრივი საკითხები, რომელიც მათზე უშუალო ზეგავლენას ახდენენ.<sup>27</sup>

და ბოლოს, საერთაშორისო დოკუმენტებში, რომელიც საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში უმცირესობების ქმედით მონაწილეობას ეხება, საზგასმითაა აღნიშნული, რომ ამ ნორმებში არ იგულისხმება რაიმე ისეთ

<sup>23</sup> ეროვნულ უმცირესობათა საარჩევნო პროცესებში მონაწილეობის ხელშეწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები, იანვარი 2001, გვ.14.

<sup>24</sup> სოციალური პარტია და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ (0002137/93), პარაგრაფი 47.

<sup>25</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სახელმძღვანელო პრინციპები და განმარტებითი მოხსენება პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით: ზოგიერთი კონკრეტული საკითხი, CDL-AD(2004)007, 2005 წლის 15 მარტი, პარაგრაფი 20.

<sup>26</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სახელმძღვანელო პრინციპები და განმარტებითი მოხსენება პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით: ზოგიერთი კონკრეტული საკითხი, CDL-AD(2004)007, 2005 წლის 15 მარტი, პარაგრაფი 20.

<sup>27</sup> ევროპის ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (CETS No:122), 10 ოქტომბერი 1985.

საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება, რომელიც ეწინააღმდეგება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის, ეუთო-ს ან ევროპის საბჭოს მიზნებსა და პრინციპებს, მათ შორის სახელმწიფოთა სუვერენული თანასწორობის, ტერიტორიული მთლიანობისა და პოლიტიკური დამოუკიდებლობის პრინციპებს.

*ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების დაცვა  
კონფლიქტების თავიდან აცილების ამსახველი*

ბოლო დროს უმცირესობათა უფლებების კონტექსტში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ისეთ საკითხს, როგორცაა ეთნიკურ ნიადაგზე დაწყებული კონფლიქტები, მათ შორის შეიარაღებული კონფლიქტები. მთელი რიგი საერთაშორისო სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციები ამხვეილებენ ყურადღებას იმ გარემოებაზე, რომ ხშირად უმცირესობათა უფლებების სისტემატური და სერიოზული დარღვევა იწვევს პოლიტიკურ არასტაბილურობას და შესაბამისად კონფლიქტების დაწყების ალბათობას მნიშვნელოვნად ზრდის.

ამასთან მიმართებაში გაერო-ს ადამიანის უფლებათა უმაღლესმა კომისარმა არაერთგზის აღნიშნა, რომ აუცილებელია უმცირესობათა უფლებების დაცვის მიზნით სათანადოდ აღჭურვილი და უფლებამოსილი ეროვნული ორგანოების შექმნა, რომლებიც შესძლებენ უმცირესობების უფლებებთან დაკავშირებული პრობლემატური საკითხების დროულ იდენტიფიცირებას და შესაბამის რეაგირებას და ამ გზით კონფლიქტებს თავიდან აიცილებენ.

კიდევ ერთ მნიშვნელოვან გარემოებას უნდა გაეყვას ხაზი ამ კონტექსტში: უმცირესობათა უფლებების გონივრული და სათანადო იმპლემენტაციის პირობებში, უმცირესობების წარმომადგენლები თავს უფრო თავისუფლად და სრულყოფილად იგრძნობენ იმ სახელმწიფოში, სადაც ცხოვრობენ. ამგვარი პირობები კი შეამსუბუქებს დეზინტეგრაციის ტენდენციებს. მეტიც საზოგადოებრივი თუ პოლიტიკური ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში უმცირესობათა ეფექტური მონაწილეობა, მათ შორის მშობლიური ენების ფართო გამოყენების გზით, ხელს შეუწყობს სახელმწიფოებში პოლიტიკური და ეკონომიკური სტაბილურობის დამყარებას და გააძლიერებს ურთიერთობასა და თანამშრომლობას სხვადასხვა ხალხებსა თუ ჯგუფებს შორის.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> ევროპული ქარტია რეგიონალური და უმცირესობათა ენების, (CETS No:148, 5 ნოემბერი 1992), განმარტებითი ბარათი, პარაგრაფი მე-13; ეროვნულ ან ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობებს კუთვნილი პირების უფლებების შესახებ დეკლარაციის კომენტარი, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, 2 აპრილი 2001, პარაგრაფი მე-3.

## დასკვნა

ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების მარეგულირებელი საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზის შედეგად, რამდენიმე ძირითადი დასკვნის გაკეთება შეიძლება:

- ამ სფეროში არსებული ძირითადი დოკუმენტები არსებითად სარეკომენდაციო ხასიათისაა ან სტანდარტების დაცვაზე არის ორიენტირებული. მიუხედავად ამისა, ის მწირი შესასრულებლად სავალდებულო ნორმები საკმაოდ სრულყოფილად განსაზღვრავს იმ სამართლებრივ სივრცეს, რომლის ფარგლებშიც სახელმწიფოებმა უნდა წარმართონ ურთიერთობა მათ ტერიტორიაზე მცხოვრებ უმცირესობებთან. შესაბამისად დღეს უფრო მნიშვნელოვანია ახალი საერთაშორისო სტანდარტების შემუშავებიდან ყურადღების გადატანა უკვე არსებული საერთაშორისო სტანდარტების სათანადო ადგილობრივ იმპლემენტაციაზე.

- დღეს ცალსახად არის აღიარებული, რომ საერთაშორისო სამართალი კრძალავს არა მხოლოდ ეთნიკური თუ უმცირესობის სხვა ჯგუფის განადგურებას, არამედ მათ იძულებით ასიმილაციასაც. ამავდროულად, ინტეგრაციის გარკვეული ხარისხი არის საჭირო საზოგადოებებში, რათა სახელმწიფოებმა შესძლონ მათ ტერიტორიაზე მცხოვრები პირების უფლებების სათანადო დაცვა ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე. ინტეგრაცია გულისხმობს მთელი რიგი პოზიტიური ზომების გატარებას, როგორცაა სახელმწიფოების სავალდებულო წესით შესწავლა და მრავალი სხვა. უმცირესობათა უფლებების დაცვა ამ მიმართულებით უნდა გახდეს იმის გარანტი, რომ ინტეგრაცია არ გადაიზრდება არასასურველ ასიმილაციაში და არ შელახავს სხვადასხვა უმცირესობების თვითმყოფადობას.

- უმცირესობათა უფლებების სათანადო ადგილობრივ რეალიზაციაზე გაეროს, ევროპის საბჭოს თუ ეუთო-ს კონტექსტში არსებული მონიტორინგის და კონტროლის მექანიზმები საკმაოდ სუსტია. ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციის მე-12 დამატებითი ოქმის მიღება ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯია, თუმცა ყველაფერი დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ განვითარდება სასამართლო პრაქტიკა ამ მიმართულებით. ასევე გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ სასამართლოს სხვა მრავალი საქმის განხილვა უწევს ევროპის კონვენციის თუ სხვა დამატებითი ოქმებით გათვალისწინებული უფლებების დარღვევის ფაქტებზე, და შესაბამისად სასა-

მართლოს როლი უმცირესობებთან დაკავშირებული საქმეების განხილვის თვალსაზრისით მეტად მწირი იქნება. ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით აუცილებელია ადამიანის უფლებათა და კონკრეტულად უმცირესობათა უფლებების არსებული საერთაშორისო სამონიტორინგო მექანიზმების მნიშვნელოვანწილად გაძლიერება, რათა (1) უმცირესობების წარმომადგენლებს მიეცეთ საშუალება „გაასაჩივრონ“ საკუთარი უფლებების დარღვევა საერთაშორისო დონეზე, და (2) სახელმწიფოებზე უფრო მკაცრი კონტროლი განხორციელდეს უმცირესობათა უფლებების სფეროში ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების სათანადო შესრულების თვალსაზრისით.

- დღეს მიმდინარე მრავალ შეიარაღებულ კონფლიქტსა და ეთნიკურ დაპირისპირებას შორის კავშირი ნათელია. ეთნიკურ ნიადაგზე დაწყებული კონფლიქტების მომავალში თავიდან აცილების მიზნით აუცილებელია უმცირესობათა უფლებების დროული და, რაც მთავარია, სრულყოფილი რეალიზაცია. ამ მიზნის განსახორციელებლად კი არ კმარა სახელმწიფოების მხრიდან საერთაშორისო ვალდებულებების აღიარება. სახელმწიფოებმა უნდა შექმნან სათანადო უფლებამოსილებითი და ადამიანური და ფინანსური რესურსით აღჭურვილი ეროვნული ორგანოები, რომლებიც ადგილობრივ დონეზე უმცირესობათა უფლებების რეალიზაციის მონიტორინგს განახორციელებენ. ასევე ამ ორგანოებს უნდა შეეძლოთ უმცირესობათა პრობლემებზე დროული და კომპეტენტური რეაგირება, რაც თავისთავად ხელს შეუწყობს ეთნიკური დაპირისპირებისა და კონფლიქტების თავიდან აცილებას.