

ლუნდის რეკომენდაციები  
საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ  
ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების  
ქმედით მონაწილეობასთან დაკავშირებით  
და განმარტებითი ბარათი

სექტემბერი, 1999

ამ ბუკლეტში მოცემული ინფორმაციის გავრცელება ნებადართულია; ზემოხსენებულ შემთხვევაში გთხოვთ მიუთითოთ წყარო ანუ ამ ბუკლეტის დასახელება. ბუკლეტის ორიგინალური გამოცემა ინგლისურ ენაზე მომზადდა ინტერ-ეთნიკურ ურთიერთობათა ფონდის მიერ, ISBN 90-7598905-9. ინფორმაციისათვის გთხოვთ დაგვიკავშირდით შემდეგ მისამართზე:

პროექტების განყოფილება

ეუთო-ს უმაღლესი კომისარიატი ეროვნულ იმცირესობათა დარგში

პრინცესეგრაჰტ 22

2514 AP ჰააგა

ტელ: +31 (0) 70 312 5555

ფაქსი: +31 (0) 70 346 5213

ელ-ფოსტა: pu@hcnm.org

სარჩევი

შესავალი..... 3

ლუნდის რეკომენდაციები საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების ქმედით მონაწილეობასთან დაკავშირებით

I. ზოგადი პრინციპები.....9

II. მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში..... 10

ა. მექანიზმები ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე..... 10

ბ. არჩევნები ..... 11

გ მექანიზმები რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე..... 12

დ სათათბირო და საკონსულტაციო ორგანოები ..... 12

III. თვითმმართველობა ..... 13

ა. არატერიტორიული მექანიზმები რრორ! ოოკმარკ ნოტ დეფინედ.

ბ. ტერიტორიული მექანიზმები. რრორ! ოოკმარკ ნოტ დეფინედ.

IV. გარანტიები ..... 16

ა. კონსტიტუციური და სამართლებრივი გარანტიები..... 16

ბ. სამართლებრივი დაცვა..... 17

განმარტებითი ბარათი „ლუნდის რეკომენდაციებისათვის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების ქმედით მონაწილეობასთან დაკავშირებით“

I. ზოგადი პრინციპები..... 19

---

## ლუნდის რეკომენდაციები

---

II. მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.....	28
ა. მექანიზმები ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე .....	28
ბ. არჩევნები .....	30
გ. მექანიზმები რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე .....	34
დ. სათათბირო და საკონსულტაციო ორგანოები.....	34
III. თვითმმართველობა .....	35
ა. არატერიტორიული მექანიზმები .....	39
ბ. ტერიტორიული მექანიზმები .....	40
IV. გარანტიები .....	42
ა. კონსტიტუციური და სამართლებრივი გარანტიები .....	42
ბ. სამართლებრივი დაცვა.....	43

## შესავალი

1992 წლის ივლისში ჰელსინკში მიღებული გადაწყვეტილებით ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციამ (ეუთო) ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი კომისრის თანამდებობა დააწესა, როგორც „შეძლებისდაგვარად ადრეულ ეტაპზე კონფლიქტების თავიდან აცილების ინსტრუმენტი“. ასეთი მანდატის შექმნა, უპირველეს ყოვლისა, ყოფილ იუგოსლავიაში შექმნილმა ვითარებამ განაპირობა, რომელიც, როგორც ბევრი ვარაუდობდა, შეიძლებოდა ევროპაში სადმე სხვაგანაც გამეორებულიყო, განსაკუთრებით კი იმ ქვეყნებში, რომლებიც დემოკრატიული წესწყობილებისკენ გარდამავალ ეტაპზე იმყოფებოდნენ. ეს კი ძირს გამოუთხრიდა მშვიდობისა და კეთილდღეობის პერსპექტივებს, წლის ნოემბერში „ახალი ევროპის პარიზის ქარტიაში“ დასახეს.

1993 წლის 1 იანვარს თავისი მოვალეობების შესრულებას შეუდგა ბატონი მაქს ვან დერ სტული, რომელიც ეუთოს ეროვნულ უმცირესობათა რიგით პირველი უმაღლესი კომისარი გახდა. დაეყრდნო რა მდიდარ პირად გამოცდილებას, რომელიც მან წლების განმავლობაში შეიძინა, როგორც ნიდერლანდების პარლამენტის წევრმა და საგარეო საქმეთა მინისტრმა, ქვეყნის მუდმივმა წარმომადგენელმა გაეროში, აგრეთვე მრავალი წლის მანძილზე ადამიანის უფლებათა აქტიურმა დამცველმა, ბატონმა ვან დერ სტულმა თავისი ყურადღება, უპირველეს ყოვლისა, ევროპის ქვეყნების ცენტრალურ ხელისუფლებებსა და ეროვნულ უმცირესობებს შორის არსებულ მრავალრიცხოვან უთანხმოებებს მიაპყრო, რასაც, მისი აზრით, შეიძლებოდა დაძაბულობის შემდგომი ესკალაცია მოჰყოლოდა. დახვეწილი დიპლომატიური მეთოდების გამოყენებით, ზედმეტი ხმაურის გარეშე, ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესმა კომისარმა შეძლო ჩაბმულიყო ისეთ ქვეყნებში მიმდინარე პროცესებში, როგორებიცაა ალბანეთი, ხორვატია, ესტონეთი, უნგრეთი, ყაზახეთი, ყირგიზეთი, ლატვია, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონია, რუმინეთი, სლოვაკეთი და უკრაინა. მან ყურადღება გაამახვილა კონფლიქტურ ვითარებებზე, რომლებშიც მონაწილეობდნენ იმ ეროვნული/ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლები, რომლებიც ერთ სახელმწიფოში რიცხობრივ უმრავლესობას, ხოლო მეორეში – რიცხობრივ უმცირესობას შეადგენენ. სეთ ვითარებებში, რა თქმა უნდა, ეს ხგუფები ორივე სახელმწიფოს ხელისუფლებების

ინტერესების ობიექტად და აღნიშნულ სახელმწიფოებს შორის კონფლიქტის თუ არა, დაძაბულობის პოტენციურ წყაროდ მაინც იქცევიან ხოლმე. უნდა აღინიშნოს, რომ დაძაბულობის მსგავსმა კერებმა ბევრი რამ განსაზღვრეს ევროპის ისტორიაში.

ეროვნულ უმცირესობებთან დაკავშირებული პრობლემების გამომწვევ მიზეზთა გამორკვევისას ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი კომისარი მოქმედებს, როგორც დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი და თანამშრომლობის მოსურნე პირი. არ ფლობს რა საზედამხედველო მექანიზმებს, ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი კომისარი ვითარების ანალიზისა და კონკრეტული რეკომენდაციების ძირითად საფუძვლად იყენებს იმ საერთაშორისო სტანდარტებს, რომლებიც თითოეული სახელმწიფოს მიერაა გაზიარებული. ამასთან დაკავშირებით, უპრინაია გავისხენოთ ვაღდებულებები, რომლებიც ეუთოს ყველა მონაწილე სახელმწიფომ იკისრა, კერძოდ კი - „ადამიანური განზომილების შესახებ კონფერენციის კოპენჰაგენის 1990 წლის დოკუმენტის“ IV ნაწილში მოცემული ვაღდებულებები ეროვნულ უმცირესობებთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნაც, რომ ეუთოს წევრი ყველა სახელმწიფო ადამიანის უფლებათა და მათ შორის, უმცირესობათა უფლებების სფეროში იზიარებს გაეროს ეგიდით ნაკისრ ვაღდებულებებს; ამასთანავე, ეუთოს წევრი ქვეყნების დიდი უმრავლესობა შებოჭილია ევროპის საბჭოს სტანდარტებითაც.

ექვს წელზე მეტი ხნის ინტენსიური მუშაობის შედეგად ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესმა კომისარმა გამოკვეთა გარკვეული საკითხები და თემები, რომლებიც მისი ყურადღების მთავარ საგნად იქცა იმ ქვეყნებში, სადაც მას საქმიანობა უწევს. მათ შორისაა უმცირესობების განათლებისა და უმცირესობების ენებით სარგებლობის საკითხები, რასაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების თვითმყოფადობის შენარჩუნებისა და განვითარებისათვის. ეუთოს სივრცეში უმცირესობების შესაბამისი უფლებების ჯეროვნად და თანამიმდევრულად უზრუნველყოფის მიზნით ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესმა კომისარმა თხოვნით მიმართა „ეროვნებათაშორისი ურთიერთობების ფონდს“ – არასამთავრობო ორგანიზაციას, რომელიც 1993 წელს დაარსდა ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი კომისრის დასახმარებლად სპეციალიზებული საქმიანობის განსახორციელებლად – საერთაშორისო აღიარების მქონე ექსპერტთა ორი ჯგუფის შეკრების თაობაზე, რათა რეკომენდაციების ორი პაკეტი შეემუშავებინა: ჰააგის რეკომენდაციები ეროვნულ უმცირესობათა განათლების უფლებებთან

დაკავშირებით (1996) და ოსლოს რეკომენდაციები ეროვნულ უმცირესობათა ენობრივ უფლებებთან დაკავშირებით (1998). შემდგომში რეკომენდაციების ორივე პაკეტი მთელი რიგი ქვეყნების პოლიტიკური ხელმძღვანელობისა და კანონმდებლებისათვის სახელმძღვანელო დოკუმენტებად იქცა. ამ დოკუმენტების (სხვადასხვა ენაზე) მიღება უფასოდ შეიძლება ეროვნებათაშორისი ურთიერთობების ფონდში.

მესამე თემა, რომელიც რეგულარულად იჩენდა ხოლმე თავს ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი კომისრის საქმიანობის სფეროში, სახელმწიფოს მართვაში ეროვნული უმცირესობების ქმედითი მონაწილეობის ფორმებია. ამ საკითხში ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებში არსებული შეხედულებებისა და გამოცდილების არსში გარკვევისა და სახელმწიფოებს შორის ამ გამოცდილების ურთიერთგაზიარების მიზნით, ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესმა კომისარმა და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისმა (ODIHR) სპეციალური კონფერენცია მოიწვიეს ეუთოს წევრი ყველა ქვეყნისა და შესაბამისი საერთაშორისო ორგანიზაციების მონაწილეობით. კონფერენციას სახელწოდებით „სახელმწიფოს მმართველობა და საზოგადოების მონაწილეობა: ინტეგრაცია მრავალფეროვნების პირობებში“, შვეიცარიის კონფედერაციამ ქალაქ ლოკარნოში 1998 წლის 18-20 ოქტომბერს უმასპინძლა. კონფერენციის დასასრულს, თავმჯდომარის განცხადებაში შეაჯამდა შეხვედრაზე განხილული თემები და აღინიშნა, რომ სასურველია გადაიდგას „კონკრეტული შემდგომი ნაბიჯები, მათ შორის, კიდევ უფრო ნათლად განისაზღვროს სწორი მმართველობის კონცეფციები და მექანიზმები, რაც უმცირესობათა ქმედითი მონაწილეობით სახელმწიფოს შიგნით არსებულ განსხვავებულ ჯგუფებს შორის ფართო ინტეგრაციის საფუძველს შექმნის“. ამ მიზნით ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესმა კომისარმა თხოვნით მიმართა ეროვნებათაშორისი ურთიერთობების ფონდს, რათა რაულ ვალენბერგის სახელობის ადამიანის უფლებათა და ჰუმანიტარული სამართლის ინსტიტუტთან თანამშრომლობაში, მოეწვია საერთაშორისო აღიარების მქონე დამოუკიდებელი ექსპერტები, რომლებიც შესაბამისი საერთაშორისო ნორმების საფუძველზე სათანადო რეკომენდაციებს შეიმუშავებდნენ და შესაძლო ალტერნატივებს განსაზღვრავდნენ.

ზემოაღნიშნული ინიციატივის შედეგს წარმოადგენს ლუნდის რეკომენდაციები საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების ქმედით მონაწილეობასთან დაკავშირებით -

დოკუმენტი, რომლის სახელწოდება მომდინარეობს შვედეთის იმ ქალაქიდან, სადაც ექსპერტებმა უკანასკნელად თავი მოიყარეს და დაასრულეს აღნიშნული რეკომენდაციების შემუშავება. ექსპერტთა შორის იყვნენ იურისტები, რომელთა სპეციალიზაციის საგანია საერთაშორისო სამართლის შესაბამისი სფერო, პოლიტოლოგები, რომელთა სპეციალობას კონსტიტუციური წესრიგი და საარჩევნო სისტემები წარმოადგენს, აგრეთვე უმცირესობათა პრობლემებზე მომუშავე სოციოლოგები. სახელდობრ, რაულ ვალენბერგის სახელობის ინსტიტუტის დირექტორის, პროფესორ გუდმუნდურ ალფრედსონის თავმჯდომარეობით შემდეგი ექსპერტები შეიკრიბნენ:

პროფესორი გუდმუნდურ ალფრედსონი (ისლანდიიდან), რაულ ვალენბერგის სახელობის ადამიანის უფლებათა და ჰუმანიტარული სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი, ლუნდის უნივერსიტეტი; პროფესორი ვერნონ ბოგდანორი (ბრიტანეთიდან), ოქსფორდის უნივერსიტეტის სახელმწიფო მმართველობის კათედრის პროფესორი; პროფესორი ვინ დიმიტრიევიჩი (იუგოსლავიიდან), ბელგრადის ადამიანის უფლებათა ცენტრის დირექტორი; დოქტორი ასბიორნ ეიდუ (ნორვეგიიდან), ნორვეგიის ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტის უფროსი მეცნიერთანამშრომელი; პროფესორი იაშ გჰაი (კენიიდან), სერ იუკ პაო, საჯარო სამართლის პროფესორი, ჰონგ-კონგის უნივერსიტეტი; პროფესორი ჰერსტ ჰანემი (აშშ-დან), საერთაშორისო სამართლის პროფესორი, ფლეტჩერის სახელობის სამართლისა და დიპლომატიის ფაკულტეტი, ტაფტსის უნივერსიტეტი; ბატონი პიტერ ჰარისი (სამხრეთ აფრიკიდან), დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტის უფროსი ხელმძღვანელი; დოქტორი ჰანს-იოახიმ ჰაინცე (გერმანიიდან), ჰუმანიტარული სამართლისა და მშვიდობის სამართლებრივი ასპექტების ბოხუმის რურის უნივერსიტეტის დეკანი; პროფესორი რუთ ლაპიდოთი (ისრაელიდან), იერუსალიმის ებრაული უნივერსიტეტის საერთაშორისო სამართლის პროფესორი და ევროპულ კვლევათა ინსტიტუტის პროფესორთა საბჭოს თავმჯდომარე; პროფესორი რენ მიულერსონი (ესტონეთიდან), ლონდონის უნივერსიტეტის კინგზის კოლეჯის საერთაშორისო სამართლის კათედრის გამგე; დოქტორი შარლოტა პუფლეროვა (სლოვაკეთიდან), ფონდის „მოქალაქე და უმცირესობა/უმცირესობათა უფლებების ჯგუფი“ დირექტორი; პროფესორი სტივენ რეტნერი (აშშ-დან), ტეხასის უნივერსიტეტის საერთაშორისო სამართლის პროფესორი; დოქტორი ენდრიუ



რეინოლდსი (დიდი ბრიტანეთიდან), ნოტრ-დამის უნივერსიტეტის სახელმწიფო მმართველობის კათედრის დოცენტი; დოქტორი მიკელ სტრუბელი (ესპანეთი, დიდი ბრიტანეთი), კატალონიის პროვინციის მთავრობასთან არსებული კატალონური სოციოლინგვისტიკის ინსტიტუტის დირექტორი; პროფესორი მარკუ სუკსი (ფინეთიდან), „აბო აკადემი“ უნივერსიტეტის საჯარო სამართლის პროფესორი; პროფესორი დანილო ტიურკი (სლოვენიაიდან), ლიუბლიანის უნივერსიტეტის საერთაშორისო სამართლის პროფესორი; დოქტორი ფერნან დე ვარენი (კანადიდან), მერდოკის უნივერსიტეტის ადამიანის უფლებათა და ეთნიკური კონფლიქტების პრევენციის აზია-წყნარი ოკეანის რეგიონის ცენტრის დირექტორი და სამართლის უფროსი ლექტორი; პროფესორი რომან ვერუშევსკი (პოლონეთიდან), პოლონეთის მეცნიერებათა აკადემიის პოზნანის ადამიანის უფლებათა ცენტრის დირექტორი.

რამდენადაც უმცირესობათა უფლებების სფეროში არსებული ნორმები ადამიანის უფლებათა ნაწილს წარმოადგენს, ექსპერტთა შორის კონსულტაციების ამოსავალ წერტილად დაშვებულ იქნა პრეზუმფცია, რომ სახელმწიფოები ასრულებენ ადამიანის უფლებათა სფეროში ნაკისრ ყველა სხვა ვალდებულებას, კერძოდ კი – თავისუფლებას დისკრიმინაციისაგან. ასევე აღიარებულ იქნა, რომ ადამიანის ყველა უფლების საბოლოო მიზანს თანასწორობის პირობებში პიროვნების სრული და დამოუკიდებელი განვითარება წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, მიჩნეულ იქნა, რომ სამოქალაქო საზოგადოება უნდა იყოს ღია და მოქნილი, რათა გააერთიანოს ყველა ადამიანი, მათ შორის ისინიც, ვინც ეროვნულ უმცირესობებს მიეკუთვნება. უფრო მეტიც, რამდენადაც სწორი, დემოკრატიული მმართველობის მიზანს მთელი მოსახლეობის მოთხოვნილებებისა და ინტერესების მომსახურება წარმოადგენს, მიჩნეულ იქნა, რომ ყოველი სახელმწიფოს მთავრობა მიისწრაფვის, რომ მაქსიმალური პირობები შეუქმნას ყველას, ვიზუც მიღებული სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების შედეგები ვრცელდება, რათა მათ შეეძლოთ მონაწილეობა ამგვარი გადაწყვეტილებების შემუშავებისა და მიღების პროცესში.

უფრო ადრინდელი ჰააგისა და ოსლოს რეკომენდაციების მსგავსად, ლუნდის რეკომენდაციების დანიშნულებაა წახალისონ სახელმწიფოები და ხელი შეუწყონ მათ ისეთი კონკრეტული ზომების მიღებაში, რომლებიც შეამცირებს ეროვნულ უმცირესობებთან დაკავშირებულ დაძაბულობას და, ამგვარად, თავის წვლილს შეიტანს

## ლუნდის რეკომენდაციები

---

კონფლიქტების თავიდან აცილებაში, რაც ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი კომისრის უმთავრეს მიზანს წარმოადგენს. ლუნდის რეკომენდაციები საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების ქმედით მონაწილეობასთან დაკავშირებით შედარებით მარტივი და გასაგები ენით განმარტოს და განავითაროს ეროვნულ უმცირესობათა უფლებებისა და სხვა ნორმების შინაარსი, რომლებიც გამოიყენება იმ ვითარებებში, რომლებშიც ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი კომისარი მონაწილეობს. სტანდარტები იმგვარადაა ინტერპრეტირებული, რომ უზრუნველყოფილია სხვადასხვა ნორმის ურთიერთშეთანხმებული მოქმედების შესაძლებლობა ღია და დემოკრატიულ სახელმწიფოებში. რეკომენდაციები დაყოფილია ოთხ ქვეთავად, სადაც ოცდაოთხი რეკომენდაცია შემდეგნაირად დაჯგუფდა: ზოგადი პრინციპები, მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღებაში, თვითმმართველობა და საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქმედითი მონაწილეობის გარანტიები. კონცეფტუალური თვალსაზრისით ლუნდის რეკომენდაციები ორ ძირითად ხაზს მიჰყვება: მთლიანობაში სახელმწიფოს მმართველობაში მონაწილეობა და თვითმმართველობა გარკვეულ ადგილობრივ ან შიდაჯგუფურ საკითხებში. აქ შესაძლებელია და ცნობილიცაა მრავალი მიდგომა; ზოგ რეკომენდაციაში შემოთავაზებულია ალტერნატიული ვარიანტებიც. ყველა რეკომენდაციის ინტერპრეტირება საჭიროა პირველ ნაწილში მოცემული ზოგადი პრინციპების შესაბამისად. თითოეული რეკომენდაციის უფრო დეტალური განმარტება მოცემულია თანდართულ განმარტებით ბარათში, სადაც მითითებულია შესაბამისი კონკრეტული საერთაშორისო ნორმები.

ლუნდის რეკომენდაციები  
საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში  
ეროვნული უმცირესობების ქმედით მონაწილეობასთან  
დაკავშირებით

I. ზოგადი პრინციპები

- 1) საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების ქმედითი მონაწილეობა მშვიდობიანი და დემოკრატიული საზოგადოების აუცილებელი კომპონენტია. ევროპაში და მის ფარგლებს გარეთ არსებული გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ამგვარ მონაწილეობის ხელშეწყობის მიზნით მთავრობებს ხშირად სპეციალური ზომების მიღება მართებთ. წინამდებარე რეკომენდაციების მიზანია ხელი შეუწყოს ეროვნული უმცირესობების ჩაბმას სახელმწიფო ცხოვრებაში, მისცეს მათ საკუთარი თვითმყოფადობისა და თავისებურებების შენარჩუნების შესაძლებლობა და, ამდენად, უზრუნველყოს სახელმწიფოს სწორი მმართველობა და მთლიანობა.
- 2) წინამდებარე რეკომენდაციები ემყარება საერთაშორისო სამართლის ისეთ ფუნდამენტურ პრინციპებსა და ნორმებს, როგორებიცაა ადამიანის ღირსების პატივისცემა, თანასწორუფლებიანობა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, რამდენადაც ეს პრინციპები და ნორმები გავლენას ახდენს ეროვნული უმცირესობების უფლებებზე მონაწილეობა მიიღონ საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში და ისარგებლონ სხვა პოლიტიკური უფლებებით. სახელმწიფოები მოვალენი არიან პატივი სცენ საერთაშორისო დონეზე აღიარებულ ადამიანის უფლებებსა და კანონის უზენაესობას, რაც შემწყნარებლობის, მშვიდობისა და კეთილდღეობის პირობებში სამოქალაქო საზოგადოების ყოველმხრივი განვითარების საწინდარია.
- 3) როცა იქმნება სპეციალური ინსტიტუტები, რომელთა მიზანი საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში უმცირესობების ქმედითი მონაწილეობის უზრუნველყოფაა, რაც შეიძლება ასეთი დაწესებულებების მიერ ხელისუფლების ან პასუხისმგებლობის განხორციელებად მოიცავდეს. მათი მოვალეობაა პატივი სცენ ყველა იმ ადამიანის უფლებებს, ვისაც ეხება მათი საქმიანობა.

- 4) ეროვნულ უმცირესობას მიკუთვნების გარდა, ინდივიდების თვითიდენტიფიცირება მრავალი სხვა ფორმითაც ვლინდება. მიაკუთვნებს თუ არა თავს ესა თუ ის ინდივიდი უმცირესობას თუ უმრავლესობას, ან არცერთ მათგანს, თვით ამ ინდივიდის გადასაწყვეტია და არავის აქვს უფლება თავს მოახვიოს მას ამგვარი გადაწყვეტილება. ამასთან, არავის უნდა მიადგეს ზიანი ამგვარი არჩევანის, ან არჩევანზე უარის თქმის გამო.
- 5) როცა საქმე ეხება ამ რეკომენდაციების შესაბამისად გარკვეული ინსტიტუტებისა და პროცედურების ჩამოყალიბებას, მნიშვნელოვანია როგორც შინაარსი, ისე პროცესიც. ურთიერთდობის ატმოსფეროს შენარჩუნების მიზნით სახელისუფლო ორგანოებმაც და უმცირესობებმაც უნდა აწარმოონ დია, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულებაზე აგებული კონსულტაციები. სახელმწიფოებმა უნდა წახალისონ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები, რათა მათ ხელი შეუწყონ კულტურებს შორის ურთიერთგაგებასა და უმცირესობათა პრობლემების ასახვას.

## II. გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობა

- ა. მექანიზმები ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე
  - 6) სახელმწიფოებმა უმცირესობებისათვის უნდა უზრუნველყონ ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებაში ქმედითი მონაწილეობის შესაძლებლობა, მათ შორის, თუ საჭიროა, საგანგებო მექანიზმების შექმნის გზითაც. გარემოებათა შესაბამისად, ასეთ მექანიზმებში შეიძლება იგულისხმებოდეს:
    - ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობის საგანგებო ფორმები, მაგალითად – პარლამენტის ერთ ან ორივე პალატაში ან საპარლამენტო კომიტეტებში გარკვეული რაოდენობის ადგილების დაჯავშნის გზით; აგრეთვე, საკანონმდებლო პროცესში გარანტირებული მონაწილეობის სხვა ფორმები;
    - ოფიციალური ან არაოფიციალური შეთანხმებები ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლებისათვის მთავრობაში,
-

უზენაეს ან საკონსტიტუციო სასამართლოში, ან უფრო დაბალი ინსტანციის სასამართლოებში ადგილების და დანიშვნით სათათბირო ან სხვა მაღალი დონის ორგანოებში თანამდებობების გამოყოფის შესახებ;

- მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ უმცირესობათა ინტერესების გათვალისწინებას შესაბამისი სამინისტროების მიერ, მაგალითად, უმცირესობათა საქმეებზე პასუხისმგებელი პირების დანიშვნის, ან მუდმივმოქმედი ღირეპტივების გამოცემის გზით;
- საგანგებო ზომები სამოქალაქო სამსახურში უმცირესობათა მოსახიდად, აგრეთვე საჯარო მომსახურებების უზრუნველყოფა ეროვნული უმცირესობის ენაზე.

#### ბ. არჩევნები

- 7) ევროპაში და მის ფარგლებს გარეთ არსებული გამოცდილება ცხადყოფს საარჩევნო პროცესის დიდ მნიშვნელობას პოლიტიკურ ცხოვრებაში უმცირესობათა მონაწილეობის ხელშეწყობისათვის. სახელმწიფოები ვალდებული არიან უზრუნველყონ საჯარო საკითხების გადაწყვეტაში ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების მონაწილეობის უფლება, მათ შორის, ხმის უფლებით სარგებლობითა და ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე არჩევით თანამდებობაზე კენჭისყრაში მონაწილეობით.
- 8) პოლიტიკური პარტიების ჩამოყალიბებისა და საქმიანობის რეგულირება გაერთიანების თავისუფლების საერთაშორისო სამართლებრივ პრინციპს უნდა შეესაბამებოდეს. ეს პრინციპი მოიცავს პოლიტიკური პარტიების ჩამოყალიბების თავისუფლებას, როგორც რომელიმე ჯგუფთან იდენტურობის ნიშნით, ისე რომელიმე კონკრეტული ჯგუფის ინტერესებთან იდენტიფიცირების გარეშე.
- 9) საარჩევნო სისტემა ხელს უნდა უწყობდეს უმცირესობათა წარმომადგენლობასა და გავლენას.

## ლუნდის რეკომენდაციები

---

- უმცირესობათა კომპაქტური დასახლების ადგილებში მათი საკმარისი წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა შესაძლებელია ერთმანდატიანი ოლქების შექმნის გზით.
- უმცირესობათა წარმომადგენლობას, შესაძლოა, ხელი შეუწყოს პროპორციულმა საარჩევნო სისტემებმა, როცა საკანონმდებლო ორგანოში ამა თუ იმ პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლობა ეროვნულ არჩევნებში მის მიერ მოპოვებული ხმების შესაბამისად განისაზღვრება.
- უმცირესობათა წარმომადგენლობასა და სხვადასხვა ჯგუფებს შორის თანამშრომლობას შეიძლება ხელი შეუწყოს ზოგმა პრეფერენციულმა საარჩევნო სისტემამ, როცა ამომრჩევლები კანდიდატების რანჟირებას საკუთარი არჩევანის შესაბამისად ახდენენ.
- ხელისუფლებაში ეროვნული უმცირესობების მონაწილეობის გაზრდა შესაძლებელია საკანონმდებლო ორგანოში მოსახვედრად აუცილებელი საარჩევნო ბარიერის დაწევით.

10) საარჩევნო ოლქების საზღვრები ისე უნდა დადგინდეს, რომ ამით ხელი შეეწყოს უმცირესობების სამართლიან წარმომადგენლობას.

### გ. მექანიზმები რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე

11) რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების მონაწილეობის ხელშესაწყობად სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ ისეთი ზომები, რომლებიც ზემოთ აღინიშნა ცენტრალურ ხელისუფლებასთან მიმართებით (იხ. პუნქტები 6-10). რეგიონული და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების სტრუქტურა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი თავისი გამჭვირვალეობითა და მისაწვდომობით ხელს უნდა უწყობდეს მასში ეროვნული უმცირესობების მონაწილეობას.

### დ. სათათბირო და საკონსულტაციო ორგანოები

12) შესაბამისი ინსტიტუციური სისტემის ფარგლებში სახელმწიფოებმა უნდა შექმნან სათათბირო ან საკონსულტაციო

ორგანოები, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ეროვნულ უმცირესობებს შორის დიალოგის გამართვას მოემსახურება. ამგვარ ორგანოებში მოიაზრება საგანგებო დანიშნულების კომიტეტები ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა საბინაო და მიწის საკითხები, განათლება, ენა და კულტურა. ამ ორგანოების შემადგენლობა მათივე მიზანს უნდა შეესაბამებოდეს და ხელს უნდა უწყობდეს უმცირესობათა ინტერესების უფრო ქმედით გამოვლენასა და დაკმაყოფილებას.

- 13) ამ ორგანოებს უნდა შეეძლოთ გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანოების წინაშე საკითხების დასმა, რეკომენდაციების მომზადება, საკანონმდებლო და სხვაგვარი ინიციატივების წარდგენა, მიმდინარე მოვლენებზე თვალყურის დევნება და მთავრობის მიერ შემოთავაზებულ ისეთი გადაწყვეტილებების პროექტებზე თვალსაზრისის გამოხატვა, რომლებსაც შეუძლიათ პირდაპირი ან არაპირდაპირი გავლენა იქონიონ უმცირესობებზე. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებმა რეგულარულად უნდა აწარმოონ კონსულტაციები ამ ორგანოებთან ყველა იმ საკითხის თაობაზე, რომლებიც უმცირესობებთან დაკავშირებულ კანონმდებლობასა თუ ადმინისტრაციულ ზომებს ეხება, რაც ხელს შეუწყობს როგორც უმცირესობების ინტერესების დაკმაყოფილებას, ისე ნდობის ატმოსფეროს ჩამოყალიბებას. ამ ორგანოების ეფექტურად ფუნქციონირება მოითხოვს მათთვის სათანადო რესურსების გამოყოფას.

### III. თვითმმართველობა

- 14) საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში უმცირესობების ქმედითი მონაწილეობისათვის შეიძლება საჭირო გახდეს თვითმმართველობის არატერიტორიული ან ტერიტორიული მექანიზმების, ან ორივე მათგანის კომბინაციის შექმნა. სახელმწიფოებმა ამისათვის სათანადო რესურსები უნდა გამოყოფონ.
- 15) ამგვარი მექანიზმების წარმატებული ამოქმედებისათვის აუცილებელია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებმაც და უმცირესობებმაც აღიარონ მმართველობის გარკვეულ სფეროებში ცენტრალიზებული და ერთგვაროვანი

გადაწყვეტილებების აუცილებლობა, ისევე, როგორც სხვა სფეროებში მრავალფეროვნების შენარჩუნების უპირატესობა.

- ფუნქციები, რომლებიც, ჩვეულებრივ, ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობას მიეკუთვნება, შემდეგია: თავდაცვა, საგარეო საქმეები, საიმიგრაციო და საბაჟო რეჟიმები, მაკროეკონომიკური და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა.
- სხვა ფუნქციები, რომელნიც ქვემოთ იქნება მოყვანილი, შეიძლება უმცირესობების ან ტერიტორიული ადმინისტრაციების გამგებლობას, ან ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთობლივ კომპეტენციას მიეკუთვნოს.
- ფუნქციები შეიძლება განაწილდეს ასიმეტრიულად, ერთსა და იმავე სახელმწიფოში სხვადასხვა უმცირესობის მდგომარეობის შესაბამისად.

16) თვითმმართველობის ორგანოები, არატერიტორიული თუ ტერიტორიული პრინციპით მოწყობილი, დემოკრატიულ პრინციპებს უნდა ეფუძნებოდნენ, რათა რეალურად ასახონ მოსახლეობის შესაბამისი ნაწილის შეხედულებები.

ა. არატერიტორიული მექანიზმები

17) მმართველობის არატერიტორიული ფორმები ხელს უწყობენ ეროვნული უმცირესობების თვითმყოფადობისა და კულტურის შენარჩუნება-განვითარებას.

18) საკითხებს, რომლებიც ყველაზე უკეთ შეიძლება მოგვარდეს ამგვარი მექანიზმების მეშვეობით, მიეკუთვნება განათლება, კულტურა, უმცირესობის ენით სარგებლობა, რელიგია და სხვა სფეროები, რომლებსაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ეროვნული უმცირესობების თვითმყოფადობისა და ცხოვრების წესის შენარჩუნებაში.

- ცალკეულ ინდივიდებსა და ჯგუფებს, მათი სურვილისამებრ, უფლება აქვთ ისარგებლონ თავისი სახელეობით უმცირესობის ენაზე და მიაღწიონ ასეთი სახელების ოფიციალურ აღიარებას.



- იმის გათვალისწინებით, რომ საგანმანათლებლო სტანდარტების დადგენა სახელმწიფო ორგანოების კომპეტენციას შეადგენს, უმცირესობათა დაწესებულებებს შეუძლიათ თავად დაადგინონ მათი ენების, კულტურის, ან ორივეს სასწავლო პროგრამები.
- უმცირესობებს შეუძლიათ დაადგინონ და ისარგებლონ საკუთარი სიმბოლოებითა და კულტურული თვითგამოხატვის სხვა ფორმებით.

ბ. ტერიტორიული მექანიზმები

19) ყოველ დემოკრატიულ სახელმწიფოს აქვს მმართველობის საკუთარი ორგანიზაცია სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეზე. ევროპაში და მის ფარგლებს გარეთ დაგროვილი გამოცდილება ცხადყოფს, თუ რაოდენ სასარგებლოა გარკვეული საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ფუნქციების გადაცემა ცენტრალურიდან რეგიონული ხელისუფლების დონეზე, რაც არ შემოიფარგლება მხოლოდ ცენტრალური სახელმწიფო აპარატის დეცენტრალიზაციითა და დედაქალაქიდან რეგიონულ ან ადგილობრივ სამსახურებზე ადმინისტრაციის გადანაწილებით. სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე სახელმწიფოებმა სათანადო ყურადღება უნდა მიაქციონ ხელისუფლების ტერიტორიული პრინციპით დანაწილების ასეთ შესაძლებლობას, თვითმმართველობის კონკრეტული ფუნქციების ჩათვლით, განსაკუთრებით კი იქ, სადაც ამით გაიზრდება უმცირესობათა შესაძლებლობები ისეთი საკითხების დამოუკიდებლად გადაწყვეტაში, რომლებიც უშუალოდ მათ ეხება.

20) ადგილობრივმა, რეგიონულმა ან ავტონომიურმა ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა, რომლებიც ეროვნული უმცირესობების სპეციფიური ისტორიული და ტერიტორიული მდგომარეობის შესაბამისად ჩამოყალიბდა, ამ უმცირესობების პრობლემების უფრო ეფექტურად გადაწყვეტის მიზნით შეიძლება განახორციელონ რიგი ფუნქციებისა.

- ფუნქციები, რომლებზეც ასეთ ადმინისტრაციულ ორგანოებს წარმატებით გადაეცათ უპირატესი ან უმეტესი კომპეტენცია, მოიცავს ისეთ სფეროებს, როგორებიცაა განათლება, კულტურა, უმცირესობის ენით სარგებლობა, გარემოს დაცვა, ადგილობრივი დაგეგმვა, ბუნებრივი რესურსები,

ეკონომიკური განვითარება, წესრიგის დაცვა ადგილებზე, აგრეთვე, საბინაო საკითხები, ჯანდაცვა და სხვა სახის სოციალური მომსახურება.

- ფუნქციები, რომლებიც ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლებების ერთობლივ კომპეტენციას მიეკუთვნება, მოიცავს გადასახადებს, მართლმსაჯულების განხორციელებას, ტურიზმსა და ტრანსპორტს.

21) ადგილობრივი, რეგიონული და ავტონომიური ხელისუფლების ორგანოებმა პატივი უნდა სცენ და დაიცვან ყველა ინდივიდის უფლებები, მათ შორის ნებისმიერი უმცირესობების უფლებები, რომელიც მათ იურისდიქციას ექვემდებარება.

#### IV. გარანტიები

##### ა. კონსტიტუციური და სამართლებრივი გარანტიები

22) თვითმმართველობის მექანიზმები კანონით უნდა იყოს დადგენილი და, ჩვეულებრივ, არ უნდა ექვემდებარებოდეს ისეთი სახით ცვლილების შეტანი მეთოდს, რომელიც ზოგად კანონმდებლობაში ცვლილებათა შეტანისას გამოიყენება. გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში უმცირესობათა მონაწილეობის ხელშემწყობი მექანიზმები შეიძლება განისაზღვროს კანონით ან სხვა სათანადო საშუალებებით.

- კონსტიტუციური ნორმების და მექანიზმების შეცვლა ან გადასინჯვა, ჩვეულებრივ, კანონმდებელთა ან საერთოეროვნული თანხმობის უფრო მაღალ ხარისხს მოითხოვს.
- კანონმდებლობით დადგენილი თვითმმართველობის მექანიზმების შეცვლა ხშირად მოითხოვს კვალიფიციური უმრავლესობის მხარდაჭერას უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში, ავტონომიური ხელისუფლების ორგანოებში ან ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობით ორგანოებში, ანდა ერთშიც და მეორეშიც.

- თვითმმართველობისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში უმცირესობათა მონაწილეობის მექანიზმების პერიოდული განხილვა, დაგროვილი გამოცდილებისა და ახალ გარემოებათა გათვალისწინებით, შეიძლება სასარგებლო იყოს ამ მექანიზმებში ცვლილებების შეტანის მიზანშეწონილობის დასადგენად.

23) განსახილველია ისეთი დროებითი ან ეტაპობრივი მექანიზმები, რომელიც მონაწილეობის ახალი ფორმების გამოცდა-განვითარების შესაძლებლობას იძლევა. ამგვარი მექანიზმების განსახილველი ვადით შემოღება შეიძლება საკანონმდებლო ან არაფორმალური წესით. მათი მოქმედების ვადის გაგრძელება, შეცვლა თუ შეწყვეტა მიღებულ შედეგზეა დამოკიდებული.

ბ. სამართლებრივი დაცვა

24) საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების ქმედითი მონაწილეობა კონფლიქტების თავიდან აცილებისა და დავების მოგვარების მიზნით საკონსულტაციო მექანიზმების არსებობას, აგრეთვე, საჭიროების შემთხვევაში, საგანგებო ან ალტერნატიული მექანიზმების შექმნის შესაძლებლობასაც მოითხოვს. ასეთებია:

- კონფლიქტების სასამართლო წესით მოგვარება, კერძოდ, კანონმდებლობასა და ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებზე სასამართლო ზედამხედველობა, რაც სახელმწიფოში დამოუკიდებელი, ხელმისაწვდომი და მიუკერძოებელი სასამართლო ხელისუფლების არსებობასა და მისი გადაწყვეტილებების მიმართ პატივისცემას მოითხოვს; და
- დავების მოგვარების დამატებითი მექანიზმები, როგორებიცაა მოლაპარაკებები, ფაქტების დადგენა, შუამავლობა, არბიტრაჟი, ეროვნულ უმცირესობათა საკითხებში ომბუდსმენის ინსტიტუტი, აგრეთვე, საგანგებო კომისიები, რომლებსაც შეეძლებათ მმართველობასთან დაკავშირებული საჩივრების მიღება, განხილვა და გადაწყვეტილებების მიღება.



განმარტებითი ბარათი  
ლუნდის რეკომენდაციებისათვის საზოგადოებრივ-  
პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების  
ქმედით მონაწილეობასთან დაკავშირებით

I. ზოგადი პრინციპები

- 1) როგორც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წესდება (ქვემოთ - „გაეროს წესდება“), ისე ეუთო/ეუთოს ფუძემდებლური დოკუმენტები მიმართულია საერთაშორისო მშვიდობისა და უშიშროების დაცვისა და განმტკიცებისაკენ თანასწორ, სუვერენულ სახელმწიფოებს შორის მეგობრული ურთიერთობებისა და თანამშრომლობის განვითარების გზით. ამასთან, იგულისხმება, რომ ეს სახელმწიფოები პატივს სცემენ ადამიანის უფლებებს, მათ შორის უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების უფლებებს. მართლაც, ისტორია ადასტურებს, რომ ადამიანის უფლებების, მათ შორის უმცირესობათა უფლებების უგულვებელყოფას, შეუძლია ძირი გამოუთხაროს სახელმწიფოს სტაბილურობას და უარყოფითი გავლენა იქონიოს სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობაზე, რაც საფრთხეს შეუქმნის საერთაშორისო მშვიდობასა და უსაფრთხოებას.

1975 წლის ჰელსინკის საბოლოო აქტის დეკალოგის VII პრინციპით დაწყებული, ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოები მუდამ ხაზგასმით მიუთითებდნენ ძირეული ხასიათის კავშირზე, რომელიც ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების კანონიერი ინტერესების პატივისცემასა და მშვიდობისა და სტაბილურობის შენარჩუნებას შორის არსებობს. მითითებები ასეთ კავშირზე გამუდმებით მეორდებოდა შემდგომში მიღებულ ფუძემდებლური ხასიათის დოკუმენტებშიც, როგორებიცაა: 1983 წლის მადრიდის დასკვნითი დოკუმენტი (მე-15 პრინციპი), 1989 წლის ვენის დასკვნითი დოკუმენტი (მე-18 და მე-19 პრინციპები) და 1990 წლის ახალი ევროპისათვის პარიზის ქარტია, აგრეთვე, უმაღლეს დონეზე მიღებული შემდგომი დოკუმენტები, მაგალითად: 1992 წლის ჰელსინკის დოკუმენტი (ნაწილი IV, პუნქტი 24) და 1996 წლის ლისაბონის დოკუმენტი (ნაწილი I, ლისაბონის დეკლარაცია ოცდამეერთე საუკუნის ევროპისათვის უსაფრთხოების საყოველთაო და ყოვლისმომცველი მოდელის

შესახებ, პუნქტი 2). გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ღონეზე კავშირი უმცირესობათა უფლებების დაცვა-განმტკიცებასა და უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის შენარჩუნებას შორის, სხვა დოკუმენტებთან ერთად, განცხადებულია ეროვნულ ან ეთნიკურ, რელიგიურ და ენობრივ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების უფლებათა შესახებ გაეროს 1992 წლის დეკლარაციის (ქვემოთ „გაეროს დეკლარაცია უმცირესობათა შესახებ“) პრეამბულაში. გარდა ამისა, ახალი ევროპისათვის პარიზის ქარტიის მიღებით ეუთოს მონაწილე ყველა ქვეყანამ დემოკრატიული მმართველობის პრინციპების ერთგულეობაც დაადასტურა.

უმცირესობებს მიკუთვნებული პირებისათვის ადამიანის უფლებების თანასწორუფლებიანი განხორციელებისათვის ყოველმხრივი შესაძლებლობების შექმნა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მათ ქმედით მონაწილეობასაც გულისხმობს, რაც განსაკუთრებით ისეთ გადაწყვეტილებებს ეხება, რომლებსაც უშუალო გავლენის მოხდენა შეუძლია ამ უმცირესობებზე. მიუხედავად იმისა, რომ, შესაძლოა, ვითარებები ძლიერ განსხვავდებოდეს და ჩვეულებრივი დემოკრატიული პროცედურა შეიძლება სრულიად საკმარისი აღმოჩნდეს უმცირესობათა მოთხოვნილებებისა და მისწრაფებების დასაკმაყოფილებლად, გამოცდილება იმასაც ცხადყოფს, რომ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში უმცირესობათა ქმედითი მონაწილეობა ხშირად საგანგებო ზომებს მოითხოვს. ქვემოთხაზოვლილი საერთაშორისო ნორმები ავალდებულებს სახელმწიფოებს ასეთ სიტუაციებში შემდგენაირად იმოქმედონ: ადამიანური განზომილების შესახებ კოპენჰაგენის შეხვედრის დოკუმენტის (1990) (ქვემოთ „კოპენჰაგენის დოკუმენტი“) 35-ე პუნქტის თანახმად, ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოები „პატივს სცემენ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების უფლებას ქმედითი მინაწილეობა მიიღონ საჯარო საქმეებში, მათ შორის ისეთ საქმეებში, რომლებიც ამ უმცირესობების თვითმყოფადობის დაცვასა და წახალისებას ეხება“; 1992 წლის გაეროს დეკლარაცია უმცირესობების შესახებ მე-2 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებში აცხადებს, რომ „უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებს უფლება აქვთ ქმედითი მონაწილეობა მიიღონ [...] საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში“ და „უფლება აქვთ ქმედითი მონაწილეობა მიიღონ ეროვნულ და, თუ საჭიროა, რეგიონულ ღონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, თუ

ეს ეხება უმცირესობებს, რომლებსაც ისინი მიეკუთვნებიან, ან რეგიონებს, სადაც ისინი ცხოვრობენ“; ევროპის საბჭოს მიერ 1994 წელს მიღებული დოკუმენტის - ჩარჩო კონვენცია ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ (ქვემოთ „ჩარჩო კონვენცია“), - მე-15 მუხლის თანახმად, წევრი სახელმწიფოები „ვალდებული არიან შექმნან ყველა აუცილებელი პირობა, ეროვნულ უმცირესობებს მიეკუთვნებული პირების ქმედითი მონაწილეობისათვის კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში და საჯარო საქმეებში, განსაკუთრებით ისეთებში, რომლებიც მათ ეხება“.

ქმედითი მონაწილეობისათვის პირობების შექმნა თავისთავად გულისხმობს, რომ ასეთი მონაწილეობა ნებაყოფილობითი უნდა იყოს. მართლაც, სოციალ-პოლიტიკური ინტეგრაციის ძირეული იდეა სრულიად განსხვავდება იმ პროცესებისა და მათი შედეგებისაგან, რომლებიც იძულებით ასიმილაციას წარმოადგენს, რის შესახებაც გვაფრთხილებს ჩარჩო კონვენციის მე-5 მუხლი. უმცირესობებს მიეკუთვნებული პირების მისწრაფება მათი სამართლიანი ინტერესების დაკმაყოფილებისკენ მხოლოდ ნებაყოფლობითობის საფუძველზე შეიძლება იყოს მშვიდობიანი და მხოლოდ ასეთ პროცესს შეუძლია გამოიღოს ოპტიმალური შედეგები სახელმწიფო პოლიტიკისა და კანონშემოქმედების სფეროში. ამგვარად, საყოველთაო აქტიურ მონაწილეობაზე დაფუძნებული პროცესები სწორი მმართველობის მიზანს ემსახურება, რადგანაც ეხმიანება მთელი მოსახლეობის ინტერესებს – ყოველ ცალკეულ ინტერესს სახელმწიფო ცხოვრების ერთიან ქსოვილში აერთიანებს, რითაც, საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოს მთლიანობის განმტკიცებას ემსახურება. საერთაშორისო ნორმებში, რომლებიც საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში უმცირესობების ქმედით მონაწილეობას ეხება, საზგასმით აღნიშნულია, რომ ამ ნორმებში არ იგულისხმება რაიმე ისეთ საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება, რომელიც ეწინააღმდეგება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის, ეუთოს, ან ევროპის საბჭოს მიზნებსა და პრინციპებს, მათ შორის სახელმწიფოთა სუვერენული თანასწორობის, ტერიტორიული მთლიანობისა და პოლიტიკური დამოუკიდებლობის პრინციპებს (იხ. კოპენჰაგენის დოკუმენტის 37-ე პუნქტი, უმცირესობათა შესახებ გაეროს დეკლარაციის მე-8 მუხლის მე-4 პუნქტი და ჩარჩო კონვენციის პრეამბულა).

- 2) 1992 წლის ჰელსინკის დოკუმენტის IV ნაწილის 25-ე პუნქტის სულისკვეთების შესაბამისად, წინამდებარე რეკომენდაციები შესაფერის ვალდებულებებზეა აგებული, რამდენადაც ისინი ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს უხსნის სხვა გზებს ყველა იმ ვალდებულების უფრო ეფექტურად აღსასრულებლად, რომლებიც მათ იკისრეს, როგორც ეუთო-ის მონაწილეებმა, მათ შორის იმ ვალდებულებებისა, რომლებიც ეროვნული უმცირესობების დაცვას და მათი ეთნიკური, კულტურული, ენობრივი და რელიგიური თვითმყოფადობის ხელშეწყობისათვის პირობების შექმნას ეხება“.

გაეროს წესდების პირველი მუხლის მე-3 პუნქტში ნათქვამია, რომ ორგანიზაციის ერთ-ერთი მიზანია „საერთაშორისო თანამშრომლობის მიღწევა ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული ან ჰუმანიტარული ხასიათის საერთაშორისო პრობლემების გადაწყვეტაში, აგრეთვე, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა პატივისცემის ხელშეწყობა და წახალისება განურჩევლად რასისა, სქესისა, ენისა ან სარწმუნოებისა“ და, როგორც შემდგომში 55-ე მუხლის „გ“ პუნქტი აზუსტებს, ხელი შეუწყოს „ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების მიმართ საყოველთაო პატივისცემას და მათ უზრუნველყოფას ყველასათვის, განურჩევლად რასისა, სქესისა, ენისა ან სარწმუნოებისა“. წესდება ეფუძნება იმ მჭიდრო ურთიერთკავშირს, რომელიც არსებობს ადამიანის უფლებების მიმართ პატივისცემასა და საერთაშორისო მშვიდობასა და უსაფრთხოებას შორის; ადამიანის ღირსების ფუნდამენტური მნიშვნელობის შესახებ საუბარია, აგრეთვე, გაერო-ს 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის პირველ მუხლში და ისეთი დოკუმენტების პრეამბულებებში, როგორებიცაა საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (1966), საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ (1966) და საერთაშორისო კონვენცია ყველა ფორმის რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ (1965). ეს ღირსება თანაბრად ვრცელდება უკლებლივ ყველა ადამიანზე და მას თან ახლავს თანასწორი და განუყოფელი უფლებები.

თანაბარი ღირსებისა და განუყოფელი უფლებების იდეიდან გამომდინარეობს დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპი,



რომელიც ადამიანის უფლებებისადმი მიძღვნილ პრაქტიკულად ყველა საერთაშორისო აქტშია ასახული. მათ შორის აღსანიშნავია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-2 მუხლი, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-2 და 26-ე მუხლები, და ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-2 მუხლი. საერთაშორისო კონვენცია ყველა ფორმის რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ პირველ მუხლში აცხადებს, რომ ეს დოკუმენტი კრძალავს დისკრიმინაციას ისეთი ნიშნების საფუძველზეც, როგორებიცაა „შტამომავლობა ან ეროვნული ან ეთნიკური წარმომავლობა“. 1950 წლის ევროპული კონვენცია ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ (ქვემოთ „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია“) მე-14 მუხლით ასევე არაორაზროვნად განაგრძობს დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპს „ეროვნული ან სოციალური წარმომავლობის, [ან] ეროვნული უმცირესობისადმი კუთვნილების“ ნიშნით ყველა იმ შემთხვევისათვის, როცა საქმე ეხება კონვენციის მიერ უზრუნველყოფილ უფლებებსა და თავისუფლებებს. ყველა ეს დებულება თუ პრინციპი ეუთოს წევრი ქვეყნების უმრავლესობის კონსტიტუციებშიც არის ასახული.

რამდენადაც ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებს აქვთ საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქმედითი მონაწილეობის უფლება, მათ უნდა შეეძლოთ ამ უფლებით სარგებლობა ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე, რაც აღნიშნულია კოპენჰაგენის დოკუმენტის 31-ე მუხლში, ხარჩო კონვენციის მე-4 მუხლში და უმცირესობათა შესახებ გაეროს დეკლარაციის მე-4 მუხლის პირველ პუნქტში. ამასთანავე, ხარჩო კონვენციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, თანაბარი ღირსების იდეა სცილდება დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპს და მოითხოვს „სრულ და რეალურ თანასწორობას ეროვნულ უმცირესობას მიკუთვნებულ პირებსა და უმრავლესობას მიკუთვნებულ პირებს შორის“, რისთვისაც სახელმწიფოებმა უნდა „მიიღონ, როცა ეს საჭიროა, სათანადო ზომები... პოლიტიკური... ცხოვრების... ყველა სფეროში“ და, ამასთან დაკავშირებით, „ისინი ვალდებული არიან სათანადო ანგარიში გაუწიონ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების განსაკუთრებულ მდგომარეობას“.

რეკომენდაციაში ხაზგასმული კავშირი ადამიანის უფლებათა მიმართ პატივისცემასა და სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობას შორის „ეფექტური პოლიტიკური დემოკრატიის“ აუცილებლობაზე მიუთითებს, რაც, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პრეამბულის თანახმად, მჭიდრო კავშირშია მთელ მსოფლიოში სამართლიანობისა და მშვიდობის დამკვიდრებასთან. ამასთანავე, ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებმა ახალი ევროპისათვის პარიზის ქარტიაში დაადასტურეს, რომ დემოკრატიული მმართველობა, ადამიანის უფლებების მიმართ პატივისცემის ჩათვლით, კეთილდღეობის საფუძველს წარმოადგენს.

- 3) საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეროვნული უმცირესობების ქმედითი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად სპეციალური დაწესებულებების შექმნა სხვების უფლებების ხარჯზე არ უნდა მოხდეს. ადამიანის ყველა უფლება მუდამ უნდა იყოს დაცული, მათ შორის ისეთი დაწესებულებების მიერაც, რომელთაც სახელმწიფოსგან აქვთ დელეგირებული გარკვეული უფლებამოსილებები. კოპენჰაგენის დოკუმენტის 33-ე პუნქტის თანახმად, როცა მონაწილე სახელმწიფოები მიმართავენ ისეთ ზომებს, რომლებიც აუცილებელია ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების თვითმყოფადობის დასაცავად, „ნებისმიერი ასეთი ზომა უნდა შეესაბამებოდეს მოცემული მონაწილე სახელმწიფოს სხვა მოქალაქეების დისკრიმინაციის დაუშვებლობისა და თანასწორობის პრინციპებს“. ამას გარდა, კოპენჰაგენის დოკუმენტი 38-ე მუხლში იმასაც მიუთითებს, რომ ეუთოს „მონაწილე სახელმწიფოები, ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების უფლებების დაცვისა და ხელშეწყობისკენ მიმართულ ძალისხმევაში, სრულად სცემენ პატივს თავის ვალდებულებებს, რომლებიც მათ ადამიანის უფლებათა სფეროში არსებული კონვენციებისა და სხვა შესაბამისი საერთაშორისო აქტების საფუძველზე აქვთ ნაკისრი“. მსგავს დებულებას შეიცავს ჩარჩო კონვენციის მე-20 მუხლიც: „სარგებლობს რა იმ უფლებებითა და თავისუფლებებით, რომლებიც წინამდებარე ჩარჩო კონვენციის პრინციპებიდან გამომდინარეობს, რომელიმე ეროვნულ უმცირესობას მიკუთვნებული ნებისმიერი პირი ვალდებულია, პატივი სცეს ეროვნულ კანონმდებლობასა და სხვათა უფლებებს, კერძოდ, იმ პირების უფლებებს, რომლებიც უმრავლესობას ან რომელიმე სხვა ეროვნულ უმცირესობას მიეკუთვნებიან“.

ნათქვამი, კერძოდ, ეხება იმ შემთხვევებს, როცა საქმე გვაქვს „უმცირესობასთან უმცირესობაში“, განსაკუთრებით კი ტერიტორიულ კონტექსტში (იხ. ქვემოთ მე-16 და 21-ე რეკომენდაციები). აქვე იგულისხმება პატივისცემა ქალთა უფლებების მიმართაც, მათ შორის დისკრიმინაციისგან თავისუფლებისადმი „ქვეყნის პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში“, როგორც ამას 1979 წლის ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის მე-7 მუხლი ითვალისწინებს.

- 4) უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების თვითიდენტიფიცირების პრინციპი რამდენიმე ამოსავალ დებულებას ეფუძნება. კოპენჰაგენის დოკუმენტის 32-ე პუნქტი აცხადებს, რომ „რომელიმე ეროვნული უმცირესობისადმი მიკუთვნება პირის ინდივიდუალურ არჩევანზეა დამოკიდებული და ამგვარ არჩევანს არ შეიძლება მოჰყვეს ამ პირისთვის რაიმე სახის უარყოფითი შედეგები“. ამგვარადვე, ჩარჩო კონვენციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი აცხადებს, რომ „ნებისმიერ პირს, რომელიც რომელიმე ეროვნულ უმცირესობას მიეკუთვნება, უფლება აქვს თავისუფლად აირჩიოს, უნდა იყოს თუ არ უნდა იყოს მიჩნეული ამ უმცირესობის წარმომადგენლად და ასეთი არჩევანი ან ასეთ არჩევანთან დაკავშირებული რაიმე უფლებით სარგებლობა არ შეიძლება იწვევდეს მისთვის რაიმე უარყოფით შედეგს“. უმცირესობების შესახებ გაეროს დეკლარაციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი ასევე კრძალვას ყოველგვარი უარყოფითი შედეგის დადგომას, რომელიც შეიძლება განიცადოს „რომელიმე უცმირესობას მიკუთვნებულმა პირმა ამ დეკლარაციაში მითითებული უფლებებით სარგებლობის ან არსარგებლობის შედეგად“.

ინდივიდის თვითმყოფადობისა და თავისუფლების მიმართ პატივისცემის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, რომ ინდივიდს ჰქონდეს თავისუფალი არჩევანი საკუთარი თავის იდენტიფიცირებისას. ინდივიდს, შესაძლოა, რამდენიმე სახის თვითშეგნება გააჩნდეს არა მხოლოდ პირად, არამედ საზოგადოებრივ ცხოვრებაშიც. მართლაც, ღია ტიპის საზოგადოებებში, სადაც ადამიანებისა და იდეების მოძრაობა სულ უფრო მზარდია, ბევრ ინდივიდს მრავალი სხვადასხვა სახის თვითშეგნება ახასიათებს, რომლებიც შეიძლება ერთმანეთს ემთხვეოდეს, ერთმანეთთან თანაარსებობდეს ან

ერთმანეთს ფენებად ედებოდეს (იერარქიული ან არაიერარქიული წყობის მიხედვით), რაც ერთი და იმავე ინდივიდის სხვადასხვა ტიპის გაერთიანებაში წევრობის შედეგია. ცხადია, თვითშეგნება მხოლოდ ეთნიკურობაზე როდია დამოკიდებული და იგი ერთი ჯგუფის შიგნითაც კი არ არის ერთგვაროვანი; ჯგუფის სხვადასხვა წევრის თვითშეგნება სხვადასხვანაირი ხარისხითა და შეფერილობით შეიძლება გამოვლინდეს. კონკრეტული ვითარებიდან გამომდინარე, ინდივიდში შეიძლება სხვადასხვა თვითშეგნებამ იმპლავროს. ამის შედეგია, რომ პირმა შეიძლება საკუთარი თავის იდენტიფიცირება სხვადასხვა მიზნებისათვის სხვადასხვაგვარად მოახდინოს, გამომდინარე იქიდან, თუ რამდენად გამოკვეთილია ესა თუ ის თვითშეგნება და რამდენად შეეფერება იგი მოცემულ ვითარებას. მაგალითად, ზოგ სახელმწიფოში ინდივიდმა შეიძლება საგადასახადო დეკლარაციის შესავსებად ერთი ენა აირჩიოს, მაგრამ ადგილობრივ გარემოცვაში სხვა მიზნებისათვის თავის იდენტიფიცირება სულ სხვანაირად მოახდინოს.

- 5) დემოკრატიული წესწყობილების პირობებში გადაწყვეტილების მიღების პროცედურას არანაკლები მნიშვნელობა აქვს, ვიდრე საკუთრივ გადაწყვეტილების შინაარსს. რადგანაც სწორი მმართველობა არა მხოლოდ ხალხის სახელით ხორციელდება, არამედ ხალხისთვისაც, მმართველობის პროცესი უნდა იყოს ხელმისაწვდომი ყველა დაინტერესებული პირისათვის, გამჭვირვალე, რათა შეიძლებოდეს მისთვის თვალყურის დევნება და შეფასება, და კონტროლირებადი მათ მიერ, ვისაც უშუალოდ ეხება. მხოლოდ ამგვარად აწყობილი მმართველობის პროცესისადრია შესაძლებელი საზოგადოებრივი ნდობის მოპოვება და შენარჩუნება. დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობისათვის გახსნილი მმართველობის პროცესი შეიძლება მოიცავდეს კონსულტაციებს, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვას, რეფერენდუმებს, მოლაპარაკებებსა და იმ პირებისაგან წინსწარი თანხმობის მიღებასაც კი, ვისაც უშუალოდ ეხება კონკრეტული გადაწყვეტილებები. მაღალია ალბათობა, რომ ასეთი პროცედურების მეშვეობით მიღებული გადაწყვეტილებები საზოგადოების ნებაყოფილობით მხარდაჭერას ჰპოვებენ. მაშინ, როცა ხელისუფლების ორგანოების და საზოგადოების შესაბამისი ნაწილის შეხედულებები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისაგან, სწორი მმართველობა შეიძლება გამოვლინდეს მესამე

მხარისათვის მიმართვაში ყველაზე უფრო მისაღები გადაწყვეტილების მოსაძებნად.

კონკრეტულად ეროვნულ უმცირესობებთან მიმართებით კოპენჰაგენის დოკუმენტის 33-ე პუნქტი ავალდებულებს ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს მიიღონ ზომები, რათა „დაიცვან მათ ტერიტორიაზე მოსახლე ეროვნული უმცირესობების ეთნიკური, კულტურული, ენობრივი და რელიგიური თვითმყოფადობა და შექმნან პირობები ამ თვითმყოფადობის წასახალისებლად [...] სათანადო კონსულტაციების საფუძველზე, ასეთი უმცირესობების ორგანიზაციებთან ან გაერთიანებებთან კონტაქტების ჩათვლით“. ჰელსინკის დოკუმენტის VI ნაწილის 26-ე პუნქტში ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებმა ვალდებულება იკისრეს „მიუდგნენ ეროვნულ უმცირესობებთან დაკავშირებულ პრობლემებს კონსტრუქციულ საფუძველზე, მშვიდობიანი საშუალებებით და ყველა დაინტერესებულ მხარეს შორის დიალოგის გზით, თანახმად ეუთო-ის პრინციპებისა და ვალდებულებებისა“. რაც შეეხება „ყველა დაინტერესებულ მხარეს“, კოპენჰაგენის დოკუმენტის 30-ე პუნქტი აღიარებს „არასამთავრობო ორგანიზაციების, მათ შორის პოლიტიკური პარტიების, პროფკავშირების, ადამიანის უფლებათა დამცველი ორგანიზაციებისა და რელიგიური ჯგუფების უმნიშვნელოვანეს როლს შემწყნარებლობის, კულტურული მრავალფეროვნების ხელშეწყობისა და ეროვნულ უმცირესობებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტის საქმეში“.

ფართო მონაწილეობისათვის გახსნილი პროცესები შემწყნარებლურ გარემოს მოითხოვს. აუცილებელია ურთიერთპატივისცემისა და თანასწორობის სოციალური და პოლიტიკური კლიმატის სამართლებრივი წესით უზრუნველყოფა და მისი, როგორც სოციალური ეთიკის, სწავლება, რათა იგი მთელმა მოსახლეობამ გაიზიაროს. ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებული მნიშვნელობა მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს ენიჭება. ჩარჩო კონვენციის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, „მხარეები ხელს შეუწყობენ შემწყნარებლობის სულისკვეთებასა და კულტურათაშორის დიალოგს და მიიღებენ ქმედით ზომებს მათ ტერიტორიაზე მცხოვრებ ყველა ადამიანს შორის ურთიერთპატივისცემის, ურთიერთგაგებისა და თანამშრომლობის ატმოსფეროს ჩამოსაყალიბებლად, განურჩევლად ამ ადამიანების

ეთნიკური, კულტურული, ენობრივი ან რელიგიური კუთვნილებისა, განსაკუთრებით კი განათლების, კულტურისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების სფეროებში“. კერძოდ, სახელმწიფოებმა უნდა იმოქმედონ საჯარო გამოსვლებში დამამცირებელი ან შეურაცხმყოფელი ეპითეტებისა და ტერმინების გამოყენების აღსაკვეთად და გადადგან ნაბიჯები უარყოფითი სტერეოტიპების საწინააღმდეგოდ. იდეალურ შემთხვევაში დაინტერესებული ჯგუფების წარმომადგენლები უნდა მონაწილეობდნენ ასეთი პრობლემების დასაძლევად გამიზნული ზომების განსაზღვრისა და შემუშავების პროცესში.

## II. მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში

### ა. მექანიზმები ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე

- 6) კოპენჰაგენის დოკუმენტის 35-ე პუნქტის კვალდაკვალ ეროვნულ უმცირესობათა საკითხებში ეუთო-ის ექსპერტთა (უენევის) შეხვედრის ანგარიშის (1991) III ნაწილის პირველ პუნქტში ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ „როცა ეროვნული უმცირესობების მდგომარეობასთან დაკავშირებული საკითხები განიხილება მათ ქვეყნებში, მათ თავად უნდა ჰქონდეთ რეალური შესაძლებლობა ჩაებან ასეთი საკითხების განხილვაში... [და] რომ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების ან მათი წარმომადგენლების [ამგვარი] დემოკრატიული მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიმღებ ან საკონსულტაციო ორგანოებში საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ საქმეებში ქმედითი მონაწილეობის მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს“. ჰელსინკის დოკუმენტის VI ნაწილის 24-ე პუნქტი ავალდებულებს ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს „გააქტიურონ საქმიანობა ამ მიმართულებით, რათა უზრუნველყონ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირებისათვის, ცალ-ცალკე ან სხვებთან ერთობლიობაში, თავიანთი უფლებებითა და ძირითადი თავისუფლებებით სარგებლობა, მათ შორის – უფლებით, თითოეულ სახელმწიფოში დამკვიდრებული გადაწყვეტილებების მიღების დემოკრატიული პროცედურის შესაბამისად, სრულფასოვანი მონაწილეობა მიიღონ მათი ქვეყნების პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ ცხოვრებაში, ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე გადაწყვეტილებების მიმღებ ან საკონსულტაციო ორგანოებში დემოკრატიული მონაწილეობის

ჩათვლით, მათ შორის – პოლიტიკური პარტიებისა და გაერთიანებების მეშვეობით”.

მონაწილეობა, არსებითად, რაღაც პროცესში ადამიანის იმგვარ ჩაბმას ნიშნავს, როცა მას შესაძლებლობა აქვს, ერთის მხრივ, მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ხოლო, მეორე მხრივ, თავისი წვლილის რეალური შედეგებიც იხილოს. სწორი მმართველობის იდეა იმ წანამძღვარზეა აგებული, რომ გადაწყვეტილების მიღებისათვის მხოლოდ უმრავლესობის ნება ყოველთვის არ არის საკმარისი. სახელმწიფოს სტრუქტურული აგებულებიდან გამომდინარე, დეცენტრალიზაციის სხვადასხვა ფორმით შეიძლება გადაწყვეტილების მიღების პროცესის იმ პირების ინტერესებთან მაქსიმალური შესაბამისობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა, ვისაც ეს გადაწყვეტილებები ეხება, როგორც ეროვნულ, ისე რეგიონულ დონეზე. ეს სხვადასხვა გზით მიიღწევა უნიტარულ სახელმწიფოებში, ან ფედერალურ თუ კონფედერალურ სისტემებში. გადაწყვეტილებების მიმღებ ორგანოებში უმცირესობათა წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა შესაძლებელია გარანტირებული ადგილების (კვოტების, სამსახურებრივი დაწინაურების ან სხვა ზომების) მეშვეობით; არსებობს მონაწილეობის სხვა ფორმებიც, მაგალითად – გარანტირებული წევრობა შესაბამის კომიტეტებში, ხმის უფლებით ან მის გარეშე. ასეთივე წესით შეიძლება წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა აღმასრულებელ, სასამართლო, ადმინისტრაციულ და სხვა ორგანოებში, როგორც ფორმალური მოთხოვნების, ისე დამკვიდრებული პრაქტიკის საფუძველზე. შესაძლებელია, აგრეთვე, სპეციალური ორგანოების შექმნაც, რომლებიც უმცირესობათა პრობლემატიკით იქნებიან დაკავებული. უმცირესობებისათვის ყველა უფლებით სარგებლობის რეალური შესაძლებლობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია გარკვეული ზომების მიღება საჯარო სამსახურთან დაკავშირებით, კერძოდ კი - „საჯარო სამსახური ყველასათვის თანაბრად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს“, როგორც ამას ყველა ფორმის რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ საერთაშორისო კონვენციის მე-5 მუხლის „ბ“ პუნქტი ითვალისწინებს.

ბ. არჩევნები

- 7) თავისუფალი, სამართლიანი და პერიოდული არჩევნების გზით წარმომადგენლობითი ხელისუფლების განხორციელება თანამედროვე დემოკრატიის ნიშანსვეტია. ძირითადი მიზანი აქ, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტის სიტყვებით რომ ვთქვათ, ის არის, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლების საფუძველი ხალხის ნება უნდა იყოს“. ეს ძირითადი ნორმა კიდევ უფრო განმტკიცებულია გლობალურ და ევროპულ ხელშეკრულებებში, კერძოდ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 25-ე მუხლში და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის I პროტოკოლის მე-3 მუხლში. ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებისათვის კოპენჰაგენის დოკუმენტის მე-5 და მე-6 პუნქტებში ნათქვამია, რომ „სამართლიანობის იმ ელემენტებს შორის, რომლებიც აუცილებელია ადამიანის თანდაყოლილი ღირსებისა და თანასწორი, განუყოფელი უფლებების სრულად გამოსახატად“, „ხალხის ნება, რომლის თავისუფალი და სამართლიანი გამოხატვა პერიოდული და პატიოსანი არჩევნების გზით ხორციელდება, ნებისმიერი ხელისუფლების არსებობისა და ლეგიტიმურობის საფუძველია“.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ვალდებულების შესასრულებლად კონკრეტული საშუალებების შერჩევას სახელმწიფოები საკმარისი თავისუფლებით სარგებლობენ, მათ უნდა აღასრულონ ეს ვალდებულებები ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე და იზრუნონ ხელისუფლების მაქსიმალური წარმომადგენლობითობისათვის. მართლაც, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სისტემაში არსებულმა ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა 25-ე მუხლთან დაკავშირებულ თავისი ზოგადი კომენტარების 25-ე მუხლის მე-12 პუნქტში (მიღებულია 1996 წელს, 57-ე სესიაზე) განმარტა, რომ „აზრის გამოხატვის, შეკრებებისა და გაერთიანების თავისუფლება ხმის უფლების ეფექტური განხორციელების აუცილებელი პირობაა და სრულად უნდა იყოს დაცული. [...] ინფორმაცია და მასალები ხმის მიცემის წესის შესახებ უმცირესობების ენებზეც უნდა არსებობდეს“. მეტიც – 25-ე ზოგადი კომენტარების მე-5 პუნქტი ნათელჰყოფს, რომ „სახელმწიფო საქმეების მართვა [...] ფართო ცნებაა, რომელიც პოლიტიკური ხელისუფლების, კერძოდ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და ადმინისტრაციულ



ხელისუფლებათა განხორციელებასთან არის დაკავშირებული. იგი მოიცავს სახელმწიფო მმართველობის ყველა ასპექტს, აგრეთვე პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელებას ფუნქციებს საერთაშორისო, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე“.

რადგანაც, განსხვავებული შეხედულებებისა და ინტერესებიდან გამომდინარე, ვერც ერთი საარჩევნო სისტემა ვერ მიიხნევა ნეიტრალურად, სახელმწიფოებმა უნდა დაამკვიდრონ ის სისტემა, რომელიც მოცემულ პირობებში ყველაზე უფრო წარმომადგენლობით მმართველობას უზრუნველყოფს. ეს განსაკუთრებით ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირებისთვის არის მნიშვნელოვანი, რომლებიც წინააღმდეგ შემთხვევაში შეიძლება ადეკვატურ წარმომადგენლობას მოკლებულნი აღმოჩნდნენ.

- 8) პრინციპში, დემოკრატიული სახელმწიფო არ უნდა ეროდეს მოქალაქეების პოლიტიკურ თვითორგანიზებაში, თუკი ისინი საამისოდ მშვიდობიან საშუალებებს მიმართავენ და პატივს სცემენ სხვათა უფლებებს. არსებითად, აქ საქმე გვაქვს გაერთიანების თავისუფლებასთან, რაც მრავალი საერთაშორისო აქტით არის განმტკიცებული, კერძოდ კი: ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-20 მუხლით; სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 22-ე მუხლით; ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლით; კოპენჰაგენის დოკუმენტის მე-6 პუნქტით. კონკრეტულად ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირებისთვის გაერთიანების თავისუფლება ასევე გარანტირებულია კოპენჰაგენის დოკუმენტის 32-ე პუნქტის მე-6 ქვეპუნქტში და ჩარჩო კონვენციის მე-7 მუხლში. კიდევ უფრო კონკრეტულად, ჰელსინკის დოკუმენტის VI ნაწილის 24-ე პუნქტი ავალდებულებს ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს „უზრუნველყონ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირებისათვის, ცალ-ცალკე ან სხვებთან ერთობლიობაში, ადამიანის უფლებებითა და ძირითადი თავისუფლებებით სრულად სარგებლობა, მათ შორის უფლებით შეუზღუდავად მიიღონ მონაწილეობა [...] მათი ქვეყნის პოლიტიკურ [...] ცხოვრებაში, მათ შორის [...] პოლიტიკური პარტიებისა და გაერთიანებების მეშვეობით“.

მართალია, თანასწორუფლებიანობისა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპების სრული ერთგულება შეამცირებს ან საერთოდ აღმოფხვრის ეთნიკურ საფუძველზე პოლიტიკური პარტიების ჩამოყალიბების მოთხოვნასა და საჭიროებას, ზოგ ვითარებაში ამ ნიშნით შექმნილი პარტიები შეიძლება ერთადერთ იმედადღა დარჩეს სპეციფიკური ინტერესების მატარებელი ჯგუფების ეფექტური წარმომადგენლობისა და, ამდენად, მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. ცხადია, პარტიები შეიძლება სხვა, მაგალითად, რეგიონული ინტერესების საფუძველზეც შეიქმნას. იდეალურ შემთხვევაში პარტია ღია უნდა იყოს მასში გაწევრიანებისათვის და მისი ინტერესების სფერო ვიწრო ეთნიკური საკითხებით არ უნდა შემოიფარგლებოდეს; შესაბამისად, წამყვანი პარტიები უნდა მიისწრაფოდნენ თავის რიგებში უმცირესობათა წარმომადგენლების გაერთიანებისკენაც, რათა ამ გზით შეამცირონ ეთნიკური ნიშნით პარტიების ჩამოყალიბების მოთხოვნა და საჭიროება. ამ თვალსაზრისით საარჩევნო სისტემის შერჩევას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. ნებისმიერ შემთხვევაში, არცერთმა პოლიტიკურმა პარტიამ ან სხვა გაერთიანებამ არ უნდა გააღვივოს რასობრივი სიძულვილი, რასაც კრძალავს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-20 მუხლი და ყველა ფორმის რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ საერთაშორისო კონვენციის მე-4 მუხლი.

- 9) საარჩევნო სისტემა შეიძლება გავრცელდეს როგორც საკანონმდებლო, ისე სხვა ორგანოებისა და ინსტიტუტების, მათ შორის ცალკეული თანამდებობის პირების არჩევაზეც. მართალია, ზოგ შემთხვევაში, საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენისა და მათში უმცირესობის კონცენტრაციის პრინციპებიდან გამომდინარე, ერთმანდატიან ოლქებს შეუძლიათ უზრუნველყონ უმცირესობის საკმარისი წარმომადგენლობა, უმცირესობის სათანადო წარმომადგენლობას პროპორციული საარჩევნო სისტემა საზოგადოდ უკეთ უზრუნველყოფს. ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებში სხვადასხვა ფორმის პროპორციული წარმომადგენლობაა გავრცელებული, მათ შორის: „პრეფერენციული საარჩევნო სისტემა“, როცა ამომრჩევლები საკუთარი სიმპათიების შესაბამისად ახდენენ კანდიდატების რანჟირებას; „ღია სიის სისტემა“, როცა ამომრჩევლებს შეუძლიათ უპირატესობა მიანიჭონ ამა თუ იმ კანდიდატს

პარტიული სიიდან და, ამასთანავე, ხმა მისცენ პარტიას; „შერეული არჩევანის სისტემა“, როცა ამომრჩევლებს შეუძლიათ ხმა მისცენ ერთზე მეტ კანდიდატს სხვადასხვა პარტიული სიიდან; „კუმულატური სისტემა“, როცა ამომრჩევლებს შეუძლიათ ერთზე მეტი ხმა მისცენ მათ რჩეულ კანდიდატს. საარჩევნო საპროცენტო ბარიერი არ უნდა იყოს იმდენად მაღალი, რომ ხელი შეუშალოს უმცირესობათა წარმომადგენლობას.

- 10) საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენისას აუცილებელია ეროვნული უმცირესობების პრობლემებისა და ინტერესების გათვალისწინება გადაწყვეტილებების მიმღებ ორგანოებში მათი წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად. „თანასწორუფლებიანობის“ ცნება გულისხმობს, რომ არავინ უნდა დაზარალებულ იქნას სპეციალურად შერჩეული დისკრიმინაციული მიდგომით და რომ ყველას პრობლემებსა და ინტერესებს სათანადო ყურადღება უნდა მიექცეს. იდეალურ შემთხვევაში საზღვრებს დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ორგანო უნდა ადგენდეს, რაც, სხვა საკითხების გადაჭრასთან ერთად, უმცირესობის უფლებების პატივისცემას უზრუნველყოფს. ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებში ეს ხშირად მუდმივმოქმედი, პროფესიული კადრებით დაკომპლექტებული საარჩევნო კომისიების საშუალებით ხორციელდება.

ყოველ შემთხვევაში, უმცირესობათა წარმომადგენლობის შემცირების ან გაუქმების მიზნით სახელმწიფოებმა არ უნდა ცვალონ საარჩევნო ოლქების საზღვრები და არც ამა თუ იმ ოლქში მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფს შორის არსებული თანაფარდობა უნდა შეცვალონ რაიმე სხვა გზით. ამას პირდაპირ კრძალავს ჩარჩო კონვენციის მე-16 მუხლი, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-5 მუხლში განცხადებულია, რომ „დაუშვებელია ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციის ფარგლებში მყოფი ტერიტორიის საზღვრების შეცვლა მოსახლეობის დაინტერესებულ ჯგუფებთან სათანადო კონსულტაციის გარეშე, რაც შეიძლება განხორციელდეს რეფერენდუმის საშუალებით, თუკი ეს კანონმდებლობით არის გათვალისწინებული“ (იხ. მე-19 რეკომენდაცია ტერიტორიულ ერთეულებთან დაკავშირებით).

გ. რეგიონული და ადგილობრივი დონეების მექანიზმები

11) ეს რეკომენდაცია ეხება ცენტრალურზე უფრო დაბლა მდგომ სხვა ყველა დონის ხელისუფლების ორგანოს (მაგალითად, პროვინციებს, დეპარტამენტებს, რაიონებს, პრეფექტურებს, მუნიციპალიტეტებს, ქალაქებს, დაბებს – როგორც უნიტარული სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებს, ისე ფედერაციის სუბიექტებს, მათ შორის – ავტონომიურ რეგიონებსა და სხვა წარმონაქმნებს). ყოველი ადამიანის მიერ თავისი უფლებებით თანასწორად სარგებლობა ნიშნავს, რომ ყველა უფლება, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების დონეზეა უზრუნველყოფილი, უნდა იყოს უზრუნველყოფილი უფრო დაბალ დონეებზეც. იმავედროულად, კრიტერიუმები, რომლებიც გამოიყენება რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე სტრუქტურების შესაქმნელად, შეიძლება განსხვავდებოდეს ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე დადგენილი კრიტერიუმებისაგან. შესაძლებელია, აგრეთვე, ასიმეტრიული სტრუქტურების შექმნაც, რაც გულისხმობს გარკვეული სახესხვაობების არსებობას განსხვავებული მოთხოვნებისა და გამოსატული სურვილების ფონზე.

დ. სათათბირო და საკონსულტაციო ორგანოები

12) ჰელსინკის დოკუმენტის VI ნაწილის 24-ე პუნქტი ავალდებულებს ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს „უზრუნველყონ ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების მიერ ცალ-ცალკე ან სხვებთან ერთობლიობაში, თავიანთი უფლებებითა და ძირითადი თავისუფლებებით სარგებლობა, მათ შორის უფლებით, სრულფასოვანი მონაწილეობა მიიღონ [...] თავიანთი ქვეყნების პოლიტიკურ [...] ცხოვრებაში, მათ შორის ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე [...] საკონსულტაციო ორგანოებში დემოკრატიული მონაწილეობის გზით...“. ამგვარი ორგანოები შეიძლება იყოს მუდმივმოქმედიც და დროებითიც, შეიძლება იფუნქციონ საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების შემადგენლობაში ან მათი ეგიდით, ან მათგან დამოუკიდებლად. ეუთოს მონაწილე რამდენიმე სახელმწიფოში საკანონმდებლო ორგანოებთან მოქმედებენ სპეციალური კომიტეტები, რომლებიც უმცირესობათა „მრგვალი მაგიდის“ სახელწოდებით არიან ცნობილნი. მათ შეუძლიათ იმოქმედონ და მოქმედებენ კიდევ ყველა დონის სახელისუფლო

სტრუქტურაში, მათ შორის თვითმმართველობის ორგანოებშიც. ამ ორგანოების ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია მათი დაკომპლექტება უმცირესობათა წარმომადგენლებითა და სხვა, სათანადო ცოდნა-გამოცდილების მქონე პირებით; ეს ორგანოები უნდა სარგებლობდნენ სათანადო ფინანსური მხარდაჭერითა და ყურადღებით გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანოების მხრიდან. რეკომენდაციების შემუშავებისა და კონსულტაციების გაწვევის გარდა, ამ ორგანოებს სასარგებლო საშუაშაველო ფუნქციების შესრულებაც შეუძლიათ ხელისუფლებასა და უმცირესობის წარმომადგენლებს შორის ურთიერთობაში. მათვე შეუძლიათ გარკვეული მოქმედებებისკენ უბიძგონ როგორც ხელისუფლებას, ისე უმცირესობის ჯგუფებს. ამგვარ ორგანოებს ასევე შეუძლიათ პროგრამების განხორციელებასთან დაკავშირებული სპეციფიკური ფუნქციების შესრულება.

- 13) ამ ორგანოების კონსტრუქციულად გამოყენების შესაძლებლობები იცვლება ვითარების მიხედვით. თუმცადა, როგორც უნდა იყოს ვითარება, სწორი მმართველობის პრინციპი მოითხოვს ხელისუფლებისაგან მიზანმიმართული ნაბიჯების გადადგმას, რათა აქტიურად ჩააბას სახელმწიფო საქმეებში არსებული სათათბირო და საკონსულტაციო ორგანოები, მიმართოს მათ საჭიროების შემთხვევაში და ითხოვოს მათგან რჩევები და რეკომენდაციები. ხელისუფლების გასხნილობა ამ ორგანოებისა და მათი წევრების მიმართ და მზადყოფნა მათთან თანამშრომლობისათვის ხელს შეუწყობს უკეთესი გადაწყვეტილებების მიღებას და გაზრდის ნდობის ფაქტორს მთლიანად საზოგადოებაში.

### III. თვითმმართველობა

- 14) ტერმინი „თვითმმართველობა“ გულისხმობს, რომ ადგილობრივი მოსახლეობა გარკვეულ ზომამდე აკონტროლებს იმ საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ მას ეხება. აქ ტერმინი „მმართველობა“ არ გულისხმობს მაინცდამაინც ექსკლუზიურ კომპეტენციას. ამასთან ერთად, იგი შეიძლება მოიცავდეს ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებას, მართვას და ცალკეულ სპეციფიკურ საკანონმდებლო და სასამართლო ფუნქციებსაც კი. ეს ყოველივე შეიძლება განხორციელდეს სახელმწიფოს მიერ გარკვეული

უფლებამოსილებების დელეგირების ან გადაცემის, ხოლო ფედერაციის შემთხვევაში – საკონსტიტუციო უფლებამოსილებათა თავდაპირველი დანაწილების გზით. ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებში „თვითმმართველობის“ საკითხები სხვადასხვანაირად განისაზღვრება, მაგალითად – დელეგირებული ავტონომია, თვითმმართველობა ან “სახლიდან” მმართველობა. არც ერთ შემთხვევაში არ უნდა გამოვლინდეს რაიმე ეთნიკური კრიტერიუმი, როგორც ტერიტორიული მექანიზმების განმსაზღვრელი ფაქტორი.

კოპენჰაგენის დოკუმენტის 35-ე პუნქტში ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებმა აღნიშნეს „ძალისხმევა, რომელიც მიმართულია სათანადო ადგილობრივი ან ავტონომიური მმართველობის ორგანოების ჩამოსაყალიბებლად გარკვეული ეროვნული უმცირესობების ეთნიკური, კულტურული, ენობრივი და რელიგიური თვითმყოფადობის წახალისებისათვის აუცილებელი პირობების დასაცავად და შესაქმნელად ამ უმცირესობების კონკრეტული ისტორიული და ტერიტორიული მდგომარეობისა და შესაბამისი სახელმწიფოს პოლიტიკის გათვალისწინებით“. ამასთან დაკავშირებით, ეროვნულ უმცირესობათა საკითხებში ეუთო-ის ექსპერტთა (ქენევის) შეხვედრის ანგარიშის IV ნაწილის მე-7 პუნქტში აღინიშნა, რომ „ზოგმა [მონაწილე სახელმწიფომ], სათანადო დემოკრატიული პროცესების საფუძველზე, დადებით შედეგებს მიაღწია, მათ შორის, ისეთი საშუალებებით როგორებიცაა: [...] ადგილობრივი და ავტონომიური მმართველობის ორგანოები, აგრეთვე ტერიტორიული პრინციპით ჩამოყალიბებული ავტონომია, რაც მოიცავს თავისუფალი, პერიოდული არჩევნების შედეგად არჩეულ საკონსულტაციო, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებს; ეროვნული უმცირესობის თვითმმართველობა ისეთ საკითხებში, რომლებიც მისი თვითმყოფადობის შენარჩუნებას ეხება და იმ ვითარებაში, როცა ტერიტორიული ავტონომია გამოუსადეგარია; დეცენტრალიზაცია ან მმართველობის ადგილობრივი ფორმები; [...] ფინანსური და ტექნიკური დახმარების გაწევა უმცირესობებს მიკუთვნებული იმ პირობისათვის, ვისაც სურთ ისარგებლონ თავიანთი უფლებით დააფუძნონ და შეინარჩუნონ საკუთარი საგანმანათლებლო, კულტურული და რელიგიური ინსტიტუტები, ორგანიზაციები და გაერთიანებები [...]“. უფრო ზოგადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პრეამბულაში

საზგასმით აღნიშნულია, რომ „დემოკრატიისა და უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაციის პრინციპები“ უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია „ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვისა და განმტკიცებისათვის“. ამასთან დაკავშირებით, იმავე ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლში გათვალისწინებულია სათანადო ფინანსური რესურსები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ასეთი დეცენტრალიზირებული უფლებამოსილებების განახორციელებისათვის.

- 15) რადგანაც სახელმწიფოს ეკისრება პასუხისმგებლობა გარკვეულ სფეროებზე, რომლებიც მთლიანად სახელმწიფოს ეხება, იგი ვალდებულია უზრუნველყოს ამ სფეროების რეგულირება ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მეშვეობით. ჩვეულებრივ, ამ სფეროებს განეკუთვნება: თავდაცვა, რაც არსებითია სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის შესანარჩუნებლად; მაკროეკონომიკური პოლიტიკა, რაც აუცილებელია იმდენად, რამდენადაც ცენტრალური ხელისუფლება ერთგვარი გამათანაბრებლის როლს ასრულებს ეკონომიკურად განსხვავებულ მდგომარეობაში მყოფ რეგიონებს შორის; აგრეთვე, დიპლომატიის ტრადიციული სფეროები. შეიძლება არსებობდეს სხვა სფეროებიც, რომლებსაც ასევე ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა ენიჭება და ამიტომ მათ რეგულირებასაც, ნაწილობრივ მაინც, ცენტრალური ხელისუფლება უნდა ახდენდეს. ამ სფეროების რეგულირება ერთობლივი კომპეტენციების პრინციპითაც შეიძლება იქნეს გაზიარებული, მათ შორის, იმ ტერიტორიულ ერთეულებთან ან უმცირესობათა ჯგუფებთან ერთად, რომლებსაც უშუალოდ ეხებათ აღნიშნული სფეროები (იხ. რეკომენდაციები 18 და 20). მარეგულირებელი უფლებამოსილებების ამგვარი გაზიარება ადამიანის უფლებების დაცვის ნორმებს არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს და უნდა განხორციელდეს კოორდინირებულად, პრაქტიციზმის საფუძველზე.

განათლება ერთი იმ სფეროთაგანია, რომლის რეგულირებას, დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, ცენტრალური ხელისუფლება ტერიტორიულ ან არატერიტორიულ წარმონაქმნებთან ან ორივესთან ერთად ახდენს და რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება როგორც მთლიანად

სახელმწიფოსათვის, ისე უმცირესობის ცალკეული ჯგუფებისათვის. განათლების სფეროში დისკრიმინაციის წინააღმდეგ იუნესკოს კონვენცია მე-5 მუხლის პირველ პუნქტში საკმაოდ დეტალურად აღწერს, თუ როგორ მიიღწევა უფლებამოსილებათა გაზიარება ამ სფეროში: „ამ კონვენციის მხარე სახელმწიფოები შეთანხმდნენ, რომ: [...]

ბ) ყველა პატივისცემით უნდა მოეკიდოს მშობელთა და, შესაბამის შემთხვევებში, კანონიერ მეურვეთა უფლებას, პირველი: თავისუფლად მიაბარონ ბავშვები არა სახელმწიფო, არამედ სხვა სასწავლო დაწესებულებებში, რომლებიც, თუმცადა, აკმაყოფილებენ კომპეტენტური ორგანოების მიერ დადგენილ ან დამტკიცებულ შესაძლო მინიმალურ საგანმანათლებლო სტანდარტებს და, მეორე: უზრუნველყონ, სახელმწიფოში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით, ბავშვების რელიგიური და ზნეობრივი აღზრდა საკუთარი მრწამსის შესაბამისად; ამასთან, დაუშვებელია ნებისმიერი პირისა თუ პირთა ჯგუფისათვის ისეთი რელიგიურ აღზრდის თავს მოხვევა, რომელიც შეუსაბამოა მის ან მათ პირად მრწამსთან;

გ) აღიარებული უნდა იყოს ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების უფლება აწარმოონ საკუთარი საგანმანათლებლო საქმიანობა, სკოლების მართვის ჩათვლით და, თითოეული სახელმწიფოს საგანმანათლებლო პოლიტიკიდან გამომდინარე, ისარგებლონ საკუთარი ენით ან ასწავლონ ამ ენაზე, ოღონდ იმ პირობით, რომ: ამ უფლებით სარგებლობა ხელს არ შეუშლის ამ უმცირესობის წარმომადგენლებს ეზიარონ მთელი საზოგადოების კულტურასა და ენას და მონაწილეობა მიიღონ მის საქმიანობაში და არ ხელყოფს სახელმწიფო სუვერენიტეტს; განათლების სტანდარტი არ ჩამოუვარდება საერთო სახელმწიფოებრივ სტანდარტს, რომელიც დადგენილი ან დამტკიცებულია კომპეტენტური ორგანოების მიერ; ჩარიცხვა ასეთ სკოლებში არ ატარებს სავალდებულო ხასიათს”.

16) დემოკრატიული მმართველობის პრინციპი, როგორც ის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლში, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 25-ე მუხლში, ადამიანის უფლებათა



ევროპული კონვენციის I პროტოკოლის მე-3 მუხლში და ეუთოს სტანდარტებშია განსაზღვრული, მმართველობის ყველა დონესა და ყველა ელემენტს ეხება. თუკი არსებობს თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის საჭიროება ან მოთხოვნილება, თითოეულის მიერ საკუთარი უფლებებით თანასწორად სარგებლობის პრინციპი მოითხოვს, რომ ამ ორგანოების საქმიანობა დემოკრატიის პრინციპებს დაეფუძნოს.

ა. არატერიტორიული მექანიზმები

- 17) ეს ნაწილი არატერიტორიულ ავტონომიას ეძღვნება, რომელსაც ხშირად „პერსონალურ“ ან „კულტურულ ავტონომიას“ უწოდებენ და რომელიც, უფრო იმ შემთხვევაშია სასარგებლო, როცა ჯგუფი გეოგრაფიულად განფენილია. ხელისუფლების ამგვარი დანაწილება, გარკვეულ სფეროებზე კონტროლის ჩათვლით, შეიძლება განხორციელდეს სახელმწიფოს ან ტერიტორიული წარმონაქმნების დონეზე. ნებისმიერ შემთხვევაში სხვათა უფლებების პატივისცემა გარანტირებული უნდა იყოს. გარდა ამისა, საჭიროა ასეთი ავტონომიის სათანადო ფინანსური უზრუნველყოფა, რათა მას საკუთარი საჯარო ფუნქციების აღსრულება შეეძლოს; იგი, აგრეთვე, ყველასათვის გახსნილ პროცედურებს უნდა ეფუძნებოდეს (იხ. რეკომენდაცია 5).
- 18) ეს არ არის შესაძლო ფუნქციების ამომწურავი ნუსხა. ბევრი რამ შეიძლება იყოს დამოკიდებული კონკრეტულ ვითარებაზე, განსაკუთრებით კი უმცირესობის მოთხოვნებსა და გამოხატულ სურვილებზე. სხვადასხვა ვითარებაში სხვადასხვა საკითხს უმცირესობისათვის მეტი ან ნაკლები მნიშვნელობა ექნება და მიღებული გადაწყვეტილებებიც სხვადასხვა ხარისხით იმოქმედებს მათ მდგომარეობაზე. ზოგი სფერო შეიძლება ერთობლივ კომპეტენციას მიეკუთვნოს. ერთ-ერთი საკითხი, რომლის მიმართაც უმცირესობები განსაკუთრებით მგრძობობიარენი არიან, საკუთარი სახელებისა და სახელწოდებების დადგენის უფლებაა, როგორც საზოგადოებრივი დაწესებულებების, ისე ცალკეული პირების შემთხვევაში, რასაც ჩარჩო კონვენციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი ითვალისწინებს. რაც შეეხება რელიგიას, რეკომენდაცია არ იწონებს სახელმწიფოს ჩარევას რელიგიურ საქმეებში გარდა იმ შემთხვევისა, როცა საქმე ეხება რელიგიური დაწესებულებებისათვის დელეგირებულ ფუნქციებს (როგორცაა,

მაგალითად, მოქალაქეობრივი მდგომარეობის ასახვა). რეკომენდაცია ასევე არ ითვალისწინებს უმცირესობათა ორგანიზაციების მიერ მასობრივ ინფორმაციის საშუალებებზე კონტროლის დაწესებას, თუმცა ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, დაარსონ და ისარგებლონ საკუთარი ინფორმაციის საშუალებებით, რაც გარანტირებულია ჩარჩო კონვენციის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტით. კულტურა, ცხადია, მრავალ ასპექტს მოიცავს, რომელთა შორისაა სოციალური სფერო, საბინაო საკითხები და ბავშვთა მოვლა; ამ სფეროების რეგულირებისას სახელმწიფო მოვალეა გაითვალისწინოს უმცირესობის ინტერესები.

ბ. ტერიტორიული მექანიზმები

19) ევროპის სახელმწიფოებში შეიმჩნევა საერთო მისწრაფება ხელისუფლების ადგილებზე გადაცემისა და სუბსიდიარობის პრინციპის დამკვიდრებისაკენ, ისე რომ გადაწყვეტილებები მიიღება რაც შეიძლება ახლოს იმ პირებთან და, შეძლებისდაგვარად, უშუალოდ იმ პირთა მიერ, ვისაც ეს გადაწყვეტილებები ყველაზე მეტად ეხება. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტში ამ მიზანს შემდეგნაირად განსაზღვრავს: „საჯარო ხელისუფლება, საზოგადოდ და უპირატესად, იმ ორგანოებმა უნდა განახორციელონ, რომლებიც ყველაზე ახლოს არიან მოქალაქესთან. სახელისუფლო ფუნქციების რომელიმე სხვა ორგანოსათვის გადაცემისას საჭიროა ამოცანის მასშტაბისა და ხასიათის კარგად გააზრება ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის მოსაზრებებიდან გამომდინარე“. ტერიტორიულ თვითმმართველობას შეუძლია თავისი წვლილი შეიტანოს სახელმწიფოს ერთიანობის შენარჩუნებაში. იმავედროულად, უმცირესობათა მონაწილეობისა და პროცესებში ჩაბმულობის ხარისხი გაიზრდება მოცემულ ტერიტორიაზე მათი სიმჭიდროვის შესაბამისად მმართველობის მოცემულ დონეზე მათთვის მეტი როლის მინიჭებით. ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებელია როგორც ფედერაციებში, ისე ცალკეულ ავტონომიურ წარმონაქმნებში უნიტარული სახელმწიფოების ან ფედერაციების ფარგლებში. შესაძლებელია, აგრეთვე, შერეული ადმინისტრაციების ჩამოყალიბებაც. როგორც მე-15 რეკომენდაციაშია აღნიშნული, არ არსებობს მექანიზმების ერთგვაროვნების აუცილებლობა მთელი სახელმწიფოს მასშტაბით; ისინი შეიძლება

---

განსხვავდებოდეს კონკრეტული მოთხოვნებისა და გამოხატული სურვილების მიხედვით.

20) ავტონომიის ხელისუფლებას უნდა ჰქონდეს რეალური უფლებამოსილება საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო დონეებზე გადაწყვეტილებების მისაღებად. ხელისუფლება სახელმწიფოს შიგნით შეიძლება განაწილდეს ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის, აგრეთვე – ფუნქციური დატვირთვის მიხედვითაც. კოპენჰაგენის დოკუმენტის 35-ე პუნქტში საუბარია ალტერნატივებზე „სათანადო ადგილობრივი და ავტონომიური მმართველობის ორგანოების სახით, რომლებიც კონკრეტულ ისტორიულ და ტერიტორიულ რეალიებს შეესაბამება“. აქედან მკაფიოდ იკვეთება, რომ ერთგვაროვნება სახელმწიფოს შიგნით სრულებითაც არ არის აუცილებელი. გამოცდილება ცხადყოფს, რომ უფლებამოსილებების განაწილება შეიძლება ისეთ სფეროებშიც კი, რომლებიც, ტრადიციულად, ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაში შედიოდა; მათ შორისაა მართლმსაჯულების განხორციელების უფლებამოსილება (როგორც შინაარსობრივი, ისე საპროცედურო) და მმართველობა ეკონომიკის ტრადიციულ დარგებში. მოსახლეობას, რომელსაც უშუალოდ ეხება ეს სფეროები, სულ მცირე, შესაბამისი მმართველობის განხორციელებაში სისტემატური მონაწილეობის შესაძლებლობა მაინც უნდა ჰქონდეს. ამასთანავე, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ საკმარისი შესაძლებლობები უნდა შეინარჩუნოს მთლიანად სახელმწიფოში სამართლიანობისა და თანასწორობის უზრუნველსაყოფად.

21) როცა უმცირესობების ქმედითი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად ხდება უფლებამოსილებების ტერიტორიული ორგანოებისათვის გადაცემა, ეს უფლებამოსილებები მოცემულ ტერიტორიაზე მცხოვრები უმცირესობების ინტერესების გათვალისწინებით უნდა განხორციელდეს. ადმინისტრაციული და აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებულნი უნდა იყვნენ მათ ტერიტორიაზე მცხოვრები მთელი მოსახლეობის წინაშე. ეს გამომდინარეობს კოპენჰაგენის დოკუმენტის მე-5 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტიდან, რომელიც ავალდებულებს ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს უზრუნველყონ ყველა დონეზე და თითოეული პირისათვის “სახელმწიფოს იმგვარი მართვა, რომელიც თავისი არსით წარმომადგენლობითია და რომლის პირობებში

---

აღმასრულებელი შტო ანგარიშვალდებულია არჩევითი საკანონმდებლო ორგანოს ან ამომრჩევლების წინაშე”.

#### IV. გარანტიები

##### ა. კონსტიტუციური და სამართლებრივი გარანტიები

- 22) ეს ნაწილი მექანიზმების „განმტკიცებას“, ანუ კანონმდებლობაში მათ ასახვას ეხება. ზოგ შემთხვევაში სასარგებლოა ძალზე დეტალური სამართლებრივი რეგულირება, ზოგჯერ კი ჩარჩო დებულებებიც შეიძლება აღმოჩნდეს საკმარისი. ნებისმიერ შემთხვევაში, როგორც ეს მე-5 რეკომენდაციაშია აღნიშნული, სამართლებრივი მექანიზმები ღია პროცედურების შედეგად უნდა დადგინდეს. თუმცა, მათი დადგენის შემდეგ საჭიროა სტაბილობის უზრუნველყოფა, რაც მეტ გარანტიებს მისცემს მათ, ვისაც ეს მექანიზმები უშუალოდ ეხება, განსაკუთრებით კი – ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია მე-2 და მე-4 მუხლებში უპირატესობას კონსტიტუციურ მექანიზმებს ანიჭებს. სტაბილობასა და მოქნილობას შორის სასურველი წონასწორობის მისაღწევად შესაძლოა სასარგებლო გახდეს არსებული ნორმების გადასინჯვა დროის წინასწარ ფიქსირებული ინტერვალებში, რაც ცვლილების პროცესს წინასწარვე დეპოლიტიზებულს, ხოლო გადასინჯვის პროცესს ნაკლებად წინააღმდეგობრივს გახდის.
- 23) ეს რეკომენდაცია განსხვავდება 22-ე რეკომენდაციისაგან, ვინაიდან იგი ახალი, ინოვაციური რეჟიმების გამოცდას უფრო უჭერს მხარს, ვიდრე არსებული მექანიზმების შეცვლის პირობების დადგენას. სხვადასხვა ვითარებაში, რომელიც ცენტრალურ ხელისუფლებასა და უმცირესობის წარმომადგენლებს შორის ურთიერთობაში წარმოიშვება, კომპეტენტურ ორგანოებს შეიძლება განსხვავებული მიდგომები დასჭირდეთ. ისე რომ, რაკი საბოლოო შედეგი წინასწარ განისაზღვროს, ასეთი მიდგომის შედეგად შეიძლება სასარგებლო გამოცდილება დაგროვდეს, რაშიც ინოვაციებსა და მათი განხორციელების პროცესებს ენიჭება დიდი მნიშვნელობა.

ბ. სამართლებრივი დაცვა

24) კოპენჰაგენის დოკუმენტის 30-ე პუნქტში ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოები „აღიარებენ, რომ ეროვნულ უმცირესობებთან დაკავშირებული საკითხები შეიძლება დამაკმაყოფილებლად მოგვარდეს მხოლოდ კანონის უზენაესობის პრინციპზე დაფუძნებული დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციონირების პირობებში მოქმედი დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის ფარგლებში.“ ეფექტური სამართლებრივი დაცვის იდეა ასახულია, აგრეთვე, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტში, ხოლო „სასამართლო წესით დაცვის“ თაობაზე საუბარია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-11 მუხლში.

სასამართლო ზედამხედველობის განხორციელება შეუძლიათ საკონსტიტუციო სასამართლოებს და, ფაქტობრივად, ადამიანის უფლებათა დამცველ საერთაშორისო ორგანიზაციებსაც. მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლიათ, აგრეთვე, მართლმსაჯულების სისტემის გარეთ არსებულ მექანიზმებსა და ორგანოებს, როგორებიცაა ეროვნული კომისიები, ომბუდსმენები, ეროვნებათაშორის ან „ინტერ-რასობრივ“ ურთიერთობათა საბჭოები და ა.შ., რაც გათვალისწინებულია კოპენჰაგენის დოკუმენტის 27-ე პუნქტით, ყველა ფორმის რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ საერთაშორისო კონვენციის მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტით და 1993 წელს ადამიანის უფლებათა მსოფლიო კონფერენციაზე მიღებული ვენის დეკლარაციისა და სამოქმედო პროგრამის 36-ე პუნქტით.