

ლინგვისტური უფლებების აღიარება საქართველოში
სამართალში და ქართული რეალობა



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

ლინგვისტური უფლებების აღიარება საერთაშორისო სამართალში და ქართული რეალობა

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

თბილისი, 2023



USAID
ამერიკელი საზღვარგარეთის
დახმარების აგენტობა

E A S T • W E S T
M A N A G E M E N T
I N S T I T U T E

USAID სამართლის უზენაესობის პროგრამა
USAID RULE OF LAW PROGRAM

დოკუმენტი მომზადდა სოციალური სამართლიანობის ცენტრის მიერ ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს მხარდაჭერით (USAID) აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) მიერ მიმდინარე USAID სამართლის უზენაესობის პროგრამის ფარგლებში.

დოკუმენტის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია სოციალური სამართლიანობის ცენტრი და მასში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ ასახავდეს ზემოთ ნახსენები საერთაშორისო ორგანიზაციების შეხედულებას.



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

ხელმძღვანელი: თამთა მიქელაძე

მკვლევარი: ანი ისაკაძე

რედაქტორი: ნინო ბექიშვილი

ყდის დიზაინი: სალომე ლაცაბიძე

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

ციტირების წესი: სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ანი ისაკაძე, „ლინგვისტური უფლებების აღიარება საერთაშორისო სამართალში და ქართული რეალობა“, 2023

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

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

info@socialjustice.org.ge

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

პრობლემის აღწერა - ქართული კონტექსტი

ეთნიკური უმცირესობები სოციალურად და ეკონომიკურად ერთ-ერთი ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფია საქართველოში. 2014 წელს ჩატარებული აღწერის მიხედვით, საქართველოს მოსახლეობის 13.2%-ს ეთნიკური უმცირესობები შეადგენენ. მათ შორის უმრავლესობა ეთნიკურად აზერბაიჯანელები (6,3%) და სომხები (4.5%) არიან.

თავის მხრივ, ეთნიკური აზერბაიჯანელების მნიშვნელოვანი ნაწილი ქვემო ქართლისა და კახეთის რეგიონებში ცხოვრობს, ხოლო ეთნიკური სომხების უმრავლესობა – სამცხე-ჯავახეთსა და თბილისში. შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ვებგვერდზე გაზიარებული ინფორმაციის თანახმად, ეთნიკური სომხების 39% თავისუფლად ფლობს სახელმწიფო ენას, ხოლო ეთნიკური აზერბაიჯანელების მხოლოდ 18% საუბრობს თავისუფლად სახელმწიფო ენაზე.¹ სახელმწიფო ენის ცოდნის მსგავსი მაჩვენებლებია რეგიონების მიხედვითაც. სამცხე-ჯავახეთში (ეთნიკური სომხები) ქართულ ენაზე მსჯელობა და სათქმელის გადმოცემა კარგად შეუძლია გამოკითხულთა 19.9%-ს, მაშინ როდესაც, ქვემო ქართლში (ეთნიკური აზერბაიჯანელები) ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 12.5%-ია.²

დღეს არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მიმართ, სახელმწიფოს დეკლარირებული პოლიტიკა სახელმწიფო ენის სწავლებით (ბოლო წლების განმავლობაში კი ბილინგვური განათლების სისტემაზე გადასვლით) სამოქალაქო თანასწორობის მიღწევაა³. თუმცა, მეორე მხრივ, ეს სახელმწიფოს უქმნის იმის წინაპირობას, რომ შემდგომში აღარ დახარჯოს დამატებითი რესურსები იმ საერთაშორისო ნორმების, მოთხოვნებისა და სტანდარტების იმპლემენტაციაზე, რომლებიც ქვეყნის შიგნით უმცირესობების ლინგვისტურ უფლებებს აღიარებდა და დაიცავდა.

სწორედ სახელმწიფოს მიერ არჩეული პოლიტიკის შედეგია, რომ ბოლო 30 წლის განმავლობაში საქართველოში ეთნიკური უმცირესობებში, სახელმწიფო ენის ცოდნის მაჩვენებელს არსებითი ცვლილება არ განუცდია. სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტის მიერ 2022 წელს ჩატარებული ორი კვლევის მიხედვით, ეთნიკური უმცირესობების 63% ვერ საუბრობს ქართულად, ხოლო 84% ვერ კითხულობს ლიტერატურას

¹ დემოგრაფიული სტატისტიკა, ხელმისაწვდომია: <https://smr.gov.ge/ge/page/33/demografiuli-statistika>

² სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტის (ISSA) მიერ ჩატარებული რაოდენობრივი კვლევის შედეგები. ხელმისაწვდომია: https://www.issa-georgia.com/ge/non-entrepreneurial-non-commercial-legal-entity/fondi-ghia-sazogadoeba-saqartvelo/etnikuri-umtsiresobis-eqskluzia-garikva-saqartveloshi-2021/175?fbclid=IwAR0spd5XfZK7ZFACmH_Aa13Iv1IUYgrzmHsV3fvOFjY4VBSGV2x9KnqUhm

³ სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგია 2021-2030-ხელმისაწვდომია: https://smr.gov.ge/uploads/Files/%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/danarti_1.pdf

და ვერ იგებს ტექსტის შინაარსს⁴, რისი მიზეზიც, ისევ და ისევ სახელმწიფოს არაინკლუზიური და მოჩვენებითი პოლიტიკაა.

მნიშვნელოვანი ფაქტორია ისიც, რომ ეთნიკური უმცირესობებისთვის სკოლამდელი განათლება 2.7-ჯერ ნაკლებად არის ხელმისაწვდომი, ვიდრე დანარჩენი მოსახლეობისათვის. ხოლო, ეთნიკური უმცირესობების სკოლებში მასწავლებლების რიცხვი საჭირო რაოდენობაზე ორჯერ ნაკლებია. ამასთან, ეთნიკური უმცირესობების სკოლებში დღემდე არ არის ხელმისაწვდომი ბილინგვური სახელმძღვანელოები.

ნათელია, რომ განათლების პოლიტიკის არსებითი და სრულყოფილი რეფორმირების პირობებშიც კი, 30 წლის განმავლობაში დაგროვილი უთანასწორობის შევსება რთული იქნება. იმდენად, რამდენადაც მათთვის, ვინც ასაკისა და სოციალური მდგომარეობის გამო ფორმალური განათლების სისტემის გარეთ რჩება, სახელმწიფო ენის თავიდან შესწავლა ძალზედ რთული საქმეა.

სწორედ სახელმწიფოს მიერ არჩეული ენობრივი პოლიტიკა განაპირობებს ეთნიკური უმცირესობების საზოგადოებრივი ცხოვრებისაგან იზოლირებას, რაზეც ის ფაქტიც მიუთითებს, რომ კვლევების მიხედვით, ეთნიკური უმცირესობების 70%-ს არასდროს მიმართავს/მიუმართავს ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის პირადი თუ კოლექტიური საჭიროებებისთვის.⁵

ამ მონაცემებზე დაკვირვება და ანალიზი გვაფიქრებს, რომ არსებული ენობრივი პოლიტიკა, რომელიც, ერთი მხრივ, მთლიანად დევნის უმცირესობების ენებს ფორმალურ საჯარო სივრცეებიდან, ხოლო, მეორე მხრივ, არ ქმნის შესაბამის საფუძვლებს სახელმწიფო ენის სწავლისთვის, საჭიროებს ძირეულ ცვლილებასა და რეფორმირებას. ამ ცვლილების საფუძველი, რა თქმა უნდა, უნდა იყოს ადგილობრივი თემის საჭიროებების დანახვა საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტებისა და მოწესრიგების ფონზე.

წინამდებარე სტატიის მიზანი სწორედ ისაა, რომ, არსებული საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების მიმოხილვისა და ანალიზის გზით, შეაფასოს ქართული კანონმდებლობა და შემოგვთავაზოს გამოსავალი იმ რეალობიდან, რომელიც ეთნიკურ უმცირესობებს ბაზისურ სერვისებზე ხელმისაწვდომობას ართმევს.

⁴ სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტის (ISSA) მიერ ჩატარებული რაოდენობრივი კვლევის შედეგები. https://www.issa-georgia.com/ge/non-entrepreneurial-non-commercial-legal-entity/fondi-ghia-sazogadoeba-saqartvelo/etnikuri-umtsiresobis-eqskluzia-garikva-saqartveloshi-2021/175?fbclid=IwAR0spd5XfZK7ZFACmH_Aal3Iv1lUYgrzmHsV3fvOFJbY4VBSGV2x9KnqUhm

⁵ ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის სტატისტიკა: <https://osgf.ge/publication/etnikuri-umtsiresobebis-warmomadgenlebis-politikur-ckhovrebashi-monawileobis-kvleva/>

ზოგადი საერთაშორისო სამართლებრივი მოწესრიგება

ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა ლინგვისტური უფლებები არაერთი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმითაა განმტკიცებული. საერთაშორისო სამართლის წყაროთა სისტემური ანალიზი ცხადყოფს, რომ ეთნიკური უმცირესობების მიერ ენობრივი უფლებების გამოყენება, ერთდროულად აერთიანებს, როგორც სახელმწიფოს მიერ უმცირესობათა ენების მხარდაჭერისა და აღიარების ვალდებულებას, ისე სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას, არ ჩაერიოს უმცირესობათა მიერ საჯარო და კერძო სივრცეებში ურთიერთობისას ენის შერჩევაში.

მაგალითისათვის, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 27-ე მუხლი პირდაპირ მიუთითებს სახელმწიფოს ნეგატიურ ვალდებულებაზე, რომ არ დაუშვას ენობრივი უმცირესობების წარმომადგენელი პირებისათვის მშობლიური ენის გამოყენების აკრძალვა.⁶

იმავე კონტექსტით, სახელმწიფოს ნეგატიურ ვალდებულებაზე ხაზგასმითაა განხილული უმცირესობათა მიერ ენობრივი უფლებების გამოყენება ბავშვთა უფლებების შესახებ კონვენციით, რომლის 30-ე მუხლითაც დგინდება, რომ დაუშვებელია, ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებულ ბავშვსა და მის თემს უარი ეთქვას მშობლიური ენით სარგებლობაზე.⁷ მეორე მხრივ, ეთნიკური, ეროვნული, რელიგიური და ლინგვისტური უმცირესობების უფლებების შესახებ გაეროს დეკლარაციის მე-2 მუხლის 1-ელი ნაწილი მიუთითებს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებაზე, რომ დისკრიმინაციული გარემოს აღმოფხვრის გზით, სახელმწიფო საშუალებას უნდა აძლევდეს ეთნიკურ უმცირესობებს, თავისუფლად, ხელშემშლელის გარეშე ისაუბრონ უმცირესობათა ენებზე, როგორც საჯარო, ისე კერძო სივრცეებში.⁸

ამასთან, მნიშვნელოვანი სამართლებრივი ბერკეტია ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ევროპული ჩარჩო კონვენციაც, რომლის მე-10 მუხლის 1-ელი ნაწილის საფუძველზე, სახელმწიფოები კისრულობენ ვალდებულებას, რომ ყოველგვარი ხელშემშლელი გარემოების აღმოფხვრის გზით, უზრუნველყოფენ უმცირესობათა მიერ მშობლიური ენის კერძო და საჯარო გამოყენებას.⁹

აღსანიშნავია, რომ ყველა ჩამოთვლილ ნორმას საერთო სულისკვეთება და მიზანი აერთიანებს, ვინაიდან, უდავოა, რომ უმცირესობათა ენობრივი უფლებების სპეციალური საერთაშორისო მოწესრიგების არარსებობის შემთხვევაში, იზრდება საფრთხე იმისა, რომ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირები ვერ შეძლებენ მშობლიურ ენაზე საუბარს, რაც თავისთავად

⁶ საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, 27-ე მუხლი.

⁷ კონვენცია ბავშვის უფლებების შესახებ, 30-ე მუხლი.

⁸ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Article 2.1.

⁹ ჩარჩო კონვენცია ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ, მე-10 მუხლის 1-ელი ნაწილი.

გულისხმობს, რომ ისინი იძულებულნი გახდებიან, უარყონ თავიანთი იდენტობა და ადაპტირდნენ უმრავლესობის მიერ დადგენილ დღის წესრიგთან.¹⁰

თავის მხრივ, ლინგვისტური უფლებები თავის თავში აერთიანებს ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი პირების მიერ მშობლიური ენის საგანმანათლებლო, ადმინისტრაციული, იურიდიული და მედიასთან ურთიერთობის მიზნებისათვის გამოყენების უფლებას. დოკუმენტში მიმოხილული იქნება საკუთრივ ადმინისტრაციულ ორგანოებისა და ეთნიკურ უმცირესობების შორის წარმოქმნილი ურთიერთობებისას ლინგვისტური უფლებების გამოყენების საკითხი, იმდენად, რამდენადაც ცალსახაა, რომ ეთნიკური უმცირესობების ენობრივი უფლებების დაცვა მჭიდრო კავშირშია უმცირესობების სოციალური, პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული ცხოვრების გაუმჯობესებასთან.

ჩარჩო კონვენცია ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ

სოციალური ინკლუზიის განმტკიცებისა და არსებული უთანასწორობის აღმოფხვრის მიზნით, ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ევროპული ჩარჩო კონვენციის რატიფიცირების გზით, საქართველომ იკისრა ვალდებულება, რომ საკუთარ ტერიტორიაზე მცხოვრები უმცირესობების უფლებებს დაიცავდა, რაც თავის თავში, სხვა მნიშვნელოვან მექანიზმებთან ერთად იმასაც მოიაზრებდა, რომ საქართველო ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა ენობრივ უფლებებს განამტკიცებდა.¹¹

ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო კომიტეტი აღნიშნავს, რომ ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირები, საზოგადოების სხვა წევრებთან შედარებით, მეტად ხშირად აწყდებიან ენის ბარიერით გამოწვეულ სირთულეებს, როგორც შრომით ბაზარზე, ისე განათლების, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური სერვისებით სარგებლობისას. ეს ცალსახად უშლის ხელ ეთნიკური უმცირესობების საზოგადოებასთან ინტეგრირებას და სოციალურად მოწყვლადს ხდის მათ, რაც საბოლოოდ, ართულებს უმცირესობათა წარმომადგენელი პირების ქვეყნის სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობას.¹² ამრიგად, უდავოა, რომ უმცირესობების მიერ ენობრივი უფლებების ეფექტური გამოყენება ერთ-ერთი მთავარი საფუძველია სხვა მნიშვნელოვანი უფლებებით სარგებლობისათვის.

საკუთრივ, სახელმწიფოსა და ეთნიკურ უმცირესობებს შორის ლინგვისტური ბარიერის აღმოფხვრის მიზნით, ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ევროპული ჩარჩო

¹⁰Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area, Organization for Security and Co-operation in Europe, 1999

¹¹ჩარჩო კონვენცია ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ, პრეამბულა.

¹²Advisory Committee On The Framework Convention For The Protection Of National Minorities, First Opinion on Georgia, Paragraph 31.

კონვენციის მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილის საფუძველზე გაკეთდა დათქმა რომ, *განსაკუთრებით იმ ადგილებში, სადაც ტრადიციულად ან დიდი რაოდენობით ცხოვრობენ ეროვნული უმცირესობებისადმი კუთვნილი პირები და სადაც ეს მოთხოვნა პასუხობს რეალურ საჭიროებას, კონვენციის ხელშემკვრელი მხარეები ეცდებიან შეძლებისდაგვარად უზრუნველყონ ისეთი პირობები, რომელიც შესაძლებელს გახდის უმცირესობის ენის გამოყენებას ამ პირებსა და ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის ურთიერთობებში.*¹³

ერთი მხრივ, ნორმის მიზანია, ისტორიულად მარგინალიზებული და ჩაგრული ჯგუფების ენობრივი და სოციალური უფლებები იქნას გაუმჯობესებული, თუმცა, მეორე მხრივ, ჩანაწერი უდავოდ აჩენს სამართლებრივ კითხვებს, თუ კონკრეტულად რა შემთხვევაში დგება *„რეალური საჭიროება“* იმისა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებთან ურთიერთობისას უმცირესობის ენა გამოიყენონ. ამის შესახებ, კონვენციის განმარტებით ბარათში ნათქვამია, რომ *„რეალური საჭიროება“* თითოეული ხელშემკვრელი მხარის მიერ ინდივიდუალურად, ყველა მნიშვნელოვანი ობიექტური გარემოების გათვალისწინებით უნდა იქნას განმარტებული.¹⁴

საყურადღებოა ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო კომიტეტის განმარტება ჩარჩო კონვენციის მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილთან მიმართებით, რომ იმ ადგილების იდენტიფიცირებისა და განსაზღვრისას, სადაც ტრადიციულად ან დიდი რაოდენობით ცხოვრობენ ეთნიკური უმცირესობები, სახელმწიფოები სარგებლობენ მკაცრად განსაზღვრული, ვიწრო დისკრეციით, ვინაიდან, ხელშემკვრელი მხარეების კანონისმიერი ვალდებულებაა, დაადგინონ მკაფიო კრიტერიუმი იმისა, თუ რა ჩაითვლება ეთნიკური უმცირესობების *„დიდ რაოდენობად“*.¹⁵

თავის მხრივ, *„რეალური საჭიროების“* დადგენისა და განსაზღვრის შესახებ საკონსულტაციო კომიტეტის მიერ დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, სახელმწიფო ვალდებულია, ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ ადგილებში, ზედმიწევნით შეისწავლოს და შემდგომში შეაფასოს ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ მშობლიური ენის გამოყენების სიხშირე, ვინაიდან კომიტეტის დასკვნით, ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ უმცირესობათა ენების გამოყენების რეალური საჭიროება ყველაზე მწვავედ მაშინ დგება, როდესაც უმცირესობათა ენებს, როგორც ძირითადი საკომუნიკაციო საშუალების, არსებობას ემუქრება საფრთხე.¹⁶

ამრიგად, ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო კომიტეტი მიიჩნევს, რომ სწორედ საჯარო სივრცეებიდან უნდა იწყებოდეს ეთნიკური უმცირესობების ენების არსებობის განმტკიცება.¹⁷ ამასთან, კომიტეტი განმარტავს, რომ: *„ჩარჩო კონვენციის მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილით*

¹³ ჩარჩო კონვენცია ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ, მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილი.

¹⁴ Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 1.II.1995, Paragraph 65.

¹⁵ Council of Europe, Compilation of Thematic Commentaries of the Advisory Committee, First Edition, გვ.34.

¹⁶ Council of Europe, Compilation of Thematic Commentaries of the Advisory Committee, First Edition, გვ.35

¹⁷ იქვე.

გათვალისწინებული წინაპირობების არსებობა სახეზეა მაშინ, როდესაც მოსახლეობის მხრიდან არსებობს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მათი მშობლიური ენების გამოყენების მოთხოვნა და როდესაც, კონკრეტულ ტერიტორიაზე ეთნიკური უმცირესობები დიდი რაოდენობით არიან განსახლებულნი¹⁸. შესაბამისად ცალსახაა, კომიტეტის ზოგადი პრაქტიკა, რომ მე-10 მუხლის იმპლემენტირებისას, სახელმწიფოებმა ნორმის ხისტად არ უნდა განმარტონ.

იმავეზე მიუთითებს ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის მიერ მომზადებული ანგარიშიც, რომელშიც აღნიშნულია, რომ: „შესაძლებლობა იმისა, რომ ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებულმა პირებმა სახელმწიფო უწყებებთან თავიანთ ენაზე დაამყარონ კომუნიკაცია, ლინგვისტური უფლების ერთ-ერთი არსებითი გამოხატულებაა.“¹⁹ ადმინისტრაციული ურთიერთობებისას უმცირესობათა ენების გამოყენება, ერთმნიშვნელოვნად წარმოადგენს უმცირესობებისათვის სამოქალაქო და პოლიტიკური ჩართულობის ინსტრუმენტს. მაშინ, როდესაც სახელმწიფო უწყებები მათთან კომუნიკაციისას მათ მშობლიურ ენებს გამოიყენებენ, უმცირესობებს მიკუთვნებული პირები შეძლებენ მეტად ეფექტურად და სიღრმისეულად გაეცნონ იმ მოწესრიგებასა და სახელმწიფო პოლიტიკას, რომელიც საბოლოოდ მათზეც ახდენს გავლენას. ქვეყანაში არსებული მოწყობისა და სამართლებრივი სისტემის შესახებ ინფორმირებულობა უმცირესობების წარმომადგენლებს დაეხმარება, ჩამოიყალიბონ შეხედულებები სახელმწიფო პოლიტიკის შესახებ. პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობით კი ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი პირები შეძლებენ, თავიანთი იდენტობის დაკარგვის გარეშე გახდნენ ღია, პლურალისტური საზოგადოების ინტეგრირებული წევრები.²⁰

რელევანტურია ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის მიერ 1998 წელს შემუშავებული ოსლოს რეკომენდაციები ეროვნულ უმცირესობათა ენობრივ უფლებების შესახებაც, რომლის მე-14 პუნქტის მიხედვითაც: „ადმინისტრაციულ ორგანოებთან ურთიერთობისას, ეროვნულ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებს უნდა ჰქონდეთ საკუთარი ენით სარგებლობის ადეკვატური შესაძლებლობა, განსაკუთრებით იმ რეგიონებსა და ადგილებში, სადაც აღნიშნულის შესახებ ადგილობრივებმა სურვილი გამოთქვეს და სადაც მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი სახლობს. ამასთან, ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა, როცა კი ეს შესაძლებელია, უნდა უზრუნველყონ საზოგადოებრივი მომსახურება ეროვნული უმცირესობის ენაზეც, რისთვისაც მათ უნდა განავითარონ კადრების შერჩევისა და მომზადება-გადამზადების შესაბამისი პოლიტიკა და პროგრამები.“²¹

დამატებით, ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო კომიტეტი აღნიშნავს, რომ დაუშვებელია ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ უმცირესობების ენების გამოყენების დისკრეცია სრულად ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ორგანოებზე იყოს დელეგირებული, ვინაიდან,

¹⁸ Advisory Committee On The Framework Convention For The Protection Of National Minorities Thematic Commentary No. 3, Par:58, გვ.19

¹⁹ Report On The Linguistic Rights Of Persons Belonging To National Minorities In The OSCE Area, გვ.12

²⁰ იქვე.

²¹ ოსლოს რეკომენდაციები ეროვნულ უმცირესობათა ენობრივ უფლებებთან დაკავშირებით, მე-14 პუნქტი.

სახელმწიფოს ვალდებულებაა, წერილობით განსაზღვროს განჭვრეტადი პროცედურა იმისა, თუ რა შემთხვევაში იქნება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ უმცირესობათა ენების გამოყენება მიზანშეწონილი.²²

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის პრაქტიკა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 26-ე მუხლით იკრძალება ნებისმიერი პირის ენობრივი ნიშნით დისკრიმინაცია. ამავდროულად, 27-ე მუხლით დგინდება, რომ დაუშვებელია ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი პირებისათვის მშობლიური ენის გამოყენების აკრძალვა.²³

მეტად მკაფიოა გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის გადაწყვეტილებით დადგენილი პრაქტიკა საქმეზე DIERGAARDT v. Namibia. საქმის წარმოებისას განმცხადებელმა სადავოდ გახადა ფაქტი, რომ ნამიბიის რესპუბლიკაში, სადაც სახელმწიფო ენა ინგლისურია, ადმინისტრაციული ორგანოები უარს ამბობდნენ ეთნიკურ უმცირესობებთან მშობლიურ ენაზე კომუნიკაციაზე. ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა აღნიშნა, რომ იმ სპეციფიკურ ტერიტორიებზე, სადაც უმცირესობები ცხოვრობენ და სადაც სახელმწიფოს არ აქვს გონივრული საფუძველი უარისა, რომ უმცირესობათა ენის გამოყენება დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოებს, ნებისმიერი ადმინისტრაციული წარმოების მხოლოდ სახელმწიფო ენაზე წარმართვა დისკრიმინაციულად იქნება შეფასებული საერთაშორისო სამართლის მიერ. ამრიგად, კომიტეტის გადაწყვეტილებით დადგინდა, რომ გონივრული საფუძვლის გარეშე უმცირესობათა ენების გამოყენებაზე უარის თქმა, წარმოადგენს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 26-ე და 27-ე მუხლებით განმტკიცებული უფლებების დარღვევას.²⁴

უფლებათა კომიტეტის გადაწყვეტილებასთან ერთად, მნიშვნელოვან პრაქტიკას აყალიბებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე *GÜZEL ERDAGÖZ v. TURKEY*. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული კონვენცია *per se* არ აწესებს უფლებას საჯარო უწყებების მიერ ცალკეული ენის გამოყენების შესახებ, ამ საქმეში სასამართლომ მაინც დაადგინა კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა, ვინაიდან თურქულმა სასამართლოებმა აპლიკანტს უარი უთხრეს პირადობის მოწმობაში მისი სახელის ჩანაწერის გასწორებაზე (აპლიკანტი დაობდა, რომ თურქული წარმოთქმით მისი სახელი არა GÜZEL, არამედ *Gözel* იყო), სასამართლომ ამ საქმეში დარღვევა მეტწილად იმ ფაქტის გამო დაადგინა, რომ

²² იქვე.

²³ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 26-ე და 27-ე მუხლები.

²⁴ Human Rights Committee 69th Session, 10-28 July 2000, J.G.A. Diergaardt, D.j. Izaak, Willem Van Wijk, Jan Edward Stumpfe, Andreas Jacobus Brendell, J. Mouton and John Charles Alexander McNab V. Namibia, Note 12.

თურქული კანონმდებლობა გასაგებად არ განმარტავდა ადმინისტრაციული ორგანოების დისკრეციის ფარგლებს ენის შერჩევის შესახებ.²⁵

რელევანტურია გაეროს მიერ შემუშავებული რეზოლუცია, რომელიც განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს ენობრივი და სხვა სოციალური უფლებების ურთიერთკავშირზე. კერძოდ, რეზოლუციაში ნათქვამია, რომ ჯანმრთელობის დაცვის, სოციალური, ადმინისტრაციული და სხვა საჯარო სერვისებზე მიმართვისას, ადმინისტრაციული ორგანოების უარი, გამოიყენონ უმცირესობათა ენები, ჩანასახშივე განაპირობებს **ხელმისაწვდომი, ხარისხიანი და თანასწორი სერვისის მიღების შეუძლებლობას**.²⁶ შესაბამისად, ეთნიკურ უმცირესობებსა და სახელმწიფოს წარმომადგენელ უწყებებს შორის ენობრივი ბარიერის არსებობა, პირდაპირ გულისხმობს, რომ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებს ხელი არ მიუწვდებათ ბაზისურ სახელმწიფო სერვისებზე.

გაერთიანებული ერების დოკუმენტით, შემუშავებული იქნა უნივერსალური პრაქტიკა იმისა, თუ როგორ, რა შემთხვევებსა და რა სიხშირით უნდა იქნას უმცირესობათა ენები გამოყენებული. გაერო გვთავაზობს, რომ იმ ტერიტორიებზე, სადაც მოსახლეობის უმრავლესობა უმცირესობათა ენებზე საუბრობს, ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა აქტიურად გამოიყენონ უმცირესობათა ენები მაშინ, როდესაც ენის გამოყენების საჭიროებასა და მნიშვნელობაზე თავად ადგილობრივებიც საუბრობენ.²⁷

უმცირესობათა და რეგიონალურ ენათა ევროპული ქარტია

1992 წელს, ევროპის საბჭოს ეგიდით ძალაში შევიდა უმცირესობათა და რეგიონალურ ენათა ევროპული ქარტია, რომელიც მნიშვნელოვან სამართლებრივ ბერკეტს წარმოადგენს უმცირესობათა ენების დაცვისა და გამოყენების მხარდასაჭერად.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო არ წარმოადგენს უმცირესობათა და რეგიონალურ ენათა ევროპული ქარტიის ხელშემკვრელ მხარეს, საინტერესოა ქარტიის პრიზმიდან შეფასდეს იმ სამართლებრივი სტანდარტების მნიშვნელობის საკითხი, რომელთა ამოქმედებას კონვენციის რატიფიცირება განაპირობებს.

თავის მხრივ, რეგიონული და უმცირესობათა ენების შესახებ ევროპული ქარტია წარმოადგენს ადამიანის უფლებების მტკიცე სტანდარტების შემცველ დოკუმენტს, რომლის მიზანია, დაიცვას და ხელი შეუწყოს რეგიონული და უმცირესობათა ენების, როგორც ევროპის საერთო კულტურული მემკვიდრეობის განუყოფელი ნაწილის გამოყენებასა და განვითარებას.

²⁵ Güzel Erdagöz v. Turkey.

²⁶ Language Rights of Linguistic Minorities, United Nations Special Rapporteur on minority issues, გვ.23

²⁷ იქვე.

ამისათვის, ქარტია არა მხოლოდ ადგენს, რომ დაუშვებელია დისკრიმინაცია ამ ენების გამოყენებასთან დაკავშირებით, არამედ ითვალისწინებს კონკრეტულ სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობას ამ ენების აქტიური ხელშეწყობის მიზნით.²⁸

მაგალითისათვის, უმცირესობათა და რეგიონალურ ენათა ევროპული ქარტიის მე-7 მუხლის მიხედვით, ქარტიის ხელშემკვრელი მხარეები უმცირესობათა ენებთან დაკავშირებულ პოლიტიკას, კანონმდებლობასა და პრაქტიკას განსაზღვრავენ, უმცირესობათა ენების, როგორც კულტურული სიმდიდრის გამოხატულების აღიარებისა და მათი განვითარების და დაცვისათვის გადამწყვეტი ზომების მიღების გზით.²⁹

ამასთან, მეტად განჭვრეტადია ქარტიის მიერ დადგენილი მოწესრიგება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ უმცირესობათა ენების გამოყენების შესახებ. ქარტიის მე-10 მუხლის მიხედვით, იმ ადმინისტრაციულ ერთეულებში, სადაც უმცირესობათა ენებზე მოლაპარაკე მაცხოვრებლები დიდი რაოდენობით ცხოვრობენ, ქარტიის ხელშემკვრელი სახელმწიფოები იღებენ ვალდებულებას, რომ, **რამდენადაც ეს გონივრულად შესაძლებელია:**

- ადმინისტრაციული ორგანოები იყენებდნენ რეგიონულ ან უმცირესობების ენებს იმ პირობებთან ურთიერთობისას, რომლებიც მათ მშობლიურ ენაზე მიმართავენ. ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანოები ვალდებული არიან უმცირესობებთან ურთიერთობისას პასუხის დაბრუნება უზრუნველყონ უმცირესობათა ენაზე, როგორც ზეპირად, ისე წერილობით.³⁰
- მოსახლეობისათვის ხელმისაწვდომი გახადონ ფართოდ გამოყენებული ადმინისტრაციული ტექსტები და ფორმები რეგიონულ ან უმცირესობათა ენებზე ან შექმნან მათი ორენოვანი ვარიანტები.³¹
- რეგიონულმა ორგანოებმა მათი წარმომადგენლობითი ორგანოების სხდომებზე დებატებისას გამოიყენონ რეგიონული ან უმცირესობათა ენები, მაგრამ ისე, რომ არ გამოირიცხოს სახელმწიფოს ოფიციალური ენის გამოყენება.³²

თავის მხრივ, ამ მუხლის მიზანია, რომ რეგიონალურმა და ეთნიკურ უმცირესობებმა, მშობლიური ენის გამოყენების გზით შეძლონ როგორც სამოქალაქო უფლებებით სარგებლობა, ისე, სამოქალაქო ვალდებულებების შესრულება.³³

ევროპის საბჭოს განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ სოციალური და კულტურული სიტუაციების გათვალისწინებით, დღესდღეობით უმცირესობათა ენებზე მოსაუბრე პირების უმრავლესობა ბილინგუალია და შესაბამისად, კარგად ფლობს ამა თუ იმ სახელმწიფოს ენას. თუმცა, ქარტიის ხელშემკვრელ მხარეებს ეკისრებათ ვალდებულება იმისა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებთან ურთიერთობისას ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებული

²⁸ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, რეგიონალური და უმცირესობათა ენების შესახებ ევროპული ქარტიის რატიფიცირებასთან დაკავშირებით განცხადება.

²⁹ ევროპული ქარტია რეგიონული და უმცირესობათა ენების შესახებ, მე-7 მუხლი.

³⁰ იქვე. მე-10 მუხლის 1-ელი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი.

³¹ იქვე. მე-10 მუხლის 1-ელი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი.

³² იქვე. მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტი.

³³ European Charter for Regional or Minority Languages, Collected texts 2nd edition, გვ.52

პირების მიერ მშობლიური ენების გამოყენება იქნას უზრუნველყოფილი. ევროპის საბჭო იზიარებს არგუმენტს, რომ „კონკრეტული ენების, საჯარო სივრცეების მიღმა, მხოლოდ კერძო ურთიერთობებში არსებობა, პირდაპირ იწვევს, ენის, როგორც საკომუნიკაციო ინსტრუმენტის ანულირებას.“³⁴

ამას გარდა, ყურადღებას იმსახურებს ქარტიით გათვალისწინებულ ნორმათა ხარისხიც. ერთი შეხედვით, ქარტიის მე-10 მუხლი, უშუალოდ იმპლემენტირების პროცესში ფართო დისკრეციას უტოვებს ხელშემკვრელ სახელმწიფოებს, ვინაიდან, ნორმაში გამოყენებულია ფრაზა: „რამდენადაც ეს გონივრულად შესაძლებელია“, თუმცა ევროპის საბჭო განმარტავს, რომ ეს ფრაზა არ გულისხმობს, რომ სახელმწიფოს რჩება მცირედი უფლებამოსილება კი იმისა, რომ კონკრეტულ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ უმცირესობათა ენების გამოყენების შესაძლებლობა გამორიცხოს.

საბჭო აღნიშნავს, რომ გონივრული შესაძლებლობის დანაწესით გათვალისწინებული დისკრეცია, მხოლოდ და მხოლოდ სახელმწიფოს მხრიდან ფინანსური კონტრიბუციით განპირობებული მასშტაბების შემცირების/გაზრდის საშუალებას მიემართება, მაგალითისათვის, ამ ნორმიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს დისკრეციად რჩება გადაწყვიტოს ადმინისტრაციულ ორგანოში უმცირესობათა ენაზე მოსაუბრე თანამშრომლების კვოტის გაზრდისა და შემცირების საკითხი.³⁵

ქარტიაში განმტკიცებულ უფლებათა და ნორმათა სისტემური ანალიზი ცხადყოფს, რომ აღნიშნული სამართლებრივი წყარო, სხვა საერთაშორისო სამართლებრივ მექანიზმებთან შედარებით, ნაკლებად ტოვებს სამართლებრივ ვაკუუმს და ნაკლებ დისკრეციას უტოვებს ხელშემკვრელ სახელმწიფოებს, უარი თქვან ეთნიკური უმცირესობების ენების გამოყენებაზე, რაც ცალსახად მნიშვნელოვანი ბერკეტია უმცირესობებს მიკუთვნებული პირების ლინგვისტური უფლებების განმტკიცების კუთხით.

ქარტია საქართველოს მხრიდან ჯერ კიდევ არ არის რატიფიცირებული, მიუხედავად იმისა, რომ 1999 წელს საქართველო ევროპის საბჭოს წევრი გახდა, რითაც მან დააფიქსირა რეგიონული და უმცირესობათა ენების შესახებ ევროპულ ქარტიის რატიფიცირების ნება.

მეტიც, საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ივნისის დადგენილების საფუძველზე შეიქმნა რეგიონული და უმცირესობათა ენების შესახებ ევროპული ქარტიის თაობაზე საქართველოს ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებით რეკომენდაციების შემმუშავებელი უწყებათაშორისი კომისია, რომლის მთავარ ამოცანებადაც, დასახელდა:

- „რეგიონული და უმცირესობათა ენების შესახებ ევროპული ქარტიის“ საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის ანალიზი;
- რეგიონული და უმცირესობის ენების შესახებ ევროპულ ქარტიასთან“ დაკავშირებული საქართველოს ვალდებულებების ფაქტობრივი შესრულების შესწავლა;

³⁴ იქვე. გვ.52, პარაგრაფი 101.

³⁵ იქვე. გვ.53, პარაგრაფი 103.

- საქართველოს მიერ „რეგიონული და უმცირესობათა ენების შესახებ ევროპული ქარტიის“ ხელმოწერისა და რატიფიკაციის საკითხის მიმართ საქართველოს მთავრობის ერთიანი პოზიციის შემუშავების ხელშეწყობა;³⁶

მიუხედავად ამისა, დღემდე გაურკვეველია, რა შედეგი გამოიღო უწყებათშორისი კომისიის მუშაობამ, ვინაიდან საქართველოს მხრიდან დღემდე არ არსებობს რეალური მზაობა იმისა, რომ ქარტიის რატიფიცირების გზით უზრუნველყოს რეგიონული და უმცირესობათა ენების, როგორც საერთო კულტურული მემკვიდრეობის განუყოფელი ნაწილის გამოყენება და განვითარება.

საქართველოს კანონი სახელმწიფო ენის შესახებ

სახელმწიფო ენის შესახებ კანონის მე-12 მუხლის მე-2 ნაწილი ერთი შეხედვით, სწორედ იმ მიზანს ემსახურება, რომ საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულება შიდა მოწესრიგებითაც იქნას იმპლემენტირებული.

მე-12 მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით: *„იმ მუნიციპალიტეტში, სადაც ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენლები კომპაქტურად ცხოვრობენ, მუნიციპალიტეტის ორგანო, საჭიროების შემთხვევაში, უზრუნველყოფს მის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტის ამ ეროვნული უმცირესობის ენაზე თარგმნას. ამასთანავე, ოფიციალური ძალა მხოლოდ შესაბამისი ტექსტის დედანს აქვს.“³⁷*

ამასთან, რელევანტურია ამავე კანონის მე-9 და მე-11 მუხლებიც, რომელთა მიხედვითაც, იმ მუნიციპალიტეტში, სადაც ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენლები კომპაქტურად ცხოვრობენ, სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის ორგანოები უფლებამოსილი არიან, დაადგინონ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულისგან განსხვავებული წესი. ამასთან, სახელმწიფო უზრუნველყოფს ეროვნული უმცირესობისთვის მიკუთვნებული პირის სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან ამ ეროვნული უმცირესობის ენაზე თარგმნის დახმარებით ურთიერთობას. საჭიროების შემთხვევაში, სახელმწიფო ორგანო უზრუნველყოფს ეროვნული უმცირესობისთვის მიკუთვნებული პირის მიერ მუნიციპალიტეტის ორგანოში ამ ეროვნული უმცირესობის ენაზე წარდგენილი განცხადების, საჩივრის, მასზე გაცემული პასუხის თარგმნას.³⁸

³⁶ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №163, „რეგიონული და უმცირესობათა ენების შესახებ ევროპული ქარტიის“ თაობაზე საქართველოს ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებით რეკომენდაციების შემუშავებელი უწყებათშორისი კომისიის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ, მე-3 მუხლი.

³⁷ საქართველოს ორგანული კანონი სახელმწიფო ენის შესახებ, მე-12 მუხლის მე-2 ნაწილი.

³⁸ იქვე. მე-9 და მე-11 მუხლები.

ერთმნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო ენის შესახებ კანონში გაკეთებული დათქმები განუჭვრეტადი და ბლანკეტურია, იმდენად რამდენადაც:

- განუჭვრეტადია ის კრიტერიუმი, რომლის არსებობის შემთხვევაშიც ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ უმცირესობათა ენების გამოყენება ჩაითვლება საჭიროდ.
- მე-11 მუხლის მე-4 ნაწილი ცხადყოფს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ უმცირესობათა ენის გამოყენების დისკრეციული უფლებამოსილება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ორგანოებზეა დელეგირებული, რაც ეწინააღმდეგება საკონსულტაციო კომიტეტის მიერ დადგენილ პრაქტიკას, რომლის მიხედვითაც, დაუშვებელია, უმცირესობების ენების გამოყენების დისკრეცია სრულად გადაეცეს ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ორგანოებს.

აქედან გამომდინარე, ცალსახაა, რომ სახელმწიფო ენის შესახებ კანონი ვერ იქნება ეფექტური ადმინისტრაციული ორგანოებსა და უმცირესობებს შორის არსებული ლინგვისტური ბარიერის აღმოსაფხვრელად. შესაბამისად, საჭიროა, მოიძებნოს იმ ქვეყნების წარმატებული მაგალითები, სამართლებრივი მიგნებები და ზოგადი პრაქტიკა, რომელთა გამოყენებამაც დადებითი გავლენა იქონია უმცირესობათა ენობრივ უფლებებთან მიმართებით.

ვენეციის კომისიის დასკვნა ენობრივი უფლებების შესახებ

2019 წელს ვენეციის კომისიამ გააკრიტიკა ჩრდილოეთ მაკედონიის მიერ შემუშავებული კანონი „ენების გამოყენების შესახებ“, რომლის 1-ელი მუხლის მე-4 ნაწილითაც დადგინდა, რომ: „იმ ადგილობრივ ერთეულებში, სადაც სახელმწიფო ენას მოსახლეობის 20%-ზე ნაკლები ფლობს, ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა თავად უნდა განსაზღვრონ სხვა ენის გამოყენების შესაძლებლობა.“³⁹

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ კანონის ამგვარი ჩანაწერი ზედმეტად ფართო დისკრეციას ანიჭებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს, კომისიის მოსაზრებით, იმავეზე მიუთითებს არსებული პრაქტიკაც – გამოირკვა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები უმცირესობათა ენებს მხოლოდ სამ მუნიციპალიტეტში იყენებენ.⁴⁰

რეალობა ცხადყოფს, რომ კანონი განუჭვრეტადი უნდა იყოს ადმინისტრაციულ ორგანოებზე მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების განსაზღვრისას, ვინაიდან ამ შემთხვევაში

³⁹ Language Law of North Macedonia, Article 1(4)

⁴⁰ North Macedonia Opinion on the Law on the Use of Languages Adopted by the Venice Commission, გვ. 16

იზრდება რისკი, რომ გართულდება ჩარჩო კონვენციით გათვალისწინებული უფლებრივი მექანიზმების იმპლემენტირება და არსებული დისკრიმინაციული ბარიერების აღმოფხვრა.⁴¹

კომისიამ ურჩია ჩრდილოეთ მაკედონიას, რომ განჭვრეტადი კანონმდებლობის მიღების გზით ცხადი გაეხადა ზუსტი კრიტერიუმი იმისა, თუ: ა) რა კატეგორიით უნდა შერჩეულიყო ის მუნიციპალიტეტები, სადაც მოქმედ ადმინისტრაციულ ორგანოებს უმცირესობათა ენების გამოყენება დაევალებოდათ და ბ) დაედგინა განსაზღვრული დისკრეციის ფარგლები და დაეკონკრეტებინა, თუ რა შემთხვევაში იქნებოდნენ ვალდებულნი სახელმწიფო უწყებები, რომ ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენელ პირებთან მათ მშობლიურ ენაზე დაემყარებინათ კომუნიკაცია.⁴²

ვენეციის კომისიის დასკვნის სულისკვეთებით ირკვევა, რომ უმცირესობათა ენების გამოყენების კუთხით ყველაზე მწვავე ბარიერი სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოებზე განუსაზღვრელი დისკრეციის გადაცემაა, იმდენად, რამდენადაც პრაქტიკაში, სახელმწიფო უწყებები არაკეთილსინდისიერად იყენებენ კანონში გაკეთებულ ბუნდოვან ჩანაწერს და შესაბამისად, სარგებლობენ განუჭვრეტადი მოწესრიგებით.

საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა სწორედ ამ კუთხითაა პრობლემური. სახელმწიფო ენის შესახებ კანონის მე-11 მუხლის მე-4 ნაწილით უმცირესობათა ენების გამოყენების საჭიროების დადგენა სრულად ადმინისტრაციულ ორგანოზეა გადაცემული. ხარვეზიანი კანონმდებლობა ქმნის მანკიერ პრაქტიკას, რის შედეგადაც საბოლოოდ იქმნება რეალობა, სადაც ყველაზე მოწყვლად და ჩაგრული ჯგუფებს სახელმწიფოს მიერ არჩეული ენობრივი პოლიტიკის გამო ბაზისურ სერვისებზეც კი არ მიუწვდებათ ხელი.

წარმატებული პრაქტიკა – ხორვატიის რესპუბლიკა

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან შედარებით, ხორვატიის რესპუბლიკა გამორჩეულ მიდგომებს, პრაქტიკასა და პატივისცემას იჩენს ეთნიკურ უმცირესობებთან მიმართებით, რაც, ერთი მხრივ, როგორც ხორვატიის ტერიტორიაზე უმცირესობათა ჯგუფების მასშტაბური განსახლებით, ისე 90-იანი წლებში მიმდინარე პროცესებით აიხსნება.⁴³

თავის მხრივ, ხორვატიის რესპუბლიკის ნება, რომ ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირები შეუფერხებლად ახერხებდნენ სამოქალაქო და სოციალური უფლებებით სარგებლობას, განსაკუთრებულად ცხადდება იმით, რომ ეთნიკური უმცირესობების

⁴¹ იქვე:გვ.16

⁴² იქვე:გვ.16

⁴³ International Journal on Minority and Group Rights, Minority Rights in Croatia, გვ.463

უფლებათა დაცვის სამართლებრივი მექანიზმი პირდაპირ გათვალისწინებულია ხორვატიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის სპეციალური ჩანაწერით, რომლის მიხედვითაც: *„ყველა ეროვნული და ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელს აქვს საკუთარი იდენტობის გამოხატვის, მშობლიური ენისა და დამწერლობის გამოყენებისა და კულტურული ავტონომიის უფლება.“*⁴⁴

კონსტიტუციის მე-15 მუხლთან ერთად, დამატებითი სამართლებრივი მექანიზმის სახით მოქმედებს კონსტიტუციური კანონი ეროვნული უმცირესობების უფლებების შესახებ, რომლის საფუძველზეც, უზრუნველყოფილია უმცირესობათა ენების როგორც კერძო, ისე საჯარო გამოყენების თავისუფლება, იმ დათქმით, რომ აღნიშნული უფლება არ ექვემდებარება შეზღუდვას და რომ კონკრეტული ადგილობრივი თვითმმართველ ერთეულებს ეკისრებათ კანონისმიერი ვალდებულება, იმისა, რომ ოფიციალურ ურთიერთობებში გამოიყენონ უმცირესობათა ენები და დამწერლობა.⁴⁵

კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლის მიხედვით, ხორვატიის რესპუბლიკა იღებს ვალდებულებას, უზრუნველყოს უმცირესობათა ენისა და დამწერლობის კერძო და საჯარო გამოყენება, მათ შორის ოფიციალური საჯარო ურთიერთობებისას.⁴⁶ ამასთან, მე-12 მუხლით დგინდება კონკრეტული წინაპირობა იმისა, რომლის არსებობაც პირდაპირ წარმოშობს უმცირესობათა ენების გამოყენების ვალდებულებას, კერძოდ, *„ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ უმცირესობათა ენებისა და დამწერლობის გამოყენება სავალდებულოა, იმ ტერიტორიებზე/თვითმმართველობით ერთეულებში, სადაც მოსახლეობის მესამედს ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირები წარმოადგენს.“*⁴⁷

იმ ადგილობრივ ერთეულებში, სადაც მოსახლეობის მესამედს ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებული პირები წარმოადგენენ, უმცირესობათა ენების გამოყენების ვალდებულება ეკისრებათ:

- მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს;
- მუნიციპალიტეტის თითოეულ ადმინისტრაციულ ორგანოს;
- პირველი ინსტანციის სასამართლოს, პროკურატურასა და ადგილზე მომუშავე თითოეულ ნოტარიუსს.⁴⁸

საინტერესოა, ხორვატიაში მოქმედი კანონმდებლობის პრაქტიკაში მუშაობის ეფექტურობა. ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით⁴⁹, ხორვატიის რესპუბლიკის 27 მუნიციპალიტეტშია

⁴⁴ Constitution of the Republic of Croatia, Article 15.

⁴⁵ First opinion on Romania, Report Submitted by Croatia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, გვ.106

⁴⁶ Constitutional Law on the Rights of National Minorities, Article 7.1

⁴⁷ იქვე. Article 12.1

⁴⁸ Second Report Submitted by Croatia, გვ.13

⁴⁹ Fifth Report submitted by Croatia, გვ.98

ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა მესამედზე მეტი წარმოდგენილი. უმცირესობებით დასახლებულ სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში საჯარო ურთიერთობებისას გამოიყენება ჩეხური, უნგრული, სლოვაკური, სერბული და იტალიური ენები.

მუნიციპალიტეტი/ქალაქი	ტერიტორიაზე მცხოვრები უმცირესობათა ხვედრითი წილი	მოქმედი უმცირესობათა ენა
კონჩანიცას მუნიციპალიტეტი	47.03%	ჩეხური
კნეზევი ვინოჰრადის მუნიციპალიტეტი	38.66%	უნგრული
პუნიტოვცის მუნიციპალიტეტი	36.94%	სლოვაკური
ვრბოვსკო	35.22%	სერბული
ვუკოვარი	34.87%	
ბისკუპიას მუნიციპალიტეტი	85.46%	
სივლიანეს მუნიციპალიტეტი	89.73%	
დონი კუკურზარის დაბა	78.66%	
დვორის მუნიციპალიტეტი	71.9%	
ერდუტის მუნიციპალიტეტი	54.56%	
ერვენეკის მინიციპალიტეტი	97.19%	
გრაჩაცის მუნიციპალიტეტი	45.16%	
გვოზდის მუნიციპალიტეტი	66.53%	
იაგოდნიაკის მუნიციპალიტეტი	65.89%	
კისტანიეს მუნიციპალიტეტი	62.22%	
კრნაკის მუნიციპალიტეტი	68.61%	
სან მარკუსის მუნიციპალიტეტი	90.1%	
ნეგოსლავცის მუნიციპალიტეტი	96.86%	
პლაშკის მუნიციპალიტეტი	45.55%	
სოდოლოვცის მუნიციპალიტეტი	82.58%	
ტრპინიას მუნიციპალიტეტი	89.75%	
უდბინას მუნიციპალიტეტი	51.12%	
ვონის მუნიციპალიტეტი	44.71%	
ვროვინის მუნიციპალიტეტი	80.23%	
დონჯის ლაპაცის მუნიციპალიტეტი	80.64%	
გრისინიანის მუნიციპალიტეტი	39.4%	იტალიური

სტატისტიკა ცხადყოფს, რომ იმ შემთხვევაში, თუკი სახელმწიფოს გააჩნია გაცხადებული ნება, რომ საკუთარ ტერიტორიაზე მცხოვრები უმცირესობების ლინგვისტური უფლებები დაიცვას, განჭვრეტადი და მოქნილი კანონმდებლობის არსებობისას მიზნის მიღწევა რეალურია.

სწორედ ხორვატიაში მოქმედი კანონმდებლობის შედეგია, რომ ხორვატიის რესპუბლიკის 27 მუნიციპალიტეტში ხუთი სხვადასხვა ენობრივი უმცირესობის წარმომადგენელთა ლინგვისტური უფლებებია დაცული, იმდენად, რამდენადაც, არსებული მოწესრიგება არ ტოვებს სამართლებრივ ვაკუუმს და მკაცრად ადგენს, რომ ყველა იმ ტერიტორიულ ერთეულში, სადაც მოსახლეობის მესამედი ეთნიკური უმცირესობებითაა დაკომპლექტებული, ადმინისტრაციული ორგანოები პირდაპირ, დამატებითი წინაპირობების გამორკვევის გარეშე, კისრულობენ ვალდებულებას, რომ უმცირესობებთან საჯარო ურთიერთობებისას გამოიყენებენ მათ მშობლიურ ენას.

წარმატებული პრაქტიკა – რუმინეთი

ინკლუზიური ენობრივი პოლიტიკის არსებობისა და განმტკიცების მხრივ, საინტერესოა რუმინეთის გამოცდილებაც, მით უფრო, იმის გათვალისწინებით, რომ რუმინეთს მნიშვნელოვანი საერთო დემოგრაფიული და პოლიტიკური მახასიათებლები აკავშირებს საქართველოსთან.

თავის მხრივ, რუმინელებთან ერთად, ქვეყნის ტერიტორიაზე თავს იყრიან უნგრელები და რომელები, რომლებიც 2002 წელს ჩატარებული აღწერის თანახმად, რუმინეთის მოსახლეობის 6.6% და 2.5% შეადგენენ.

ამ მხრივ, საინტერესო პარალელი იკვეთება საქართველოში მცხოვრებ ეთნიკურ უმცირესობების განსახლებასთან. ეს ორი ჯგუფი კომპაქტურად არის დასახლებული რუმინეთის სხვადასხვა რეგიონში. მაგალითისათვის ტრანსილვანიის საგრაფოს ქალაქ კოვასანის მოსახლეობის 73,8% ეთნიკური უმცირესობებითაა დაკომპლექტებული. ისევე როგორც, ჰარგიტის ოლქში, სადაც მოსახლეობის უმრავლესობას, 84.6%-ს, ეთნიკური უნგრელები წარმოადგენენ.⁵⁰

ენობრივი პოლიტიკის განმტკიცების პირველი უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯი რუმინეთის კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების გზით იქნა გადადგმული. საქართველოს კონსტიტუციის 11-ე მუხლის მე-2 ნაწილის მსგავსად, რუმინეთის კონსტიტუციის მე-6 მუხლით გაკეთდა დათქმა, რომ რუმინეთის სახელმწიფო ვალდებულია მიიღოს შესაბამისი ზომები, რომ თანასწორობის პრინციპის განმტკიცებისა და დისკრიმინაციის აღმოფხვრის

⁵⁰ European Centre for Minority Issues, “The status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States”, გვ.23

გზით, ეთნიკურმა უმცირესობებმა შეძლონ იდენტობის შენარჩუნება, გამოხატვა და განვითარება.⁵¹ თუმცა, საქართველოში არსებული მოწესრიგებისაგან განსხვავებით, რუმინეთის კონსტიტუციაში გათვალისწინებული იქნა სპეციალური დანაწესი კონკრეტულად უმცირესობათა ლინგვისტური უფლებების შესახებ, რომლის მიხედვითაც: *„ეთნიკური უმცირესობებით დაკომპლექტებული ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ ერთეულებში, ადმინისტრაციულ ორგანოებთან ურთიერთობისას ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირებს უნდა მიეცეთ თავიანთი მშობლიური ენის გამოყენების შესაძლებლობა, როგორც ზეპირსიტყვიერად, ისე წერილობით.“*⁵²

მოქმედ საკონსტიტუციო ბერკეტებთან ერთად, მნიშვნელოვანი სამართლებრივი მექანიზმია, 2001 წლის სამთავრობო დადგენილება no.215/2001, რომლითაც დაკონკრეტდა კონსტიტუციის 120-ე მუხლით მოცული უფლების გამოყენებისა და იმპლემენტირების წესები. მაგალითისათვის, მკაფიოდაა დადგენილი, რომ იმ ტერიტორიულ ერთეულებში სადაც მაცხოვრებელთა 20%-ზე მეტს ეთნიკურ უმცირესობათა მიკუთვნებული პირები წარმოადგენენ, ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებები და სახელმწიფო ინსტიტუტები ვალდებული არიან, მათთან კომუნიკაციისას უმცირესობების მშობლიური ენა გამოიყენონ.⁵³ ამასთან, განსაზღვრულია, რომ იმ ტერიტორიებზე, სადაც უმცირესობათა თემი კომპაქტურადაა განსახლებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენელ პირებს თავიანთ ენაზე უნდა ეცნობოთ.⁵⁴

ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო კომიტეტი აღნიშნავს, რომ შეცვლილმა კანონმდებლობამ მეტად მოქნილი და განჭვრეტადი გახადა უმცირესობათა ენების ადმინისტრაციულ ორგანოებთან გამოყენების შესაძლებლობა.⁵⁵ რასაც სტატისტიკაც ადასტურებს – რუმინეთის 9 ოლქში აქტიურად გამოიყენება სახელმწიფო უწყებებთან კომუნიკაციისას უმცირესობათა ენები, მათ შორის მოიაზრება 663 ადმინისტრაციული ორგანო, 153 საჯარო სამსახური და სახელისუფლებო ორგანო და 341 ადგილობრივი თვითმმართველობა.⁵⁶

⁵¹ The Constitution of Romania, Article 6(2)

⁵² იქვე. Article 120 (2)

⁵³ Local public administration law no. 215/2001, Article 19

⁵⁴ იქვე. Article 39 (7)

⁵⁵ Third Opinion on Romania, გვ. 61

⁵⁶ Third Report Submitted by Romania, გვ. 62

შეჯამება

მიმოხილული ქვეყნების მაგალითზე ცხადი ხდება, რომ ადმინისტრაციული და სხვა საზოგადოებრივი დანიშნულების მქონე ორგანოების მიერ არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მშობლიური ენის გამოყენების საჭიროება სულ უფრო და უფრო მეტად ხდება ნორმალიზებული.

ხორვატიისა და რუმინეთის მაგალითზე თამამად შეიძლება იმის თქმა, რომ გაცხადებული სახელმწიფო ნებისა და არამოქვენებითი პოლიტიკის არსებობის შემთხვევაში, სახელმწიფოს რეალურად გააჩნია რესურსი, რომ ისტორიულად ჩაგრული ჯგუფების საჭიროებებს მეტად გულისხმიერად მოეკიდოს და მუდმივად არ აიძულოს არადომინანტური ჯგუფები, რომ ბაზისურ სერვისებს მოკლებულნი და საზოგადოებისაგან იზოლირებულნი იყვნენ.

ამასთან, ყველა მნიშვნელოვანი საერთაშორისო აქტორი თანხმდება, რომ უმცირესობების ლინგვისტური უფლებებისა და საჭიროების აღიარება მჭიდრო კავშირშია უმცირესობების უფლებასთან, მონაწილეობა მიიღონ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, იმდენად რამდენადაც, საზოგადოებასთან ინტეგრაციის ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობა სწორედ სოციალური სერვისების მიმწოდებლებთან ეფექტური კომუნიკაციაა, რისი მთავარი ხელშემშლელი ფაქტორიც სახელმწიფოს მიერ არჩეული ენის პოლიტიკაა.

სწორედ ეთნიკური უმცირესობების ენობრივი საჭიროებების მივიწყებისა და იგნორირების პოლიტიკა წარმოშობს უსამართლობის იმ მუდმივ ჯაჭვს, რის გამოც არადომინანტური ჯგუფები ვერ ახერხებენ ადგილობრივ თვითმმართველობებთან, სოციალურ სააგენტოებსა და ჯანდაცვის სერვისის მიმწოდებლებთან ურთიერთობას, რაზეც პასუხისმგებლობა უდავოდ სახელმწიფოს ეკისრება.

ამრიგად, მნიშვნელოვანია, არსებული კანონმდებლობის შეცვლის გზით დაზუსტდეს და მეტად განჭვრეტადი გახდეს უმცირესობათა ენების გამოყენების ადმინისტრაციულ ორგანოებზე დელეგირებული დისკრეციის ფარგლები და შეიქმნას ბლანკეტური და ზოგადი ტერმინებისაგან დაცლილი მოწესრიგება, რომლითაც დაზუსტდება, კონკრეტულად რა შემთხვევებში იქნება ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებული, რომ ეთნიკურ უმცირესობებთან კომუნიკაციისას მათი მშობლიური ენები გამოიყენოს.