

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

საერთაშორისო სამართლის ინსტიტუტი

მარიამ კეკელიძე

რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული
კომისიის (ECRI) როლი ევროპაში მიგრანტთა სტატუსის
დაცვაში ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის
სტანდარტების შესაბამისად

სამეცნიერო ხელმძღვანელი:

პროფესორი, აკადემიკოსი *ლევან ალექსიძე*

სადისერტაციო ნაშრომი
სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

თბილისი 2015



სარჩევი

შესავალი.....	4
თავი I. ტერმინ „მიგრანტის“ არსი და ბუნება საერთაშორისო სამართლის დოქტრინასა და ინსტრუმენტებში	13
თავი II. საერთაშორისო ორგანოები, რომლებიც ფუნქციონირებს საერთაშორისო მიგრაციის მართვის სფეროში	28
1. კომიტეტი ყველა მიგრანტი მუშისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების დაცვის საკითხებზე (მიგრანტი-მუშების უფლებების დაცვის კომიტეტი) (CMW) 28	
2. რასობრივი დისკრიმინაციის ლიკვიდაციის კომიტეტი - CERD.....	31
3. მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IOM)	38
4. ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა სააგენტო (FRA).....	40
5. წამებისა და არაადამიანური ან დამამცირებელი (ღირსების შემლახველი) მოპყრობის ან დასჯის აღკვეთის ევროპული კომიტეტი(ევროპის საბჭოს წამების საწინააღმდეგო ევროპული კომიტეტი) (CPT)	44
6. ადამიანის უფლებათა კომისარი.....	45
თავი III. რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია (ეკრი), მისი შექმნა, სტატუსი და საქმიანობა.....	50
ევრის შექმნის ისტორია.....	50
ევრის საქმიანობა, მიზნები და ფუნქციები	55
ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციები	65
„მრგვალი მაგიდა“	67
ე.წ. „სწრაფი რეაგირების“ ანუ „ცხელ კვალზე“ განცხადებებისა და დეკლარაციების მიღების პრაქტიკა	68

თავი IV. რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის (ეკრი) მოხსენებები ცალკეულ სახელმწიფოთა მიხედვით.....	76
აზერბაიჯანი.....	80
სომხეთი.....	82
მოლდოვა.....	84
რუსეთის ფედერაცია	87
ბალტიისპირეთის ქვეყნები (ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი)	92
გერმანია.....	96
თავი V. რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიისა და საქართველოს თანამშრომლობა.....	99
დასკვნა.....	123
გამოყენებული ლიტერატურა:.....	128

შესავალი

21-ე საუკუნე ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში სხვადასხვა გამოწვევებით ხასიათდება. ერთ-ერთ მათგანს მიეკუთვნება ევროპაში მიმდინარე მიგრაციის პროცესის ინტენსივობა, რომელიც სულ უფრო და უფრო მეტ სოციალურ დაძაბულობას იწვევს ქვეყნების შიგნით. პარადოქსულია, მაგრამ ანალიზი გვიჩვენებს, რომ რაც უფრო განვითარებულია სახელმწიფო, მით უფრო მეტ პრობლემას აწყდება მისი ხელისუფლება და საზოგადოების ყველა ფენა.

21-ე საუკუნეს მემკვიდრეობად დარჩა, წინა საუკუნიდან მოყოლებული, რამდენიმე მწვავე საერთაშორისო სამართლებრივი გამოწვევა, რომელიც, როგორც ჩანს, მთელ საუკუნეს გაჰყვება წითელ ზოლად - ტერორიზმი, სეპარატიზმი, აგრესიული სეპარატიზმი, დედამიწაზე მიმდინარე ბუნებრივი კატაკლიზმები, მათ შორის გლობალურ დათბობასთან დაკავშირებული პრობლემებით გამოწვეული საფრთხეები, რომელთა შედეგად ასი ათასობით ადამიანი ტოვებს თავის საცხოვრებელს და თავშესაფარს ეძებს სხვა ქვეყანაში. მაგრამ ყველაზე ხანგრძლივ და დრამატულობით სავსე მოვლენებს მიეკუთვნება საერთაშორისო და არასაერთაშორისო კონფლიქტების მოგვარება.

ამის ნათელი მაგალითია ის, რაც დღეს ხდება. სირიაში სისხლისმღვრელმა კონფლიქტმა გამოიწვია მშვიდობიანი მოსახლეობის ათი ათასობით ადამიანთა ქვეყნიდან გამოქცევა და, ძირითადად, დასავლეთ ევროპის ქვეყნების მიმართულებით¹. უფრო მეტიც, ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსის მაძიებელთა ნაკადებმა პრაქტიკულად პარალიზება გამოიწვიეს შენგენის ზონაში და მომიჯნავე ქვეყნების საზღვრებზე უკონტროლო სიტუაციის შექმნით².

¹ The first of the 20,000 Syrian refugees the UK has promised to take in have arrived, *Independent*, 22 September 2015 - <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/the-first-of-the-20000-syrian-refugees-the-uk-has-promised-to-take-in-have-arrived-10513255.html> (1.11.2015)

Italy to Relocate 100 Refugees to France, Spain: Immigration Chief, *NYTimes*, 30 October, 2015 - <http://www.nytimes.com/reuters/2015/10/30/world/europe/30reuters-europe-migrants-italy.html> (1.11.2015)

² Refugee crisis: EU ministers try to agree quotas - as UN says even its best offer is not enough, *Independent*, 22 September 2015 - <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-eu-ministers-try-to-agree-quotas-as-un-says-even-its-best-offer-is-not-enough-10512808.html> (1.11.2015)

აღარაფერს ვამბობთ, იმ პროცესებზე, რომლებიც უკვე დიდი ხანია მიმდინარეობს ხმელთაშუა ზღვის რეგიონში ჩრდილოეთ აფრიკის ქვეყნებიდან ადამიანთა უწყვეტმა ნაკადებმა, რომლებიც ცდილობენ თავი დააღწიონ ამ რეგიონში მიმდინარე სისხლიან კონფლიქტებს და თავი შეაფარონ „მშვიდ“ და ეკონომიკურად განვითარებულ ქვეყნებს, შეარყიეს დასავლეთ ევროპის ქვეყნების სამხრეთი საზღვრების უსაფრთხოება. კარგად არის ცნობილი ის მსხვერპლი, რომელიც მოსდევს ამ პროცესს, რომელიც სულ უფრო და უფრო ტრეფიკინგით „დასაქმებული“ კრიმინალური ჯგუფების გამდიდრების ერთ-ერთ ძირითად წყაროდ იქცა.

ამჟამად გერმანია, საფრანგეთი, იტალია და სხვა ქვეყნები ცდილობენ როგორმე ერთობლივად დაარეგულირონ შექმნილი სიტუაცია ამ ქვეყნების პოლიტიკური, სოციალური პირობების სტაბილურობისათვის და ასევე ქვეყნებში მცხოვრები მოსახლეობის უსაფრთხოებისათვის³.

ამ პრობლემების სახელმწიფოთა საერთაშორისო თანამეგობრობის ერთობლივი ძალისხმევით გადაწყვეტას მიეკუთვნება მიგრაციის პროცესის მართვა და მიგრანტთა სამართლებრივი სატატუსის ყველა საკითხის სახელმწიფოსათვის მისაღები სამართლებრივი ჩარჩოების შემუშავება, მიგრაციის მართვის არსებული უნივერსალური და რეგიონალური მექანიზმების შემდგომი სრულყოფა თანამედროვე პროცესებით ნაკარნახები მოთხოვნების შესაბამისად.

დღეს ეს, როგორც ვნახეთ, თითქოს წმინდა ჰუმანიტარული პრობლემა, იქცა სახელმწიფოთა საშინაო ეკონომიკური სტაბილურობისა და ყველა კატეგორიის მოსახლეობის კეთილდღეობის დაცვის ურთულეს პრობლემად. არანაკლები სიმწვავეთ დგას ეს პრობლემა სახელმწიფოთა საშინაო და საერთაშორისო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ჭრილშიაც.

არსებული და მომავალი მექანიზმების ეფექტური საქმიანობა შეუძლებელია სათანადო მონიტორინგის სისტემების შექმნის გარეშე, რომლებიც ურთიერთ მჭიდროდ დაკავშირებული ელემენტებისაგან უნდა შედგებოდეს, რაც გამორიცხავს მიგრანტის გარკვეული სტატუსის მქონე პირის დისკრიმინაციას ადგილობრივი კანონისა და პრაქტიკის ძალით. განსაკუთრებით ეს ეხება

UN Chief Condemns Iraq Attack Killing 26 Iranian Refugees, *NYTimes*, 30 October, 2015 - http://www.nytimes.com/aponline/2015/10/30/world/middleeast/ap-un-united-nations-iraq-attack.html?_r=0 (1.11.2015)

³ შეიქმნა სპეციალური ინტერნეტ პორტალიც კი - Syrian Refugees, A snapshot of the crisis – in the middle east and europe - <http://syrianrefugees.eu/>

ევროპისა და ჩრდილო ამერიკის ქვეყნებს, რომლებიც აღნიშნული მოვლენების გამო, ძალზედ რთულ და ზოგჯერ გამოუვალ მდგომარეობაში ხვდებიან.

ამან განაპირობა საერთაშორისო თანამეგობრობის, პირველ რიგში გაეროს, მზარდი დაინტერესება მიგრაციის მართვის საერთაშორისო, ნაციონალური და ორმხრივი შეთავაზებებით, ეფექტური მექანიზმების შექმნის პრობლემებით. უფრო ნაყოფიერად ამ საქმიანობას საერთაშორისო რეგიონალური ორგანიზაციები ახერხებენ.

ევროპა წლების განმავლობაში იდგა მიგრაციის მზარდი ზეწოლის წინაშე, რამაც განაპირობა ევროპაში ორი უმთავრესი ორგანიზაციის -ევროპის საბჭოს და ევროპის კავშირის საქმიანობის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულების შექმნა, რომლებიც მოწოდებულნი იყვნენ მიგრაციასთან დაკავშირებული გლობალური და კერძო პრობლემების მოწესრიგების უზრუნველსაყოფად, ევროპის მართლწესრიგით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა დაცვის მაღალი სტანდარტის კონტექსტში. ამ ორგანიზაციების ფარგლებში შემუშავებული და ეფექტურად ამუშავებული ქმედითი მექანიზმები ათწლეულების მანძილზე ინერგებოდა, როგორც ევროპული სახელმწიფოების კანონმდებლობასა და სასამართლო პრაქტიკაში, ასევე საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტიტუციონალიზაციის მეშვეობით.

საერთაშორისო მიგრაცია მკვეთრად გაიზარდა გასული საუკუნის მეორე ნახევარში, გაეროს მოსახლეობის განყოფილების (UNDP) შეფასებით საერთაშორისო მიგრანტების (სადაც მოიაზრება პირი, რომლის დაბადების ქვეყანა განსხვავდება მისი საცხოვრებელი ქვეყნისაგან) რიცხვი 79 მილიონიდან (1960) 2009 წლისათვის 210 მილიონამდე გაიზარდა. თუმცა, ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, თუ მივიღებთ მხედველობაში იმ ფაქტს, რომ იგივე პერიოდში მსოფლიოს მოსახლეობა 4 მილიარდით გაიზარდა, აღნიშნულ პროცენტებს ნაკლებ დრამატულად წარმოაჩენს.⁴ ჩვენ ვერ დავეთანხმებით ამ მოსაზრებას, რადგანაც ციფრებით მანიპულირება დამახინჯებულ სურათს იძლევა. აღნიშნული შედარება უგულვებელყოფს იმ ფაქტს, რომ მიგრანტების ძირითადი ნაკადები დასავლეთ ევროპისა და ჩრდილოეთ ამერიკის ქვეყნებს იყენებენ მიზნად. თუ ამას გავითვალისწინებთ, ზემოაღნიშნული ციფრები არც თუ ისეთ „ნაკლებ დრამატულად“ კი არა,

⁴The Oxford Handbook of The Politics of International Migration, edited by *Marc R. ROSENBLUM, Daniel J. TICHENOR*, Oxford University Press, 2012, p.1

არამედ საკმაოდ საშიშ ტენდენციას მოასწავებს, რასაც ის ფაქტიც მოწმობს, რომ მხოლოდ 2013 წელს მიგრანტთა რაოდენობამ 50 მილიონს გადააჭარბა.⁵

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ზემოთ მოყვანილი აზრის ავტორი თვითონ აღიარებს, რომ თუ 1990 წლამდე მიგრანტთა უმრავლესობა განვითარებად ქვეყნებში მიედინებოდა, დღეისათვის მათი უმრავლესობა უკვე ცხოვრობს განვითარებულ ქვეყნებში.⁶

ასევე ვერ დავეთანხმებით, მკვლევართა იმ მოსაზრებას, რომლებიც იზიარებენ პოზიციას, რომ ევროპაში მიგრაცია არ არის მუდმივად მზარდი პროცესი და ის ცვალებადია.⁷

ნახევარ საუკუნეზე ნაკლებ პერიოდში გლობალური მიგრაციის სტაბილურმა ზრდამ, საერთაშორისო მიგრაციის ძირითადი ფაქტორები საკმაოდ მკაფიო და ჩამოყალიბებული გახადა. ალბათ, ყველაზე მნიშვნელოვანი და გადამწყვეტი ფაქტორია მსოფლიოს ჩრდილოეთ და სამხრეთ ქვეყნებს შორის დიდი განსხვავება ეკონომიკური განვითარების დონის კუთხით.

დღესდღეისობით ვერც ერთი ქვეყანა ვერ უვლის გვერდს მიგრაციის საკითხს. უკანასკნელ წლებში მიგრაციის თემა მნიშვნელოვანი და აქტუალური გახდა, თუნდაც იქიდან გამომდინარე, რომ ყოველი ოცდათხუთმეტი ადამიანიდან, ერთი საერთაშორისო მიგრანტია.⁸

დღესდღეისობით არ არსებობს ქვეყანა, რომელსაც არ ეხება მიგრაციის საკითხები. უკანასკნელ პერიოდში მიგრაციის თემამ მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა ისეთ საერთაშორისო კონფერენციებზე, როგორცაა, მაგალითად 2006 წლის სექტემბერში გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური

⁵ FRA, Fundamental rights: Challenges and achievements in 2014, - Annual report 2014, Luxembourg, Publications Office of the European Union, p. 85

⁶ Koser K. International Migration, A Very Short Introduction, Oxford University Press, 2007, p.5

⁷ მაისურაძე მ. ევროკავშირის მიგრაციული პოლიტიკა და მიგრაციის მართვის მნიშვნელობა, *საერთაშორისო სამართლის ჟურნალი N2, 2013, თსუ*, გვ. 136;
Towards a Multilateral Migration Regime, edited by Michael Jandl, Irine Stacher, ICMPD, Vienna, 2004

⁸ Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (*collection of papers*), edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press, 2009, p.2, 100

ასამბლეის მიერ ჩატარებული მაღალი რანგის დიალოგი საერთაშორისო მიგრაციასა და განვითარებაზე.⁹

მაგრამ ყველა ზემოთ ხსენებული საერთაშორისო ინსტრუმენტის არსებობის მიუხედავად, მდგომარეობა, როგორც მსოფლიო, ასევე რეგიონალური მასშტაბით, სავალალო რჩება, რაც ცალკეულ ქვეყნებში უმძიმეს სოციალურ ფონს ქმნის, რომელიც სახელმწიფოთა შორის დამაბულობის ზრდას უწყობს ხელს. ამაზე თითქმის ერთნაირად პასუხობს მეცნიერთა უმრავლესობა.¹⁰

ძალაუნებურად დგება საკითხი - რა განაპირობებს ასეთ შიდა და საერთაშორისო მოვლენების აღმოცენებასა და ახალ-ახალი გამოწვევების გაჩენას, არსებული საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმების არსებობის პირობებში?!

სწორედ ამ პრობლემის მოსაგვარებლად შეიქმნა მსოფლიო და რეგიონალური საერთაშორისო მონიტორინგის ორგანოთა ნაირ-ნაირი სისტემები, რომლებიც მოწოდებულია უზრუნველყონ არსებული გამოწვევების ნეიტრალიზაცია. სამწუხაროდ, ამ ორგანოების საქმიანობის ეფექტურობა ხშირად ნულის ტოლფასია და სინამდვილეში ვერ ცვლის შექმნილ კატასტროფულ გარემოს. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ მიგრაციის მართვის ეფექტურობა საერთაშორისო და ლოკალურ დონეზე ძირითადად დამოკიდებულია მონიტორინგის სისტემების ქმედითობაზე, რაც, თავის მხრივ, დამოკიდებულია სახელმწიფოთა ნებაზე ითანამშრომლონ ერთმანეთთან ამ ყოველდღიურად მზარდი, უაღრესად დელიკატური და, ამავე დროს, ძალზედ ფეთქებადი პრობლემის მოსაგვარებლად.

დღეისათვის ევროპის საბჭოს სივრცეში ფუნქციონირებს რამდენიმე ორგანო აღჭურვილი უფლებით მონიტორინგი გაუწიოს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილი სტანდარტების ცალკეული ქვეყნების მიერ იმპლემენტაციის მონიტორინგის პროცესს. მაგრამ არც ერთი ეს ორგანო არ იყო შექმნილი უშუალოდ მიგრაციის საკითხების ჭრილში. უფრო მეტიც, ზოგიერთ მათგანში არც კი განიხილება საერთოდ ეს პრობლემა. ამას მოწმობს ისეთი ორგანოების საქმიანობის ანალიზი, როგორებიცაა ადამიანის უფლებათა კომისარი, წამების და არაადამიანური ან დამამცირებელი

⁹ High Level Dialogue on International Migration and Development, September, 2006 -

<http://www.un.org/esa/population/migration/hld/>

¹⁰ იხ. Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (collection of papers), edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press, 2009

მოპყრობის ან დასჯის აღკვეთის ევროპული კომიტეტი (წამების საწინააღმდეგო ევროპული კომიტეტი), სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტი, ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის ჩარჩო ხელშეკრულების საკონსულტაციო კომიტეტი, რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI, შემდგომში - ეკრი), რეგიონალურ და უმცირესობათა ენების ევროპული ქარტიის ექსპერტთა კომიტეტი.¹¹

მიუხედავად იმისა, რომ ამ ორგანიზაციათა შესახებ არსებული სამეცნიერო ნაშრომების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ არც ისეთი პოპულარულობით სარგებლობენ ეს ორგანოები, ერთ-ერთი ორგანო - რასიზმისა და შეუწყნარებლობის ევროპული კომისია - განსაკუთრებულად არის მოკლებული იმ ყურადღებას, რომელსაც ის იმსახურებს. ამას მოწმობს თუნდაც ის ფაქტი, რომ ზემოაღნიშნული ექვსი ორგანოსადმი მიძღვნილი სამეცნიერო წყაროების რაოდენობა ვარირებს ათიდან ოც დასახელებამდე, ერთადერთი ორგანო, რომელმაც მსგავსი ყურადღებაც კი ვერ მოიპოვა, არის სწორედ რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია.

წინამდებარე ნაშრომის ძირითადი ამოცანაა, შეავსოს ეს ხარვეზი და გაანალიზოს ადგილი და როლი ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური საერთაშორისო ორგანოს საქმიანობისა ევროპაში მიგრაციული პროცესების მართვის სფეროში. ჩვენ ვგულისხმობთ, რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის საქმიანობას. ევროპის საბჭოს სწორედ ეს ორგანო შეიძლება ჩაითვალოს მიგრაციის მართვის მონიტორინგის ორიგინალური ფორმებისა და სახეების მაგალითად, რაც ნაკლებად ცნობილია არა მარტო ქართველი და მსოფლიო საზოგადოებისათვის, არამედ, თითქოს სრულიად უცნობია სამეცნიერო ლიტერატურისათვის.

აღსანიშნავია, მარკ კელისა¹² და ლანა ჰოლოს¹³ ნაშრომები, რომლებიც მიძღვნილია ეკრის საქმიანობის შესახებ 10 და 15 წლიანი საქმიანობის მიმოხილვისადმი. ისინი ძირითადად აღწერილობითი ხასიათისაა და ენციკლოპედიური ლაკონურობით გამოირჩევა. ლიტერატურის სიმწირე, ფაქტიურად არ არსებობა, რადგანაც სამეცნიერო ლიტერატურაში არათუ

¹¹ Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe, *edited by Gauthier de Beco, Routledge, New York, 2013*

¹² Mark Kelly, *ECRI, 10 Years of Combating Racism in Europe: a Review of the Work of the European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, February 2004*

¹³ Lanna Hollo, *The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) – Its first 15 years, Council of Europe, November 2009*

მიგრანტებთან დაკავშირებით, არამედ მთლიანად ადამიანის უფლებების სფეროში, ვერსად ვხვდებით ამ ორგანოს საქმიანობაზე მითითებასაც კი, ვფიქრობთ, კიდევ უფრო მეტად აქტუალურსა და მნიშვნელოვანს ხდის კვლევას.

სწორედ ამიტომ, ვფიქრობთ, აუცილებელია, სანამ მიგრაციის მართვის სფეროში ამ ორგანოს როლზე გადავალთ, განვიხილოთ მისი შექმნის ისტორია, ფუნქციები და მუშაობის სპეციფიკა.

ჩვენი ამოცანაა, ჩავატაროთ შედარებითი ანალიზი ევროპაში მოქმედი მონიტორინგის (კონტროლის) მიზნით შექმნილი ორგანოების სამართლებრივ სტატუსებსა და კომპეტენციებს შორის. ანალიზის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია, გამოარკვიოს რა მექანიზმები გააჩნია ამ ორგანოებს, მათი საქმიანობის შედეგად მიღებულ დასკვნებსა და რეკომენდაციებს, რამდენად ეფექტურია ამ ორგანოების საქმიანობა ევროპის საბჭოს მიერ შემოღებული იმ იურიდიული სტანდარტების კონტექსტების, რომლებიც რეგულირდება ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციისა და მისი დამატებითი ოქმების სახით. რა ადგილი უჭირავს ამ სისტემაში ისეთ რგოლს, როგორც არის რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია, რა მიღწევები აქვს მას ისეთი, რომელიც შეიძლება გაზიარებულ იქნას სხვა მსგავსი ორგანოების მიერ.

კვლევის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანაა, გაანალიზოს ევროპის ზემოქმედება ევროპის საბჭოს ქვეყნებში და, განსაკუთრებით, საქართველოში არსებული მიგრაციის მართვის პოლიტიკაზე, რაც დღემდე არავის გაუკეთებია, თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში, სწორედ ევროპის უნდა უმაღლოდეს ჩვენი ქვეყანა ზოგიერთი უცხო სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მცხოვრები ქართველი წარმომავლობის პირების (მიგრანტების, როგორც ლეგალურად, ასევე არალეგალურად მცხოვრები პირების, ე.წ. „არალეგალების“, ასევე ადგილსამყოფელი ქვეყნის მოქალაქეობის მქონე პირებისაც კი) უფლებების დაცვას, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ჩართვის მეშვეობით, რაზედაც დაწვრილებით შემდგომ გვექნება საუბარი.

კვლევის სიახლედ მიგვაჩნია ის, რომ პირველად ქართულ საზოგადოებას მიეწოდება ნაშრომი, რომელიც გააცნობს, როგორც მთელ ქართველ საზოგადოებას, ასევე სპეციალურად დაინტერესებულ პირებს, იმ ორგანოს საქმიანობას, რომელიც არა მარტო ეხმარება საქართველოს და ავითარებს საქართველოს ტერიტორიაზე მიგრაციის მართვის პროცესების ეფექტურად

მართვაში ჩვენი ქვეყნის სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის ხელშეუხებლობის პრინციპებზე დაყრდნობით, არამედ აგრეთვე იცავს, სხვა ქვეყნებში მყოფ საქართველოდან წასულ მიგრანტებს.

ნაშრომის პირველ თავში განხილულია ტერმინ „მიგრანტის“ იურიდიული ბუნება და მისი ადგილი საერთაშორისო უნივერსალური და რეგიონალური ორგანოებისა და ორგანიზაციების საქმიანობის კონტექსტში. კვლევის დაწყებისას გამოვლინდა, რომ არათუ სამეცნიერო ლიტერატურა, არამედ საერთაშორისო წყაროებიც კი, არ გვამღევს მიგრანტის ზოგად და მკაფიო განმარტებას, რაც კონკრეტულ შემხვევებში იწვევს სხვადასხვა პირების სამართლებრივი სტატუსების აღრევას და შედეგად არასწორ შეფასებებს ვიღებთ. სწორედ ამიტომ, გადავწყვიტეთ კვლევა ამ საკითხით დაგვეწყო.

მეორე თავი ეძღვნება მოქმედი საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობას, მათ მიერ დამფუძნებელ აქტებში არსებულ დებულებებს, რომლებიც უშუალოდ ეხება მიგრანტთა სტატუსს. ნაჩვენებია ის ხარვეზები, რომლებიც ახასიათებს ამ ორგანოების გადაწყვეტილებათა იმპლემენტაციას და, რაც მთვარია, ამ ორგანოების მიერ მიღებული მითითებების ეფექტურობას.

ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ამ ორგანოების მცდელობა დაიყოლიონ ცალკეული სახელმწიფოები ადამიანის უფლებების ევროპული კონვენციის სტანდარტების რეალურ იმპლემენტაციაზე, არაეფექტურია, რადგანაც ზოგიერთი ორგანოს ფუნქცია შემოფარგლულია მთავრობათა და მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლებასთან დაკავშირებული საკითხებით.

მესამე თავში განვიხილავთ უშუალოდ ეკრის შექმნას, მისი განვითარებას და მიგრაციის მართვის პროცესში მის ჩართულობას. კვლევის მიზანია, გამოავლინოს რამდენად შეესაბამება ეკრის საქმიანობა, მის მიერ მიღებულ მანდატს, წარმოაჩინოს მისი რეკომენდაციების ქმედითობა და პრაქტიკული ღირებულება, რაც, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ნაკლებად არის ცნობილი არა მარტო ფართო საზოგადოებისათვის, არამედ - ზოგიერთი სამთავრობო და არასამთავრობო სტრუქტურებისათვის.

მეოთხე თავში განვიხილავთ ეკრის მოხსენებებს ცალკეული სახელმწიფოების მიხედვით. პირველ რიგში, შევაფასებთ სამხრეთ კავკასიის რეგიონის ქვეყნებს: აზერბაიჯანს, სომხეთს, შემდეგ პოსტ-საბჭოთა სივრცის სხვა ქვეყნებს, როგორებიცაა რუსეთის ფედერაცია, ბალტიისპირეთის ქვეყნები (მოლდოვა, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი) და ევროპის ერთ-ერთ ძლიერ ქვეყანას (გერმანია), სადაც მიგრაციის მართვის საკითხები მეტად აქტუალურია.

მეხუთე თავში განხილულია ეკრისა და საქართველოს თანამშრომლობა ქვეყანაში მიგრაციის მართვის პროცესში საქართველოს წინაშე აღმოცენებული გამოწვევებით. ნაჩვენებია ის დადებითი და უარყოფითი მხარეები, რომლებიც ამ თანამშრომლობას ახლავს.

დასკვნაში შეჯამებულია კვლევის შედეგები და ჩამოყალიბებულია მიგრაციის მართვაში საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე არსებული ხარვეზების დასაძლევად კონკრეტული რეკომენდაციები, კერძოდ, საქართველოში მიმდინარე პროცესების კვალდაკვალ.

თავი I. ტერმინ „მიგრანტის“ არსი და ბუნება საერთაშორისო სამართლის დოქტრინასა და ინსტრუმენტებში

სანამ დავიწყებდეთ მიგრაციის მართვის მონიტორინგის საკითხების განხილვას, აუცილებელია, გამოვიკვლიოთ თვითონ ტერმინი „მიგრანტის“ (მიგრაცია, იმიგრაცია) წარმოშობა, ამ ტერმინის ისტორიული განვითარება და ამ ტერმინთან დაკავშირებული სამართლებრივი სტატუსი.

თუ დავუჯერებთ ავტორებს, ყველაფერი დაიწყო მოსახლეობის საზღვრებს შიდა გადაადგილებით¹⁴. აღსანიშნავია ისიც, რომ მსოფლიოში მიმდინარე საინტერესო მოვლენებმა, სულ უფრო და უფრო ჩაითრია საზოგადოება საერთაშორისო მიგრაციაში. ამის მიუხედავად, ადამიანები ყოველთვის იყვნენ ახალი შესაძლებლობების ძიებაში და ცდილობდნენ თავი დაეღწიათ ისეთი სირთულეებისაგან, როგორცაა, სიდარბე, კონფლიქტები, ეკოლოგიური პრობლემები და სხვ.¹⁵

თუმცა, ადამიანთა მიერ საერთაშორისო საზღვრების გადაკვეთა, გამოწვეული სავაჭრო, უსაფრთხოებისა, თუ სამუშაოს მოძიების მიზნებით, იწყება მას შემდეგ, რაც ზოგადად გაჩნდა საზღვრები და ადგილსამყოფელი ქვეყნის მოქალაქეობის არმქონე პირთა დაუცველობა ძალადობის სხვადასხვა ფორმების გამოვლინება არ არის ახალი ფენომენი.

საერთაშორისო საზოგადოების ზრუნვა მიგრანტი მუშების უფლებებთან დაკავშირებით იწყება მეოცე საუკუნის დასაწყისიდან. გრაციანო ბატისტელა¹⁶ და პატრიც ტარანი¹⁷ მიუთითებენ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონსტიტუციაზე (რომელიც ჯერ კიდევ 1919 წელს იყო მიღებული ერთა ლიგის ეგიდით), რომლის პრეამბულაში ხაზგასმით არის აღნიშნული „*მუშათა ინტერესების დაცვა, რომლებიც დასაქმებულნი არიან არა მშობლიურ ქვეყანაში.*“

¹⁴ International Handbook on Internal Migration, edited by Charles B.Nam, William J. Serow, and David F. Sly, Greenwood Press, New York, Westport, Connecticut, London, 1990

¹⁵ Stephen Caastles, Mark J. Miller, The Age of Migration, *St. Martin's Press, 2009, p. 2*

¹⁶ Graziano Battistella, Migration and Human Rights: the Uneasy but Essential Relationship, in *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (collection of papers)*, edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press, p. 49

¹⁷ Patric A. Taran, The Need for a Rights-based Approach to Migration in the Age of Globalization, in *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (collection of papers)*, edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press, p. 154

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ეცადა შეექმნა უცხოელი მუშაკებისათვის დაქირავებისა და მკურნალობის სტანდარტები, რაც საკმაოდ რთული აღმოჩნდა იმ პერიოდისათვის, მეოცე საუკუნის მეორე ნახევრიდან კი ადამიანის უფლებათა სფეროს განვითარებამ, ჩამოაყალიბა უცხოელთა უფლებების დაცვის ახალი ფორმები, რადგანაც ადამიანის უფლებები იცავს ყველა პირის უფლებას, იმისდა მიუხედავად, რა სტატუსით სარგებლობენ ისინი. ნებისმიერი სტატუსის მქონე მიგრანტს შეუძლია ისარგებლოს ადამიანთა უფლებებით.¹⁸

პირველად ტერმინი „მიგრანტი“ საერთაშორისო სამართლის კონტექსტში გამოყენებულ იქნა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, როდესაც მილიონობით ხალხი გადაადგილებულ იქნა ნებაყოფლობითა თუ ძალით (გერმანელი ფაშისტების მიერ ტყვეებისა და სხვა ადამიანების მასობრივი გადასახლება ევროპის სხვადასხვა ქვეყნებში)¹⁹.

ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებში არსებობს უამრავი სამართლებრივი ნორმა, რომელიც იცავს და განამტკიცებს მიგრანტთა უფლებებს. მათ შორისაა, როგორც ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებისა და მოვალეობების შემცველი ზოგადი ხასიათის საერთაშორისო ხელშეკრულებები, ასევე უფრო ვიწრო და სპეციფიკური საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავს უშუალოდ მიგრანტების უფლება-მოვალეობებს ისეთ სფეროებში, როგორცაა დისკრიმინაციის აკრძალვა და კონკრეტული კატეგორიის მიგრანტი მუშების უფლებები.²⁰ მიგრანტთა უფლებები აღიარებულია, როგორც - უნივერსალურ²¹, ისე რეგიონალურ²² დონეზე.

უნივერსალურ დონეზე, მიგრანტების უფლებებს, ისევე როგორც ნებისმიერი ადამიანის, იცავს გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ მიღებული კონვენციები, როგორებიცაა: საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და

¹⁸ Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (*collection of papers*), edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press, 2009, p.6

¹⁹ Ibid.

²⁰ Kristakis Y. Protecting Migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, A Handbook for legal practitioners, Council of Europe Publishing, 2013, p. 13

²¹ გაეროს ეგიდით მიღებული კონვენციები, იხ. შემდგომ

²² ევროპის საბჭოს ეგიდით მიღებული კონვენციები, იხ. შემდგომ

პოლიტიკური უფლებების შესახებ²³; საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ²⁴; კონვენცია ბავშვთა უფლებების შესახებ²⁵; კონვენცია წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის აკრძალვის შესახებ²⁶; საერთაშორისო კონვენცია ყველა პირის იძულებითი გაუჩინარებისაგან დასაცავად²⁷.

ამას გარდა, არის მთელი რიგი საერთაშორისო უნივერსალური აქტები, რომლებიც უშუალოდ მიგრანტთა უფლებებს ეხება: საერთაშორისო კონვენცია მიგრანტი მუშებისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების შესახებ²⁸; ოქმი მიგრანტთა კონტრაბანდის წინააღმდეგ ბრძოლაში სახმელეთო, საზღვაო და საჰაერო გზებით²⁹, რომელიც ავსებს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციას ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ³⁰.

გაეროს გენერალური ასამბლეის არა ერთი რეზოლუცია ეხება უშუალოდ მიგრანტებისა და მიგრაციასთან დაკავშირებულ პრობლემებს,³¹ გაეროს

²³ International Covenant on Civil and Political Rights, *Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49*

²⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27*

²⁵ Convention on the Rights of the Child, *Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989, entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49*

²⁶ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984, entry into force 26 June 1987, in accordance with article 27 (1)*

²⁷ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, *Adopted by General Assembly resolution 61/177 on 12 January 2007, Entry into force 23 December 2010*

²⁸ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990, Entry into force 1 July 2003, in accordance with article 87(1)*

²⁹ Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, *United Nations, 2000*

³⁰ United Nations Convention against Transnational Organized Crime, *Adopted by resolution A/RES/55/25 of 15 November 2000, Entry into Force: 29 September 2003, in accordance with article 38*

³¹ A/RES/69/229. International migration and development, 4 February 2015;
A/RES/69/167. Protection of migrants 12 February 2015;
A/RES/68/179. Protection of migrants 28 January 2014;
A/RES/67/172. Protection of migrants, 3 April 2013

გენერალური მდივნის ყოველწლიური მოხსენებები,³² გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს რეზოლუციები და დადგენილებები.³³

ასევე აღსანიშნავია, მიგრანტთა უფლებების შესახებ გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს საგანგებო მომხსენებლის, ფრანსუა კრეპოს, მთელი რიგი მოხსენებები.³⁴

აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ 1975 წლის ნოემბერში ტუნისში ჩატარდა გაეროს სემინარი თემაზე: „მიგრანტი მუშების ადამიანის უფლებები“. სემინარის შედეგად გამოიცა მოხსენება³⁵, რაც უცნობია სამეცნიერო ლიტერატურაში, თუმცა ამ სემინარის შედეგებსა და მის რეკომენდაციებს დიდი პრაქტიკული შედეგები ჰქონდა, ვგულისხმობთ, რაც აისახა მოხსენებაში, რომელიც მნიშვნელოვნად წინ უძღოდა მომდევნო გაეროს, თუ სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის იურიდიულად სავალდებულო ტექსტებს.

აქ, პირველ რიგში, უნდა მოვიხსენიოთ, ევროპის საბჭოს მიერ 1977 წელს მიღებული „ევროპული კონვენცია მიგრანტი მუშების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ“³⁶. აღსანიშნავია, რომ კონვენცია შევიდა ძალაში 6 წლის შემდეგ, და დღეს ის ძალაშია მხოლოდ 11 სახელმწიფოსათვის (ალბანეთი, საფრანგეთი, იტალია, მოლდოვა, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პორტუგალია, ესპანეთი, შვედეთი, თურქეთი, უკრაინა), ასევე ხელი მოაწერეს, მაგრამ რატიფიცირება არ მოუხდენია მხოლოდ 4 სახელმწიფოს (ბელგია, გერმანია, საბერძნეთი, ლუქსემბურგი), დანარჩენ 32 სახელმწიფოს ხელიც კი არ აქვს მოწერილი. ეს მოწმობს კონვენციის ნაკლებ ეფექტურობაზე ევროპის არეალში.

³² A/69/207. International migration and development. Report of the Secretary-General, 30 July 2014; A/68/190. International migration and development. Report of the Secretary-General, 25 July 2013

³³ A/HRC/RES/29/2. Protection of human rights of migrants: migrants in transit, 22 July 2015; A/HRC /29/L.3. Protection of human rights of migrants: migrants in transit, 29 June 2015; A/HRC/PRST/27/3. Protection of human rights of migrants at sea, 3 October 2014

³⁴ A/HRC/29/36. Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, 8 May 2015; A/HRC/23/46. Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, 24 April 2013; A/HRC/26/35. Labour exploitation of migrants, 3 April 2014; A/HRC/20/24. Detention of migrants in an irregular situation, 2 April 2012

³⁵ ST/TAO/HR/50 Seminar on the Human Rights of Migrant Workers, Tunis, 12-24 November 1975, UN

³⁶ European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, *CETS No.093, 24/11/1977, Entry into force 01/05/1983*

ეს კონვენცია ეხება მიგრანტი მუშების სამართლებრივი სტატუსის ძირითად და პრინციპულ ასპექტებს, ისეთ სფეროებში, როგორცაა დასაქმება, სამედიცინო გამოკვლევები, პროფესიული ტესტირებები, მოგზაურობა, ბინადრობის ნებართვა, მუშაობის ნებართვა, ოჯახის გამთლიანება, მიგრანტის სამუშაო პირობები, დანაზოგებისა და სოციალური უსაფრთხოების გადაცემა, სოციალური და სამედიცინო დახმარება, სამუშაო კონტრაქტების ამოწურვა, გათავისუფლება და ხელახალი დასაქმება. შემოღებულ იქნა საკონსულტაციო კომიტეტი, რათა შეამოწმოს მხარეთა მიერ კონვენციის გამოყენების ანგარიშები. ამ დოკუმენტების საფუძველზე საკონსულტაციო კომიტეტი შეიმუშავებს ანგარიშებს, რომელსაც წარუდგენს მინისტრთა კომიტეტს.

როგორც ვნახეთ, კონვენცია ითვალისწინებს სპეციალური ორგანოს შექმნას (საკონსულტაციო კომიტეტი), რომლის კომპეტენციაში უნდა შედიოდეს კონვენციაში მონაწილე ქვეყნების მოხსენებების ანალიზი და რეკომენდაციების გაცემა. როგორც ჩანს, ეს კომიტეტი არც დაარსებულა, რადგანაც არავითარი ინფორმაცია მის შესახებ ინტერნეტ სივრცეში არ იძებნება, რაც ბუნებრივია, რადგანაც კონვენციის მონაწილეთა რაოდენობა ძალიან მცირეა.

2008 წლის 4-5 სექტემბერს, ქ. კიევში ჩატარდა ევროპის საბჭოს მე-8 კონფერენცია³⁷, რომელშიც მონაწილეობდნენ ის მინისტრები, რომელთა დაქვემდებარებაშიც შედიოდა მიგრაციის მართვის საკითხები. კონფერენციის ძირითადი მიზანი იყო, განეხილა ეკონომიკური მიგრაცია, სოციალური ინტეგრაცია და განვითარება.

კონფერენციის დასკვნით დეკლარაციაში, საკმაოდ ვრცელი ჩამონათვალია იმ ძირითადი პრინციპებისა, რომლითაც უნდა ეხელმძღვანელათ სახელმწიფოებს მიგრაციის მართვის დროს. დეკლარაციაში განსაკუთრებულად იყო ხაზგასმული მუშა მიგრანტების ადამიანის უფლებათა დაცვის აუცილებლობა და მათ მიმართ თანაბარი, არადისკრიმინაციული, პოლიტიკის გაძლიერების აუცილებლობა, განსაკუთრებით სამუშაო ბაზარზე.

³⁷ 8th Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Migration Affairs, CDMG (2008) 43fin, Kyiv, 4-5 September 2008

არის სხვა კონვენციებიც, რომლებიც ეხება მიგრანტთა უფლებებს. ესენია: ევროპული კონვენცია ადამიანთ ვაჭრობის წინააღმდეგ³⁸; ევროპული კონვენცია წამების, არადამიანური ან ღირსების შემლახავი მოპყრობისა და დასჯის აკრძალვის შესახებ³⁹; ევროპული კონვენცია ექსტრადიციის შესახებ⁴⁰; ევროპული კონვენცია ტერორიზმის აღკვეთის შესახებ⁴¹; სოციალური დაცვის ევროპული კოდექსი⁴².

1990 წლის 18 დეკემბერს გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ მიიღო საერთაშორისო კონვენცია მიგრანტი მუშებისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების შესახებ (ICRMW)⁴³, რომელიც ძირითადად უკვე არსებული საერთაშორისო სტანდარტების აკუმულირებას ახდენდა. თუმცა, იგი ძალაში მხოლოდ 13 წლის შემდეგ შევიდა 2003 წლის 1 ივლისს და 2004 წლის 1 იანვარს შეიქმნა გაეროს ადამიანის უფლებათა მონიტორინგის მეშვეობით სახელშეკრულებო ორგანო - მიგრანტი მუშებისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების დაცვის კომიტეტი (CMW).⁴⁴

უფრო მეტიც, უნდა აღინიშნოს, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტისა და ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მიერ გამოცემული მიგრანტებთან დაკავშირებული რეკომენდაციებისა და რეზოლუციების მნიშვნელოვანი რაოდენობა⁴⁵.

მიუხედავად საერთაშორისო სამართლებრივი და პოლიტიკური დოკუმენტების არსებობისა და მრავალფეროვნებისა, პირველი რაც გვხვდება თვალში, არის ტერმინ „მიგრანტის“ ბუნდოვანი ცნება, რაც მთელ რიგ

³⁸ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, *CETS No.197*, 16/05/2005, *Entry into force 01/02/2008*

³⁹ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *CETS No.126*, 26/11/1987, *Entry into force 01/02/1989*

⁴⁰ European Convention on Extradition, *CETS No.024*, 13/12/1957, *Entry into force 18/04/1960*

⁴¹ Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, *CETS No.196*, 16/05/2005, *Entry into force 01/06/2007*

⁴² European Code of Social Security, *CETS No.048*, 16/04/1964, *Entry into force 17/03/1968*

⁴³ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990*, *Entry into force 1 July 2003*, *in accordance with article 87(1)*

⁴⁴ Carla Edelenbos, Committee on Migrant Workers and implementation of the ICRMW, in *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (collection of papers)*, edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press, 2009, p.100

⁴⁵ აღნიშნული რეკომენდაციები და რეზოლუციები ხელმისაწვდომია მინისტრთა კომიტეტისა და საპარლამენტო ასამბლეის ვებ-გვერდებზე: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp და <http://assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp>

შემთხვევებში აძნელებს ამ კატეგორიის პირთა სტატუსის გამოხშირვას სხვა კატეგორიებიდან - „ადგილსამყოფელი ქვეყნის მოქალაქეობის არმქონე პირები“, „უცხოელები“, „მოწყვალდი/სამიზნე ჯგუფები“, „ლტოლვილები“, „თავშესაფრის მაძიებლები“.

აღსანიშნავია, რომ ცალსახა განმარტება ტერმინ „მიგრანტთან“ დაკავშირებით არ არსებობს და მის სხვადასხვა ინტერპრეტირებებს ვხვდებით. როგორ უცნაურიც არ უნდა იყოს, თითქმის არც ერთი მეცნიერი, თუ საერთაშორისო ორგანიზაციის დამფუძნებელი დოკუმენტი არ იწუხებს თავს, ტერმინ მიგრანტის განმარტებით და იყენებს ამ ტერმინს როგორც დადგენილ მოცემულობას. მხოლოდ რამდენიმე ორგანიზაცია/ორგანო ცდილობს უპასუხოს ამ კითხვას: რით განსხვავდება მიგრანტი ლტოლვილისაგან და თავშეფრის მაძიებლისაგან? თუმცა აქაც უნდა აღინიშნოს, რომ მხოლოდ მიგრანტი მუშების განმარტებებს ვხვდებით, რაც დღევანდელ გამოწვევებს ვერ აკმაყოფილებს.

როგორც პიტერ ვან კრიკენი აღნიშნავს, *„წლების მანძილზე თავშესაფრის მაძიებელთა უმრავლესობა, რეალურად წარმოადგენდა მიგრანტს, ვინც ეძებდა სამუშაოს და უკეთეს მომავალს.“*⁴⁶

ანალიზის შედეგად ავტორი მიდის იმ დასკვნამდე, რომ „დღეს მიგრანტები აღარ განიხილებიან როგორც თავშესაფრის მაძიებლები.“⁴⁷

საგულისხმოა, რომ კარგად ცნობადი უნივერსალური და რეგიონალური საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებული აქტები (კონვენციები, გადაწყვეტილებები, რეზოლუციები და ა.შ.) ძირითად ყურადღებას ამახვილებს „მიგრანტების“ უფლებების დაცვაზე და მათი დაცვის მექანიზმებზე და, თითქმის, უყურადღებოდ რჩება თვით იმ პირთა მკაფიო განსაზღვრება, რომლებსაც ამ უფლებებს ანიჭებენ. საკმარისია, გადავხედოთ რამდენიმე ყველაზე მნიშვნელოვან დოკუმენტს.

აღსანიშნავია გაეროს გენერალური ასამბლეის ერთ-ერთი ბოლო 2015 წლის 12 თებერვლის რეზოლუცია „მიგრანტთა დაცვა“⁴⁸, სადაც *„მხარდაჭერილია გაეროს ეგიდით მოწვეული კონფერენციების დებულებები, რომლებიც*

⁴⁶ P.J. van Krieken, *The Consolidated Asylum and Migration Acqis*, Hague, 2004, p. 17

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ A/RES/69/167. Protection of migrants 12 February 2015;

მოითხოვს დაცულ იქნეს ყველა მიგრანტის ადამიანის უფლებები და ფუნდამენტალური თავისუფლებები, მიუხედავად მიგრანტის სტატუსისა.⁴⁹

გენერალური ასამბლეა მოუწოდებს სახელმწიფოებს: „ხელი შეუწყოს და ეფექტურად დაიცვას ყველა მიგრანტის ადამიანის უფლებები და ძირითადი თავისუფლებები, მიუხედავად მათი (მიგრანტის) სტატუსისა.“⁵⁰

აღსანიშნავია, რომ მიგრანტთა უფლებების შესახებ გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს საგანგებო მომხსენებელი, ფრანსუა კრეპოც კი მოხსენებებში, რომლებიც ეხება მიგრანტების სხვადასხვა ასპექტებს, ხშირად ვერ მიჯნავს ერთმანეთისაგან მიგრანტებსა და თავშესაფრის მაძიებლებს. ის საუბრობს: „მიგრანტთა ნაკადებზე, ევროპის კავშირის წევრი ქვეყნებისა და საერთოდ ევროპის საბჭოს დანარჩენი წევრი ქვეყნების საზღვრებზე, მიგრანტთა შესვილს პრობლემებზე და სიძნელეებზე, თავშესაფრის მაძიებელთა მიერ შესაბამისი სტატუსის მიღების მოძიების პროცესში, რაც ქვეყნებში არარეგულარული მიგრანტების რაოდენობას ზრდის.“⁵¹

ერთ-ერთი პირველი ვინც მინგრანტის განმარტების პირველ მცდელობას გვაძლევს არის შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია. კონვენცია „მიგრაცია დასაქმების მიზნით“⁵² მე-11 მუხლში გვაძლევს შემდეგ განმარტებას:

„ამ კონვენციის მიზნებისათვის, ტერმინი მიგრანტი მუშაკი, ნიშნავს პირს, რომელიც გადაადგილდება (migrate) ერთი სახელმწიფოდან მეორეში, სამუშაოს მოძიების იმედით, გარდა თვითდასაქმებისა და მოიცავს ყველა პირს, რომელიც დაიშვება კანონით, როგორც მიგრანტი მუშაკი.“⁵³

აღნიშნული დებულება ცდილობს განმარტოს, მხოლოდ მიგრანტის კონკრეტული კატეგორია (მიგრანტი მუშაკი) და არა ზოგადად მიგრანტი, თუმცა აღნიშნავს, რომ განმარტება, მხოლოდ, კონვენციის მიზნების საზღვრებით შემოიფარგლება.

⁴⁹ Ibid, Preamble

⁵⁰ Ibid. Par. 1

⁵¹ A/HRC/29/36. Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, 8 May 2015

⁵² Convention concerning Migration for Employment CO97 (Revised 1949) (Entry into force: 22 Jan 1952)

⁵³ Ibid. Art. 11.

იგივე ხარვეზს ვპოულობთ მთელ რიგ საერთაშორისო კონვენციებში, მაგალითად გაეროს კონვენცია ყველა მიგრანტი მუშისა და მათი ოჯახის წევრების შესახებ, რომელიც 1990 წლის 18 დეკემბერს იქნა მიღებული⁵⁴, პირველი მუხლში (პირველი თავი - მოქმედების ფარგლები და განსაზღვრება), აღნიშნავს, რომ:

„წინამდებარე კონვენცია შეეფარდება, თუ სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული ამ კონვენციაში, ყველა მუშა მიგრანტს და მათი ოჯახის წევრებს განურჩევლად სქესის, რასის, კანის ფერის, ენის, რელიგიის ან აღმსარებლობის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების, ეროვნული, ეთნიკური ან სოციალური წარმომავლობის, მოქალაქეობის, ასაკის, ეკონომიკური მდგომარეობის, სოციალური სტატუსის, დაბადების ან სხვა სტატუსისა.“⁵⁵

ამავე კონვენციით ტერმინი „მუშა მიგრანტი არის პირი, რომელიც უნდა ჩაერთოს, უკვე ჩაერთო, ან იყო ჩართული ანაზღაურებად საქმიანობაში სახელმწიფოში, რომლის მოქალაქეც ის არ არის.“⁵⁶

ამ განმარტებით გაუგებარია, ვის მიეკუთვნება ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირი, რომელსაც ასევე გააჩნია ბინადრობისა და მუშაობის ნებართვა, რომელიც აბსოლუტურად განსხვავებულ რეგულაციებს ექვემდებარება.

საინტერესოა, „ევროპული კონვენცია მიგრანტი მუშების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ“⁵⁷ და მისეული განსაზღვრება:

„ამ კონვენციის მიზნებისათვის ტერმინი მუშა მიგრანტი ნიშნავს კონვენციის ერთ-ერთი მონაწილე ქვეყნის მოქალაქეს, რომელსაც მეორე წევრ სახელმწიფომ მიანიჭა უფლება იცხოვროს ამ ქვეყნის ტერიტორიაზე, რათა მიიღოს ანაზღაურებადი სამუშაო.“⁵⁸

⁵⁴ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990, Entry into force 1 July 2003, in accordance with article 87(1)

⁵⁵ Ibid, Art. 1.1

⁵⁶ Ibid. Art. 2

⁵⁷ European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, CETS No.093, 24/11/1977, Entry into force 01/05/1983

⁵⁸ Ibid, Art. 1.1

ყოველივე განხილულის შედეგად, ცალსახად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ უმნიშვნელოვანესია და, შეიძლება ითქვას ერთადერთია, მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული განმარტება, სადაც აღნიშნულია, რომ:

„ტერმინი „მიგრანტი“ მოიაზრებს ყველა იმ შემთხვევას, როდესაც პირი მიგრაციის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს თავისუფლად, ძალდაუტანებლად, რაც ნაკარნახევია „პირადი კეთილდღეობის“ მიზეზით და ხდება გარე იძულებითი ფაქტორის ჩარევის გარეშე. ამდენად, ეს ტერმინი გამოიყენება იმ პირთა და მათი ოჯახის წევრთა მიმართ, რომლებიც მიემგზავრებიან სხვა ქვეყანაში ან რეგიონში, როგორც მატერიალური და სოციალური პირობების, ასევე პირადი და თავისი ოჯახის წევრების სამომავლო პერსპექტივების გაუმჯობესების მიზნით“.⁵⁹

თუმცა, ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრებით, მიგრანტი ეწოდება ადამიანს, რომელიც ტოვებს თავის ქვეყანას და გადადის სხვა სახელმწიფოში საცხოვრებლად, იმის მიუხედავად არის ის იმ ქვეყნის (სადაც ცხოვრობდა) მოქალაქე, თუ სხვა სტატუსის მქონე მაცხოვრებელი (ბიპატრიდი, მოქალაქეობის არმქონე პირი). მიგრანტის გადაადგილების გამომწვევი მიზეზი შეიძლება იყოს მრავალნაირი: ეკონომიკური სიდუხჭირე, განათლების მიღების სურვილი, ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული სტიქიური უბედურებები, მართლმსაჯულებისაგან გაქცევა, ადამიანის უფლებების დარღვევა, სიცოცხლის ან ჯანმრთელობის ხელყოფის საშიშროება, საერთაშორისო ან არასაერთაშორისო კონფლიქტი, ან სამოქალაქო მღელვარება.⁶⁰

ხშირ შემთხვევაში ტერმინები „მიგრანტი“ და „უცხოელი“ სინონიმებად გამოიყენება, თუმცა, მაინც არსებობს მცირე განსხვავება. როგორც გაეროს გენერალური ასამბლეა განსაზღვრავს, უცხოელი არის „ინდივიდი, რომელიც იმყოფება ქვეყანაში, რომლის მოქალაქეც იგი არ არის.“⁶¹

⁵⁹ მიგრაციის ტერმინთა განმარტებითი ლექსიკონი, გვ.57-ელექტრონული ვერსია
ხელმისაწვდომია: <http://migration.commission.ge/files/glosaary.pdf>

⁶⁰Kristakis Y. Protecting Migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, A Handbook for legal practitioners, Council of Europe Publishing, 2013, p. 9

⁶¹A/RES/40/144, 13.12.1985, Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live, Art. 1

ამ განსაზღვრებიდან გამომდინარე, ნებისმიერი პირი, რომელიც იმყოფება ქვეყნის ტერიტორიაზე და არ არის მისი მოქალაქე, მიიჩნევა „უცხოელად“, მაგრამ „მიგრანტის“ კატეგორიაში მოსახვედრად, პიროვნება უნდა აკმაყოფილებდეს კონკრეტულად ამ კატეგორიის მოთხოვნებს. „უცხოელებში“, მიგრანტების გარდა, ასევე მოიაზრებიან ლტოლვილები, თავშესაფრის მაძიებლები, ჰუმანიტარული თავშესაფრის მქონე პირები და სხვა სტატუსის, ან თუნდაც სტატუსის არ მქონე პირები.

გადაადგილების მიზეზი პირდაპირ კავშირშია პირის საერთაშორისო სამართლებრივ დაცვასთან. იმ შემთხვევაში, თუ ის ტოვებს თავის ქვეყანას, იმ მიზეზით, რომელიც განსაზღვრულია „ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“ ჟენევის 1951 წლის კონვენციის პირველ მუხლში, ის „თავშესაფრის მაძიებლის“ (asylum seeker) ან ლტოლვილის (refugee) კატეგორიას მიეკუთვნება და სპეციალური (გაზრდილი) დაცვის უფლება აქვს⁶², რომელიც გარანტირებულია ზემოაღნიშნული საერთაშორისო კონვენციით⁶³. ამ მუხლში ვკითხულობთ:

„[პირი, რომელიც]...რასის, რელიგიის, აღმსარებლობის, ეროვნების, გარკვეული სოციალური ჯგუფისადმი კუთვნილების ან პოლიტიკური მოწამის გამო, იმყოფება თავისი მოქალაქეობის ქვეყნის გარეთ და არ შეუძლია ან არ სურს ამგვარი შიშის გამო ისარგებლოს ამ ქვეყნის მფარველობით, ან არ გააჩნია რა გარკვეული მოქალაქეობა და მსგავს მოვლენათა შედეგად იმყოფება რა თავის ადრინდელი საცხოვრებელი ქვეყნის გარეთ, არ შეუძლია ან ამგვარი შიშის გამო არ სურს იქ დაბრუნება.“⁶⁴

თუმცა, თუ პირი ტოვებს თავის ქვეყანას რაიმე სხვა მიზეზის გამო, მას მიეცემა მიგრანტის ისეთი სტატუსი, რომელიც არ ითვალისწინებს განსაკუთრებული უფლებების მინიჭებას. ასეთი პირები ექცევიან ზოგადად ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის დაცვის ქვეშ.

⁶² თუნდაც ის რომ ლტოლვილის სტატუსის მიღების შემთხვევაში პირი იღებს 3 წლიანი ბინადრობის უფლებას და თავშესაფრის კატეგორიაში - 1 წლიანი ბინადრობის უფლებას, ასევე კონვენცია მათ უფლებრივად ათანაბრებს ადგილსამყოფელი სახელმწიფოს მოქალაქეებთან, ზოგიერთი პოლიტიკური უფლების გამოკლებით.

⁶³ 2014 წლის მონაცემებით, კონვენცია და მისი დამატებითი ოქმი რატიფიცირებულია 140-ზე მეტი სახელმწიფოს მიერ.

⁶⁴ Convention relating to the Status of Refugees, UNGA Res 429 (V), *Adopted on 28 July 1951*, Art. 1.A 2,

არსებობს მიგრანტის სამი ძირითადი კატეგორია: ჩვეულებრივი (რეგულარული) მიგრანტები, უსაბუთო მიგრანტები და მიგრანტები, რომლებიც ასევე საჭიროებენ დაცვას. რეგულარული მიგრანტები არიან პირები, რომლებსაც დანიშნულების ქვეყანაში შესვლის თაობაზე წინასწარ აქვთ მიღებული ნებართვა. უსაბუთო (sans-papiers) მიგრანტები არიან ადამიანები, რომლებიც დანიშნულების ქვეყანაში იმყოფებიან ბინადრობის ნებართვის გარეშე. მათ ან არალეგალურად (უკანანონოდ) შეაღწიეს ქვეყნის ტერიტორიაზე, ან მათ კანონიერ ყოფნას ქვეყნის ტერიტორიაზე გაუვიდა ვადა და ასევე ვინც განგებ ანადგურებს პირადობის დამადასტურებელ დოკუმენტაციას, რაც შეუძლებელს ხდის მათ შემდგომ იდენტიფიცირებას.

არალეგალური მიგრაცია, რომლის მასშტაბებიც მსოფლიოს ბევრ კუთხეში იზრდება, პოლიტიკოსებისა და საზოგადოების მხრიდან ზოგჯერ განიხილება, როგორც სახელმწიფო სუვერენიტეტისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების საფრთხის შემცველი. რიგ ქვეყნებში, საზოგადოებაში სულ უფრო მეტი შიში ჩნდება იმ ქვეყნების მიგრანტთა მიმართ, რომლებიც ასოცირდება ექსტრემიზმსა და ძალადობასთან.⁶⁵

გაეროს და სხვა უნივერსალური და რეგიონალური ორგანიზაციების დოკუმენტებში არაერთხელ არის ხაზგასით აღნიშნული ტერმინოლოგიის დაზუსტებასთან დაკავშირებით, რომ არ იქნას გამოყენებული ტერმინი „არალეგალური მიგრანტი“, რადგანაც მხოლოდ ქმედება შეიძლება იყოს არალეგალური და არა პიროვნება. მის ნაცვლად უნდა იქნას გამოყენებული ტერმინი „არარეგულარული მიგრანტი“⁶⁶ ანუ სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე მყოფი მიგრანტი – პირი, რომელსაც არალეგალური შესვლის ან ვიზის ამოწურვის გამო არ აქვს სატრანზიტო ან მიმღებ ქვეყანაში ლეგალური ყოფნის უფლება. ტერმინი გამოიყენება იმ მიგრანტებთან მიმართებაში, რომლებიც არღვევენ ქვეყანაში შესვლის წესებს, ასევე ყველა იმ პირთან მიმართებით, რომლებსაც აღარ აქვთ მასპინძელ ქვეყანაში დარჩენის უფლება. აღსანიშნავია, რომ ამ სტატუსის მქონე პირებს მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია თავის გამოცემულ ქართულენოვან „მიგრაციის ტერმინთა ლექსიკონში“

⁶⁵ Koser K. *International Migration, A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2007, p.11, ობ. ასევე: *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*, edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press, 2009

⁶⁶ UNGA 1975, Resolution 3449 *Measure to Ensure the Human Rights and Dignity of All Migrant Workers*, paragraph 2

მოიხსენიებს, როგორც - „სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე მყოფ მიგრანტს“.⁶⁷

დაბოლოს, არის მთელი რიგი კატეგორიები მიგრანტებისა, როგორცაა მოქალაქეობის არმქონე პირები, ტრეფიკინგის მსხვერპლი, უპატრონო (unaccompanied) ბავშვები და თავშესაფრის მიღების წარუმატებელი (failed) მაძიებლები, რომლებიც ასევე ეძებენ დაცვას საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად.

ასევე არ შეიძლება არ აღინიშნოს იძულებითი მიგრაცია. იძულებითი მიგრაცია არის ზოგადი ტერმინი, რომელიც აღწერს გადაადგილების ისეთ ფორმას, რომელიც შეიცავს სიცოცხლისათვის საფრთხის შემცველ ელემენტებს. აღნიშნული საფრთხეები შეიძლება გამოწვეული იყოს, როგორც ბუნებრივი ან ადამიანური (man-made) მიზეზებით, როგორცაა ლტოლვილებისა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა მოძრაობა, ასევე პოლიტიკური არასტაბილურობით, კონფლიქტით, ბუნებრივი, ეკოლოგიური, ქიმიური ან ბირთვული კატასტროფებით, შიმშილობითა და გარკვეული პროექტების განვითარებით⁶⁸.

როგორც ვხედავთ, თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის თეორიისა და პრაქტიკის მიხედვით, მეტ-ნაკლებად ჩამოყალიბდა მყარი ტერმინოლოგია, რომელიც მდგომარეობს შემდეგში:

1. მიგრანტი - საერთაშორისო დონეზე ტერმინ „მიგრანტის“ საყოველთაოდ მიღებული განსაზღვრება არ არსებობს. ჩვეულებრივ, ტერმინი „მიგრანტი“ მოიაზრებს ყველა იმ შემთხვევას, როდესაც პირი მიგრაციის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს თავისუფლად, ძალდაუტანებლად, რაც ნაკარნახევია „პირადი კეთილდღეობის“ მიზეზით და ხდება გარე იძულებითი ფაქტორის ჩარევის გარეშე. ამდენად, ეს ტერმინი გამოიყენება იმ პირთა და მათი ოჯახის წევრთა მიმართ, რომლებიც მიემგზავრებიან სხვა ქვეყანაში ან რეგიონში, როგორც მატერიალური და სოციალური პირობების, ასევე პირადი და

⁶⁷ მიგრაციის ტერმინთა განმარტებითი ლექსიკონი, *მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია*, გვ.48 -ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია:

<http://migration.commission.ge/files/glosaary.pdf>

⁶⁸ International Migration and Human Rights: Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, *Global Migration Group, October 2008*

თავისი ოჯახის წევრების სამომავლო პერსპექტივების გაუმჯობესების მიზნით⁶⁹.

2. მიგრანტი ყველა ქვეყანაში შედის ადგილსამყოფელი ქვეყნის მოქალაქეობის არმქონე პირების (უცხოელის) კატეგორიაში.
3. მიგრანტის სტატუსი განსხვავდება თავშესაფრის მამიებლის კატეგორიისაგან, კერძოდ პირები, რომლებმაც მოითხოვეს და ელოდებიან ლტოლვილის (refugees) სტატუსის მიღებას ჟენევის 1951 წლის კონვენციისა და მისი 1967 წლის დამატებითი ოქმის შესაბამისად.
4. მიგრანტის კატეგორიაში არ შედიან პირები, რომლებმაც მიიღეს ლტოლვილის სტატუსი.
5. მიგრანტის კატეგორიაში არ შედიან პირები, რომლებიც ეძებენ თავშესაფარს ჰუმანიტარული სტატუსით ან უკვე მიიღეს ეს სტატუსი.

ამის მიუხედავად, ზემოხსენებული განსხვავებები არ არის ხისტი და უცვლელი (invariable), რადგანაც ერთსა და იმავე დროს მიგრანტი შეიძლება მოხვდეს ორ განსხვავებულ კატეგორიაში⁷⁰, ან ერთი კატეგორია შეეცვალოს მეორით.⁷¹

ჩვენი კვლევის მიზნებისათვის ჩვენ ვიყენებთ „მიგრანტის“ ტერმინს ვიწრო გაგებით, ანუ **მიგრანტი** არის ადგილსამყოფელი ქვეყნის მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელსაც არ გააჩნია არც ლტოლვილის, არც ჰუმანიტარული სტატუსი და ცდილობს, მოიპოვოს, ან უკვე მოიპოვა, ადგილსამყოფელ ქვეყანაში ბინადრობის უფლება.

ჩატარებული კვლევის შედეგად, იკვეთება, რომ აუცვლელია ტერმინ „მიგრანტის“ ზოგადი და საერთო განმარტების დამკვიდრება, რადგანაც არც საერთაშორისო წყაროებში და არც სამეცნიერო ლიტერატურაში არ მოიპოვება და ხშირად მისი აღრევა ხდება ხოლმე სხვა სამართლებრივი სტატუსის მქონე პირებთან. ჩვენი აზრით, ტერმინი მიგრანტი შეიძლება განისაზღვროს შემდეგნაირად:

მიგრანტი არის პირი, რომელიც გადადის სხვა ქვეყანაში (დროებით ან მუდმივად) საცხოვრებლად, ყოველგვარი გარე ფაქტორების ზემოქმედებისაგან გამოწვეული იძულების გარეშე.

⁶⁹ მიგრაციის ტერმინთა განმარტებითი ლექსიკონი, *მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია*, გვ.57 -ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია:

<http://migration.commission.ge/files/glosaary.pdf>

⁷⁰ მაგალითად: თავშესაფრის მამიებელი და ტრეფიკინგის მსხვერპლი.

⁷¹ მაგალითად: ერთ ქვეყანაში უსაბუთო მიგრანტი, მეორეში - შეიძლება იყოს თავშესაფრის მამიებელი.

ასევე მნიშვნელოვანია, მიგრანტთა სახეების ტერმინების სწორი გამოყენება, რაზეც საერთაშორისო ორგანიზაციები მიუთითებენ. მიგრანტი შეიძლება იყოს რეგულარული და არარეგულარული (და არა - არალეგალური).

რეგულარულია მიგრანტი, როდესაც ის კონკრეტულ ქვეყანაში იმყოფება ადგილობრივი კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა ნორმის დაცვით.

არარეგულარული მიგრანტი ეწოდება პირს, რომელიც ქვეყანაში იმყოფება ადგილსამყოფელი ქვეყნის კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე. ამის მიზეზი შეიძლება იყოს საზღვრის უკანონო გადაკვეთა, ქვეყანაში ყოფნის უფლების ნებართვის ვადის გასვლა, შესაბამისი დოკუმენტაციის არ ქონა ან/და ნებისმიერი სხვა მიზეზი, რომლის დაცვაც აუცილებელია ადგილსამყოფელი კანონმდებლობის შესაბამისად.

თავი II. საერთაშორისო ორგანოები, რომლებიც ფუნქციონირებს საერთაშორისო მიგრაციის მართვის სფეროში

საერთაშორისო ასპარეზზე მრავალი ორგანიზაცია არსებობს, რომელიც დაკავებულია მიგრანტთა უფლებების და მიგრაციის მართვის პრობლემებით, როგორც უნივერსალურ ისე რეგიონალურ დონეზე.

ჩვენ ავირჩიეთ რამდენიმე, ყველაზე უფრო ცნობადი მათგანი და შევეცადეთ შეგვესწავლა ამ ორგანოების სტატუსი და საქმიანობის ეფექტურობის ხარისხი.

1. კომიტეტი ყველა მიგრანტი მუშისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების დაცვის საკითხებზე (მიგრანტი-მუშების უფლებების დაცვის კომიტეტი) (CMW)

როდესაც იწყებ კვლევას მიგრანტთა უფლებებზე, ამ უფლებების დაცვის მექანიზმებსა და გარანტიებზე, პირველ რიგში, ალბათ, მიება უნდა დაიწყო კომიტეტით, რომელიც შეიქმნა გაეროს ეგიდით მიღებული კონვენციის საფუძველზე ყველა მიგრანტი მუშისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების დაცვის საკითხებზე.⁷² ამ ინტერესს ამძაფრებს რამდენიმე ფაქტორი: პირველი ის, რომ იგი უშუალოდ მიგრანტთა უფლებებზეა კონცენტრირებული, არის უნივერსალური საერთაშორისო სამთავრობო ორგანიზაცია და დამოუკიდებელი ექსპერტებით არის დაკომპლექტებული.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოლოდინები ამ ორგანიზაციისაგან საკმაოდ დიდია. თუმცა კვლევის შედეგად, ნელ-ნელა იკვეთება სურათი, რომელიც მოწმობს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ კომიტეტი არ მოიცავს რომელიმე კონკრეტულ რეგიონს, წევრი სახელმწიფოების მხრივ მას არც ისეთი დიდი დაფარვა აქვს.⁷³

კომიტეტი ყველა მიგრანტი მუშისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების დაცვის საკითხებზე შექმნილია გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ 1990 წლის ყველა მიგრანტი მუშისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების დაცვის

⁷² Monitoring the protection of the rights of all migrant workers and members of their families (COMMITTEE ON MIGRANT WORKERS) - <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIndex.aspx>

⁷³ დღეის მდგომარეობით 48 წევრი სახელმწიფო

საერთაშორისო კონვენციის საფუძველზე⁷⁴, რათა განახორციელოს სწორედ ამ კონვენციით აღიარებული უფლებების მონიტორინგი.

კონვენციის 72-ე მუხლის შესაბამისად, მიგრანტი-მუშების უფლებების დაცვის კომიტეტის წევრების პირველი არჩევნები ჩატარდა 2003 წლის 11 დეკემბერს, 6 თვის შემდეგ, რაც 2003 წლის 1 ივლისს ძალაში შევიდა კონვენცია.⁷⁵

მონაწილე სახელმწიფოებმა პირველი ანგარიში უნდა წარადგინონ კონვენციასთან მიერთებიდან ერთი წლის ვადაში და შემდგომში, ყოველ ხუთ წელიწადში ერთხელ.

მიუხედავად იმისა, რომ ხსენებული კონვენციის წევრი არის 48 სახელმწიფო⁷⁶, კომიტეტიც სწორედ მის საფუძველზე შეიქმნა და მასში დეტალურადაა გაწერილი კომიტეტის კომპეტენცია, ფუნქციები, მექანიზმები და სტრუქტურა.

თუ მივიღებთ მხედველობაში იმ ფაქტს, რომ ძალაში შესული კონვენციის ხელშემკვრელთა შორის ვერ ვხედავთ ვერც ერთ ევროპის და ჩრდილოეთ ამერიკის სახელმწიფოს, რომელიც საერთაშორისო მიგრაციის მთავარი დანიშნულების ქვეყანაა. ეს ფაქტორი ასახა კომიტეტის შემადგენლობაზე, რომლის წევრებიც, ძირითადად არიან, მსოფლიოს სხვა რეგიონების წარმომადგენლები და არა მიგრაციის დანიშნულების ქვეყნები⁷⁷.

ამგვარად, მხოლოდ ეს ფაქტი ასახავს კომიტეტის უუნარობას ეფექტურად მართოს კონვენციით განსაზღვრული პოლიტიკა. ეს ნეგატიური ფაქტორი უფრო „მძიმდება“ იმ ფაქტით, რომ ძალაში არ არის შესული სწორედ ის მუხლები, რომელთა შესაბამისადაც მან ნაკისრი უფლებამოსილება უნდა განახორციელოს.

კონვენციის 76-ე და 77-ე მუხლები, რომლის იურისდიქციაც წევრ-სახელმწიფოებს აღიარებული არ აქვთ და შესაბამისად კომიტეტი ვერ ანხორციელებს აღნიშნული მუხლებით გათვალისწინებულ ქმედით ფუნქციებს, როგორცაა ინდივიდუალური საჩივრები სახელმწიფოების

⁷⁴ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990, Entry into force* 1 July 2003, in accordance with article 87(1).

⁷⁵ Ibid, Art. 87(1)

⁷⁶ UN Treaty Collection, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families - https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en

⁷⁷ Ibid.

წინააღმდეგ⁷⁸ და თუნდაც სახელმწიფოთა განცხადებები სხვა წევრების მხრიდან კონვენციის შეუსრულებლობის შესახებ.⁷⁹

აღნიშნული კონვენციის 77-ე მუხლის შესაბამისად, კი წევრ-სახელმწიფოს შეუძლია აღიაროს კომიტეტის კომპეტენცია, რის საფუძველზე ის (კომიტეტი) უფლებამოსილი გახდება მიიღოს ინდივიდუალური საჩივრები სახელმწიფოების (ქვეყნების) წინააღმდეგ, როდესაც დაირღვევა კონვენციით განსაზღვრული პიროვნების უფლებები. მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ აღნიშნული მუხლი არ არის ძალაში შესული, სწორედ იმის გამო, რომ დღემდე მხოლოდ ოთხმა სახელმწიფომ⁸⁰ აღიარა აღნიშნული მუხლის იურისდიქცია, იმისათვის, კი რომ ის ძალაში შევიდეს სულ მცირე ათი სახელმწიფოს აღიარებაა საჭირო.⁸¹

კონვენციის 76-ე მუხლის ძალით კომიტეტს ენიჭება უფლებამოსილება მიიღოს და განიხილოს წევრი-სახელმწიფოებისაგან საჩივრები სხვა წევრების წინააღმდეგ, რომლებიც არ ასრულებენ კონვენციით ნაკისრ ვალდებულებებს. ეს მუხლიც, ასევე, არ არის ძალაში შესული.

ასევე ძალზედ მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ მიგრანტი მუშების უფლებების დაცვის კომიტეტი ეყრდნობა მხოლოდ მეორად წყაროებს და წევრი სახელმწიფოების მოხსენებების საფუძველზე აკეთებს თავის შეფასებებს.

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული შეფასებები და რეკომენდაციები სწვდება მხოლოდ ისეთ თემებს, როგორცაა ამ ქვეყნების კანონმდებლობა: რამდენად არის საერთაშორისო სამართლით მარეგულირებელი ნორმები იმპლემენტირებული მოხსენების სახელმწიფოს საკანონმდებლო სივრცეში, მაგალითისათვის, პროფესიული კადრების მომზადება და მიგრანტებისა და მათი ოჯახის წევრების ინფორმირებულობა. შეიძლება ითქვას, რომ კომიტეტი მხოლოდ საკანონმდებლო, შემეცნებით და საგანმანათლებლო საქმიანობით არის დაკავებული.⁸²

შედეგად ვიღებთ ორგანოს, რომელიც იმის ნაცვლად, რომ იყოს უნიკალური თავის კომპეტენციითა და ეფექტურობით, საკმაოდ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონედ გვევლინება. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, არც ერთი დიდი შვიდიანის, წამყვანი ევროპული და მსოფლიო ქვეყანა არ არის ამ კომიტეტის წევრი, მიუხედავად იმისა, რომ იგი არის გაერთიანებული ერების

⁷⁸ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Article 77

⁷⁹ Ibid. Article 76

⁸⁰ სალვადორი, მექსიკა, თურქეთი, ურუგვაი.

⁸¹ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Article 77

⁸² მოხსენებებიდან მაგალითები

ორგანიზაციის სახელმწიფოებო ორგანო და თავის თავში მოიაზრებს უნივერსალურ ორგანიზაციას.

ამგვარად ნათელი ხდება, რომ უნივერსალური ორგანიზაცია, რომელიც უშუალოდ არის მოწოდებული დაიცვას მიგრანტი მუშებისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებები და ამ უფლებების დაცვის გარანტიად გამოვიდეს, არ გააჩნია რეალური ქმედითი ღონისძიებების გატარების საშუალებები. კონვენციის ძირითადი მუხლები, რომლებიც მას ამ უფლებამოსილების მინიჭების შესაძლებლობას შეიცავს, დღემდე არ არის შესული ძალაში. მას არ შეუძლია მიიღოს არც ინდივიდუალური საჩივრები დაზარალებულებისაგან, რომელთა უფლებებიც იქნა დარღვეული კონკრეტული სახელმწიფოების მხრიდან და არც წევრი ქვეყნების საჩივრები სხვა სახელმწიფოთა მიმართ, რომლებიც არღვევენ მიგრანტი მუშების ან მათი ოჯახის წევრების უფლებებს.

მთავარი ნაკლი ამ ორგანოს საქმიანობაში არის ის, რომ მას არ გააჩნია სახელმწიფოებზე ზემოქმედების რეალური საშუალება. ყველაფერი შემოიფარგლება კომიტეტსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის ინფორმაციების გაცვლით.

ეს ჩვენი დასკვნა განსხვავდება რიგი ავტორების შეფასებებისაგან, რომლებსაც მიაჩნიათ, რომ კომიტეტს მაინც გააჩნია უფლებამოსილება ეფექტურად გააკონტროლოს კონვენციაში მონაწილე სახელმწიფოების საქმიანობა კონკრეტულ სფეროში⁸³.

2. რასობრივი დისკრიმინაციის ლიკვიდაციის კომიტეტი - CERD

იგივე სენი სჭირს რასობრივი დისკრიმინაციის ლიკვიდაციის კომიტეტს (CERD)⁸⁴, რომელიც შეიქმნა 1969 წელს ყველა ფორმის რასობრივი

⁸³ Graziano Battistella , Migration and human rights: the uneasy but essential relationship, in *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (collection of papers)*, edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press, 2009, p. 121

⁸⁴ Committee on the Elimination of Racial Discrimination - <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/> - (ბოლო ნახვა 07.07.2015)

დისკრიმინაციის ლიკვიდაციის შესახებ კონვენციის⁸⁵ საფუძველზე. აღნიშნულ კონვენციას წინ უსწრებდა გაეროს გენერალური ასამბლეის ანალოგიური შინაარსის დეკლარაცია,⁸⁶ რომელსაც სარეკომენდაციო ხასიათი ჰქონდა და, სწორედ ამ აქტის იურიდიულად სავალდებულო დოკუმენტად გადაქცევის მიზნით, შემუშავებულ და მიღებულ იქნა კონვენცია, რომელშიაც დღეისათვის 177 ქვეყანა მონაწილეობს, მათს შორის ყველა ევროპული და ჩრდილოეთ ამერიკის სახელმწიფო.⁸⁷ მისი ძირითადი ამოცანაა მონიტორინგი გაუწიოს სახელმწიფო სტრუქტურების (ორგანოების) მიერ კონვენციის იმპლემენტაციის პროცესის განხორციელებას.

კომიტეტი არის დამოუკიდებელი ექსპერტებით დაკომპლექტებული ორგანო, რომელიც 18 წევრისაგან შედგება, რომლებსაც ირჩევენ მონაწილე სახელმწიფოების მიერ წარმოდგენილი კანდიდატების სიიდან ფარული კენჭისყრით 4 წლის ვადით. თითოეულ სახელმწიფოს შეუძლია წარადგინოს მხოლოდ ერთი კანდიდატი.⁸⁸ ასევე, გათვალისწინებული უნდა იყოს გეოგრაფიული და განსხვავებული ცივილიზაციების ფორმების წარმომადგენლობა და მთავარი სამართლებრივი სისტემები.⁸⁹

ყველა სახელმწიფო ვალდებულია კონვენციის მონაწილედ გახდომის დღიდან ერთი წლის თავზე წარუდგინოს კომიტეტს რეგულარული ანგარიშები, კონვენციით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა დაცვის თობაზე, ხოლო შემდგომ ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ, ქვეყნები ვალდებულნი არიან წარადგინონ ანგარიში, რომელიც ფარავს გასული პერიოდის მოვლენებს⁹⁰. კომიტეტი განიხილავს თითოეულ ანგარიშს და უგზავნის თავის შენიშვნებსა და რეკომენდაციებს მონაწილე სახელმწიფოს „დასკვნითი მოსაზრებების“

⁸⁵ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Adopted and opened for signature and ratification by General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965, entry into force 4 January 1969, in accordance with Article 19*

⁸⁶ A/RES/18/1904, 20.11.1963, United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

⁸⁷ UN Treaty Collection, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-2&chapter=4&lang=en

⁸⁸ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 8

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid. Article 9

ფორმით. აღნიშნული რეკომენდაციები ყოველწლიურად გამოიცემა კომიტეტის „ყოველწლიურ მოხსენებებში“⁹¹.

გარდა ამისა, კონვენცია ანგარიშის მომზადების პროცედურის გარდა ადგენს დამატებით სამ მოთხოვნას, რომლის მეშვეობითაც კომიტეტი ასრულებს მონიტორინგს. ესენია: ადრეული გაფრთხილების პროცედურა, სახელმწიფოთაშორისი საჩივრებისა და ინდივიდუალური საჩივრების შემოწმება.⁹²

ამ კონვენციაში ერთ-ერთი მთავარი მუხლი (მე-14 მუხლი) ადგენს წესს, რომლის მიხედვით, კომიტეტს ეძლევა ინდივიდუალური საჩივრების განხილვის უფლება, თუ მონაწილე სახელმწიფო აღიარებს კონვენციის მე-14 მუხლის კომპეტენციას, რომელიც განამტკიცებს ამ სტრუქტურას.

კომიტეტი იკრიბება ჟენევაში და ჩვეულებრივ მართავს წელიწადში ორ სხდომას, რომელიც გრძელდება სამი კვირის განმავლობაში.

კომიტეტი ასევე აქვეყნებს თავის განმარტებებს, რომელიც ცნობილია, როგორც „ზოგადი რეკომენდაციები“ (ან ზოგადი კომენტარები) თემატურ საკითხებზე და აწყობს თემატურ დისკუსიებს ადამიანის უფლებების ძირითად დებულებებზე.⁹³

მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ რასობრივი დისკრიმინაციის ლიკვიდაციის კომიტეტი, მიგრანტი-მუშების უფლებების დაცვის კომიტეტის მსგავსად, ეყრდნობა მეორად წყაროებს, ანუ სახელმწიფოთა მოხსენებებს, და მხოლოდ მათზე დაყრდნობით აკეთებს ანალიზს. ასევე კომიტეტის საქმიანობის განხილვისას, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ იგი მხოლოდ საკანონმდებლო ბაზის ანალიზითა და შეფასებებითაა დაკავებული და არ სწვდება სხვა ფაქტებს.⁹⁴

აღსანიშნავია, რომ კომიტეტი აღჭურვილია უფლებით განიხილოს მონაწილე სახელმწიფოთა შორის წამოჭრილი დავები, კონვენციის მუხლების დარღვევისა და ინტერპრეტაციის შესახებ.

⁹¹ იქვე, კომიტეტის ყოველწლიური ანგარიშები 1981 წლიდან ხელმისაწვდომია - http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=27

⁹² International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 14

⁹³ მაგალითი

⁹⁴ მოხსენებები (რამდენიმე)

იმისათვის, რომ ნათელი გახდეს კომიტეტის მუშაობის წესი, მოგვყავს CERD-ის მოხსენება რუსეთის ფედერაციიდან 2006 წელს ეთნიკური ქართველების მასიური გამოძევების ფაქტთან დაკავშირებით, რომლის შესახებაც დეტალურად გვაქვს საუბარი მეოთხე თავში. აქ კი მოგვყავს ამ ორგანოს დამოკიდებულება აღნიშნულ ფაქტთან დაკავშირებით.⁹⁵

როგორც ცნობილია, 2006 წლის სექტემბერში რუსეთის ფედერაციის ხელისუფლებამ გადაწყვიტა „დაესაჯა“ საქართველო რუსეთის ფედერაციის ჯაშუშთა ჯგუფის დაკავების გამო (რომლებიც მოგვიანებით გადაეცა მოსკოვს), და მოეხდინა მოსკოვსა და პეტერბურგში მცხოვრები ეთნიკურად ქართველების (როგორც ლეგალურად, ასევე არალეგალურად, როგორც რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობის მქონე, ასევე მოქალაქეობის არ მქონე) ბარბაროსული საშუალებების გამოყენებით გამოძევება.

2006 წლის 27 სექტემბერს საქართველოს ორგანოებმა დააკავეს 4 რუსი ოფიცერი, ჯაშუშობის ბრალდებით. მეორე დღესვე რუსეთის ფედერაციამ გამოიწვია თავისი ელჩი, ევაკუაცია მოახდინა საელჩოს პერსონალისა, ჩაკეტა რუსეთ-საქართველოს საზღვარი და შეაჩერა ყველა სახის ვიზების გაცემა საქართველოს მოქალაქეებზე. მიუხედავად იმისა, რომ 2 ოქტომბერს საქართველომ გადასცა რუსეთის ფედერაციას დაკავებული ოფიცრები, რუსეთის ფედერაციამ მაინც დაიწყო ეკონომიკური სანქციების გამოყენება, შეწყდა საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა საქართველოსთან, ამავდროულად გამოაცხადა რუსეთის ფედერაციაში მცხოვრები ყველა ეთნიკურად ქართველი „არალეგალ იმიგრანტად“, მათ შორის რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობის მქონე პირები, რომლებიც კრიმინალებს მიაკუთვნა და გასცა ბრძანება, ამ პირების წინააღმდეგ გარკვეული ზომების მიღების შესახებ.

მოსკოვის პოლიციამ დაიწყო ეთნიკურ ქართველთა „დოკუმენტების შემოწმება“. ძირითადი მიზანი შეტევისა გახდა ადგილები, სადაც ქართველები იკრიბებოდნენ, ისეთი როგორცაა შესასვლელი საქართველოს საელჩოში და მოსკოვში ქართულ მართლმადიდებელ ეკლესიაში. მოსკოვის რამდენიმე რაიონში პოლიციამ სკოლის დირექტორებისგან მოითხოვა სია ყველა ეთნიკურად ქართველი ბავშვისა და მათი მშობლებისა. დაიწყო თვითნებური

⁹⁵ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებული ფაქტები დეტალურად არის აღწერილი 100 გვერდამდე მოხსენებაში: Human Rights Watch, *Singled Out, Russia's Detention and Expulsion of Georgians*, Vol.19, No 5 (D), October, 2007

ათასობით ეთნიკურად ქართველების დაკავება, მათ შორის, ვინც რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე იყო.

8 ოქტომბერს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ დაიწყო დაკავებული პირების გაძევება და არც კი მოერიდა, რომ ეს გაძევება ხდებოდა სატვირთო თვითმფრინავებით, მათ შორის ნახირის გადამზიდველით.

ამგვარად, 2380 ეთნიკურად ქართველი იყო დეპორტირებული, ხოლო 2000 დატოვა ქვეყანა საკუთარი ხარჯებით, მას შემდეგ რაც მიიღო შეტყობინება მათი დაუყოვნებლივი გაძევების შესახებ.

მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ არც ერთ „დამნაშავეს“ არ მიეცა უფლება, გაესაჩივრებინა რუსეთის ფედერაციის მიერ გამოყენებული ბარბაროსული ზომები და იძულებული იყვნენ, რამდენიმე თვის განმავლობაში აუტანელ პირობებში ყოფილიყვნენ ჩაკეტილ ოთახებში, რასაც სამი ადამიანის გარდაცვალებაც კი მოჰყვა.

CERD-ის 2008 წლის 20 აგვისტოს დოკუმენტში⁹⁶, რომელიც რუსეთის ფედერაციის მორიგი მოხსენების განხილვას ეძღვნება⁹⁷, ვკითხულობთ:

„13. რუსეთის დელეგაციასთან გამართული დიალოგის გათვალისწინებით, კომიტეტი უთითებს 2006 წელს ქართული ბიზნესების ძიების, ქართველი სტუდენტების სიების დასადგენად საპოლიციო მოთხოვნების, პიროვნებათა გადამოწმების, პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების განადგურების, არაადამიანური მოპყრობის პირობებში პიროვნებათა დაკავების, გამარტივებული პროცედურებით დეპორტაციის და საქართველოს მოქალაქეებისა და ეთნიკური ქართველების წინააღმდეგ გამოყენებული სხვა რეპრესიული ღონისძიებების შესახებ ანგარიშებს.

კომიტეტი იძლევა რეკომენდაციას, რომ მონაწილე სახელმწიფომ მიმართოს დამოუკიდებელ ორგანოს, რათა ამ უკანასკნელმა დეტალურად გამოიძიოს ყველა ის სამართალდარღვევა, რაც დაფიქსირდა პოლიციის მხრიდან საქართველოს მოქალაქეებისა და

⁹⁶ CERD/C/RUS/CO/19 20 August 2008, CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 9 OF THE CONVENTION Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination RUSSIAN FEDERATION

⁹⁷ CERD/C/431/Add.2 29 July 2002, REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 9 OF THE CONVENTION, Seventeenth periodic reports of States parties due in 2001, Addendum, Russian Federation

ეთნიკურად ქართველების წინააღმდეგ, 2006 წელს გამოყენებული უკანონო ქმედებების საფუძველზე და მიიღოს პრევენციული ღონისძიებები, მსგავსი აქტების სამომავლოდ თავიდან აცილებისათვის.“⁹⁸

რუსეთის ფედერაციის მოხსენებაში, რომელიც მან წარადგინა კონვენციის მე-9 მუხლის მოთხოვნების შესაბამისად და დათარიღებულია 2012 წლის 9 ივნისით მე-13 პარაგრაფის პასუხად რუსეთის ფედერაცია უარყოფს ყველა ბრალდებას:

„415. 2006 წელს რუსეთის ფედერაციაში საქართველოს მოქალაქეებისა და ეთნიკურად ქართველების წინააღმდეგ დაფიქსირებული ადამიანის უფლებების დარღვევების შესახებ ანგარიშები, 2007 და 2008 წლებში შესწავლილ იქნა პროკურატურის მიერ საქართველოს რესპუბლიკის მხრიდან, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში შეტანილი განაცხადის კონტექსტში.

416. გამოძიების ფარგლებში არ აღმოჩენილა არანაირი მტკიცებულება პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების განადგურების, არაადამიანური მოპყრობის პირობებში პიროვნებათა დაკავების, გამარტივებული პროცედურებით დეპორტაციის და სხვა რეპრესიული ღონისძიებების შესახებ.

417. გამოვლინდა, რომ გამოძიება იმის თაობაზე იმყოფებოდნენ თუ არა საქართველოს მოქალაქეები რუსეთის ფედერაციაში დროებითი და მუდმივი ბინადრობის რეგულაციების დაცვით, წარმოებულ იქნა შინაგან საქმეთა და მიგრაციის ორგანოების მიერ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსის შესაბამისად, მათზე დელეგირებული კომპეტენციის ფარგლებში. გამოძიების საფუძველზე შეკრებილი მასალები, მიგრაციის კანონმდებლობის დამრღვევი პირების მიმართ ადმინისტრაციული დევნის დასაწყებად, გადაცემულ იქნა სასამართლოებისათვის, კანონის მოთხოვნათა სრული დაცვით. საქმეების უმრავლესობაში, ადმინისტრაციული პროცესის საფუძველზე, საქართველოს მოქალაქეების დეპორტაციასთან დაკავშირებით გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილებები სრულ შესაბამისობაში იყო კანონთან.

418. პროკურატურის ორგანოებმა მიმართეს სააპელაციო ინსტანციას, მათ შორის საქართველოს მოქალაქეების მიმართ, გამოტანილი იმ სასამართლო გადაწყვეტილებების გასასაჩივრებლად, რომლებშიც სასამართლოს მხრიდან დაფიქსირდა მატერიალური და საპროცესო

⁹⁸ CERD/C/RUS/CO/19, 20 August 2008, par 13

კანონმდებლობის დარღვევა. სააპელაციო ინსტანციამ გააუქმა ქვემდგომი სასამართლოების მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილებები ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შესახებ.

419. საქართველოს მოქალაქეების დაკავება და შემდგომში დეპორტაცია რუსეთის კანონმდებლობის შესაბამისად განხორციელდა. საქართველოს მოქალაქეების ასევე მათი წარმომადგენლების მხრიდან არ დაფიქსირებულა საჩივარი დაკავების ადგილას უკანონო ქმედებების ან არასათანადო დაკავების პირობების შესახებ.⁹⁹

ამ მიმოწერიდან ჩანს ხასიათი და სტილი CERD-ის და კონკრეტული სახელმწიფოს შორის კომუნიკაციის, რომელიც პრაქტიკულად აზრთა მშვიდ ურთიერთგაცვლით შემოიფარგლება და ყოველგვარ რეალურ შედეგს მოკლებულია, ანუ სახელმწიფოს მიერ თუნდაც აშკარა აბსურდული პასუხით დაკმაყოფილება, ყოველ შემთხვევაში დღემდე (3 წლის შემდეგაც) სერდის პასუხი არ იძებნება.

თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ სერდის მოხსენებები ნაკლებად პოპულარიზირებულია, პრაქტიკულად ეს ბარბაროსული ქმედებები, რომელიც ცნობილი იყო მედია საშუალებებისათვის „ჰაერში ჩამოეკიდა“ CERD-ის სათანადო რეაქციის არ არსებობის გამო.

საგულისხმოა, რომ აბსოლუტურად საწინააღმდეგო პოზიცია დაიკავა რასიზმისა და შეუწყნარებლობის ევროპულმა კომისიამ და ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ.¹⁰⁰

ამავე საკითხთან დაკავშირებით, ნაშრომის შესაბამის თავში დეტალურად განვიხილავთ ეკრის სწრაფ რეაქციას და მის შედეგებს.

ამგვარად განხილული საერთაშორისო უნივერსალური მონიტორინგის ორგანოების საქმიანობაში, რომელიც მიგრანტთა უფლებების დაცვა გათვალისწინებულია, გვიჩვენებს სრულ უუნარობას, ქმედითად იქნას დაცული ეს უფლებები.

⁹⁹ CERD/C/RUS/20-22, 6 June 2012, Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Twentieth to twenty-second periodic reports of States parties due in 2012, Russian Federation, par 13(415-419)

¹⁰⁰ იხ. ნაშრომის თავი IV.

3. მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IOM)¹⁰¹

არანაკლებ სისუსტეს მიგრანტთა დაცვის სფეროში იჩენს მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IOM), რომლის საქმიანობა იზღუდება მიგრანტთა სტატუსისა და უფლებების პოპულარიზაციით და ამ უფლებების დარღვევის აღმოფხვრის ზოგადი რეკომენდაციებით. მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია დაარსდა 1951 წელს¹⁰² და ოფიციალურად შეუდგა საქმიანობას 1952 წლის დასაწყისში, როგორც „ევროპული მიგრაციის მთავრობათაშორისო კომიტეტი“. ის სამთავრობო საერთაშორისო ორგანიზაციაა, რომელიც თანამშრომლობს, როგორც სამთავრობო, ისე არასამთავრობო პარტნიორებთან. მისი კონსტიტუცია მიღებულ იქნა 1953 წლის 19 ოქტომბერს და ძალაში შევიდა 1954 წლის 30 ნოემბერს. 1989 წლის 14 ნოემბრიდან, მას შემდეგ რაც მის კონსტიტუციაში ცვლილებები შევიდა, ორგანიზაციას შეეცვლა სახელწოდება და ამიერიდან იგი იწოდება, როგორც „მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია“ (IOM).

ორგანიზაციას, რომელშიც 157 სახელმწიფოა გაწევრიანებული, 100-ზე მეტ ქვეყანაში ჰყავს ოფიციალური წარმომადგენლობა, რომელიც მუშაობს მიგრაციასთან დაკავშირებულ ისეთ საკითხებზე, როგორცაა: „მიგრაცია და განვითარება“, „მიგრაციის ხელშეწყობა“, „მიგრაციის რეგულირება“, „იძულებითი მიგრაცია“.

ორგანიზაციის ორგანოებს წარმოადგენს საბჭო და ადმინისტრაცია. საბჭოში წარმოდგენილია ყველა სახელმწიფო და ყველას თითო ხმა აქვს. სწორედ მას გააჩნია ორგანიზაციაში უმაღლესი სამართალშემოქმედებითი ფუნქცია, ასევე ის განსაზღვრავს ორგანიზაციის პოლიტიკას.

რაც შეეხება ადმინისტრაციას, ის დაკომპლექტებულია საბჭოს მიერ, რომელსაც ხელმძღვანელობს გენერალური დირექტორი და მისი მოადგილე. მას შეუძლია განსაზღვროს და პასუხისმგებელია პროგრამებისა და ფინანსების მუდმივმოქმედი კომიტეტის პოლიტიკისა და გადაწყვეტილებათა

¹⁰¹ International Organization of Migration - <http://www.iom.int/>

¹⁰² მიგრაციის კოფერენციაზე, ბრუსელში 1951 წლის 5 დეკემბერს.

ადმინისტრირებასა და მართვაზე ორგანიზაციის კონსტიტუციის შესაბამისად.¹⁰³

ორგანიზაციის უმაღლესი პირი - გენერალური დირექტორი და მისი მოადგილე დამოუკიდებლად აირჩევიან საბჭოს მიერ 5 წლის ვადით.

მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ამავე დროს, არის გლობალური მიგრაციის ჯგუფის¹⁰⁴ წევრი. აღნიშნული ჯგუფი შეიქმნა 2006 წელს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური მდივნის ინიციატივით. ის აერთიანებს 14 ისეთ საერთაშორისო სამთავრობო ორგანიზაციას, რომლებიც აქტიურად არიან ჩაბმულნი საერთაშორისო მიგრაციისა და მომიჯნავე საკითხებში.

გლობალური მიგრაციის ჯგუფი არის უწყებათშორისი (inter-agency) ჯგუფი, რომელიც აერთიანებს სააგენტოების ხელმძღვანელებს, რათა ხელი შეუწყოს მიგრაციასთან დაკავშირებული ყველა საერთაშორისო უნივერსალური და რეგიონალური ინსტრუმენტებისა და ნორმების გამოყენების გაფართოებას და საერთაშორისო მიგრაციის საკითხების უფრო სრულყოფასა და უკეთ კოორდინირებულ მიდგომებს.

მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციას არ აქვს მიგრანტების უფლებების დაცვის ოფიციალური მანდატი, მისი მისია მოიცავს „მიგრანტთა ღირსებისა და კეთილდღეობის“ მხარდაჭერას¹⁰⁵.

მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია თავის მოხსენებებში¹⁰⁶ მიგრანტებთან დაკავშირებით განიხილავს ისეთ საკითხებს, როგორცაა მიგრაციის შედეგად ფორმირებული ქალაქები (how migration is shaping cities) და მიგრანტთა მდგომარეობა ქალაქებში.

სხვა ორგანიზაციებისაგან განსხვავებით, რომლებიც მიგრაციის საკითხებს განიხილავენ სახელმწიფო დონეზე, მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციას ეს საკითხები დაჰყავს ქალაქების დონეზე. იგი მიზნად ისახავს, გაზარდოს მიგრაციის ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური დინამიკისა და მიგრაციისა და ურბანული განვითარების მჭიდრო კავშირის გაგება-გაანალიზება.

¹⁰³ IOM Constitution - <http://www.iom.int/constitution>

¹⁰⁴ Global Migration Group - <http://www.globalmigrationgroup.org/>

¹⁰⁵ Susan Martin, An Overview of International Cooperation over Migration, in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol. 101, March 28-31, 2007*, p.309

¹⁰⁶ IOM, World Migration Report 2015, Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მისი რეკომენდაციების ადრესატებიც სწორედ ეს ქალაქებია და ისინი ეხება მათ სამომავლო ინიციატივებს.

4. ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა სააგენტო (FRA)¹⁰⁷

როდესაც გადავდივართ მიგრაციის მართვის მონიტორინგის რეგიონალურ სისტემაზე, თვალში საცემია მეტ-ნაკლებად უფრო ქმედითი მიდგომა ამ დარგში შემოქმედებითი დამოკიდებულებით. საჭიროდ მიგვაჩნია ევროპის კავშირის სფეროში მოქმედი ორგანოს საქმიანობის ზოგადი შეფასება, თუ მხედველობაში მივიღებთ, რომ ევროპის კავშირის ყველა წევრი სახელმწიფო, ამავდროულად ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მონაწილეცაა და მის მიერ დადგენილ სისტემაში შექმნილი მონიტორინგის ორგანოები, ასე თუ ისე წვდება ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებსაც.

ამ მხრივ საინტერესოა ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა სააგენტოს (FRA) ადგილი და როლი ამ სისტემაში, რადგანაც ის მეტად საინტერესო ინფორმაციას აწვდის, არა მარტო ევროპის კავშირის წევრ ქვეყნებს, არამედ - ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მთელ საზოგადოებას და დიდი წვლილი შეაქვს მიგრაციის მართვის ზოგადი და სპეციალური საკითხების ცნობიერების ამაღლებაში.

ძირითად უფლებათა სააგენტო არის ევროპის კავშირის საკონსულტაციო ორგანო, რომელიც მიზნად ისახავს წევრ ქვეყნებში მცხოვრები ადამიანების ფუნდამენტური უფლებების დაცვას. იგი შეიქმნა 2007 წელს რასიზმისა და ქსენოფობიის მონიტორინგის ცენტრის (EUMC) ნაცვლად. ამ ორგანოს ცენტრთან შედარებით უფრო ფართო მანდატი აქვს, ადამიანის უფლებათა

¹⁰⁷ European Union Agency for Fundamental Rights - <http://fra.europa.eu/en>

ევროპული კონვენციის შესაბამისად, ფუნდამენტური უფლებების შესახებ მტკიცებულებზე დაფუძნებული რეკომენდაციების შემუშავებისათვის.¹⁰⁸

სააგენტოს ამოცანაა დამოუკიდებელი, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული რჩევების მომზადება ფუნდამენტურ უფლებებზე ევროპის კავშირის ორგანოებისა და წევრი ქვეყნებისათვის. მისი მიზანია, ხელი შეუწყოს ევროპის კავშირის ფარგლებში ფუნდამენტური უფლებების სრულფასოვან პატივისცემას. ორი ძირითადი ფუნქცია, რაც აკისრია სააგენტოს, ესაა: ყოველწლიური მოხსენებები ფუნდამენტურ უფლებებზე და თემატური პუბლიკაციები, რომლებიც ეხება აღნიშნულ საკიხს. მაგალითისათვის შეიძლება ითქვას, რომ არა ერთი თემატური პუბლიკაცია, უშუალოდ ეხება მიგრაციის საკითხებს, თუმცა ძირითადად არარეგულარულ მიგრაციის საკითხებს უფრო მეტად ფარავს, ვიდრე - ზოგადად მიგრაციისას¹⁰⁹, ასევე მნიშვნელოვანი პუბლიკაციები აქვს ევროპის საბჭოსთან და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოსთან ერთად¹¹⁰.

სააგენტო თანამშრომლობს ევროპის კავშირის ორგანოებთან - ევროპის კომისია, ევროპის პარლამენტი, ევროპული საბჭო; ევროპის საბჭოსთან, გაეროსთან, ეუთოსთან. ის ასევე თანამშრომლობს წევრი-ქვეყნების მთავრობებთან (ხელისუფლებასთან), საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, აკადემიურ და ადამიანის უფლებათა დამცავ ინსტიტუტებთან.

სააგენტოს საქმიანობა ეფუძნება მის სტრატეგიულ გეგმას, რომლის შემუშავება ხდება დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების შედეგად.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა სააგენტო შედარებით ახალგაზრდა ორგანოა და ალბათ, ჯერ კიდევ ჩამოყალიბებისა და ფორმირების პროცესშია. მნიშვნელოვანი ცვლილება, რაც განხორციელდა მის მოხსენებებთან დაკავშირებით არის ის, რომ სულ რაღაც 2011 წლიდან ყოველწლიური მოხსენებების სტრუქტურა შეიცვალა და

¹⁰⁸ წინამორბედი ორგანიზაცია დაფუძნებული იყო 1997 წელს და მოქმედებდა 1998-2007 წლებში. დღემდე ამ ორგანიზაციის ოფიციალური დოკუმენტები და მოხსენებები ხელმისაწვდომია სააგენტოს ვებ-გვერდზე: <http://fra.europa.eu/en>

¹⁰⁹ Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union (COMperative report), *FRA, 2011*

¹¹⁰ Handbook on European Law relating to Asylum, Borders and Immigration, *FRA, ECtHR, CoE, 2014*; Handbook on European non-discrimination law: Case-law update July 2010-December 2011, *FRA, ECtHR, CoE, 2012*;

Handbook on European Non-discrimination Law, *FRA, ECtHR, CoE, 2011*

გვთავაზობს ანალიტიკურ გამოკვლევებს ფუნდამენტალურ უფლებებზე ევროპის კავშირის მასშტაბით.

მნიშვნელოვანია ის საკითხი, რომ ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა სააგენტო, მთელ რიგ სხვა უფლებებთან ერთად, ცალკე და მკაფიოდ გამოჰყოფს მიგრაციის, თავშესაფრის მაძიებელთა, საზღვრებისა და ინტეგრაციის საკითხებს, თითოეულ მოხსენებაში სააგენტო საკმაოდ დეტალურ ანალიზს უთმობს სტატისტიკურ მონაცემებს, ეს უკანასკნელი კი, ყოველწლიურად სულ უფრო და უფრო მძიმედ და საგანგაშოდ გამოიყურება,

2014 წელს გამოქვეყნებული UNHCR-ის ანგარიშის შესაბამისად ლტოლვილების, თავშესაფრის მაძიებლებისა და იძულებით გადაადგილებული პირების საერთო რიცხვმა 50 მილიონს მიაღწია. ევროკავშირში შესვლის კანონიერი გზები კი შეზღუდულია. ბევრი ცდილობს, რომ კონტრაბანდული გზებით მოხვდეს ევროკავშირის ტერიტორიაზე. აღნიშნული მდგომარეობა დასაფიქრებელია ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებისა და უსაფრთხოების გადასახედიდან, რაც ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა გაითვალისწინონ.¹¹¹.

ევროპის ძირითად უფლებათა სააგენტოს 2014 წლის ანგარიშში წახალისებულია საზღვრის კვეთის კანონიერი გზები. სააგენტო აღნიშნავს, რომ ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა გააფართოონ ევროკავშირში შესვლის კანონიერი შესაძლებლობები, ხოლო ევროკომისიამ კი ხელი უნდა შეუწყოს ამ პროცესში ერთიანი მიგდომის დამკვიდრების წახალისებასა და შესაბამისი ფინანსური სახსრების ხელმისაწვდომობას.

ევროკომისიამ განავითარა ახალი ევროპული პოლიტიკა რეგულარულ მიგრაციასთან დაკავშირებით, აქცია რა მიგრაცია მის ერთ-ერთ უმთავრეს პრიორიტეტად. კომისიამ, ასევე ხაზგასმით აღნიშნა, ევროკავშირში კვალიფიციური პირების შრომითი მიგრაციის შესაძლებლობის აუცილებლობა და “ლურჯი ბარათის” დირექტივის გადახედვის საჭიროება.

სააგენტოს ფუნდამენტური უფლებების კონფერენციაზე 2014 წლის ნოემბერში აღინიშნა, რომ ევროკავშირმა და მისმა წევრმა ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ, ყოვლისმომცველი და სიცოცხლისუნარიანი მიგრაციის პოლიტიკა, ისევე, როგორც გაამლიერონ საჯარო დისკუსია მიგრაციის შესახებ, რათა უკეთესად

¹¹¹ FRA, Annual Report 2014, Fundamental Rights: Challenges and Achievements in 2014

წარმოჩინდეს მისი დადებითი გავლენა ეკონომიკურ განვითარებასა და ზრდაზე.

ყველა მიგრანტის ერთობლივი განსახლების პროცესის ხელშემწყობი სოციალური ინკლუზიისკენ მიმართული ღონისძიებები უნდა გაძლიერდეს და ფუნდამენტურ უფლებებზე დაყრდნობით უნდა სამომავლოდ იქნას ხელშეწყობილი.¹¹²

ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა სააგენტოს მოხსენებებს თუ გადავხედავთ, თვალში გვხვდება რეკომენდაციები, რომლებიც უმეტესად მიმართულია საერთაშორისო ორგანიზაციების, სააგენტოებისა და კომისიებისაკენ და არა, კონკრეტული წევრი სახელმწიფოების მთავრობებისათვის. იგი იძლევა რეკომენდაციებს, რომლებიც უფრო გლობალური ხასიათისაა, ვიდრე, სიტყვაზე, ეკრის მიერ გაცემული რეკომენდაციები. ეკრი რეკომენდაციებს იძლევა იმის თაობაზე, თუ კონკრეტულმა წევრმა სახელმწიფომ რა უნდა მოიმოქმედოს და რა კონკრეტული ღონისძიებები უნდა გაატაროს იმისათვის, რომ აღმოიხვრას ესა თუ ის „პრობლემური“ საკითხი.

სააგენტო პრობლემებს უფრო გლობალურად უყურებს და რეკომენდაციებს აძლევს საერთაშორისო ორგანიზაციებს, სააგენტოებსა და კომისიებს ახალი რეგულაციების შემუშავებისათვის ევროპის კავშირის დონეზე.¹¹³

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid

5. წამებისა და არაადამიანური ან დამამცირებელი (ღირსების შემლახველი) მოპყრობის ან დასჯის აღკვეთის ევროპული კომიტეტი(ევროპის საბჭოს წამების საწინააღმდეგო ევროპული კომიტეტი) (CPT)¹¹⁴

წამებისა და არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის აღკვეთის ევროპული კომიტეტი შეიქმნა 1989 წელს წამებისა და არაადამიანური თუ დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის აღკვეთის შესახებ ევროპული კონვენციის საფუძველზე¹¹⁵.

წამების საწინააღმდეგო კომიტეტი ორგანიზებას უწევს ვიზიტებს კონკრეტულად დაკავების ადგილებში, რათა შეაფასოს თუ როგორ ეპყრობიან თავისუფლება აღკვეთილ პირებს. ეს ადგილები მოიცავს: ციხეებს, არასრულწლოვანთა დაკავების ადგილებს, პოლიციის განყოფილებებს, იმიგრირებულ პირთა დაკავების ადგილებს, ფსიქიატრიულ საავადმყოფოებს, სოციალური დაცვის სახლებს და სხვ.

წამების საწინააღმდეგო კომიტეტის წევრები არიან სხვადასხვა პროფესიის დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ექსპერტები, მათ შორის იურისტები, ექიმები და სპეციალისტები სასჯელაღსრულებისა და პოლიციის სისტემიდან.

წამების საწინააღმდეგო კომიტეტის დელეგაციები სარგებლობენ შეუზღუდავი შესვლისა და გადაადგილების უფლებით დაკავების ადგილებში. ისინი პირადად ესაუბრებიან თავისუფლებააღკვეთილ პირებს და ასევე თავისუფლად უკავშირდებიან ნებისმიერ ადამიანს, ვისაც კი შეუძლია ინფორმაციის მიწოდება.

თითოეული ვიზიტის შემდეგ წამების საწინააღმდეგო კომიტეტი შესაბამის სახელმწიფოს უგზავნის დეტალურ ანგარიშს. ეს ანგარიში მოიცავს წამების საწინააღმდეგო კომიტეტის მოპოვებულ მონაცემებს, მის რეკომენდაციებს, შენიშვნებსა და მოთხოვნებს გარკვეული ინფორმაციის მიწოდებაზე. წამების საწინააღმდეგო კომიტეტი მოითხოვს ასევე დეტალურ პასუხს ანგარიშში დასმულ საკითხებზე. ეს ანგარიშები და პასუხები ქმნიან ერთგვარ დიალოგს შესაბამის სახელმწიფოებთან.

¹¹⁴<http://www.cpt.coe.int/en/default.htm> - ოფიციალური ვებ-გვერდი

<http://www.cpt.coe.int/georgian.htm> - ქართული ვებ-გვერდი

¹¹⁵<http://www.cpt.coe.int/lang/geo/geo-convention.pdf> - წამებისა და არაადამიანური თუ დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის აღკვეთის შესახებ ევროპული კონვენცია

ამგვარად, ეს ორგანოშემოიფარგლება მეტად ვიწრო სფეროთი, კერძოდ მიგრანტთა მდგომარეობით სასჯელაღსრულების ორგანოებში, ამიტომ ნაკლებად ფიგურირებს მიგრაციის მართვის მონიტორინგის პროცესში.

6. ადამიანის უფლებათა კომისარი¹¹⁶

ადამიანის უფლებათა კომისრის ოფისი ევროპის საბჭოს დამოუკიდებელი სტრუქტურაა, რომლის მოვალეობაა ადამიანის უფლებათა დაცვა და ამ საკითხზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში.

ამ ინსტიტუტის დაფუძნება ევროპის საბჭოს სახელმწიფოებისა და მთავრობების მეთაურების მეორე სამიტზე¹¹⁷ გადაწყდა, რომელიც სტრასბურგში, 1997 წლის 10-11 სექტემბერს გაიმართა. 1999 წლის 7 მაისს მინისტრთა კომიტეტმა მიიღო რეზოლუცია¹¹⁸, რომელმაც საფუძველი ჩაუყარა კომისრის სამსახურს და განსაზღვრა მისი მოვალეობები.

ადამიანის უფლებათა კომისრის ძირითადი ფუნქციები განსაზღვრულია ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისრის რეზოლუციით. ამ რეზოლუციის თანახმად, კომისარს ევალება¹¹⁹:

- ადამიანის უფლებათა დაცვის მეთვალყურეობა, წევრი ქვეყნების დახმარება ადამიანის უფლებების ევროპული სტანდარტების შესრულებაში;
- ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში განათლებისა და ცნობიერების ამაღლების ხელშეწყობა ადამიანის უფლებათა საკითხებზე;

¹¹⁶ [Commissioner for Human Rights - http://www.coe.int/en/web/commissioner/home](http://www.coe.int/en/web/commissioner/home)

¹¹⁷ Second Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, SUM(97)PV1 & 2 (Strasbourg, 10 – 11 October 1997)

¹¹⁸ Resolution (99) 50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights (adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999 at its 104th Session)

¹¹⁹ Ibid, Art. 3

- საკანონმდებლო და პრაქტიკული დარღვევების გამოვლენა ადამიანის უფლებათა საკითხებში; ადგილობრივი ომბუდსმენებისა და ადამიანის უფლებათა დამცველი სხვა ეროვნული სამსახურების საქმიანობის მხარდაჭერა; და
- რეგიონის მასშტაბით კონსულტაციის გაწევა და ინფორმირება ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებზე.

ამგვარად, კომისრის სამუშაოს მნიშვნელოვანი ნაწილია რეფორმების წახალისება ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში, საგრძნობი წინსვლის მიზნით. რადგანაც კომისრის ოფისი არასამართლებრივი ინსტიტუციაა, ის ინდივიდუალური საჩივრების საფუძველზე ვერ მოქმედებს. დამაჯერებელი ინფორმაციის საფუძველზე, რომელიც კონკრეტული ადამიანების უფლებების შელახვის ფაქტებს ეხება, კომისარს შეუძლია მოსაზრებების შემუშავება და მასშტაბური ინიციატივების წამოწყება. კომისარი თანამშრომლობს საერთაშორისო და ეროვნულ ინსტიტუციებთან და ადამიანის უფლებების დაცვის მონიტორინგის სხვადასხვა მექანიზმებთან. კომისრის ოფისის ყველაზე მნიშვნელოვანი მთავრობათაშორისი პარტნიორები არიან გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია და მისი სააგენტოები, ევროპის კავშირი და ეუთო. კომისარი მჭიდროდ თანამშრომლობს აგრეთვე ადამიანის უფლებების საკითხებზე მომუშავე წამყვან არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, უნივერსიტეტებთან და თემატურ ჯგუფებთან.¹²⁰

ადამიანის უფლებათა კომისარი დამოუკიდებელი და არასამართლებრივი ინსტიტუციაა, რომელიც შეიქმნა 1999 წელს ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში ადამიანის უფლებების დაცვისა და ამ თემაზე საზოგადოების ინფორმირების მიზნით. ამ სამსახურის საქმიანობა სამი ძირითადი მიმართულებისგან შედგება:

- ვიზიტები წევრ ქვეყნებში; დიალოგი ეროვნულ ხელისუფლებებთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან;
- თემატური ანგარიშები და კონსულტაციები ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებზე;
- საქმიანობა ცნობიერების ამაღლების მიზნით;
- კომისარს ირჩევს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა მინისტრთა კომიტეტის მიერ წარდგენილი სამი კანდიდატურიდან. კომისარი

¹²⁰ Lauri Sivonen, The Commissioner for Human Rights in *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe (collection of papers)* edited by Gauthier de Beco, Routledge, New York, 2013, p. 31

ინიშნება ექვსწლიანი ვადით და მისი მანდატის გაგრძელება შეუძლებელია.

კომისარი რეგულარულად ახორციელებს მონიტორინგის ვიზიტებს ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში, რათა შეაფასოს ვითარება ადამიანის უფლებათა დაცვის მიმართულებით. ვიზიტების განმავლობაში კომისარი ხვდება მთავრობის, პარლამენტის, სასამართლო ხელისუფლების უმაღლეს წარმომადგენლებს, სამოქალაქო საზოგადოებისა და ადამიანის უფლებათა საკითხებზე მომუშავე ადგილობრივი სტრუქტურების წარმომადგენლებს. ის ესაუბრება რიგით მოქალაქეებსაც, რომლებიც ჩივიან ადამიანის უფლებათა შელახვის ფაქტებზე. კომისარი ათვალისწინებს ადამიანის უფლებათა თვალსაზრისით განსაკუთრებულად მოწყვლად ადგილებს, როგორებიცაა საპატიმროები, ფსიქიატრიული საავადმყოფოები, თავშესაფრის მაძიებელთა განთავსების ცენტრები, სკოლები, მზრუნველობამოკლებულ და ობოლ ბავშვთა თავშესაფრები და სხვა დაუცველი ჯგუფების განსახლების ადგილები.

ვიზიტის შემდეგ, კომისარს შეუძლია გაუგზავნოს საგანგებო ანგარიში შესაბამისი ქვეყნის ხელისუფლებას. ეს ანგარიში ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა სფეროში არსებული ვითარების ერთგვარ შეჯამებას წარმოადგენს, რომელსაც ახლავს სასარგებლო საკანონმდებლო და პრაქტიკული რჩევების შემცველი რეკომენდაციები პრობლემატური საკითხების გადაჭრისთვის. გარდა ამისა, კომისარს აქვს უფლება, წარსდგეს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს წინაშე, როგორც მესამე მხარე, წარუდგინოს მას ინფორმაცია წერილობითი სახით ან მონაწილეობა მიიღოს სასამართლო მოსმენებში.

კომისარი აქტიურ თემატურ მუშაობას ეწევა ევროპაში ადამიანის უფლებათა დაცვასთან დაკავშირებულ ძირითად საკითხებზე. ის აწვდის დაინტერესებულ მხარეებს რჩევებსა და ინფორმაციას ადამიანის უფლებათა დარღვევის პრევენციის საკითხებზე, შეიმუშავებს მოსაზრებებს, საგანგებო დოკუმენტებსა და ანგარიშებს.

კომისარის საქმიანობის ერთ-ერთი პრიორიტეტია წევრ ქვეყნებში ადამიანის უფლებათა საკითხებზე განათლების ხელშეწყობა. ამ მიზნით, კომისარი პერიოდულად მონაწილეობს თემატურ სემინარებში და ღონისძიებებში. ის მუდმივად თანამშრომლობს მთავრობებთან, სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან და საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან იმ მიზნით, რომ

საზოგადოებას მიეწოდოს მეტი ინფორმაცია, ამადღეს ცნობიერება ადამიანის უფლებების დაცვის სტანდარტების შესახებ. კომისარი მონაწილეობს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ აქტუალურ საკითხებზე გამართულ დებატებსა და მსჯელობებში. ის თანამშრომლობს საინფორმაციო საშუალებებთან, აქვეყნებს თემატურ სტატიებს პერიოდულ გამოცემებში.

წევრ ქვეყნებში ვიზიტების, თემატური მუშაობისა და განათლების ხელშეწყობის აქტივობების განუყოფელი ნაწილია ადამიანის უფლებათა აქტივისტების უსაფრთხოება. ამ მიზნით, კომისარი მჭიდროდ თანამშრომლობს ევროპის საბჭოს სხვა ორგანოებთან და საერთაშორისო სტრუქტურებთან, მათ შორის გაერთიანებული ერების ორგანიზაციასთან, მის სააგენტოებთან, ევროკავშირთან და ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციასთან (ეუთო). კომისარის სამსახური მჭიდროდ თანამშრომლობს აგრეთვე ადამიანის უფლებებზე მომუშავე ადგილობრივ სტრუქტურებთან და წამყვან არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, უნივერსიტეტებთან და თემატურ ჯგუფებთან.

ჩვენთვის განსაკუთრებით საინტერესოა ადამიანის უფლებათა კომისარის მოხსენებები საქართველოსთან დაკავშირებით¹²¹, თუმცა, როგორც მათი ანალიზი გვიჩვენებს, თემატიკის განხილვის შედეგად, ირკვევა, რომ ეს მოხსენებები ძირითადად მიმდინარეობს საქართველოში ადამიანის პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური და სხვა უფლებების დაცვის არსებულ ხარვეზებზე და დასახულია სიტუაციის გამოსწორების შესაძლო ზომები. მნიშვნელოვანია მოხსენებები¹²², რომლებიც ეხება საქართველოში შეიარაღებულ კონფლიქტებს და მშვიდობიანი მოსახლეობის უფლებების დარღვევას და რჩევებს ამ საკითხებთან დაკავშირებით. რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს მიმართ განხორციელებული აგრესიის დროს, კომისარი

¹²¹ მაგალითად: ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებების დაცვის კომისარის ნილს მუიჟნეკის ანგარიში 2014 წლის 20-25 იანვარს მისი საქართველოში ვიზიტის შემდგომ, CommDH(2014)9, *სტრასბურგი, 2014 წლის 12 მაისი*.

¹²² Monitoring of Investigations into cases of missing persons during and after the August 2008 armed conflict in Georgia, CommDH(2010)35, *Strasbourg, 29 September 2010*, - <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1675137>
Human Rights in Areas Affected by the South Ossetia Conflict. Special Mission to Georgia and Russian Federation By Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, CommDH(2008)22, *Strasbourg, 8 September 2008* - [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2008\)22&Language=lanEnglish&Ver=corr&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2008)22&Language=lanEnglish&Ver=corr&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679)

არაერთხელ ეწვია¹²³ ცხინვალის რეგიონიდან განდევნილ მოსახლეობას ადამიანის უფლებათა ზოგადად და საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის კერძოდ, მსხვერპლის შესაფასებლად და სიტუაციის დასარეგულირებლად შეიმუშავა რეკომენდაციები.

საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ ადამიანის უფლებათა კომისრის მოხსენებებში საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხების შესახებ, არსად მოიძიება მიგრანტებთან დაკავშირებული პრობლემები.

* * *

აღნიშნული ორგანიზაციების საქმიანობისა და იურისდიქციის განხილვის შედეგად, მივდივართ დასკვნამდე, როგორც სახელშეკრულებო, ასევე - პოლიტიკური ფორუმების შედეგად შექმნილი მონიტორინგის ორგანოები მოკლებულნი არიან მიგრაციის მართვის მონიტორინგისა და რეგულირების სპეციალურ კომპეტენციას და ამ სფეროში შიდასახელმწიფოებრივ პოლიტიკაზე ქმედითი ზეგავლენის შესაძლებლობას.

როგორც ცნობილია, თეორია და პრაქტიკა განასხვავებს მონიტორინგის ფუნქციით აღჭურვილ საერთაშორისო ორგანოების ორ ჯგუფს: სახელშეკრულებო და ინსტიტუციური. ინსტიტუციური ორგანოს მიეკუთვნება ორგანო, რომელიც არ არის შექმნილი კონვენციით, არამედ ის დაფუძნებულია მაღალი რანგის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებაზე.

ასევე მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ მათი უმრავლესობა, თავის საქმიანობას ახორციელებს მეორად წყაროებზე (თვით სახელმწიფოების მიერ მიწოდებულ მოხსენებებს) დაყრდნობით, რაც ართულებს ორგანოს მიერ ჭეშმარიტად რეალური სურათის წარმოჩენას კონკრეტულ სახელმწიფოებში.

¹²³ Special Follow-up Mission to the Areas Affected by the South Ossetia Conflict: Implementation of the Commissioner's six principles for urgent human rights and humanitarian protection By Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 12-14 November 2008 Tbilisi, Tskhinvali and Gori, CommDH(2008)37 Strasbourg, 16 December 2008 - https://www.ecoi.net/file_upload/1227_1233065375_sossetia.pdf (1.10.2015)

თავი III. რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია (ეკრი), მისი შექმნა, სტატუსი და საქმიანობა

როგორც დავინახეთ, წინა თავში განხილული ორგანიზაციების საქმიანობა, საერთაშორისო მიგრაციის მართვის სფეროში, ბევრ ხარვეზს შეიცავს, რადგანაც მათი საქმიანობა, ძირითადად შემოიფარგლება პოლიტიკური ანალიზით და სამართლებრივად ნაკლებად ეფექტური რეკომენდაციებით, ამ რეკომენდაციების ცხოვრებაში გატარების რეალური მდგომარეობის მონიტორინგის გარეშე.

დაგროვდა დიდძალი რაოდენობა საერთაშორისო ინსტირუმენტებისა, რომლებიც რეალურ რეალიზაციას მოითხოვს. ამ თვალსაზრისით, ინტერესს იწვევს ევროპის საბჭოს ფარგლებში მოქმედი საერთაშორისო ორგანო - რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია,¹²⁴ რომელსაც განსაკუთრებული ადგილი უკავია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ბრძოლაში. ამ ორგანოს შექმნის და საქმიანობის პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები მკვეთრად განსახვავდება სხვა მსგავსი ორგანოებისაგან, იმდენად რამდენადაც ის არ წამოადგენს სახელმეკრულებო ორგანოს, არამედ პოლიტიკური ფორუმის მუშაობის შედეგია.

ეკრის შექმნის ისტორია

ეკრის მანდატი განსაზღვრულია ევროპის საბჭოს მონაწილე სახელმწიფოთა და ხელისუფლების მეთაურთა მიერ, მის პირველ სამიტზე¹²⁵ ქ. ვენაში, 1993 წლის ოქტომბერში, სადაც იქნა მიღებული მისი სამოქმედო გეგმა.

სამიტმა მიიღო „დეკლარაცია“ და „სამოქმედო გეგმა“¹²⁶. მისი მიზანი იყო ევროპის ქვეყნების დარაზმვა ისეთი გამოწვევების წინააღმდეგ

¹²⁴ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) - http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

¹²⁵ Declaration of the Council of Europe's First Summit (Vienna, 9 October 1993)

საბრძოლველად, როგორცდაც მიაჩნდათ, რასიზმი, ქსენოფობია, ანტისემიტიზმი და შეუწყნარებლობა. ეს გამოწვეული იყო 1990-იანი წლების დასაწყისისათვის ქვეყნებისათვის აშკარად ჩამოყალიბებული საშიში გამოწვევებით, საშინაო და საერთაშორისო თანამეგობრობის სტაბილურობისა და უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად და, რაც მთავარია, საყოველთაოდ აღიარებული ადამიანის იმ უფლებებით, რომლებიც აღნუსხულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში და აგრეთვე, მის საფუძველზე შექმნილ მრავალ უნივერსალურ და რეგიონალურ მრავალმხრივ საერთაშორისო ხელშეკრულებებში (ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო პაქტები,¹²⁷ საერთაშორისო კონვენცია დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ და სხვ.).

ერთ-ერთ ასეთ ფაქტორად წევრ სახელმწიფოებს მიაჩნდათ საერთაშორისო მიგრაცია. შეიძლება ითქვას, რომ ძირითადი დარტყმა რასიზმისა და შეუწყნარებლობის, განსაკუთრებით ქსენოფობიის, სწორედ საერთაშორისო მიგრაციის ზრდამ გამოიწვია.¹²⁸

სამიტის მიერ მიღებული დეკლარაციის მიხედვით, „ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი ევროპის ქვეყნებისა უნდა იყოს იმ საქმიანობის გაგრძელება, რომელიც ხელს შეუწყობს ლეგალურად მცხოვრები მიგრანტების სოციალურ ინტეგრაციას, მიგრაციის ნაკადების მართვის გაუმჯობესებასა და კონტროლს, ევროპაში თავისუფალი გადაადგილების შესაძლებლობის დაცვას“.¹²⁹ სამიტი მოუწოდებდა ერთ-ერთ სამუშაო ჯგუფს („ვენის ჯგუფს“)¹³⁰ გაეგრძელებინა მუშაობა, რათა თავისი წვლილი შეეტანა სხვა კომპეტენტურ ჯგუფებს შორის, რომ სათანადოდ შეხვედროდა მიგრაციის გამოწვევებს.¹³¹

ფორუმის წევრებს უნდა გაეაქტიურებინათ რასიზმის, ქსენოფობიის, ანტისემიტიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ მიმდინარე ბრძოლა, სწორედ ამ მიზნებისათვის.

¹²⁶ Declaration of the Council of Europe's First Summit (Vienna, 9 October 1993), Appendix III

¹²⁷ საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ; საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ

¹²⁸ Vienna Declaration (Vienna, 9 October 1993)

¹²⁹ Ibid,

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid. Preamble

ამ მიზნით, მიღებული იყო ცალკე „დეკლარაცია“ და „სამოქმედო გეგმა“, რომელიც უშუალოდ ითვალისწინებდა „ბრძოლას რასიზმთან, ქსენოფობიასთან, ანტისემიტობასთან და შეუწყნარებლობასთან.“¹³²

დეკლარაცია „[გამოხატავდა რა მონაწილე სახელმწიფოების] შემფოთებას რასიზმის, ქსენოფობიის და ანტისემიტობის აღორძინებით, შეუწყნარებლობის კლიმატის გაუარესებით, ძალადობის აქტების ზრდით, განსაკუთრებით მიგრანტების და მათი თანმხლები პირების (ორიჯინ) მიმართ ღირსების შემლახავი და დისკრიმინაციული დამოკიდებულებით, ავალდებულებდნენ მინისტრთა კომიტეტს, რაც შეიძლება სწრაფად მოეხდინა თანდართული „სამოქმედო გეგმის“ განვითარება და იმპლემენტაცია და აუცილებელი ფინანსური რესურსების მობილიზება.“¹³³

„სამოქმედო გეგმა“ ითვალისწინებდა „სამთავრობო ექსპერტთა კომიტეტის“ შექმნას, რომელსაც დაევალებოდა:

- შეესწავლა წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობა, პოლიტიკა და სხვა საშუალებები რასიზმის, ქსენოფობიის, ანტისემიტობისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტურობისათვის;
- შეემუშავებინა სამომავლო ქმედებები ლოკალურ, ნაციონალურ და ევროპულ დონეზე;
- ჩამოეყალიბებინა ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციები წევრი სახელმწიფოებისათვის;
- შეესწავლა საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტები, რომლებიც გამოიყენებოდა ამ სფეროში, ვითარების გასაუმჯობესებლად.

ამ ჯგუფმა მუშაობა დაიწყო 1994 წლის 22 მარტს, იმის განხილვით თუ როგორ უნდა განეხორციელებინა თავისი მანდატით გათვალისწინებული საქმიანობა. მიუხედავად მისი გრძელვადიანი მიზნებისა, როგორცაა მულტიკულტურულ ევროპაში ინტეგრაციის კონცეფციისა და ევროპული დემოკრატიის სტაბილურობის ხელშეწყობა, ევრის სტრატეგია იყო წარმოედგინა საჭირო, კარგად დასაბუთებული და კონკრეტული წანადადებები, რათა დახმარებოდა წევრ ქვეყნებს რასიზმთან, ქსენოფობიასთან, ანტისემიტობასთან და შეუწყნარებლობასთან ბრძოლაში.

¹³² Ibid. Appendix III

¹³³ Ibid.

აღნიშნული ჯგუფი შეიკრიბა ქ. სტრასბურგში 1994 წლის 22-25 მარტს. მას ჯერ არ ჰქონდა სათანადო სახელი, მას მხოლოდ ზოგადი მანდატი გააჩნდა, რომელიც ჩამოყალიბდა ვენის სამიტზე. ძალიან საინტერესო დისკუსიის შედეგად, გამოიკვეთა ამ ჯგუფის სახელწოდება „რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია“, რომელიც შემოკლებით ასახავდა კომისიის სრულ მიზნებსა და საქმიანობას, რაც თავის თავში მოიაზრებდა ზემოაღნიშნული დეკლარაციით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებას: „ბრძოლას რასიზმთან, ქსენოფობიასთან, ანტისემიტიზმთან და შეუწყნარებლობასთან.“¹³⁴

პირველი რაც ამ ჯგუფს უნდა განეხორციელებინა იყო, რასიზმთან, ქსენოფობიასთან, ანტისემიტიზმსა და შეუწყნარებლობასთან ბრძოლაში, წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობის, პოლიტიკისა და სხვა ზომების რევიზია (გადახედვა) და მათი ეფექტურობის დადგენა.

აღსანიშნავია, რომ ეკრიმ დაეყრდნო რა იმას, რომ ვენის დოკუმენტმა აღჭურვა იგი ზოგადი მანდატით, დაიწყო იმით, რომ თავიდანვე განსაზღვრა თავისი კომპეტენცია მიღებული მანდატის კონტექსტში.

შემდგომი ქმედებებისათვის ლოკალურ, შიდა სახელმწიფოებრივ და ეროვნულ დონეზე; ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციების შემუშავება წევრი სახელმწიფოებისათვის და საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენება¹³⁵, რათა საჭიროების შემთხვევაში მოეხდინა მათი გაძლიერება. ეს ვრცელი დოკუმენტი შეიცავდა ეკრიის კომპეტენციას, მონიტორინგის სახეებს, სახელმწიფოებთან ურთიერთობების წესებს, გარკვეული ფუნქციების იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის შედეგად მიღწეული დასკვნების და რეკომენდაციების სახელმწიფოებისათვის მიწოდების ფორმას, მის მიერ მიღებული მოხსენებების გასაჯაროების წესებს.

ეს დოკუმენტი ხაზს უსვამდა ეკრიის ძირითად ამოცანას, თავი აერიდებინა მის საქმიანობაში მონიტორინგის სისტემის სხვა ორგანოების დუბლირებისაგან, პირიქით ხაზს უსვამდა ამ ორგანოებთან მჭიდრო თანამშრომლობას, რაც მთავარია, ეკრი ერთ-ერთ სახელმძღვანელო პრინციპად აღიარება სახელმწიფოებთან თანამშრომლობისა და ურთიერთპატივისცემის

¹³⁴ Ibid

¹³⁵ Document Outlining ECRI's Guiding Principles and Future Role, CM(95)166, *Strasbourg*, 14 December 1995

აუცილებლობას. ამ სახელმძღვანელო პრინციპებით, ეკრი მუშაობდა 2002 წლამდე, როდესაც მოხდა მისი სტატუტის დამტკიცება¹³⁶.

ევროპის საბჭოს მონაწილე ქვეყნებისა და მთავრობათა მეთაურების მეორე სამიტი შედგა 1997 წლის 10-11 ოქტომბერს, სტრასბურგში. მან კიდევ ერთხელ დაადასტურა დასახული მიზანი, მიეღწია წევრ ქვეყნებს შორის უფრო დიდი ერთობისთვის, იმისათვის, რომ აეშენებინა უფრო თავისუფალი და ტოლერანტული ევროპული საზოგადოება და მოუწოდა მხარეებს უფრო აქტიური ბრძოლისაკენ რასიზმის, ქსენოფობიის, ანტიემიტიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ, რაც პირველ რიგში, აისახებოდა მიგრანტების სტატუსზე.

სამიტის ბოლოს მიღებულ „სამოქმედო გეგმაში“, სახელმწიფოსა და მთავრობათა მეთაურები მიესალმნენ ვენის სამიტის შემდეგ ეროპის საბჭოს მიერ განხორციელებულ ქმედებებს და გადაწყვიტეს, გაეძლიერებინათ ეკრის აქტიურობა.

ამგვარად, სტრასბურგის სამიტმა, კიდევ ერთხელ ხაზი გაუსვა ევროპის წევრ სახელმწიფოთა უმაღლეს დონეზე დასახულ პრიორიტეტებს, როგორცაა რასიზმთან, ქსენოფობიასთან, ანტიემიტიზმთან და შეუწყნარებლობასთან ბრძოლასთან ქმედებების გაძლიერებას.

ეკრიმ დაარსებიდან 1997 წლის ბოლომდე, თავის საქმიანობის პირველ ყოველწლიურ მოხსენებამდე, ცამეტი პლენარული სხდომა და თემატური სამუშაო ჯგუფის შეხვედრა ჩაატარა.

უნდა აღინიშნოს, რომ ეკრი პრაქტიკულად 10 წლის განმავლობაში მუშაობდა თავის იურიდიული სტატუსის დაუმტკიცებლად. მხოლოდ 2002 წლის დასაწყისში იწყება მოსამზადებელი მუშაობა ეკრის მიერ დაგროვებული პრაქტიკის შეჯამების და მაღალ დონეზე ახალი სტატუტის დამტკიცების მიზნით.

2002 წლის 13 ივნისს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებულ იქნა რეზოლუცია, რომელიც ამტკიცებდა რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის სტატუტს¹³⁷.

¹³⁶ იხ. ქვემოთ

¹³⁷ Resolution Res (2002)8 on the Statute of the European Commission against Racism and Intolerance

სტატუტის შესაბამისად ეკრი გახდა უკვე ევროპის საბჭოს სრულუფლებიანი და სრულფასოვანი ორგანო, რომლის მიზანიც არის რასიზმის, რასობრივი დისკრიმინაციის, ქსენოფობიის, ანტისემიტიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ბრძოლა გაფართოებულ ევროპაში (Greater Europe) ადამიანის უფლებათა დაცვის პრიზმიდან, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის, მისი დამატებითი ოქმებისა და შესაბამისი პრეცედენტული სამართლის შესაბამისად.

ეკრის საქმიანობა, მიზნები და ფუნქციები

საჭიროდ მიგვაჩნია, ოდნავ გავუსწროთ მოვლენებს და აღვნიშნოთ, რომ მოგვიანებით (2002 წელს) კომისიამ საჭიროდ ჩათვალა, განესაზღვრა ტერმინები: „რასიზმი“, „პირდაპირი და არაპირდაპირი რასობრივი დისკრიმინაცია“, მისი ცნება და შინაარსი, რაც რვა წლის გამოცდილებას ეფუძნებოდა. ამიტომ ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციაში N7 ჩაიწერა შემდეგი ფორმულირება:

„ა. “რასიზმი” ნიშნავს პირის ან პირთა ჯგუფის მიმართ რასის, ფერის, ენის, რელიგიის, მოქალაქეობის ან ეროვნების ან ეთნიკური კუთვნილების ნიადაგზე წარმოშობილი სიძულვილის გამოვლინებას, ან პირის ან პირთა ჯგუფის უზენაესობის აღიარებას სხვა პირთა მიმართ.“¹³⁸

მნიშვნელოვანია ის ასპექტიც, რომ ეკრი ამავე განმარტებაში ემიჯნება თეორიებს, რომლებიც განსხვავებული „რასის“ არსებობას ეფუძნება, რადგან ყველა ადამიანი თანაბარია და მიეკუთვნება ერთ კატეგორიას. ამის მიუხედავად, აღნიშნულ რეკომენდაციაში ის მაინც იყენებს ამ ტერმინს, რათა გარანტირებულად იყოს უზრუნველყოფილი გათვალისწინებული კანონმდებლობის შესაბამისად, იმ პირთა უფლებების დაცვა, რომლებიც როგორც წესი, შეცდომით აღიქმებიან, როგორც „სხვა რასის“.

¹³⁸ ECRI General Policy Recommendation N°7: National legislation to combat racism and racial discrimination, *Adopted by ECRI on 13 December 2002*, Chapter I, Article 1.a

საგულისხმოა, „პირდაპირი“ და „არაპირი დისკრიმინაციის“ იურიდიული ბუნების ეკრისეული განმარტებები:

„ბ. “პირდაპირი რასობრივი დისკრიმინაცია” ნიშნავს ნებისმიერ განსხვავებულ მიდგომას რასის, ფერის, ენის, რელიგიის, მოქალაქეობის ან ეროვნული ან ეთნიკური კუთვნილების ნიადაგზე (ხაზგასმა ჩემს მიერ - მ.კ.), რომელსაც არა აქვს რაიმე ობიექტური ან გონივრული გამართლება. განსხვავებულ მიდგომას არა აქვს რაიმე ობიექტური ან გონივრული გამართლება, თუ იგი არ ემსახურება კანონიერ მიზანს, ან არ არსებობს გამოყენებულ საშუალებებსა და გამამართლებელი მიზნის მიღწევას შორის დამოკიდებულების გონივრული პროპორციულობა.

გ. “არაპირდაპირი რასობრივი დისკრიმინაცია” ნიშნავს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც აშკარად ბუნებრივი ფაქტორები, როგორცაა – დებულებები, კრიტერიუმები ან პრაქტიკა, სათანადოდ არ შეესაბამება პირებს, რომლებიც მიეკუთვნებიან რასის, ფერის, ენის, რელიგიის, მოქალაქეობის, ან ეროვნული ან ეთნიკური კუთვნილების (ხაზგასმა ჩემს მიერ - მ.კ.), მიხედვით განსაზღვრულ ჯგუფს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ასეთ ფაქტორს აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება. ეს უკანასკნელი შესაძლებელია დასაშვები იქნას იმ შემთხვევაში, როდესაც არსებობს კანონიერი მიზანი და გამოყენებულ საშუალებებსა და გამამართლებელი მიზნის მიღწევას შორის დამოკიდებულების გონივრული პროპორციულობა.”¹³⁹

თუმცა ამავე დოკუმენტში თანდართული სპეციალური „განმარტებით“¹⁴⁰ დგინდება, რომ „რეკომენდაციაში ტერმინი “რასიზმი” გაგებულ უნდა იქნას ფართო მნიშვნელობით, მათ შორის ისეთ ფენომენთა გათვალისწინებით, როგორცაა: ქსენოფობია, ანტისემიტიზმი და შეუწყნარებლობა.“ და შეიცავს დამატებით კომპონენტებს, როგორცაა: „ენის, რელიგიისა და მოქალაქეობის პრინციპი“.

აღნიშნული კარგად გვიჩვენებს ეკრის საქმიანობის ერთ-ერთ მთავარ პრინციპს - აუჩქარებლად, ნაბიჯ-ნაბიჯ, თავისი კომპეტენციის სრულყოფას სახელმწიფოებში არსებული მდგომარეობის შესაბამისად.

¹³⁹ Ibid, Chapter I, Article 1.b) and c)

¹⁴⁰ Ibid. Explanatory Memorandum, par. 6

აღსანიშნავია, და ამავე დროს ძალიან სამწუხაროა, რომ ოფიციალური ქართული თარგმანი განსხვავდება ინგლისური ტექსტისაგან. დებულებების განმარტებებისას, კრიტერიუმების ჩამონათვალში ტერმინი „მოქალაქეობა“ (nationality) საერთოდ გამოტოვებულია, რაც ზღუდავს ტერმინების განმარტებებს, ასევე - მის მოქმედების სფეროს. სწორედ ამიტომ ვიხელმძღვანელოთ ინგლისური ტექსტით, რასაც მოჰყვა ამ დებულებების ხელახალი თარგმნა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეკრი განსაკუთრებულად აქცევს ყურადღებას ტერმინის “nationality” (მოქალაქეობა) განსაზღვრებას, რათა არ იყოს აღრეული ეთნიკურ ტერმინებთან. ამიტომ ამავე რეკომენდაციაში ჩვენ გვხვდება, შემდეგი ფრაზა: *„რასის, ფერის, ენის, რელიგიის, მოქალაქეობის (ხაზგასმულია ჩემს მიერ - მ.კ.), ან ეროვნული ან ეთნიკური კუთვნილების ნიადაგზე წარმოშობილი სიძულვილის გამოვლინებას“.*

როგორც ვხედავთ, ქართული თარგმანი, რომელიც სტრასბურგში მომზადებულ ტექსტს გვაწვდის, არა სწორად გამოხატავს ტერმინს „რასიზმი“.

სიტყვა „ნაშრონალიტი“ (nationality) ყველგან ნიშნავს „მოქალაქეობას“ (citizenship, nationalité) და არა „ერს“

თავისი დაარსების პირველ წლებში ეკრი ნაკლებად აქცევდა ყურადღებას მიგრაციის მართვასთან დაკავშირებულ პრობლემებს, რადგანაც მიგრაცია და მიგრანტების მდგომარეობა ევროპის ქვეყნებში ნაკლებ სოციალურ მოვლენას წარმოადგენდა. მაგრამ შემდგომ, განსაკუთრებით ბოლო ათწლეულში, ეს პრობლემა სულ უფრო და უფრო წინა პლანზე იწევს და შეიძლება ითქვას, რომ მჭიდროდ დაუკავშირდა რასიზმისა და შეუწყნარებლობის მრავალი სახის გამოვლინებებს. ეკრი ვერ აუვიდა ვერც ამ პროცესებს და იძულებული გახდა ცალკეული ქვეყნებში სიტუაციის მონიტორინგის დროს ერთ-ერთი მთავარი ყურადღება მიექცია აღნიშნული პრობლემისათვის. ის რომ პრობლემა დღითიდღე სერიოზულ, არა მხოლოდ - სოციალურ, არამედ პოლიტიკურ ნიშანსაც იძენს კარგად ჩანს არაბეთის ქვეყნებიდან მიგრანტთა უზარმაზარი ტალღის მოდინებაში, რამაც შენგენის ზონაში შემავალი სახელმწიფოების საიმიგრაციო პოლიტიკის შეცვლის პრობლემაც კი მსჯელობის საგნად აქცია.

დღეს ეკრი გვევლინება, როგორც ევროპის საბჭოს მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანო, რომელიც სპეციალიზირებულია რასიზმზე,

ანტისემიტიზმზე, ქსენოფობიაზე და სხვა მსგავს შეუწყნარებლობაზე. მის საქმიანობას საფუძვლად უდევს ადამიანის უღებათა ევროპული კონვენცია, მისი დამატებითი ოქმები და (მასთან დაკავშირებული) პრეცედენტული სამართალი.

ეკრის მიზნები და ფუნქციებია:

1. აკონტროლოს წევრი-სახელმწიფოების კანონმდებლობა, პოლიტიკა და სხვა მაჩვენებლები რასიზმის, ქსენოფობიის, ანტისემიტიზმისა და შეუწყნარებლობის, და მათი ეფექტიანობა;
2. წარმოადგინოს შემდგომი ქმედებები ადგილობრივ, შიდა სახელმწიფოებრივ (national) და ევროპულ დონეზე;
3. ჩამოაყალიბოს „ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციები“ წევრი-სახელმწიფოებისათვის;
4. შეისწავლოს საერთაშორისო საკანონმდებლო ინსტრუმენტები (საშუალებები), რომლებიც გამოიყენება შესაბამისად საჭიროების შემთხვევაში.¹⁴¹

ეკრის მოქმედების სფერო სრულად ფარავს ყველა სახის დისკრიმინაციასა და უფლებების დარღვევას, როგორც ინდივიდების (ფიზიკური პირების), ისე რასობრივი, კანის ფერის, რელიგიის, მოქალაქეობის, ეროვნული, თუ ეთნიკური კუთვნილების ჯგუფების მიმართ.

წლების განმავლობაში ეკრის გამოცდილებამ ცხადყო, რომ ევროპის საბჭოს სხვადასხვა წევრი ქვეყნების მიერ „რასიზმი“ არაერთგვაროვნად იყო გაგებული. სწორედ ამიტომ, ეკრი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ იგი გმობს და ებრძვის არა მარტო მკვეთრად გამოხატულ ადამიანის უღებათა დარღვევას, რომელიც ქვეყნების მიერ არის სანქციონირებული სეგრეგაცია, აპარტეიდი ან ნაციზმი, არამედ მისი იურისდიქცია ვრცელდება რასიზმის ისეთ გამოხატულებებზე, რომელიც ყოველდღიურ ცხოვრებაშიც იჩენს თავს და არანაკლებ მტკივნეული ფორმებია. იგი იცავს ისეთ ჯგუფებს, რომლებიც არა მარტო რასობრივი ან ეთნიკური კუთვნილებით გამოირჩევიან, არამედ წარმოადგენენ რელიგიური, ეროვნული, მოქალაქეობის, ან ენის ან ასეთი ჯგუფების კომბინაციებს.

¹⁴¹Resolution Res (2002)8 on the Statute of the European Commission against Racism and Intolerance, Article 1

ეკრი შედგება 47 წევრისაგან (თითო წევრი ევროპის საბჭოს თითო წევრი სახელმწიფოდან). ის ფაქტი, რომ ეკრის წევრთა შორის მეცნიერთა გარდა, მრავლად არიან წარმოდგენილი პრაქტიკოსი სპეციალისტები (იურისტები, ისტორიკოსები, ფილოლოგები, ფილოსოფოსები და სხვ.), ასევე სახელმწიფოს საზოგადოებისათვის ნაცნობი (ცნობადი) პირები, პარლამენტის წევრები, ომბუდსმენები და სხვა, განაპირობებს ეკრის მიერ მიღებული ყველა დოკუმენტის მაღალ სამეცნიერო და პრაქტიკულ დონეს, რაც უფრო ეფექტურად მოქმედებს სახელმწიფოებისათვის რეკომენდაციების მიცემისას.

ეკრის წევრები არ წარმოადგენენ თავიანთ სახელმწიფოებს. ისინი არჩეულნი არიან თავიანთი გამოცდილებისა რასობრივ დისკრიმინაციასთან ბრძოლაში და მაღალი მორალური ღირებულებების გამო. ისინი არიან დამოუკიდებელი და არ იღებენ არავითარ ინსტრუქციებს საკუთარი მთავრობებისაგან.

ეკრის ექსპერტთა კანდიდატებს წარადგენენ მათი ქვეყნის მთავრობები სტატუტის მოთხოვნის შესაბამისად.

ეკრის წევრების შერჩევა ხდება მათ მიერ შეუწყნარებლობასთან ბრძოლის სიღრმისეული ცოდნის საფუძველზე. მათ უნდა ქონდეთ მაღალი მორალური ავტორიტეტი და დამსახურებული გამოცდილება, რასიზმთან, ქსენოფობიასთან, ანტისემიტიზმთან და შეუწყნარებლობასთან ბრძოლაში. ეკრის წევრების წარდგენა ხდება ინდივიდუალური უფლებამოსილების ფარგლებში და მოქმედებენ როგორც დამოუკიდებელი წევრები.

სახელმწიფომ თავისი ქვეყნიდან ეკრის წევრობის კანდიდატურა უნდა აცნობოს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომელიც თავის მხრივ ატყობინებს მინისტრთა კომიტეტს. თუ მინისტრთა კომიტეტი ჩათვლის, რომ შემოთავაზებული კანდიდატურებიდან ვერც ერთი ვერ აკმაყოფილებს დადგენილ მოთხოვნებს, მას შეუძლია წევრ სახელმწიფოს მოსთხოვოს სხვა კანდიდატურების წამოყენება. ეკრის წევრები ინიშნებიან 5 წლის ვადით, რომელიც შემდგომ შეიძლება გაგრძელებულ იქნას.¹⁴²

აღსანიშნავია ისიც, რომ უკვე არჩეული და დანიშნული ექსპერტისათვის სახელმწიფოს აღარ შეუძლია უფლებამოსილების შეჩერება ან გამოწვევა, ამ პირის მიერ მხოლოდ ისეთი თანამდებობის დაკავების ან ქმედების განხორციელების შემთხვევაში, რომელიც შეუთავსებელია ეკრიში მის

¹⁴² Resolution Res(2002)8 on the Statute of the European Commission against Racism and Intolerance, *Adopted by the Committee of Ministers on 13 June 2002*, Article 3

საქმიანობასთან, მინისტრმა კომიტეტმა შეიძლება მიმართოს სახელმწიფოს ახალი კანდიდატურის გაგზავნისათვის.¹⁴³

ეკრის მიერ არჩეული თითოეული წევრი პირველივე სხდომაზე, რომელსაც ის ესწრება, იძლევა ფიცს:

„მე, როგორც ეკრის წევრი, საზეიმოდ ვაცხადებ, რომ შევასრულებ ჩემს ფუნქციებს დამოუკიდებლად, მიუკერძოებლად, კეთილსინდისიერად და ყოველგვარი ინსტრუქციების მიუღებლად. მე ყველა სიტუაციაში პატივს ვცემ ეკრის დოკუმენტაციისა და შიდა დისკუსიების კონფიდენციალურობას, და დავიცავ ეკრის გადაწყვეტილებებს.“¹⁴⁴

ეკრის საქმიანობა შედგება სამი ძირითადი კომპონენტისაგან:

1. „მიდგომა ქვეყნების მიხედვი“ (State-by-State approach);
2. ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაცია (General Policy Recommendation);
3. სამოქალაქო საზოგადოებასთან ურთიერთობა და მისი ინფორმირება.

სამივე კომპონენტი მჭიდროდაა ერთმანეთთან დაკავშირებული და არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ ერთეულებს.

მას შემდეგ რაც ეკრი თავის საქმიანობას შეუდგა, აღმოაჩინა, რომ ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში რასიზმისა და შეუწყნარებლობის პრობლემები სულაც არ არის იდენტური და საკმაოდ განსხვავდება ერთმანეთისაგან, რაც სამართლებრივი დაცვის განსხვავებულ საშუალებებსა და მიდგომებს საჭიროებს. სწორედ ამიტომ მან მიიღო გადაწყვეტილება ჯერ ყველა წევრ სახელმწიფოში არსებული სიტუაცია გამოეკვლია დეტალურად და მხოლოდ მას შემდეგ მოემზადებინა შესაბამისი რჩევები და წინადადებები.

ეკრი ყოველწლიურად წარმოადგენს მოხსენებას თავისი საქმიანობის შესახებ, რომელსაც ამტკიცებს მინისტრთა კომიტეტი და უნდა იყოს გამოქვეყნებული.¹⁴⁵

ეკრიმ, როგორც სტრუქტურული ერთეულის, პირველი შემაჯამებელი ყოველწლიური მოხსენება გააკეთა 1998 წლის დასაწყისში, რომელიც

¹⁴³ Ibid, Article 3.3

¹⁴⁴ Internal Rules of Procedures of ECRI, (adopted on 20 March 2003), art. 2

¹⁴⁵ ყველა მოხსენება ხელმისაწვდომია: ECRI Annual Reports -

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Annual_Reports/

მართალია მოიხსენიება, როგორც 1997 წლის პერიოდის საქმიანობის ანგარიში, ასევე მოიცავდა 1994 წლიდან მოყოლებულ განხორციელებულ ქმედებებს.¹⁴⁶ მას შემდეგ ყოველწლიურ მოხსენებებში მოკლედ, მაგრამ ამომწურავად, აღინუსხება წინა წლის ეკრის საქმიანობა.

ეკრის საქმიანობა უნდა ექვემდებარებოდეს მთავარ პრინციპს, მისი შენიშვნები და რეკომენდაციები უნდა ეხმარებოდეს სახელმწიფოებს და არა მითითებების ცალმხრივ სახეს ატარებდეს, რომელიც შეურაცხყოფს ევროპის საბჭოს წევრი სახლმწიფოების სუვერენიტეტს, მაგრამ ცალკეული სახელმწიფოებში მიმდინარე პროცესების მონიტორინგი ეფუძნება ურთიერთ თავაზიანობის და თანამშრომლობის პრინციპს.

პირველ რიგში ეს გამოიხატება იმაში, რომ ეკრის მუშაობა ქვეყნების მოხსენებებზე კონფიდენციალურ ხასიათს ატარებს, თუ მან სხვა რამ არ გადაწყვიტა.

ეკრის მოხსენებები არ ეფუძნება დაკითხვებსა და მოწმეთა ჩვენებებს. ეს არის ანალიზი, დამყარებული სხვადასხვა წყაროთაგან მიღებულ უამრავ ინფორმაციაზე. დოკუმენტაციის შესწავლა ხორციელდება დიდი რაოდენობით ეროვნული და საერთაშორისო წერილობითი წყაროს საფუძველზე. ადგილზე ვიზიტის დროს, დეტალური ინფორმაციის შეგროვების მიზნით, უშუალოდ დაკავშირებულ რგოლებთან (სამთავრობო თუ არასამთავრობო) შეხვედრის საშუალებას იძლევა.

ეკრის ქვეყნების მიხედვით მოხსენებათა მომზადება გარკვეულ ეტაპებს მოიცავს. პირველ ეტაპზე სამდივნო ამზადებს დოკუმენტს, რომელიც წარმოადგენს მონიტორინგის ქვეყანაში მიმდინარე მოვლენების აღწერას (კანონმდებლობა, პოლიტიკა, სხვადასხვა სფეროებში არსებული ხელმისაწვდომი ინფორმაცია, რომელსაც მასობრივი მედია, არასამთავრობო ორგანიზაციები და მასმედიის სხვადასხვა საშუალებებით გავრცელებული ეკრისათვის საინტერესო ინფორმაცია), რომელიც გადაეცემა მონიტორინგის ჯგუფს. როგორც წესი მასში შედის ეკრის 2 წევრი-მომხსენებელი და სამდივნოს წარმომადგენელი. არსებული მასალის განხილვის შემდეგ, ხდება კონკრეტულ ქვეყანაში ვიზიტი, რომლის ხელისუფლებაც უკვე ინფორმირებულია და უშუალოდ მონაწილეობს კონკრეტული შეხვედრების ორგანიზებაში (თუმცა, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ეკრი ასევე ხვდება არასამთავრობო რგოლებსაც, ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად).

¹⁴⁶ ECRI annual report 1997 CRI (98)31, Strasbourg, 1998

ვიზიტის შემდეგ, რომლის დროს ჯგუფის წევრების მიერ სახელმწიფო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან სიტუაციის დეტალური ანალიზი კეთდება, ხდება ჯგუფის მიერ მომზადებული მოხსენების წინასწარი პროექტის მომზადება, რასაც შემდეგ ეკრი პლენარულ სხდომაზე განიხილავს. შემდეგ მოხსენების ეს პროექტი ეგზავნება შესაბამის სახელმწიფოს, (რომელსაც ეხება აღნიშნული მოხსენება) ხელისუფლების მიერ დანიშნული საკონტაქტო პირის (liaison officer) საშუალებით კონფიდენციალური დიალოგისათვის. მოხსენების პროექტის ხელახალი შესწავლის შემდეგ, ამ უკანასკნელის მიერ შესაძლებელია მისი განახლება კომენტარების საშუალებით, რასაც შემდეგ ისევ განიხილავს ეკრი პლენარულ სესიაზე, და მხოლოდ საბოლოო დამტკიცების შემდეგ ხდება მისი გასაჯაროება.

კონფიდენციალური დიალოგი ადგილობრივ ხელისუფლებებთან საშუალებას აძლევთ ამ უკანასკნელთ, თუ საჭიროდ ჩათვლიან, წარმოადგინონ მოხსენების პროექტზე თავისი შეხედულებები, რათა გასწორდეს ფაქტობრივი შეცდომები, რომლებსაც, შესაძლოა, შეიცავდეს მოხსენება. დიალოგის დასასრულს ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა, თუ მოისურვებენ, შეიძლება მოითხოვონ ეკრის საბოლოო მოხსენებაზე თავიანთი თვალსაზრისის დართვა.¹⁴⁷

1997 წლის სექტემბრისთვის ეკრის უკვე ჰქონდა გამოქვეყნებული თერთმეტ ქვეყანაზე მოხსენება (ბელგია, ჩეხეთი, ფინეთი, საბერძნეთი, უნგრეთი, ისლანდია, ირლანდია, ლიტვა, ლუქსემბურგი, მალტა და პოლონეთი).

აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ეკრის სტატუტის მიღებამდე (2002 წელს) მან უკვე სახელმწიფოთა მოხსენებების ორი ციკლი ფაქტიურად დაასრულა.

აღსანიშნავია ორი უმნიშვნელოვანესი კონფერენცია, რომელიც ჩატარდა დისკრიმინაციისა და შეუწყნარებლობის საკითხების აღმოფხვრის შესახებ. 2000 წელს ჩატარდა ევროპული კონფერენცია რასიზმის წინააღმდეგ¹⁴⁸ და 2001 წელს - მსოფლიო კონფერენცია რასიზმის, რასობრივი დისკრიმინაციის, ქსენოფობიისა და სხვა შეუწყნარებლობის საკითხების აღმოფხვრის შესახებ¹⁴⁹.

¹⁴⁷ მაგალითისათვის იხილეთ: ECRI's country-by-country approach: Report on Georgia, *Strasbourg*, 22 June, 2001

¹⁴⁸ European Conference against Racism, EUROCONF (2000) 5 - http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/european_conference/2-other_documents/ECRI_position_papers_en.asp (1.10.2015)

¹⁴⁹ Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia, United Nations General Assembly Document A/CONF.189/12, 25 January 2002 - http://www.un.org/en/events/africandecade/pdf/A.RES.69.16_IDPAD.pdf (1.10.2015)

ორივე კონფერენციის ორგანიზებასა და მომზადებაში უდიდესი წვლილი მიუძღვის რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპულ კომისიას. ეკრიმ, ევროპის კავშირის რასიზმისა და ქსენოფობიის მონიტორინგის ცენტრთან ერთად, მოამზადა მსოფლიო და ევროპული კონფერენციებისათვის სამუშაო მასალა, რომელიც შეიცავდა განსახილველ სფეროში არსებული სიტუაციის დეტალურ ანალიზსა და რეკომენდაციებს კონფერენციების სამუშაო ჯგუფებისათვის.

კონფერენციებზე მუშაობდა ოთხი თემატური ჯგუფი, რომელიც შესაბამისად ამუშავებდა დასახული პრობლემების დაძლევის კონცეფციებს. საკითხები, ჯგუფების მიხედვით, განიხილებოდა ოთხი ასპექტით:

- სამართლებრივი დაცვა;
- პოლიტიკა და პრაქტიკა;
- განათლება და ცნობიერების ამაღლება;
- ინფორმირებულობა, კომუნიკაცია და მასობრივი მედია.

სამართლებრივი მხრივ, მნიშვნელოვანი ხარვეზები იყო დამკვიდრებულ საერთაშორისო სტანდარტებში და მათ შორის, ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში. აღნიშნული კონვენციაც, კი არ შეიცავდა დისკრიმინაციის ზოგადი აკრძალვის განმარტებას. კონფერენციის შედეგად, ახალი დამატებითი ოქმის¹⁵⁰ მიღება, ხაზს უსვამდა ევროპის ვალდებულებას რასიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში.¹⁵¹

ასევე აღსანიშნავია ეკრის როლი ამ ოქმის სახელმწიფოების მიერ აღიარებაში. მიუხედავად იმისა, რომ დღემდე მთელი რიგი სახელმწიფოებია, რომლებსაც არც ხელი მოუწერიათ და რატიფიცირება მოუხდენიათ აღნიშნული დოკუმენტისა, სწორედ ეკრის დაჟინებული რეკომენდაციებისა და მოთხოვნების შესაბამისად, მოახდინეს დანარჩენმა სახელმწიფოებმა მისი აღიარება, მათ შორის - საქართველომ¹⁵².

¹⁵⁰ Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No.177, *Rome, 04/11/2000, entry into force 01/04/2005*

¹⁵¹ Political Declaration adopted by Ministers of Council of Europe member States on Friday 13 October 2000 at the concluding session of the European Conference against Racism, EUROCONF (2000) 1 final, 13 October 2000;
General Conclusions of the European Conference against Racism, EUROCONF (2000) 7 final, 16 October 2000

¹⁵² ხელი მოაწერა - 04/11/2000, რატიფიცირება გაუკეთა - 15/06/2001

კონფერენციების დასახულ მიზნებში, მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო, რომ განხორციელებულიყო პრაქტიკული ღონისძიებები სოციალურად დაუცველი ჯგუფების დასაცავად, მათ შორის ეროვნული, რეგიონალური და ლოკალური საკონსულტაციო ორგანოების შექმნა.¹⁵³

განათლების სფეროსა და ცნობიერების ამაღლებაში საჭირო იყო შესაბამისი არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩართვა ადამიანის უფლებათა და ანტიდისკრიმინაციული განათლების სწორად და ადეკვატურად წარმართვისათვის.

ეკრიმ აიღო ვალდებულება „სრულად ითამაშოს თავისი როლი კოლექტიური ძალისხმევით, ევროპის საბჭოს მასშტაბით მსოფლიო კონფერენციის შედეგად მიღებული რეკომენდაციების იმპლემენტირებისათვის ევროპულ დონეზე.“¹⁵⁴

ამ მიზნის განსახორციელებლად, ეკრიმ შეიმუშავა თავის საქმიანობის განხორციელების ის სამი ძირითადი სპეციფიკა და მიმართულება (ქვეყნების მიხედვით მუშაობა (country-by-country work); ზოგადი პოლიტიკის თემებზე რეკომენდაციების შემუშავება და სამოქალაქო საზოგადოებასთან კავშირების დამყარება), რომლებითაც დღემდე ხელმძღვანელობს.

ევროპული კონფერენციის შედეგად მიღებული პოლიტიკური დეკლარაცია და ზოგადი დასკვნები მოუწოდებდა წევრ სახელმწიფოებს, გაეძლერებინათ ეკრის ქმედითობა.

ამის საპასუხოდ, 2002 წლის ივნისში, მიღებულ იქნა ეკრის ახალი სტატუტი, რომელიც თავის მხრივ აძლიერებდა ეკრის როლს, როგორც ადამიანის უფლებათა მონიტორინგის მექანიზმისა და უზრუნველყოფდა ეკრის წევრების დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპს.

¹⁵³ Political Declaration adopted by Ministers of Council of Europe member States on Friday 13 October 2000 at the concluding session of the European Conference against Racism, EUROCONF (2000) 1 final, 13 October 2000; World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, Durban, South Africa, from 31 August to 8 September 2001

¹⁵⁴ Annual Report on ECRI's activities concerning the period from 1 January to 31 December 2001, CRI (2002) 23, Strasbourg, May 2002

ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციები

ქვეყნებზე დასკვნები აჟღერებს არსებულ პრობლემებს, და მთლიანობაში აღებული წარმოაჩენს ევროპაში არსებულ ტენდეციებს. ამ ტენდენციათა ერთობლიობა კი სახავს იმ სტრატეგიას, რომელიც კომისიამ უნდა განახორციელოს, რაც გამოიხატება ეკრის ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციებში¹⁵⁵ და მათ იმპლემენტაციაში.

ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციების განხილვისას, მნიშვნელოვანია ის საკითხი, რომ ეკრი თავის საქმიანობის დაწყებისთანავე შეუდგა მათ შემუშავებას, როგორც მისი საქმიანობის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას. სტრასბურგის სამიტამდე (1997 წელი) მას უკვე პირველი რეკომენდაცია ჰქონდა მიღებული: „რასიზმის, ქსენოფობიის, ანტიმემიტიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ“. პირველ ყოველწლიურ მოხსენებამდე კი უკვე მეორეც დაამტკიცა: „რასიზმის, ქსენოფობიის, ანტიმემიტიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ბრძოლის სპეციალიზებული ორგანოები ეროვნულ დონეზე“.

¹⁵⁵ დღეისათვის ეკრიმ უკვე მიიღო 14 ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაცია, ესენია:

GPR №1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, Adopted by ECRI on 4 October 1996

GPR №2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, Adopted by ECRI on 13 June 1997

GPR №3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, Strasbourg, 6 March 1998

GPR №4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, Strasbourg, 6 March 1998

GPR № 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, Strasbourg, 27 April 2000

GPR №6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the internet, Adopted by ECRI on 15 December 2000

GPR №7: National legislation to combat racism and racial discrimination, Adopted by ECRI on 13 December 2002

GPR №8: Combating racism while fighting terrorism, Adopted by ECRI on 17 March 2004

GPR №9: The fight against antisemitism, Adopted by ECRI on 25 June 2004

GPR №10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, Adopted by ECRI on 15 December 2006

GPR №11: Combating racism and racial discrimination in policing, Adopted by ECRI on 29 June 2007

GPR №12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, Adopted by ECRI on 19 December 2008

GPR №13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, Adopted on 24 JUNE 2011

GPR №14: Combating racism and racial discrimination in employment, Adopted on 22 June 2012

ნიშანდობლივია ის ფაქტიც, რომ ეკრის სტატუტის დამტკიცებამდე (2002 წელი) მას უკვე შვიდი რეკომენდაცია ჰქონდა მიღებული, მემვიდე რეკომენდაციაა „რასიზმისა და რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ეროვნული კანონმდებლობა“.

ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციების მრავალფეროვნება და აქტუალობა კარგად ჩანს ამ რეკომენდაციების სახელწოდებებში. განსაკუთრებით, ყველაზე დიდი მნიშვნელობა აქვს ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაცია N7 „რასიზმისა და რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ეროვნული კანონმდებლობა“, რომელიც აქტიურად გამოიყენება მონიტორინგის პროცესში, რადგანაც მასში ჩამოყალიბებულია ეკრის ძირითადი მოთხოვნები, რომლებსაც ის უყენებს შიდა სახელმწიფოებრივ სამართალს და მათ საერთაშორისო სამართლებრივ პოზიციას. ამ რეკომენდაციის მნიშვნელობა განვიხილეთ ზემოთ.

აღნიშნული რეზოლუციების მნიშვნელობა და მათი ზემოქმედების ეფექტურობა საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმების შემუშავების პროცესზე, კარგად ჩანს ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაცია N 6 მაგალითზე. 2000 წლის 15 დეკემბერს ეკრიმ მიიღო რეკომენდაცია „ინტერნეტის საშუალებით რასისტული, ქსენოფობიური და ანტისემიტური მასალების გავრცელების დაუშვებლობის შესახებ“. ეკრიმ გამოხატა ღრმა შეშფოთება იმ ფაქტის გამო, რომ ინტერნეტი გარკვეული პირებისა და პირთა ჯგუფის მიერ გამოიყენებოდა რასისტული, ქსენოფობიური და ანტისემიტური ხასიათის მასალის გავრცელებისათვის, რომლის მიზანიც იყო გაელვივებინა შეუწყნარებლობა და რასობრივი და ეთნიკური სიძულვილი.

ეკრი ურჩევდა სახელმწიფოებს, შეემუშავებინათ დამატებითი ოქმი მომავალი კონვენციისათვის, რომლის მიზანიც უნდა ყოფილიყო ბრძოლა რასისტულ, ქსენოფობიურ და ანტისემიტურ სამართალდარღვევებთან; მიეღოთ საჭირო ზომები საერთაშორისო თანამშრომლობის განმტკიცებისათვის ინტერნეტის მეშვეობით ზემოაღნიშნულ დანაშაულობებთან საბრძოლველად. დიდი ყურადღება ექცეოდა, სამართალდამცავი ორგანოების წვრთნას, აღნიშნულ სპეციფიკურ დანაშაულებებთან საბრძოლველად.

სახელმწიფოებს ეძლეოდა რეკომენდაცია, აემალლებინათ საზოგადოების ინფორმირების დონე აღნიშნული დანაშაულებების სერიოზული საფრთხის შესახებ.

ეს რეკომენდაცია შესმენილ იქნა სახელმწიფოების მიერ და 2003 წელს კიბერდანაშაულის შესახებ კონვენციას¹⁵⁶ დაემატა შესაბამისი ოქმი¹⁵⁷, რომელიც ძალაში შევიდა 2006 წელს.

ამ კონვენციისა და მისი დამატებითი ოქმის რატიფიკაციის აუცილებლობა ფიგურირებდა ეკრის მონიტორინგის ყველა რეკომენდაციაში, მათ შორის საქართველოს მიმართაც.

ეკრის ამოცანაა, უზრუნველყოს ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნები კონკრეტული და პრაქტიკული რჩევებით, თუ როგორ უნდა გაუმკლავდნენ ისეთ პრობლემებს, როგორცაა რასიზმი და შეუწყნარებლობა.

მუშაობისას ეკრი რასიზმისა და რასობრივი დისკრიმინაციის საკმაოდ ფართო ცნებას იყენებს. როგორც გამოცდილება აჩვენებს ეს ფენომენი საკმაოდ ცვალებადია და შეიძლება სხვადასხვა ფორმით გამოიხატოს. სწორედ ამიტომ არის, რომ კომისია ებრძვის რასიზმისა და შეუწყნარებლობის ისეთ გამოხატულებებსაც კი, რომელიც ყოველდღიურ ცხოვრებაშიც გვხვდება.

„მრგვალი მაგიდა“

ეკრის მთავარ მიმართულებად მიგვაჩნია სხვა ორგანოებთან, სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან მუდმივი კავშირები, ადგილზე მონიტორინგის დროს სახვადასხვა პირებთან კონტაქტები. ამას ემსახურება ეკრის მიერ სახელმწიფოებში მონიტორინგის შედეგების ხელისუფლების წარმომადგენლებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობით

¹⁵⁶ Convention on Cybercrime, CETS No.185, 23/11/2001, entry into force 01/07/2004

¹⁵⁷ Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, CETS No.189, 28/01/2003, entry into force 01/03/2006

მრგვალი მაგიდის ჩატარების პრაქტიკა, რომელშიც მონაწილეობენ ერთი მხრივ, ეკრის მონიტორინგის ჯგუფის მომხსენებლები, ხოლო მეორე მხრიდან, ხელისუფლებისა და საზოგადოების წარმომადგენლები, როგორცაა, არასამთავრობო ორგანიზაციები, პრაქტიკოსი ექსპერტები, სამეცნიერო წრეებისა და მასობრივი მედიის წარმომადგენლები. მრგვალი მაგიდის ძირითადი ამოცანაა, ეკრის საქმიანობის პოპულარიზაცია და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება.

ასე მაგალითად, მრგვალი მაგიდები ჩატარდა: რუსეთის ფედერაციაში (23 სექტემბერი, 2008), უკრაინაში (7 მაისი, 2009), უნგრეთში (16 ნოემბერი, 2009), გერმანიაში (12 მაისი, 2010), საფრანგეთში (26 აპრილი, 2011), საქართველოში (12 ოქტომბერი, 2011), შვედეთში (6 ნოემბერი, 2013), ნიდერლანდებში (30 ივნისი, 2014), მოლდოვაში (30 სექტემბერი, 2014) და ა.შ.

მრგვალი მაგიდის შეხვედრებზე განიხილება სახელმწიფოს წინაშე იმ დროისათვის არსებული გამოწვევები და ბოლო მოხსენებით გათვალისწინებული რეკომენდაციების შესრულების ტენდენციები. მრგვალი მაგიდის ფორმატი ხელს უწყობს ეკრის ცნობადობის ამაღლებას საზოგადოებრივ წრეებში, რასაც დიდი მნიშვნელობა აქვს, სხვა ფაქტორების გარდა, საქმიანობის ეფექტურად განხორციელებისათვის.

ე.წ. „სწრაფი რეაგირების“ ანუ „ცხელ კვალზე“ განცხადებებისა და დეკლარაციების მიღების პრაქტიკა

ერთ-ერთი მიმართულება, რომელიც ეკრი-ს საქმიანობაში აღმოცენდა და რომელიც არ ყოფილა გაწერილი ამ ორგანოს კომპეტენციაში, არის ე.წ. „სწრაფი რეაგირების“ ანუ „ცხელ კვალზე“ განცხადებებისა და დეკლარაციების მიღების პრაქტიკა.

საკმარისია, გადავხედოთ ამ სახის გადაწყვეტილებათა სიას, რომ ნათელი გახდეს რა სახის „სწრაფ რეაგირებასთან“ გვაქვს საქმე.

პირველი ასეთი დოკუმენტი გაჩნდა 1999 წელს¹⁵⁸, როდესაც მთელი მსოფლიო შემოფოთებული იყო იმ ფაქტით, რომ სერბეთის ერთ-ერთ პროვინციაში - კოსოვოში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაიწყო ავტონომიის აღდგენის მომთხოვნი ადამიანების (კოსოვარების) ფიზიკური განადგურება, რაც ეთნიკურ წმენდაში გადაიზარდა.¹⁵⁹

დეკლარაცია გამოხატავს ეკრის შემოფოთებას (profound distress) მიმდინარე დრამატული მოვლენების შესახებ კოსოვოს კრიზისთან დაკავშირებით, მაგრამ არსად არის მოხსენიებული სერბეთი, ანუ ქვეყანა, რომელსაც ბრალი ედებოდა ადამიანურობის წინააღმდეგ დანაშაულში.

ამის შემდეგ, 2005 წლის 17 მარტს ეკრიმ მიიღო რასობრივ დისკრიმინაციასთან ბრძოლის საერთაშორისო დღისადმი მიძღვნილი დეკლარაცია¹⁶⁰. დეკლარაცია გმობდა პოლიტიკურ განცხადებებსა და გამოსვლებში რასისტული, ანტისემიტური და ქსენოფობიური ელემენტების გამოვლინების ფაქტებს და

¹⁵⁸ KOSOVO Declaration adopted by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) at its 19th plenary meeting (Strasbourg, 15-18 June 1999)
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/archives/ECRIs_work/Kosovo_Declaration/Kosovo_Declaration_en.asp

¹⁵⁹ ეკრი ერთსულოვანად გამოხატავს თავის ღრმა მწუხარებას ბოლო დროს კოსოვოს კრიზისთან დაკავშირებულ დრამატულ მოვლენებზე. ეკრი წუხს, რომ ასობით ათასი კოსოვარი იძულებული გახდა დაეტოვებინა საკუთარი სახლები. ის მკაცრად გმობს ნებისმიერი ფორმით გამოხატულ ეთნიკური წმენდას და იმედოვნებს, რომ პასუხისმგებელი პირები წარსდგებიან ჰააგაში სისხლის სამართლის საერთაშორისო, ყოფილი იუგოსლავიის, ტრიბუნალის წინაშე. ეკრი მოუწოდებს ყველა ქვეყანას და შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციებს, ხელი შეუწყონ დევნილთა დაბრუნებას საკუთარ სახლებში, კრიზისის შედეგად დაზარალებული ქვეყნების რეკონსტრუქციისა და რეგიონში ხელახლა დემოკრატიული უსაფრთხოების დამყარებისაკენ.

ეკრის სსურს, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, ხელი შეუწყოს ევროპის საბჭოს რეგიონში უფრო ფართო ძალისხმევის განხორციელებას, განსაკუთრებით, მისი მონაწილეობით „სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში სტაბილურობის პროგრამის“ ფარგლებში. ეკრიმ ბიუროს დაავალა მოამზადოს კონკრეტული წინადადებები, როგორცაა ეკრის CBC-group-ის გრაფიკის (განრიგის) შესაბამისი განახლება, იმის გათვალისწინებით, რომ დაინტერესებულ სახელმწიფოთა შესახებ ეკრის მოხსენებები განსაკუთრებულ საჭიროებას წარმოადგენს ეკრის კომპეტენციის სფეროს ფარგლებში, რომელიც გამომდინარეობს კრიზისული სიტუაციიდან, რომლის წინაშეც იმყოფება რეგიონი, სპეციალიზირებული ეროვნული უწყებების გაძლიერებით რასიზმსა და შეუწყნარებლობასთან საბრძოლველად. ეკრი გამოხატავს მზადყოფნას, მონაწილეობა მიიღოს ნებისმიერ შესაბამის ღონისძიებაში, რომელიც მოითხოვს მის კონტრიბუციას, იმ მიზნით, რომ აღდგეს ნდობის ატმოსფერო და ხელი შეუწყოს იმ რწმენას, რომ „მრავალკულტურულ და მრავალეთნიკურ საზოგადოებაში ერთად ცხოვრება, არამარტო შესაძლებელია, არამედ - ამდიდრებს (enriching).“

¹⁶⁰ ECRI Declaration on the use of racist, antisemitic and xenophobic elements in political discourse, adopted on 17 March 2005, - http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/14-Public_Presentation_Paris_2005/Presentation2005_Paris_Declaration_en.asp

აყალიბებდა ზოგად პოზიციებს, აღნუსხავდა მათ და იძლეოდა მათ ინტერპრეტაციას.

მაგრამ ორივე დოკუმენტი მიზნად ისახავდა ევროპის საბჭოს ყოველი წევრისადმი აღნიშნული პრობლემის გაცნობიერებას და ამ გამოწვევებისადმი ბრძოლისათვის დარაზმვას.

აღსანიშნავია, კიდევ ერთი განცხადება, რომელიც 2015 წლის ივნისში იქნა მიღებული¹⁶¹, ის ასევე ზოგად ხასიათს ატარებს, მაგრამ ჩვენ კვლევასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული. მხედველობაში გვაქვს 2015 წლის 19 ივნისის განცხადება „თანამედროვე ხმელთაშუა ზღვის რეგიონში მიმდინარე კრიზისის შესახებ“, რომელიც მოუწოდებს ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს დაირაზმონ და ერთობლივად შეუწყონ ხელი „მასობრივი მიგრაციით“ გამოწვეული ჰუმანიტარული პრობლემების გადაწყვეტას.¹⁶²

როგორც ვხედავთ, 1993 წლიდან 2006 წლამდე ეკრი თავს იკავებდა კონკრეტულ სახელმწიფოში რაიმე მწვავე მოვლენაზე რეაგირებისაგან. მიუხედავად იმისა, რომ ეს მოვლენები ზუსტად ჯდებოდა ეკრის კომპეტენციის ჩარჩოში.

¹⁶¹ Statement by the Council of Europe Anti-Racism Commission on the current humanitarian crisis in the Mediterranean - http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/195-19_06_2015_StatemenMediterranee_en.asp

¹⁶² ევროპის კომისია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ (ECRI) გამოხატავს ღრმა შეშფოთებას ხმელთაშუა ზღვის რეგიონში არსებული ჰუმანიტარული კრიზისის გამო, რომელიც უკვე ამდენი ადამიანის სიცოცხლის ფასი ღირს.

მრავალი ათასი ბავშვი, ქალი და მამაკაცი, საკუთარი სიცოცხლის ფასად, ადამიანით მოვაჭრეების მიერ არიან ექსპლოატირებულები და ცდილობენ გაქცევას სხვადასხვა ტრაგიკული სიტუაციებიდან მათ სამშობლოში. ამ სიტუაციამ გააღვივა ქსენოფობიური დამოკიდებულება მთელ რიგ ევროპის სახელმწიფოებსა და საზოგადოებებში. აქამდე ამ მიგრანტების დიდი უმრავლესობა სტუმრობდა სამხრეთ ევროპის მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანას.

ყველა პირის ღირსება არის ფუნდამენტური ღირებულება, რომელიც გათვალისწინებულია ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციით. მიგრაცია ყველა ჩვენი ქვეყნის საერთო გამოცდილების ნაწილია და ჩვენ ევროპულ ღირებულებებზე უკვე დიდი გავლენა მოახდინა მან.

შესაბამისად, ეკრი მოუწოდებს ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს, რომ სოლიდარობა გამოუცხადოს ამ ძალზედ დაუცველ პირებს და გადაუდებელი მდგომარეობის გათვალისწინებით, დააბინაოს (უზრუნველყოს საცხოვრებლით) სათანადო რაოდენობა თავის ტერიტორიაზე. ეს საერთო პასუხისმგებლობა არა მხოლოდ დაეხმარება სასოწარკვეთილ მდგომარეობაში მყოფ პირებს, არამედ განამტკიცებს ევროპის ქვეყნებს შორის კავშირს.

რასაკვირველია, პირველივე მომდევნო განრიგით გათვალისწინებული, მონიტორინგის შეჯამების შემცველ მოხსენებაში ეს მოვლენები აისახებოდა, რასაც ეკრის კრიტიკული კომენტარები და რეკომენდაციები მოჰყვებოდა. ეს ხდებოდა არსებული მოვლენების მეორე, მესამე და ზოგჯერ, მეოთხე წელს, ანუ მაშინ არსებული განრიგის მიხედვით ეკრის უნდა განეხილა კონკრეტული ქვეყნის შემოწმების შედეგები.

მაგრამ ასეთი იყო ევროპის საბჭოს პოლიტიკა, რაც ევროპის საბჭოს მთავარი ორგანოების და სხვა, განსაკუთრებით, მონიტორინგის სისტემაში შემავალი ორგანოების საქმიანობაშიც აისახებოდა.

პირველად, როდესაც ეს წესი დარღვეული იქნა იყო 2006 წელი, და ისიც კრიტიკის ობიექტი ერთ-ერთი ზესახელმწიფო (რუსეთის ფედერაცია) გახდა, რამაც ევროპის საბჭოს პრაქტიკა ძირფესვიანად შეცვალა და აიძულა უფრო მოქნილ და ქმედით საერთაშორისო ორგანიზაციად ქცულიყო. როგორც ცნობილია, 2006 წლის სექტემბერში რუსეთის ფედერაციის ხელისუფლებამ გადაწყვიტა „დაესაჯა“ საქართველო რუსეთის ფედერაციის ჯამშუთა ჯგუფის დაკავების გამო (რომლებიც მოგვიანებით გადაეცა მოსკოვს), და მოეხდინა მოსკოვსა და პეტერბურგში მცხოვრები ეთნიკურად ქართველების (როგორც ლეგალურად, ასევე არალეგალურად, როგორც რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობის მქონე, ასევე მოქალაქეობის არ მქონე) ბარბაროსული საშუალებების გამოყენებით გამოძევება.

მომდევნო თავში ჩვენ დაწვრილებით განვიხილავთ წინამდებარე საქმის დეტალებს და წამროვაჩენთ, როგორც პოზიტიურ, ასევე, ნეგატიურ მხარეებს ამ გადაწყვეტილების განხილვისა და შეფასების დროს. აქ კი აღვნიშნავთ ევროპის საბჭოს მონიტორინგის სისტემაში კიდევ ერთ უჩვეულო კომპონენტს, რომელიც გამოიხატა ეკრის განცხადების ევროპის საბჭოს ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებაში¹⁶³.

ქართველთა რუსეთის ფედერაციიდან გაძევების შემდეგ, ეკრიმ გააგრძელა „სწრაფი რეაგირების“ პოლიტიკა. როგორც სტატისტიკა გვიჩვენებს, ამ გადაწყვეტილებებმა შემდეგ ჩვეულებრივი ხასიათის რეაგირების სახე მიიღო: 2008 წლის 20 ივნისი¹⁶⁴ (იტალიაში ბოშებისა და იმიგრანტების შესახებ), 2009

¹⁶³ აღნიშნული განცხადება ხელმისაწვდომია:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1074551&Site=COE>

¹⁶⁴ Statement of the European Commission against Racism and Intolerance on recent events affecting Roma and immigrants in Italy, adopted on 20 June 2008 at ECRI's 46th plenary meeting http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/53-20_06_2008_en.asp -

წლის 1 დეკემბერი¹⁶⁵ (შვეიცარიაში მინარეთების მშენებლობის აკრძალვის შესახებ), 2010 წლის 24 აგვისტო¹⁶⁶ (საფრანგეთში ბოშა მიგრანტების შესახებ),

ეკრი გამოთქვამს ღრმა მწუხარებას იტალიაში განვითარებული მოვლენების გამო ბოშებისა და სხვა იმიგრანტების მიმართ. ბოშებისა და იმიგრანტების წინააღმდეგ დაფიქსირებულია რასისტული და ძალადობრივი თავდასხმები. ამ კონტექსტში ეკრი გამოხატავს სინანულს იმ რასისტული და ქსენოფობიური დისკურსისათვის რასაც მიმართავენ იტალიელი პოლიტიკოსები, როგორც უმაღლეს დონეზე ასევე მედიასთან საუბრისას. ისიც საყურადღებოა, რომ ასეთ კრიტიკულ სიტუაციაში იტალიელი თანამდებობის პირების მხრიდან დაფიქსირებული მიდგომა კითხვის ქვეშ აყენებს ქვეყნის მიერ ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე უზრუნველყოფილ ადამიანის უფლებათა სტანდარტებს. ეკრი აღნიშნავს, რომ ამ მოვლენებმა გავლენა იქონიეს რუმინული და სხვა ქვეყნების წარმომავლობის მქონე ბოშებზე, ისევე, როგორც იტალიის მოქალაქეობის მქონე ბოშებზე, რუმინეთის მოქალაქეებსა და იმიგრანტებზე, რომლებსაც აქვთ ან არ აქვთ ლეგალური სტატუსი იტალიაში. 2006 წლის 16 მაისის რეკომენდაციებთან ბმაში, ეკრი მოუწოდებს იტალიის მთავრობას, გამოიყენოს ეფექტური მექანიზმები რასიზმისა და ქსენოფობიის, მათ შორის, სიძულვილის ენის წინააღმდეგ, იტალიის საზოგადოებაში აღნიშნული ფენომენის დამკვიდრების პრევენციისათვის. იტალიის მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს ყველას, მათ შორის, ბოშებისა და იმიგრანტების უფლებათა დაცვა. ეკრი მოუწოდებს იტალიის მთავრობას რომ დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპი გამოყენებულ იქნას ბოშებისა და იმიგრანტების მიმართ.

¹⁶⁵ Statement by the European Commission against Racism and Intolerance on the ban of the construction of minarets in Switzerland, 1 December 2009 - http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/35-Declaration_minarets/Declaration_en.asp - რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია გამოთქვამს ღრმა მწუხარებას შვეიცარიის სახალხო ინიციატივის მიმართ, რომლის შესაბამისადაც შვეიცარიის კონსტიტუციას ემატება მინარეთების მშენებლობის აკრძალვითი მუხლი. 2009 წლის 15 სექტემბრის ანგარიშში ეკრიმ ცალსახად გამოხატა სინანული, რომ ინიციატივა, რომელიც არღვევს ადამიანის უფლებებს, შესაძლოა, გატანილ იქნას კენჭისყრაზე. ეკრი იმედს იტოვებდა, რომ აღნიშნული ინიციატივა მხარდაჭერას ვერ მოიპოვებდა. მნელად აღსაქმელია კავშირი მინარეთების მშენებლობის წინააღმდეგ მიმართული ინიციატივისათვის გამართული კენჭისყრის 57.5 %-იან შედეგსა და ქვეყნის მიერ ბოლო წლების განმავლობაში განხორციელებულ დისკრიმინაციის წინააღმდეგ მიმართულ ღონისძიებებს შორის. კენჭისყრის აღნიშნული შედეგი გამოიწვევს დისკრიმინაციას მუსლიმების წინააღმდეგ და დაარღვევს მათი რელიგიის თავისუფლებას. როგორც ეკრიმ აღნიშნა თავის ანგარიშში ეს ქმნის შემდგომი სტიგმატიზაციის რისკს და რასისტულ ცრურწმენას მუსლიმი საზოგადოებისადმი. ეკრი მოუწოდებს შვეიცარიის შესაბამის სტრუქტურებს ზედმიწევნით შეისწავლონ აღნიშნული კენჭისყრის შედეგები და გააკეთონ ყველაფერი შესაძლებლობის ფარგლებში, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალთან თავსებადი გამოსავლის საპოვნელად. ამასთანავე ეკრი ხაზს უკვამს შვეიცარიის სახელმწიფო უწყებების მხრიდან მუსლიმთა წარმომადგენლებთან დიალოგის დაწყების დაუყოვნებელ აუცილებლობას.“

¹⁶⁶ Statement by the European Commission against Racism and Intolerance on the situation of Roma migrants in France, Strasbourg, 24.08.2010 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/70-24_08_2010_Roma_Migrants_en.asp -

2012 წლის 7 ივნისი¹⁶⁷(სომხეთში ჰომოფობიის გამოვლინების შესახებ), 2012 წლის 4 სექტემბერი¹⁶⁸ (აზერბაიჯანში სიძულვილის ქადაგების შესახებ), 2012

სტრასბურგი 24.08.2010 – რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია ღრმად არის შეშფოთებული საფრანგეთში ბოშა მიგრანტთა მიმართ გამოყენებული მოპყრობის გამო.

2010 წლის ივნისში გამოქვეყნებულ ანგარიშში ეკრიმ მოუწოდა საფრანგეთის შესაბამის უწყებებს საფრანგეთის საზოგადოების უმრავლესობაში ბოშების მიმართ დამკვიდრებულ რასისტული და მტრული დამოკიდებულებების წინააღმდეგ საბრძოლველად.

ჯერ კიდევ 2005 წელს ეკრიმ გამოაქვეყნა რეკომენდაცია, რომ საფრანგეთის მხრიდან უზრუნველყოფილიყო ბოშა მიგრანტებისათვის სათანადო საცხოვრებლის, ჯანმრთელობისა და განათლების სოციალური უფლებები. 2010 წლის მდგომარეობით, ბევრი ასეთი პირი ჯერ კიდევ ცხოვრობს გაუსაძლის პირობებში, სახელდახელო კარვებში. პოლიტიკა, რომელიც ეფუძნება მტკიცებას იმისთაობაზე რომ მიუხედავად საფრანგეთში ბოშების მიმართ დამკვიდრებული ადამიანის უფლებათა სტანდარტების არსებობისა, მათ მაინც უჩნდებათ ქვეყნის დატოვების სურვილი, არ შეიძლება ჩათვალოს დამაკმაყოფილებელ პასუხად. მიუხედავად იმისა, რომ საფრანგეთმა შესაძლოა მიმართოს იმიგრაციის კონტროლს, საერთაშორისო ვალდებულებებთან შესაბამისობაში, ეკრის სურს ხაზი გაუსვას, რომ ევროკავშირის მოქალაქეებს აქვთ უფლება, როგორც იმყოფებოდნენ დროის გარკვეული პერიოდით, ასევე, დაბრუნდნენ საფრანგეთის ტერიტორიაზე. მოცემულ შემთხვევაში საფრანგეთმა უნდა მოიძიოს შესაბამისი გამოსავალი პარტნიორ სახელმწიფოებთან და ინსტიტუტებთან თანამშრომლობის პირობებში.

ეკრის საერთო ხედვის შესაბამისად, ევროპულმა სახელმწიფოებმა უნდა გამოიყენონ ეფექტური მექანიზმები ბოშების მიმართ აგრესიის, როგორც რასიზმის სფეროში გამოვლინების წინააღმდეგ საბრძოლველად. ეთნიკურ ნიადაგზე დისკრიმინაციაზე დაფუძნებული სამთავრობო პოლიტიკა და საკანონმდებლო წინადადებები მიუღებელია და არღვევს ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივ ვალდებულებებს.

¹⁶⁷ Statement by the European Commission against Racism and Intolerance about recent events in Armenia, involving leading political figures openly condoning homophobic violence, *Strasbourg, 7.6.2012* http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/116-07_06_2012_Armenia_en.asp -

სტრასბურგი 7.6.2012 – რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია გამოხატავს შეშფოთებას სომხეთში მიმდინარე მოვლენების - წამყვანი პოლიტიკური თანამდებობის პირების მხრიდან ჰომოფობიური ძალადობის აშკარა წახალისების მიმართ.

კლუბისათვის ცეცხლისწაკიდების ფაქტი მაღალი თანამდებობის პირის მიერ იქნა შეფასებული, როგორც სწორი და გამართლებული ფორმა ჰომოსექსუალების წინააღმდეგ ბრძოლის საწარმოებლად. პოლიციის მიერ დაკავებულ თავდასხმაში მონაწილე ერთ-ერთ პირს ხელი დააფარა პარლამენტის ორმა წევრმა, რომლებიც, როგორც გამოვლინდა, თავად უწყობდნენ ხელს აღნიშნული არამართლო მიერ ქმედებების განხორციელებას.

ეკრი ყურადღებას ამახვილებს იმ დამანგრეველ შედეგებზე, რაც შესაძლოა გამოიწვიოს აღნიშნულმა განცხადებებმა და სიძულვილის სხვადასხვა გამოვლინებებმა მშვიდობიანი და ტოლერანტული საზოგადოების ჩამოყალიბების პროცესში, რის დამკვიდრებასაც ეკრი ყოველთვის ცდილობდა სომხეთსა და ევროსაბჭოს ყველა სხვა წევრ-სახელმწიფოში.

ეკრის მიაჩნია, რომ მსგავსი შემთხვევები ხელს უწყობს დაუსჯელობის საშიში სინდრომის ჩამოყალიბებას და საფუძვლიან საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებათა პატივისცემას. შესაბამისად, ეკრი მოუწოდებს სომხეთის უწყებებს, გამოიძიონ დანაშაულები იმ მიზნით, რათა, სხვათა შორის, დადგინდეს ჩადენილი სამართალდარღვევების მოტივი. ეკრი, ასევე, მოუწოდებს სომხეთის პოლიტიკურ პარტიებს გაემიჯნონ გამოხატვის მსგავს ფორმებს, რომლებიც ცალსახად შეუსაბამოა ეკრის მიერ დამკვიდრებულ ღირებულებებთან.

წლის 10 დეკემბერი¹⁶⁹ (საბერძნეთში რასისტული და ქსენოფობიური პოლიტიკური ქმედებების შესახებ).

¹⁶⁸ Statement by the European Commission against Racism and Intolerance concerning the pardoning in Azerbaijan of a person convicted of hate crime, *Strasbourg, 4.9.2012*
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/117-04_09_2012_Azerbaijan_en.asp -

სტრასბურგი 4.9.2012 –

რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია შემფოთებულია რამილ საფაროვის შეწყალებისა და გათავისუფლების გამო, უნგრეთიდან აზერბაიჯანში მისი გადაყვანის შემდეგ, 2004 წელს სომხეთის სამხედრო ოფიცრის მკვლელობისათვის სამუდამო პატიმრობის მოსახდელად.

ევრის ყოველთვის მიჩნდა და მიაჩნია, რომ სიძულვილზე დაფუძნებული დანაშაული სათანადოდ უნდა იქნას დასჯილი. შემამფოთებელია, ის გარემოება, რომ საფაროვის მსგავსი შემთხვევები ხელს უწყობს რასისტულ ნიადაგზე განხორციელებული სერიოზული დანაშაულების ჩამდენთა შორის დაუსჯელობის სინდრომის დამკვიდრების საფრთხის შემცველი ტენდენციის განვითარებას. აღნიშნული ხელს უშლის რასისტული ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლას, რაც, სამწუხაროდ, მრავალ ევროპულ სახელმწიფოში ფიქსირდება.

ევრი, ასევე, ინტერესდება იმ გავლენით რაც რამილ საფაროვის შეწყალებამ და გათავისუფლებამ შეიძლება შექმნას აზერბაიჯანში მცხოვრები სომეხი მოსახლეობის მიმართ. ევრიმ არაერთხელ გაუსვა ხაზი იმ კავშირს, რაც არსებობს პოლიტიკური თანამდებობის პირების მხრიდან მთიანი-ყარაბაღის კონფლიქტთან დაკავშირებულ მკაცრ განცხადებებსა და იმ დისკრიმინაციულ მოპყრობას შორის, რასაც აზერბაიჯანში მცხოვრები სომეხები განიცდიან ყოველდღიურ ცხოვრებაში. ევრის მიაჩნია, რომ დღეს, როგორც არასდროს, აზერბაიჯანმა უნდა გადადგას ის ნაბიჯები, რაც ხელს შეუწყობს სომხების უსაფრთხოების უზრუნველყოფას.

ევრი მოუწოდებს აზერბაიჯანის უწყებებს, ევრის მიერ დამკვიდრებული ღირებულებების პატივისცემისა და საფაროვის საქმით გამოწვეული სიტუაციის დასაკომპენსირებლად, შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებისაკენ.

¹⁶⁹ Statement by the European Commission against Racism and Intolerance concerning racist and xenophobic political activities in Greece, *Strasbourg, 10.12.2012*

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/126-10_12_2012_Greece_en.asp -
სტრასბურგი 10.12.2012 – ევრი გამოთქვამს ღრმა მწუხარებას ნეო-ნაციისტური, რასისტული და ქსენოფობიური პოლიტიკური პარტიის (ოქროსფერი განთიადი) მიმართ, რომელიც მოღვაწეობს საბერძნეთის პარლამენტში.

ეს პარტია ღიად იყენებს ნაციონალისტურ და ანტი-იმიგრაციულ რიტორიკას, დაფუძნებულს ბერძნული საზოგადოების მოწყვლადობის მტკიცებაზე, ქვეყანაში არსებული ეკონომიკური კრიზისის პირობებში.

ოქროსფერი განთიადის წევრები პოლიციასთან თანამშრომლობით სისტემატურად მიმართავენ ძალადობასა და სიძულვილზე დაფუძნებულ დანაშაულებს იმიგრანტების, პოლიტიკური ოპონენტების, ეთნიკური უმცირესობებისა და მათ წინააღმდეგ, ვინც გამოთქვამდა შემფოთებას აღნიშნული სიტუაციის გამო.

ევრი მოუწოდებს საბერძნეთის უწყებებს მკაცრი და ეფექტური ქმედებების განსახორციელებლად, რათა უზრუნველყოფილ იქნას, რომ ოქროსფერი განთიადის მხრიდან განხორციელებულმა ქმედებებმა არ გამოიწვიონ თავისუფალი და დემოკრატიული პოლიტიკური წესრიგისა და ინდივიდთა უფლებების დარღვევა.

ევრი აღიარებს, რომ ყველას უფლება თავისუფლად გაწევრიანდეს პოლიტიკურ პარტიებში შესაძლოა შეიზღუდოს, მაშინ, როდესაც პოლიტიკური პარტიები ახდენენ ძალადობის გამოყენების პროპაგანდას.

ყველა ეს განცხადება არ გაცილებია ეკრის ვებ-გვერდზე დადებულ ინფორმაციას. ისიც აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში არ იყო საჭირო „დაწვრილმანება“ და კონკრეტული ადამიანის თუ კონფენციურ პრობლემასთან დაკავშირებით სპეციალური განცხადებების გაკეთება¹⁷⁰.

საერთაშორისო საზოგადოებამ დადებითად შეაფასა ეს ნოვაცია, ხოლო ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო რუსეთის ფედერაციის ბარბაროსული საქმიანობის ტრაგიკული შედეგების შეფასებისას (მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მხარეს თავის სარჩელში არ ჰქონდა მითითებული და არც ქართველი მოსამართლის განსხვავებულ მოსაზრებაში ფიგურირებდა), დაეყრდნო მას გადაწყვეტილების გამოტანისას.

ეკრი მოიხმობს 2005 წლის 17 მარტის მისსავე დეკლარაციას პოლიტიკურ დისკურსში რასისტული, ანტისემიტური და ქსენოფობიური ელემენტების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

¹⁷⁰ მაგალითად: Statement by the European Commission against Racism and Intolerance concerning the pardoning in Azerbaijan of a person convicted of hate crime, *adopted 4 September 2012*; Statement by the European Commission against Racism and Intolerance on the ban of the construction of minarets in Switzerland, *adopted 1 December 2009*

თავი IV. რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის (ეკრი) მოხსენებები ცალკეულ სახელმწიფოთა მიხედვით

განვიხილოთ ეკრის ერთ-ერთი მთავარი უფლებამოსილება - მონიტორინგი ცალკეულ სახელმწიფოთა მიხედვით (country-by-country group).

ეკრის მოხსენებები¹⁷¹ შეგვიძლია განვიხილოთ ციკლების მიხედვით. პირველი ციკლის მოხსენებები, ძირითადად, აღწერილობითი ხასიათისაა. პირველი ციკლის მოხსენებებში მოკლედ არის მიმოხილული კონკრეტულ ქვეყნებში არსებული სიტუაციები სხვადასხვა საკითხთან მიმართებაში, მათ შორისაა მიგრაციის საკითხები. აქ ძირითადი აქცენტები გაკეთებულია კანონმდებლობაზე, მოქალაქეობასთან და მის მიღებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მოცემულია რეკომენდაციები არსებული ხარვეზების შესავსებად.

ეკრის მოხსენებების განხილვისას, მათი სტრუქტურისა და გეგმის გადახედვისას მიგრაციის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით, პირველივე ციკლის მოხსენებებში¹⁷² ვხვდებით, მაგრამ ეს მიდგომა გაცილებით ხშირდება მომდევნო ციკლებში¹⁷³, სადაც ცალკე გამოყოფილ თავად გვევლინება: „[ადგილსამყოფილი ქვეყნის] მოქალაქეობის არმქონე პირების მიღება და სტატუსი“.

¹⁷¹ ეკრის ყველა მოხსენება ქვეყნების მიხედვით ხელმისაწვდომია:

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/countrybycountry_en.asp

¹⁷² ECRI's country-by-country approach: Report on Switzerland, *Strasbourg, March, 1998*, section F
ECRI's country-by-country approach: Report on France, *Strasbourg, 15 June, 1998*, section F
ECRI's country-by-country approach: Report on The United Kingdom, *Strasbourg, 26 January, 1999*, section F

ECRI's country-by-country approach: Report on Latvia, *Strasbourg, 13 March, 1999*, section F

ECRI's country-by-country approach: Report on Ukraine, *Strasbourg, 19 March, 1999*, section F

ECRI's country-by-country approach: Report on Moldova, *Strasbourg, 9 November, 1999*, section F

¹⁷³ ECRI's Second report on France, *adopted on 10 December, 1999*, section F

ECRI's Second report on Germany, *adopted on 15 December, 2000*, section F

ECRI's Second report on the Russian Federation, *adopted on 13 June, 2001*, section I

ECRI's Second report on Italy, *adopted on 22 June, 2001*, section H

ECRI's Second report on Estonia, *adopted on 22 June, 2001*, section G

ECRI's Report on Armenia, *adopted on 13 December, 2001*, section G

ECRI's Second report on Ukraine, *adopted on 14 December, 2001*, section G

ECRI's Second report on Latvia, *adopted on 14 December, 2001*, section G

ECRI's Second report on Moldova, *adopted on 22 June, 2002*, section G

ECRI's Report on Azerbaijan, *adopted on 28 June, 2002*, section H

მეორე და მესამე ციკლების მოხსენებებში ქვეყნების მიხედვით, თითქმის ყველგან ცალკე თავად არის გამოყოფილი „[ადგილსამყოფილი ქვეყნის] მოქალაქეობის არმქონე პირების მიღება და სტატუსი“, რომელიც, თავის მხრივ, ჩაშლილია განსხვავებულ კატეგორიებად. სხვადასხვა ქვეყნის მოხსენებებში აღნიშნული თავი განსხვავებულ კატეგორიებს აერთიანებს. მიუხედავად ქვეყნებისა და მასში არსებული სფეციფიკური გარემოებებისა, რომლებიც პირდაპირ კავშირშია ამ კატეგორიებთან, ყველა სახელმწიფოს მოხსენებაში ვხვდებით „ლტოლვილებისა და თავშესაფრის მაძიებლების“ კატეგორიას, რომელთან ერთადაც ხშირად არის მოხსენიებული „მიგრანტების“ ჯგუფი.

სხვადასხვა მოხსენებაში „მიგრანტები“ განსხვავებულად არის მოხსენიებული, როგორც „ხანგრძლივად მცხოვრები პირები“, „მიგრანტები“, „იმიგრანტები“ და „არალეგალური მიგრაცია“.

თვალშისაცემია, ციკლების მიხედვით მოხსენებათა განსხვავებული წყობა. მაგალითად, ყურადღებას იპყრობს მესამე ციკლის მოხსენებები (იტალია¹⁷⁴, დიდი ბრიტანეთი¹⁷⁵, ლიტვა¹⁷⁶, ლატვია¹⁷⁷, ესტონეთი¹⁷⁸, აზერბაიჯანი¹⁷⁹ და სხვ.¹⁸⁰). ამ მოხსენებებში, განსხვავებით სხვა ციკლის მოხსენებებისა, მისი უმეტესი ნაწილი ეთმობა მეორე ციკლის მოხსენებათა შემდგომ მონიტორინგს. ეკრის მოხსენებებს ზოგადად ახასიათებს წინა მოხსენებების შედეგების კონტროლი და რეკომენდაციების შესრულების მსვლელობა, თუმცა ამის მიუხედავად, ხსენებულ მოხსენებებში ცალკე თავებია გამოყოფილი, რომელიც წინა მოხსენების შემდგომ მონიტორინგს ეხება.

მეოთხე ციკლის მოხსენებებში წყობა ისევ იცვლება. წინა ციკლების მოხსენებებში არც თუ ისე იშვიათად ვხვდებით ისეთ საკითხს, როგორიცაა „მოწვევლადი ჯგუფები“¹⁸¹. ამ ციკლის მოხსენებებში კი ის უკვე ყველა

¹⁷⁴ ECRI's Third report on Italy, adopted on 16 December, 2005, section I

¹⁷⁵ ECRI's Third report on the United Kingdom, adopted on 17 December, 2004, section I

¹⁷⁶ ECRI's Third report on Lithuania, adopted on 24 June, 2005, section I

¹⁷⁷ ECRI's Third report on Latvia, adopted on 29 June, 2007, section I

¹⁷⁸ ECRI's Third report on Estonia, adopted on 24 June, 2005, section I

¹⁷⁹ ECRI's Second report on Azerbaijan, adopted on 15 December, 2006, section I

¹⁸⁰ ECRI's Third report on Moldova, adopted on 14 December, 2007, section I

ECRI's Third report on France, adopted on 25 June, 2004, section I

ECRI's Third report on Ukraine, adopted on 29 June, 2007, section I

ECRI's Third report on Switzerland, adopted on 27 June, 2003, section I

¹⁸¹ ECRI report on Switzerland (fourth monitoring cycle), adopted on 2 April, 2009, section V

ECRI report on France (fourth monitoring cycle), adopted on 29 April, 2010, section V

სახელმწიფოს მოხსენებაში გვხვდება და ერთგვარად ანაცვლებს „[ადგილსამყოფელი ქვეყნის] მოქალაქეობის არმქონე პირების მიღებას და სტატუსს“, უფრო მეტიც, ის („[ადგილსამყოფელი ქვეყნის] მოქალაქეობის არმქონე პირების მიღება და სტატუსი“) „მოწყვლადი/სამიზნე ჯგუფების“ ქვეკატეგორიაში შედის, სადაც ასევეა გაერთიანებული „ლტოლვილები და თავშესაფრის მაძიებლები“ და თვით „მიგრანტები“.

მოხსენებების მეხუთე ციკლზე რთულია და არც იქნებოდა სეროუზული მსჯელობა, რადგანაც ის (ციკლი) 2013 წლის ბოლოდან იწყება და ჯერ მხოლოდ რამდენიმე ქვეყნის მოხსენება¹⁸² არის მომზადებული და გამოქვეყნებული, რომლებიც არ ქმნის საერთო სურათს. ერთადერთი, რაზეც შეიძლება საუბარი, ეს არის, ამ მოხსენებაში „ინტეგრაციის პოლიტიკის“ ფართო კონტექსტში მიგრაციის მართვის ადგილი.

აღსანიშნავია ეკრის როლი ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მიერ არსებული საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და კონვენციების ხელმოწერასა და რატიფიკაციის დაჩქარებაში. თამადად შეიძლება ითქვას, რომ ეკრის თანამიმდევრული რეკომენდაციებისა და დაჟინებული მოთხოვნების შედეგად, წევრმა სახელმწიფოებმა ხელი მოაწერეს და რატიფიცირება მოახდინეს უკვე ხელმოწერილ ისეთ კონვენციებსა და ოქმებს, რომლებსაც უდიდესი მნიშვნელობა აქვს დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად და ზოგადად ადამიანის უფლებათა სფეროში. არა ერთი მსგავსი მნიშვნელობის დოკუმენტიდან, განსაკუთრებით აღსანიშნავია:

- ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-12 ოქმი,
- ყველა ფორმის რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კონვენციის მე-14 მუხლი,
- ეროვნულ უმცირესობათა ჩარჩო ხელშეკრულება,
- ევროპის რეგიონალურ და უმცირესობათა ენების ქარტია,

ECRI report on Germany (fourth monitoring cycle), *adopted on 19 December, 2008, section V*
ECRI report on Italy (fourth monitoring cycle), *adopted on 6 December, 2011, section VI*
ECRI report on the United Kingdom (fourth monitoring cycle), *adopted on 17 December, 2009, section VI*
etc.

¹⁸² ECRI report on Germany (fifth monitoring cycle), *adopted on 5 December, 2013, section I, 4*
ECRI report on Switzerland (fifth monitoring cycle), *adopted on 19 June, 2014, section I, 4*
ECRI report on Estonia (fifth monitoring cycle), *adopted on 16 June, 2015, section I, 4*
etc.

- მიგრანტი მუშების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ ევროპული კონვენცია,
- ევროპის განახლებული სოციალური ქარტია,
- ევროპის ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია,
- ევროპის კონვენცია მოქალაქეობის შესახებ,
- ევროპული კონვენცია უცხოელთა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის შესახებ ადგილობრივ დონეზე.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ევრის მოხსენებები შეიძლება დახასიათდეს არა მარტო სახელმწიფოებში არსებული ვითარებითა და პოლიტიკით, არამედ ციკლების მიხედვით. მიუხედავად ქვეყნებში არსებული განსხვავებული სპეციფიკური მდგომარეობისა და იმისა, რომ მოხსენებები არ არის გეგმის მიხედვით აწყობილი და ხშირ შემთხვევაში, ტერმინოლოგიურ აცდენასაც აქვს ადგილი, შეიძლება ითქვას, რომ პირველი ციკლი ქვეყნებში არსებული მდგომარეობის აღწერას ეთმობა და ძირითადი აქცენტები გაკეთებულია კანონმდებლობაზე. მეორე და მესამე ციკლებს რაც შეეხება, აქ ძირითადი აქცენტები გაკეთებულია „[ადგილსამყოფელი ქვეყნის] მოქალაქეობის არმქონე პირების მიღებასა და სტატუსზე“, სადაც, თავის მხრივ, გაერთიანებულია „ლტოლვილები და თავშესაფრის მაძიებლები“ და „მიგრანტები“, რომლებიც მეოთხე ციკლში „მოწყვლად/სამიზნე ჯგუფებში“ შედიან.

რაც მთავარია, ყურადღება უნდა მიექცეს იმ ფაქტს, რომ ყველა მოხსენება შეიცავს წინა მოხსენებით გათვალისწინებულ რეკომენდაციებზე ქვეყნების მიერ განხორციელებული ზომების შეფასებას, რამდენად ადეკვატურია მთავრობის შემდგომი საქმიანობა კონკრეტულ რეკომენდაციებზე. მაგალითისათვის მოგვყავს რამდენიმე შემთხვევა. პირველ რიგში, შევაფასებთ სამხრეთ კავკასიის რეგიონის ქვეყნებს: აზერბაიჯანს, სომხეთს, შემდეგ პოსტ-საბჭოთა სივრცის სხვა ქვეყნებს, როგორებიცაა რუსეთის ფედერაცია, მოლდოვა, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი და ევროპის ერთ-ერთ ძლიერ ქვეყანას (გერმანია), სადაც მიგრაციის მართვის საკითხები მეტად აქტუალურია.

მიგვაჩნია, რომ თემატურად და სტრუქტურულად ყოველწლიური მოხსენებები უფრო გამართულია, ვიდრე - კონკრეტული სახელმწიფოების მოხსენებათა სტრუქტურა. ტერმინები, რომლებსაც იყენებს ყოველი წლის

მუშაობის შემაჯამებელი მოხსენებები თითქმის იდენტურია: „მიგრანტები“, თავშესაფრის მაძიებლები“ და „ლტოლვილები“¹⁸³.

ეკრის სტატუსისა და საქმიანობის კონტექსტში, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, გადავიდეთ ეკრის როლზე გაფართოებული ევროპის (Greater Europe) ფარგლებში ცალკეული სახელმწიფოების მიერ მიგრაციის მართვის მონიტორინგსა და სხვა ასპექტებზე.

აღსანიშნავია, რომ შეიძლება, მიგრანტების პრობლემა უშუალოდ არ იყოს მითითებული სარჩევში და, თითქოს, ეკრის ყურადღების მიღმა რჩება, მაგრამ ეს საკითხები, როგორც წესი, ძალიან მძაფრად არის განხილული პარაგრაფებში, რომლებიც ეხება „შეხედულებათა კლიმატს“, „სიძულვილის ენას“ (hate speech), და „პოლიციის ქმედებს“. აღნიშნული პარაგრაფები განსაკუთრებით აკრიტიკებს ამ პრობლემებს რეგულარულ და განსაკუთრებით არარეგულარულ მიგრანტთა მიმართ ხელისუფლების, ზოგიერთი პოლიტიკური პარტიის, მედიის მხრიდან გამოთქმულ ქსენოფობიურ და რასისტულ განცხადებებთან მიმართებაში.

აზერბაიჯანი

ეკრის აზერბაიჯანის შესახებ მოხსენებათა ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მიგრანტების საკითხი ბოლო 10-12 წლის განმავლობაში გახდა აქტუალური. მას პირველ მოხსენებაში¹⁸⁴ მხოლოდ ბინადრობის ხანგრძლივი უფლების მქონე პირები ჰქონდა განხილული, რომელთა უმრავლესობაც აზერბაიჯანში მუდმივი ბინადრობის უფლებას ფლობდა. მათი ძირითადი უფლებები გათანაბრებული იყო ადგილობრივ მოქალაქეებთან, გააჩნდათ აზერბაიჯანის

¹⁸³ ECRI annual report 1999, par. 10
ECRI annual report 2000, par. 10
ECRI annual report 2001, par. 14
ECRI annual report 2002, par.10
ECRI annual report 2013, par. 5
ECRI annual report 2014, par. 25
etc.

¹⁸⁴ ECRI, Report on Azerbaijan, adopted on 28 June 2002, CRI (2007) 22

პასპორტი, მაგრამ ისინი ვერ გადადიოდნენ საზღვარგარეთ, ვერ იძენდნენ სამართლებრივ სტატუსს, ხვდებოდნენ მოწყვლად ჯგუფში და დეპორტაციის საფრთხის ქვეშაც კი შეიძლება აღმოჩენილიყვნენ.

ეკრი თავის მოხსენებებში აქტიურად მოუწოდებდა აზერბაიჯანს, რომ მიენიჭებინა ამ პირთა ჯგუფისათვის სამართლებრივი სტატუსი და ხელმისაწვდომი გაეხადა ნატურალიზაციის პროცესი, რადგანაც განმცხადებლები დაუსაბუთებელ უარს იღებდნენ მაშინაც კი, როდესაც ყველა დადგენილ პირობას აკმაყოფილებდნენ¹⁸⁵.

აღნიშნული პრობლემა იგივე სიმწვავეთ დგას შემდეგ მოხსენებაში და ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ ეკრის მიერ მანამდე გაცემული რეკომენდაციები იგნორირებული იყო და არ იყო დაკმაყოფილებული¹⁸⁶.

ეკრი აქტიურად მოუწოდებდა აზერბაიჯანს ბინადრობის ხანგრძლივი უფლების მქონე პირებისათვის მიენიჭებინა სამართლებრივი სტატუსი და ხელმისაწვდომი გაეხადა მოქალაქეობის მიღების (ნატურალიზაციის) პროცესი¹⁸⁷.

ამის პარალელურად 2006 წელს აზერბაიჯანის პრეზიდენტმა გამოსცა დეკრეტი „აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სახელმწიფო პროგრამა მიგრაციის საკითხებზე (2006-2008)“.

ამის მიუხედავად, ეკრი მოუწოდებდა ხელისუფლებას ყურადღება გაემახვილებინა და დაკვირვებოდა ადგილსამოფელი ქვეყნის მოქალაქეობის არმქონე პირების მდგომარეობას.

ეკრის 2011 წლის მოხსენებაში¹⁸⁸ უკვე აღინიშნება მიგრანტების საკითხის გააქტიურება, დაარსდა მიგრაციის სახელმწიფო სერვისი, აქვე აღინიშნება, რომ გამარტივდა ბინადრობის უფლების მქონე პირებისათვის საზღვრის გადაკვეთის პროცედურები, როგორც სახელმწიფოდან გასვლისას ასევე, სახელმწიფოში შესვლისას. თუმცა, კვლავ მწვავედ რჩება ნატურალიზაციის საკითხები და ეკრი ისევ და ისევ მოუწოდებდა ხელისუფლებას, მიგრაციის კოდექსის მიღებისაკენ.

¹⁸⁵ Ibid, par 26-27

¹⁸⁶ ECRI, Second report on Azerbaijan, *adopted on 15 December 2006*, CRI (2007) 22 , par. 103

¹⁸⁷ Ibid, par. 105

¹⁸⁸ ECRI report on Azerbaijan (fourth monitoring cycle), *adopted on 23 March, 2011*, CRI (2011) 19

შემდგომი შუალედური მონიტორინგის მოხსენება ეკრის დასკვნაში რეკომენდაციათა იმპლემენტაციის შესახებ შუალედური მონიტორინგის¹⁸⁹, ეკრი აფასებს აზერბაიჯანის მეოთხე ციკლის მოხსენებას და აღნიშნავს, რომ სახელმწიფომ მიიღო მიგრაციის ახალი კოდექსი, რაც მნიშვნელოვანი მოვლენაა და რაც ეკრის რეკომენდაციების შედეგად განხორციელდა.

როგორც ვხედავთ, ეკრის თანამიმდევრულ და პრინციპულ პოზიციას სასურველი შედეგი მოჰყვა.

სომხეთი

ეკრის პირველი მოხსენება სომხეთის შესახებ¹⁹⁰, რომელიც 2003 წელს გამოქვეყნდა, სარჩევს მიხედვით, თითქოს, არ შეიცავს რაიმე სპეციალურ დებულებებს სახელდობრ „მიგრანტების“ და „მიგრაციის“ შესახებ. აღნიშნული სარჩევი შეიცავს შემდეგ პრობლემებს:

„I. G. ადგილსამყოფელი სახელმწიფოს მოქალაქეობის არმქონე პირების მიღება და მათი სტატუსი

- თავშესაფრის მაძიებელები და ლტოლვილები
- კანონი ლტოლვილთა შესახებ...

I. I. მოწყვლადი ჯგუფები

- ლტოლვილები
- ეროვნული უმცირესობები
- იეზიდები
- რელიგიური უმცირესობები“

¹⁸⁹ ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of Azerbaijan Subject to Interim Follow-up, *Adopted on 19 March 2014*, CRI (2014) 20

¹⁹⁰ ECRI. Report on Armenia, *adopted on 13 December 2002*, CRI (2003) 36

მაგრამ მოხსენების გაცნობისას ირკვევა, რომ სომხეთში არის მიგრანტებით გამოწვეული პრობლემების დარეგულირებისკენ მოწოდებული სპეციალური ორგანოები, რომელიც 1999 წელს შეიქმნა და 2000 წელს დაიწყო მუშაობა სამთავრობო სააგენტომ „მიგრაცია და ლტოლვილთა სახელმწიფო დეპარტამენტი“, რომელიც მხოლოდ პრემიერ მინისტრის წინაშე არის პასუხისმგებელი. ამ ორგანოს შექმნა განაპირობა სომხეთის მიერ ლტოლვილთა შესახებ ჟენევის 1951 წლის კონვენციისა და 1967 წლის ოქმის აღიარებამ (მიერთებამ), რომელშიც გაწერილია ლტოლვილთა სახელმწიფოში შესვლა და მათი იურიდიული სტატუსი.

ეკრის მეორე მოხსენება სომხეთის შესახებ¹⁹¹ უფრო ლაკონურად ასახავს სარჩევში აუცილებლად განსახილველ ნუსხას. აქაც „მიგრანტთა სტატუსი“ ან „მიგრაციის“ საკითხები არ არის ცალკე გამოტანილი და საერთოდ არც არის მოხსენებული. განყოფილებაში, რომელიც ასახავს ეკრის პირველ მოხსენებაში ჩამოყალიბებული რეკომენდაციების შესრულების პროცესს და შედეგებს, ჩვენთვის საინტერესო პრობლემებთან დაკავშირებული საკითხები ჩამოყალიბებულია შემდეგი ფორმით:

„I [სომხეთის] მოქალაქეობის არმქონე პირების მიღება და სტატუსი

- თავშესაფრის მაძიებლები და ლტოლვილები“.

განსხვავებულად გამოიყურება სომხეთის შესახებ ეკრის ბოლო მოხსენება¹⁹². აქ ჩვენ ვხედავთ სომხეთის მოქალაქეობის არმქონე პირთა უფრო ვიწრო ჩამონათვალს, განყოფილება „ფაქტების დადგენა და რეკომენდაციები“, შეიცავს შემდეგ ქვედანაყოფებს:

„V. მოწყვლადი/სამიზნე ჯგუფები

- ეთნიკური უმცირესობები
- რელიგიური უმცირესობები
- [სომხეთის] მოქალაქეობის არმქონე პირები
 - ლტოლვილები და თავშესაფრის მაძიებლები
 - [სომხეთის] მოქალაქეობის არმქონე სხვა ჯგუფები“

როგორც ვხედავთ, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობანი გამოყვანილია მოქალაქეობის არმქონე პირთა კატეგორიიდან. ასევე საგულისხმოა,

¹⁹¹ ECRI. Second report on Armenia, adopted on 30 July 2006, CRI (2007) 1

¹⁹² ECRI. Report on Armenia (fourth monitoring cycle), adopted on 7 December 2010, CRI (2011) 1

ამჯერადაც, ისევე, როგორც ეს იყო წინა მოხსენებებში, „მიგრაცია“ და „მიგრანტების“ სტატუსის ამსახველი მდგომარეობა არ მიეკუთვნება სარჩევში შეტანილ პრობლემათა კატეგორიას.

სომხეთის შესახებ ეკრის მოხსენებაში არსად არის ნახსენები მიგრაციის საკითხები. ერთადერთი რაზეც არის საუბარი მიგრაციასთან დაკავშირებით, ეს არის საერთაშორისო ინსტრუმენტების იმპლემენტაციის საკითხი შიდა კანონმდებლობაში, მიუხედავად იმისა, რომ სომხეთში არის მიგრაციის და ლტოლვილთა დეპარტამენტი, არც ერთ მოხსენებაში და არც შუალედურ მონიტორინგის დასკვნებში არის რაიმე ნახსენები მიგრანტების სტატუსზე და მდგომარეობაზე.

მოხსენებებში საუბარი არის მხოლოდ ლტოლვილებსა და თავშესაფრის მაძიებლებზე, რომელთა სტატუსიც ჟენევის 1951 წლის კონვენციითა და 1967 წლის ოქმით რეგულირდება.

მოლდოვა

საინტერესო მოვლენები მიმდინარეობს მოლდოვაში. პირველი მოხსენება, რომელიც 1999 წელს გამოქვეყნდა¹⁹³, ძალიან მოკლედ ეხება მიგრანტთა პრობლემას, რადგანაც, როგორც აღინიშნება („იმიგრაცია და მოქალაქეობის არმქონე პირების სტატუსი“), მოლდოვაში დაბრუნდა ბევრი მოლდოველი, მას შემდეგ რაც ქვეყანამ დამოუკიდებლობა მოიპოვა. მიგრანტთა სხვა ჯგუფები მოიცავენ ბევრ უკრაინელს და რუსს, მაგრამ, როგორც ჩანს, მათ მიმართ არანაირი ქსენოფობიური დამოკიდებულება არ შეინიშნებოდა¹⁹⁴. ამავე დროს, ეკრი განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს, მიგრანტთა მიმართ პოლიციელების დამოკიდებულებასთან დაკავშირებით ევროპის საბჭოს სახელმძღვანელო პრინციპების ცხოვრებაში გატარებას¹⁹⁵.

საგულისხმოა, რომ გაცილებით უფრო დაწვრილებითაა მდგომარეობა ასახული მეორე მოხსენებაში, რომელიც 2003 წელს გამოქვეყნდა¹⁹⁶.

¹⁹³ ECRI's country-by-country approach. Report on Moldova, Strasbourg, 9 November 1999. CRI (99) 51

¹⁹⁴ Ibid. par. 7

¹⁹⁵ The Council of Europe guidelines on “Police Training Concerning Migrants and Ethnic Minorities”, Strasbourg, 1993, MG-EO(94)3E

¹⁹⁶ ECRI. Second report on Moldova, adopted on 22 June 2002, CRI (2003) 6

ეკრი აღნიშნავს, რომ მოლდოვაში თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვი ძალიან მცირეა. ძირითადად ესენი არიან რუსეთის ფედერაციის მოქალაქენი ჩეჩნეთიდან, ავღანელები, ან ერაყელები. სათანადო კანონმდებლობის არ არსებობის გამო, ერთადერთი ორგანო, რომელიც ჩართულია ამ პრობლემის მოგვარებაში, ეს არის გაერთიანებული ერების ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი და მისი ხელმძღვანელი¹⁹⁷, რომელიც აქტიურად ეხმარება ლტოლვილებს სოციალური უთანასწორობის აღმოფხვრაში. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ მოხსენებაში პირველად ჩნდება პარაგრაფი სახელწოდებით „უკანონო მიგრაცია“ (illegal migration).

მოხსენებაში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ მოლდოვა გადაიქცა სატრანზიტო ქვეყნად აზიიდან დასავლეთ ევროპაში მიმავალი არაკანონიერი მიგრანტებისათვის. მიგრაციის დეპარტამენტის ცნობით, ეს ჯგუფები შეიცავს ეკონომიკურ მიგრანტებს და პროსტიტუციისათვის დაქირავებულ ქალებს. აღინიშნება მოლდოვას ხელისუფლების წადილი მოაწესრიგოს ეს პრობლემა საზღვრების, განსაკუთრებით უკრაინასთან, გადაკვეთის კონტროლის გამკაცრებით, რაც გამოწვეულია უსახსრობით. ამავე დროს ეკრი შეშფოთებულია მოლდოვას ტერიტორიაზე უკანონოდ მყოფი პირების გაურკვეველი სტატუსით და მოუწოდებს ხელისუფლებას, რაც შეიძლება მოკლე დროში, ამ ვაკუუმის შევსებისაკენ¹⁹⁸.

მოლდოვაში მიმდინარე პრობლემები ძირფესვიანად შემოწმებულ იქნა და აისახა მესამე მოხსენებაში¹⁹⁹. თვალში საცემია ის დეტალური ანალიზი, რომელიც მიგრანტთა სტატუსს ეხება²⁰⁰.

საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ, როგორც ეკრის ხელთ არსებული ფაქტები მოწმობს, მოლდოვა წარმოადგენს „უფრო ემიგრაციის, ვიდრე იმიგრაციის ქვეყანას“. მთელი მოსახლეობის 20% სხვა ქვეყნებში ცხოვრობს, სადაც კანონიერად, თუ არაკანონიერად იმყოფება (რუსეთის ფედერაცია, დასავლეთ ევროპა).

რაც შეეხება მიგრანტების რაოდენობას, ეკრის მიაჩნია, რომ მათი რაოდენობა არ არის დიდი – 2006 წელს სახელმწიფოში იმყოფებოდა 13 000 რეგისტრირებული იმიგრანტი, ხოლო - 1481 მოქალაქეობის არმქონე პიროვნება დაპატიმრებული იქნა რაიმე სამართლებრივი სტატუსის უქონლობის გამო. იმიგრანტთა უმრავლესობა ჩამოსულია რუსეთის ფედერაციიდან და დსთ-ის სხვა ქვეყნებიდან, ასევე, თუმცა რაოდენობრივად მცირე ნაწილი, შემოსულია აფრიკიდან და აზიიდან, იმ პირთა ჩათვლით,

¹⁹⁷ Ibid. par. 21

¹⁹⁸ Ibid. par. 23

¹⁹⁹ ECRI. Third Report on Moldova, adopted on 14 December 2007, CRI (2008) 23

²⁰⁰ წინა მოხსენებებისაგან განსხვავებით, მესამე მოხსენებაში მიგრანტთა სტატუსს ეძღვნება 5 პარაგრაფი (Ibid. par. 54-58)

რომლებსაც დიდი ხანია გააჩნია მუდმივი ბინადრობის ნებართვა, დაქორწინებულები არიან მოლდოველზე და ჰყავთ შვილები.

ამავე დროს, ეკრიმ აღნიშნა ის ხარვეზები, რომლებიც აძნელებს აღნიშნული კატეგორიის პირთა სრულ ინტეგრაციას მოლდოველ საზოგადოებაში. ეკრიმ გამოყოფს შემდეგ ფაქტორებს: ა) რთული და ძვირად ღირებული პროცედურა მუდმივი ბინადრობის უფლების მიღებისათვის. იგივე ითქმის ნატურალიზაციის პროცედურაზე; ბ) უმრავლესობის ზოგიერთი წევრის ნეგატიური დამოკიდებულება აფრიკასა და აზიიდან ჩამოსული მიგრანტებისადმი; გ) სირთულეები, რომელიც არსებობს სამუშაოს შოვნის დროს – უარს ეუბნებიან ისეთებსაც, რომელნიც მაღალი პროფესიონალიზმით გამოირჩევიან; შედარებით უკეთესი გახდა პოლიციის დისკრიმინაციული დამოკიდებულება მიგრანტთა მიმართ.

შექმნილი სიტუაციის საბოლოოდ აღმოსაფხვრელად, ეკრიმ მიზანშეწონილად მიაჩნია სპეციალური კანონის (ან სხვა სამართლებრივი აქტის) მიღება, რომლის მიზანი იქნებოდა, ზოგადად, ინტეგრაციის პოლიტიკის დადგენა ყველა სახის მიგრანტებისათვის, განსაკუთრებით, თავშესაფრის მაძიებლებისა და ბინადრობის მუდმივი უფლების მქონე პირების შესახებ. მოქალაქეობისა და ბინადრობის უფლების მიღების პროცედურის გამარტივება გამოიხატება ენის სწავლებაში, ტრენინგებისა და სხვა ზომების განხორციელებაში სამუშაო ადგილების პოვნის გადასდვილებლად. განსაკუთრებით დიდ ყურადღებას აქცევს ეკრიმ, საზოგადოებაში მიგრანტების მიმართ ყოველგვარი ქსენოფობიის და დისკრიმინაციის დაუშვებლობის სულისკვეთების ჩანერგვასა და ტოლერანტობის ცხოვრებაში გატარების მიმართ მონიტორინგს²⁰¹.

სამწუხაროდ, რამდენადაც გასაკვირი არ უნდა იყოს ეს ფაქტი, ეკრიმ ბოლო, მეოთხე მოხსენებაში²⁰², რომელიც 2013 წელს გამოქვეყნდა, მიგრანტთა მდგომარეობის შესახებ არანაირ ინფორმაციას არ შეიცავს. არაფერია ნახსენები მიგრანტთა სტატუსის შესახებ და წინა მოხსენებში მოცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობის შესახებ. ერთად ერთი ნახსენებია ის ფაქტი, რომ მოლდოვაში უმუშევრობის დაბალი დონის გამო (4%) იმიგრანტებს დასაქმების პრობლემა არ აქვთ²⁰³.

²⁰¹ დაწვრილებით იხ. Ibid. par. 56-58

²⁰² ECRI Report on Republic of Moldova (fourth monitoring cycle), adopted on 20 June 2013, CRI (2013) 38

²⁰³ Ibid. par. 88

რუსეთის ფედერაცია

რუსეთის ფედერაციის მოხსენებათა განხილვისას, პირველი ორი ციკლის განმავლობაში არსად გვხვდება მიგრანტების საკითხი. თუმცა, აღნიშნებოდა ქვეყანაში რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობის არმქონე პირების მიმართ დისკრიმინაციისა და შეუწყნარებლობის ფაქტები. პირველივე მოხსენება მოუწოდებდა რუსეთის ფედერაციას, სასწრაფოდ მიეღო ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა და შეექმნა დისკრიმინაციისა და შეუწყნარებლობასთან მებრძოლი სპეციალიზირებული ორგანოები²⁰⁴.

მიგრაციის საკითხი თავს იჩენს მხოლოდ მესამე ციკლის მოხსენებაში, სადაც ეკრი აღნიშნავს, რომ რუსეთის ფედერაცია უკანასკნელ პერიოდში დადგა მიგრაციის არსებითი ზრდის პრობლემის პირისპირ. მიგრანტების უმეტესობა იყო დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის წევრი ქვეყნებიდან, აზიიდან და, უფრო მცირე რაოდენობით, აფრიკიდან²⁰⁵.

მიგრანტების ნაკადების ზრდა გამოიწვია იმ გარემოებამ, რომ დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის წევრი ქვეყნის მოქალაქეები (2001 წლიდან საქართველოს მოქალაქეების გარდა), რუსეთის ფედერაციაში შესვლისათვის არ საჭიროებდნენ ვიზებს.

რუსეთის ფედერაციაში იმიგრაციის მთავარი პრობლემა იმაში მდგომარეობდა, რომ მთელი რიგი მიზეზების გამო, მიგრანტთა უმრავლესობა ქვეყანაში იმყოფებოდა არალეგალური სტატუსით. ეს გარკვეულ წილად გამოწვეული იყო 2002 წელს მიღებული უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ ფედერალური კანონის გამო. ამ კანონით დროებითი ან მუდმივი ბინადრობის უფლების მიღებისათვის გათვალისწინებული იყო ისეთი პროცედურები, რომლებიც შეუძლებელს ხდიდა პიროვნების მიერ სასურველი უფლების მიღებას. მაგალითად, მიგრანტს, რომელსაც ჰქონდა მოპოვებული ბინადრობის უფლება, მაინც განიხილებოდა, როგორც უკანონო საფუძველზე მყოფი პირი, თუ მას არ გააჩნდა საცხოვრებელი ადგილის რეგისტრაციის შტამპი, რისი მიღწევაც, თითქმის შეუძლებელი იყო. ასევე, კანონი არ ანსხვავებდა იმ პირებს, რომლებიც კანონის მიღებამდე უკვე

²⁰⁴ ECRI's country-by-country approach: Report on the Russian Federation, *Strasbourg, 16 January, 1999*

²⁰⁵ ECRI, Third report on the Russian Federation, *adopted on 16 December, 2005*, par. 46

იმყოფებოდნენ ქვეყანაში, ახლად ჩასული პირებისაგან. ასევე არ იყო გათვალისწინებული არანაირი გარდამავალი პერიოდი ბინადრობის რეგისტრაციის ძველიდან ახალ სისტემაზე გადასასვლელად, რაც გამოუვალ მდგომარეობაში აყენებდა რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობის არმქონე პირებს, რომლებიც ყოველთვის რუსეთის ფედერაციაში ცხოვრობდნენ²⁰⁶.

მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთის ფედერაციაში იმიგრაციის ძირითადი წილი მიგრანტ მუშებზე მოდიოდა, დამსაქმებლებს ძალზედ უჭირდათ უცხოელთა დაქირავების ნებართვის მოპოვება და თვით, ამ პირებსაც, ქვეყანაში შესვლისა და ყოფნის უფლების მოპოვება. ამან ძალიან ნეგატიური შედეგები გამოიღო. მოხსენება აღნიშნავს:

„მიგრანტი მუშების უმრავლესობა ქვეყნის ტერიტორიაზე იმყოფებოდა საჭირო ნებართვის გარეშე და უფრო მეტიც, - შრომითი ხელშეკრულებების გარეშე, რაც ხელს უწყობდა მათ ექსპლოატაციას, როგორც დამსაქმებლების მხრიდან, ასევე სამართალდამცავი ორგანოების კორუმპირებული თანამშრომლების მიერ. ისინი იმდენად მძიმე მდგომარეობაში და პირობებში იმყოფებოდნენ, რომ თანამედროვე მონობის ფორმას იღებდა“²⁰⁷.

ეკრის მოხსენებაში იყო მოყვანილი მაგალითი, როდესაც უცხოელები რამდენიმე თვის განმავლობაში მუშაობდნენ ყოველგვარი ანაზღაურების გარეშე და შესჩივლეს დამსაქმებელს. ისინი უბრალოდ გადასცეს მილიციას, რომელმაც, თავის მხრივ, მოახდინა ამ პირების დეპორტაცია, ხოლო დამსაქმებლების მიმართ რაიმე ზომები არ მიუღია²⁰⁸.

თავის რეკომენდაციებში, ეკრი კატეგორიულად მოითხოვდა, რუსეთის ფედერაციას გაეტარებინა ყველა აუცილებელი ზომა, რათა გაემარტივებინა ადგილსამყოფელი ქვეყნის მოქალაქეობის არმქონე პირთა მდგომარეობის ლეგალიზაცია. ასევე, სასწრაფოდ უნდა გაეტარებინა ყველა აუცილებელი ღონისძიება, რომ მომხდარიყო არალეგალურ მდგომარეობაში მყოფი მიგრანტი მუშების დაცვა ექსპლოატაციის ყველა ფორმისაგან, როგორც დამსაქმებლისაგან, ასევე - სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლებისგანაც²⁰⁹.

²⁰⁶ Ibid, par. 47

²⁰⁷ Ibid, par. 49

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid, par. 52

რუსეთის ფედერაციას, ასევე, უნდა შეემუშავებინა იმიგრაციისა და ინტეგრაციის საერთო პოლიტიკა, რომელიც დაფარავდა ქვეყნის მთელ ტერიტორიას და მიიღებდა ყველა აუცილებელ ზომას ძალადობასთან, რასისტული ხასიათის პროპაგანდასა და შეუწყნარებლობის გამოვლინებასთან საბრძოლველად.

ეკრის ბოლო მოხსენება რუსეთის ფედერაციის შესახებ²¹⁰ შედარებით ოპტიმისტურია. წინა მოხსენების რეკომენდაციების კვალდაკვალ, ეკრი აღნიშნავს, რომ მოცემულ რეკომენდაციათა გარკვეული ნაწილი გათვალისწინებულია და განხორციელებულია შესაბამისი ქმედებები.

პირველ რიგში აღინიშნებოდა, რომ ადამიანთა დიდ რაოდენობას მიენიჭა რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობა და მნიშვნელოვნად შემცირდა ადგილსამყოფელი ქვეყნის მოქალაქეობის არმქონე პირთა რაოდენობა; შეიქმნა რეგიონალური ომბუდსმენის თანამდებობა 83-დან 71 შესაბამის ერთეულში. მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა რასისტულ ნიადაგზე ძალადობის ესკალაციაზე მტკიცე რეაგირებისაკენ, დაიხვეწა კანონმდებლობა, გაიზარდა ყველაზე აგრესიული ულტრანაციონალური ჯგუფების სისხლის სამართლებრივი დევნა სამართალდამცავი ორგანოების მიერ, შემოღებულ იქნა ლიცენზიები მიგრანტი მუშებისათვის უვიზო ქვეყნებიდან ოჯახებში სამუშაოდ, რამაც ამ მიგრანტების იურიდიული სტატუსის რეგულირება მოახდინა. თუმცა, გარდა მიღწეული შედეგებისა, ისევ რჩება მთელი რიგი პრობლემები აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით. ისევ პრობლემატური საკითხია, ბინადრობის რეგისტრაცია და შემდეგ მისგან გამომდინარე ნეგატიური შედეგები (რომლებიც რუსეთის მოქალაქეებსაც კი უქმნის პრობლემებს).

მოხსენება ხაზს უსვამდა იმ გარემოებას, რომ მიგრანტები ხშირად მუშაობდნენ არალეგალურად და ხდებოდნენ ძალადობისა და ექსპლოატაციის მსხვერპლნი. აღსანიშნავია, რომ შრომითი კანონმდებლობისა და მიგრანტთა ძირითადი უფლებების დარღვევას მასიური ხასიათი აქვს.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, ეკრი მოუწოდებდა დამსაქმებელთათვის მიგრანტების დაქირავების პროცედურების გამარტივებისაკენ და, ამ სფეროში კორუფციასთან ბრძოლისაკენ, დამსაქმებელთა მხრიდან შრომითი კანონმდებლობის დარღვევისათვის უფრო მკაცრი ზომების გატარებისაკენ. ეკრი ურჩევდა ხელისუფლებას

²¹⁰ ECRI report on the Russian Federation (fourth monitoring cycle), *adopted on 20 June 2013*

ფუნქციონალური მექანიზმის შექმნას, რომლის საფუძველზეც არარეგულარული მიგრანტები შეძლებდნენ დამსაქმებლების მხრიდან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების გასაჩივრებას²¹¹.

ეკრი მოუწოდებდა ხელისუფლებას მიგრაციის პოლიტიკის ადაპტაციის გაგრძელებისაკენ²¹² და მკაცრად მოითხოვდა შეემუშაებინა და ეწარმოებინა ინფორმაციულ-პროპაგანდული კამპანია მოსახლეობისათვის, რომლის მიზანი უნდა ყოფილიყო, რუსეთის ფედერაციისათვის მიგრანტების სამუშაო ძალის მნიშვნელობის წარმოჩენა, მიგრანტების დადებითი იმიჯის ფორმირება, რათა მოხდარიყო მათი უფლებებისა და პირადი პატივისცემის განზოგადება²¹³.

აღსანიშნავია, ეკრის პრინციპული დამოკიდებულება რასისტული და ქსენოფობიური გამოთქმებისადმი. მეოთხე ციკლის მოხსენებაში IV კარი ეთმობა ისეთ მტკივნეულ საკითხს, როგორცაა „რასიზმი საჯარო განხადებებში“.

ეკრი აღნიშნავს, რომ საზოგადოებრივი აზრი ძალიან არის შეპყრობილი ნაციონალისტური განწყობით, რომელიც გამოიხატება ლოზუნგებში: „რუსეთი რუსებისათვის“ და „კმარა კავკასიელების გამოკვება“.

ანალიზი აჩვენებს, რომ ეს განცხადებები ეხება ჩრდილო კავკასიიდან და შუა აზიის ქვეყნებიდან ჩამოსულ მიგრანტებს, რომლებიც გამოირჩეოდნენ „არასლავური“ გარეგნობით. მითითებული იყო, რომ მიუხედავად ხელისუფლების წადილისა, შეემსუბუქებინა საზოგადოების რასისტული და ქსენოფობიური დამოკიდებულება მიგრანტების მიმართ „რასისტული და ქსენოფობიური გამოთქმები მედიისა და პოლიტიკოსების მხრიდან რჩება მაღალი“ და საერთოდ ხელისუფლების მცდელობა, ეფექტურად შეებრძოლოს არსებულ მდგომარეობას, არ არის ეფექტური.

მიუხედავად, კონკრეტულ ქვეყანაში უკიდურესად მძიმე მდგომარეობის მიგრანტებთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს ეკრის დიდი როლი ყველა იმ გატარებულ ღონისძიებასთან დაკავშირებით, რასაც ადგილი ჰქონდა მონიტორინგის მესამე და მეოთხე ციკლებს შორის. ეკრის დაჟინებული მოთხოვნები და კატეგორიული ტონი არსებულ დარღვევებთან და გასატარებელ ღონისძიებებთან დაკავშირებით, საკმაოდ ზრდიდა მის

²¹¹ Ibid, par 157-158

²¹² Ibid, par.164

²¹³ Ibid, par.169

მნიშვნელობასა და სტატუსს კონკრეტულ სფეროში და კიდევ უფრო თვალნათლივ წარმოაჩენდა ამ ორგანოს ქმედითობას.

მაგრამ არ შეიძლება არ აღინიშნოს ის ნეგატიური ხარვეზი, რომელიც ზოგჯერ ახასიათებს განვლილ პერიოდში რამდენიმე უმნიშვნელოვანესი პრობლემის მიჩუმათებას, რომელიც საქართველოსთან იყო დაკავშირებული. ერთ-ერთ ასეთ მაგალითად უნდა დავასახელოთ რუსეთის ფედერაციაში 2008 წლის 23 სექტემბერს ჩატარებული „მრგვალი მაგიდის“ პრეს-რელიზის მიხედვით, რუსეთის ფედერაციაში ქსენოფობიის, დისკრიმინაციის და შეუწყნარებლობის გამოაშკარავება და კრიტიკის კონტექსტში ვერ მოიძებნა ადგილი, რუსეთის ფედერაციიდან ეთნიკურად ქართველების გაძევების დანაშაულებრივი მოვლენების ამსახველი და კრიტიკული კომენტარებისათვის, რაშიც თვით ეკრის დიდი როლი ეკუთვნის.

ამიტომ გაუგებარია, რატომ აუარა გვერდი ამ ფაქტს „მრგვალმა მაგიდამ“ და პრესამ, რომლებიც ძირითადად რუსეთის ფედერაციაში ქსენოფობიის პრობლემებს განიხილავდნენ.

იგივე ითქმის ეკრის მეოთხე ციკლის მოხსენებაზე, რომელიც ფარავს 2006 წლიდან 2013 წლამდე პერიოდს, ანუ პერიოდს, როდესაც რუსეთის ფედერაციაში მოხდა მოვლენები, რომლებმაც შეძრეს მთელი მსოფლიო მიგრანტების მიმართ ბარბაროსული დამოკიდებულების გამოხატვით.

საჭიროდ მიგვაჩნია, განვიხილოთ ეს მოვლენები, რომლებიც წარმოაჩინენ ნეგატიურ მხარეს ეკრის დამოკიდებულებაში 2006 წლის ამბების მიმართ. ეს მოვლენა დეტალურად არის აღწერილი ამ ნაშრომის შემდეგ თავში, მაგრამ კონკრეტიკა აღნიშნული სიტუაციისა და მოვლენების შემდგომი განვითარება, გვიჩვენებს შეუთავსებლობას ეკრის მონიტორინგის შედეგებისა და მომდევნო მოხსენებაში მომხდარი ამბების შეუფასებლობისა.

მოსალოდნელი იყო, რომ ეკრი თავის მოხსენებაში²¹⁴ სპეციალურად მოიხსენიებდა 2006 წლის შემოდგომის ამბებს, რომელზეც კომისიამ გამოიჩინა დიდი პრინციპულობა და დაარწმუნა საერთაშორისო საზოგადოება, რომ მისთვის არავითარი მნიშვნელობა არ აქვს რომელი სახელმწიფო ჩადის დანაშაულს, მიგრაციის არასწორ მართვაში, დიდია, თუ - პატარა ეს სახელმწიფო, ადამიანის უფლებების დაცვა უპირობო მოთხოვნაა სახელმწიფოს მიმართ.

²¹⁴ ECRI report on the Russian Federation (fourth monitoring cycle), adopted on 20 June 2013

სამწუხაროდ, როგორც დავინახეთ, ეკრი ბოლომდე ვერ აღმოჩნდა სათანადო მოწოდების დონეზე ამ კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით.

ბალტიისპირეთის ქვეყნები (ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი)

რაც შეეხება ბალტიისპირეთის ქვეყნებს (ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი), მათი ძირითადი პრობლემა ადგილობრივი რუსულენოვანი მოსახლეობის ინტეგრაციაა. მაგრამ არც მიგრანტების პრობლემატიკას ივიწყებენ. ქვემოთ მოგვყავს ესტონეთის შესახებ ეკრის მონიტორინგის მეოთხე ციკლის მოხსენება²¹⁵, რომელიც კარგად გვაჩვენებს ეკრის მუშაობის სტილს და სპეციფიკას. განვიხილოთ მოხსენების კონკრეტული განყოფილება, რომელიც ცალკე გამოყოფს მიგრაციის მართვის საკითხებს.

2009 წლის იანვრის მდგომარეობით ლატვიაში რეგისტრირებული იყო 50000 უცხოელი რეზიდენტი, საიდანაც 34 354-ს ჰქონდა მუდმივი ბინადრობის ნებართვა, ხოლო 14 715-ს - დროებითი ბინადრობის ნებართვა. ეკრი აღნიშნავს: იმის მიუხედავად, რომ ეს ჯგუფი შეადგენს საერთო მოსახლეობის 2 %-ს, მას მაინც ექმნება დაბრკოლებები საზოგადოებაში ინტეგრაციის კუთხით.

თავის მესამე ანგარიშში, ეკრიმ მოუწოდა ლატვიის მთავრობას ეფექტური ღონისძიებების განსახორციელებლად იმიგრაციის ისეთი პოლიტიკის შემუშავებისაკენ, რომელიც დაამსხვრევდა საზოგადოებაში გამეფებული მიგრანტების წინააღმდეგ მიმართულ სტერეოტიპებს.

მთავრობამ ეკრის მიაწოდა ინფორმაცია, მიგრანტთა ინტეგრაციის მიზნებისათვის, ევროკავშირის დაფინანსებით განხორციელებული რამდენიმე პროექტის შესახებ. სტერეოტიპებთან ბრძოლის თვალსაზრისით,

²¹⁵ ECRI Report on Latvia (fourth monitoring cycle), CRI (2012) 3, *adopted on 9 December 2011*

განხორციელდა პროექტი მესამე ქვეყნის მოქალაქეთა მიმართ მეგობრული და ტოლერანტული მიდგომის დამკვიდრების მიმართულებით.²¹⁶

ამ მიზნებისათვის, განხორციელდა საინფორმაციო კამპანია მასმედიისა და ბილბორდების გამოყენებით რიგასა და მაღალი იმიგრაციის სხვა ქალაქებში. ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული კიდევ ერთი პროექტი ითვალისწინებდა მიგრანტთაშვილების ინტეგრაციას და მათთვის ლატვიური ენის სწავლებას. აღნიშნული პროექტის ფარგლებში შეიქმნა ეროვნული ინტეგრაციის ცენტრი და განხორციელდა შესაბამისი აქტივობები მიგრანტთათვის სახელმწიფო და კერძო მომსახურებებთან წვდომის უზრუნველსაყოფად. უფრო მეტიც, ელექტრონული სასწავლო კურსები ლატვიურ ენაში, კულტურასა და ლიტერატურაში ხელმისაწვდომი გახდა იმიგრანტებისთვის.

ეკრი ინფორმირებულია, რომ მიუხედავად აღნიშნული ღონისძიებების გატარებისა, მოცემული დროისათვის, არ არსებობს მიგრაციის ყოვლისმომცველი პოლიტიკა. ლატვიაში იმიგრანტთა ნაკადის ზრდის გავლენასთან მიმართებით, შრომით ბაზარზე ეკრის მიაჩნია, რომ ეს ისევ და ისევ, ლატვიის ინტერესებში შედის, რომ შეიმუშაოს ახლად იმიგრირებულთა ინტეგრაციის წინდახედული პოლიტიკა.

ეკრი კიდევ ერთხელ მოიხმობს მის რეკომენდაციას იმიგრაციის პოლიტიკის შესამუშავებლად საიმისოდ, რომ წახალისებულ იქნას ლატვიაში იმიგრანტთა ინტეგრაცია და დაჩქარდეს მიგრანტთა წინააღმდეგ მიმართული საზოგადოებაში დამკვიდრებული სტერეოტიპების მსხვრევა.²¹⁷

ეკრის რეკომენდაციით ლატვიის მთავრობამ უნდა გამოეყოს თანხები ლატვიური ენის კურსების დასაფინანსებლად საიმისოდ, რომ დაეხმაროს მიგრანტებს ლატვიის საზოგადოებაში ინტეგრაციაში.

მთავრობამ აცნობა ეკრის, რომ ბინადრობის ნებართვის ბოძებისა და განახლების პროცედურები გამარტივდა და ამიერიდან მიგრანტებს შეუძლიათ ყველა შესაბამისი დოკუმენტის ერთ ოფისში წარდგენა. თუმცა, სხვა წყაროები მიუთითებენ, რომ შესაბამისი ადმინისტრაციული პროცედურები არ გამარტივებულა და მიგრანტებს იგივე სააპლიკაციო დოკუმენტების წარდგენა უწევთ, რაც უნდა წარედგინათ თავდაპირველად ბინადრობის ნებართვის ასაღებად. ისიც გამოვლინდა, რომ არ არსებობს წერილობითი ინსტრუქციები

²¹⁶ Ibid, par. 135

²¹⁷ Ibid, par. 135

დროებითი ბინადრობის ნებართვის დასარეგისტრირებლად ან ვადის გასახანგრძლივებლად.

ეკრის რეკომენდაციით ლატვიის მთავრობამ უნდა მიმართოს ყველა ღონისძიებას ბინადრობის ნებართვის მოთხოვნისა და განახლების პროცედურის გამარტივებისა და განმცხადებლებისათვის დეტალური წერილობითი ინსტრუქციების მიწოდებისათვის.

ეკრი აღნიშნავს, რომ დროებითი ბინადრობის ნებართვის მქონე პირებს ქვეყნის ტერიტორიაზე დარჩენის უფლება აქვთ იმ ვადის ფარგლებში, რაც გათვალისწინებულია მათი შრომითი კონტრაქტის პირობებით. ეკრი დამატებით აღნიშნავს, რომ გარკვეულ სფეროებში აღნიშნული კატეგორიის პირებს აქვთ სოციალური დაცვის ნაკლები გარანტიები.

რაც შეეხება ჯანმრთელობის დაცვის ხელმისაწვდომობას, აღსანიშნავია, რომ დროებითი ბინადრობის ნებართვის მქონე პირებმა უნდა შეიძინონ ჯანმრთელობის დაზღვევის პოლისი, რისი ღირებულებაც საკმაოდ მაღალია, მიუხედავად იმისა, რომ რიგ შემთხვევებში, ის მხოლოდ სასწრაფო დახმარების მომსახურებას ფარავს. სოციალური სერვისები და სოციალური დახმარება ხელმისაწვდომია მხოლოდ იმ პირებისათვის, ვინც ლატვიაში 5 წლიანი ცხოვრების პირობებში მოიპოვა მუდმივი ბინადრობის უფლება. დროებითი ბინადრობის ნებართვის მქონე პირებს არ გააჩნიათ სამართლებრივი დახმარების სქემასთან ხელმისაწვდომობა.

მიუხედავად ყველაფრისა, მათ უწევთ იმავე ოდენობის საშემოსავლო გადასახადისა და სოციალური დაცვის მოსაკრებლების გადახდა, რა ოდენობის თანხასაც იხდიან მოქალაქეები.

ეკრი რეკომენდაციას აძლევს ლატვიის მთავრობას, რომ გააფართოოს სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული ჯანმრთელობის დაცვის, სოციალური სარვისების, სოციალური დახმარებისა და იურიდიული დახმარების სქემები და გაავრცელოს ისინი დროებითი ბინადრობის ნებართვის მქონე პირებზე.²¹⁸

რაც შეეხება დასაქმების შესაძლებლობებსა და პირობებს, ისინი ხელმისაწვდომია მხოლოდ მათთვის, ვისაც აქვს მუდმივი ბინადრობის ნებართვა. კვლევა დამატებით აჩვენებს, რომ კომპანიების უმრავლესობა აიძულებს უცხოელებს განახროციელონ ზეგანაკვეთური სამუშაოები შესაბამისი დამატებითი ანაზღაურების შეთავაზების გარეშე (აღნიშნული,

²¹⁸ Ibid, par. 141

მირითადად, ხორციელდება დროებითი ბინადრობის ნებართვის მქონე პირების მიმართ).

კვლევაში მონაწილე რამდენიმე რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ მათ კვირაში 72 საათის განმავლობაში ამუშავებდნენ. ეკრის მიაჩნია, რომ მთავრობამ უნდა გააკონტროლოს ამ კატეგორიის მიგრანტთა სამუშაო პირობები.

რაც შეეხება ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობას, ეკრის მიეწოდა ინფორმაცია, რომ სამედიცინო ლიფლეტები ხშირად თარგმნილია სხვა ენებზე და არა რუსულ ენაზე. რაც შეეხებათ არარეგულარულ მიგრანტებს, მათ თავად უნდა დაფარონ სასწრაფო დახმარების მომსახურებასთან დაკავშირებული ხარჯები. ეკრის მიაჩნია, რომ აღნიშნული წარმოადგენს პრობლემას მათთვის, ვისაც არ აქვს ხარკების დაფარვის შესაძლებლობა და ბადებს ეჭვებს აღნიშნული მომსახურებების შესაბამისი პირებისათვის ხელმისაწვდომობის მიმართულებით.

ეკრი რეკომენდაციას აძლევს ლატვიის მთავრობას, რომ სასწრაფო დახმარების მომსახურება გახადოს უფასო იმ პირებისათვის, ვისაც არ აქვს შესაბამისი თანხის გადახდის შესაძლებლობა.

როგორც ვხედავთ, უკვე განხილული მოხსენებებისაგან განსხვავებით, ეკრი ძალიან ზუსტად განსაზღვრავს, თავის კომპეტენციის ფარგლებში, არსებულ სტანდარტებს, რომლებსაც უნდა შეესაბამებოდეს ევროპის საბჭოს ნებისმიერი წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე არსებული რეგულაციები მიგრაციის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით.

მიუხედავად იმისა, რომ ყველა უკვე განხილული სახელმწიფო პოსტ საბჭოთა სივრცეში შედის, ბალტიისპირეთის ქვეყნების შესახებ მოხსენებები მკვეთრად განსხვავდება დანარჩენი, უკვე განხილული სახელმწიფოების შესახებ მოხსენებებისაგან, რადგანაც ამ (ბალტიისპირეთის) ქვეყნებში მკვეთრად არის ჩამოყალიბებული მიგრაციის მართვის პოლიტიკასთან დაკავშირებული პრობლემები და რეკომენდაციები.

გერმანია

როდესაც ვაანალიზებთ ეკრის მოხსენებებს გერმანიის შესახებ, თვალში საცემია ის პროგრესი, რომელსაც განიცდის ქვეყანა ეკრის დაჟინებული რეკომენდაციების შედეგად.

პირველ მოხსენებაში²¹⁹ მოცემულია აღწერილობა ქვეყნის მოსახლეობისა და კანონმდებლობისა, როგორც ეს ზოგადად ახასიათებს პირველი ციკლის ყველა მოხსენებას. ის არეგულირებს მოსახლეობის სხვადასხვა სამართლებრივ სტატუსს და მიგრანტთა საკითხი ირიბად არის მოხსენიებული „[ადგილსამყოფელი ქვეყნის] მოქალაქეობის არმქონე პირთა [ანუ უცხოელთა]“ კატეგორიაში²²⁰.

ეკრი იძლევა რეკომენდაციას, რომ მოხდეს ხანგრძლივი ბინადრობის უფლების მქონე პირთათვის მოქალაქეობის მიღების პროცედურის გამარტივება.

აქვე აღსანიშნავია მოთხოვნა, რომ მთავრობამ მიიღოს ყველა ზომა, გერმანიის მოქალაქეობის არმქონე პირთა მიმართ საზოგადოებაში არასასურველი, ქსენოფობიური დამოკიდებულების აღმოსაფხვრელად.

მეორე მოხსენებაში სპეციალური სექცია²²¹ არის მიძღვნილი მიგრანტების სტატუსისადმი. აღნიშნულია, რომ: გერმანიის მოსახლეობის 8,9% არის „უცხოელი“. ამ რიცხვის უმრავლესობას წარმოადგენენ მიგრანტები, რაც მოიცავს ძირითადად იმ პირებსა და მათი ოჯახის წევრებს, რომლებიც შევიდნენ გერმანიის ტერიტორიაზე, რათა შეეცნოთ ქვეყნის სამუშაო ბაზარი „სტუმარი მუშების“ სტატუსით.

მოხსენების მიხედვით, „1999 წელს 17%-მდე მიგრანტების მოსახლეობა შედგებოდა ლტოლიველებისა და თავშესაფრის მაძიებლებისაგან“²²². ამავე მოხსენების მიხედვით, 1999 წლის ბოლოსთვის, გერმანიაში მცხოვრები მიგრანტების სრული რაოდენობის 32% ცხოვრობდა ქვეყანაში უკანასკნელი 20

²¹⁹ ECRI's country-by-country approach: Report on Germany, *Strasbourg, March, 1998*

²²⁰ ECRI's Second report on Germany, *adopted on 15 December, 2000*, Section B, par. 4-6

²²¹ Ibid. Section II, M

²²² აქ, აშკარად, აღრეულია მიგრანტებისა და ლტოლივითა სტატუსები

ან მეტი წლის განმავლობაში, 40% - 15 წელიწადზე მეტი და 52% - 10 წელიწადზე მეტი.²²³

საგულისხმოა, რომ მიუხედავად ამისა, მთავრობა არ განიხილავდა გერმანიას, როგორც მიგრაციის ქვეყანას. მიუხედავად ამისა, ეკრი მიესალმებოდა იმ ფაქტს, რომ ბოლო წლებში გერმანიის მთავრობისა და საზოგადოებრივი აზრის ლიდერებმა დაიწყეს ლაპარაკი სახელმწიფოს იმიგრაციის ქვეყნად გადაქცევის შესახებ.

ეკრი აღნიშნავდა, რომ ამ მოვლენების გამო, აშკარად იგრძნობოდა მთავრობის მცდელობა შეემუშავებინა „ინტეგრაციის პროგრამა“, რომელიც ეფუძნებოდა იმიგრაციის პროცესის დადებით შედეგებს, პირველ რიგში, ქვეყნის ეკონომიკის აღორძინებას, თუმცა, ძნელი იყო თანამიმდევრულად ამ პოლიტიკის განხორციელება, ქვეყანაში ქსენოფობიური შეხედულებებისა და კერძო პრაქტიკის გათვალისწინებით.

მეოთხე მოხსენებაში²²⁴ ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ 2004-2008 წლებში გერმანიაში შეიმჩნევა მთელი რიგი პროგრესული ნაბიჯები არა ერთ სფეროში.

ხელისუფლებამ აღიარა, რომ გერმანია არის იმიგრაციის ქვეყანა და დაიწყო განვითარება ინტეგრაციის მიმართულებით. იგი ეხმარებოდა იმიგრანტებს გერმანული ენის შესწავლასა და საზოგადოებაში სრულფასოვანი მონაწილეობის ხელშეწყობაში.

ახალი ეროვნული ინტეგრაციის გეგმის მთავარი მიმართულება იყო მოზრდელ მიგრანტთა ინტეგრაციის კურსები, ძირითადად ფოკუსირებული ენის შესწავლაზე. ამ კურსების წარმატებულ კურსდამთავრებულებს ეძლეოდათ პრივილეგია, უფრო ადრე მიემართათ ნატურალიზაციის განცხადებით ხელისუფლებისათვის, ვიდრე - სხვა მოქალაქეობის არმქონე პირებს. ეროვნული ინტეგრაციის გეგმა, ასევე ითვალისწინებდა სხვა სფეროებსაც, როგორცაა შესაბამისი სატელევიზიო პროგრამების შექმნა მიგრანტების საზოგადოებაში ინტეგრაციისათვის.

ამ მოხსენებაში ერთ-ერთი მთავარი შეშფოთების მიზეზი იყო მიგრანტთა ღია და ფარული დისკრიმინაცია ადგილობრივი მასშტაბით ცალკეულ მიწებში, ეს

²²³ ECRI's Second report on Germany, *adopted on 15 December, 2000*, par. 39

²²⁴ ECRI report on Germany (fourth monitoring cycle), *adopted on 19 December, 2008*

ეხება ბინის შერჩევის, განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებაზე წვდომას, დასაქმების სფეროს²²⁵.

ეკრი მიუთითებდა ქსენოფობიაზე დაფუძნებული დისკრიმინაციის მზარდ დინამიკაზე, რაც ქვეყანაში სოციალურ დაძაბულობას ბადებდა.

ეკრის მეხუთე ციკლის მოხსენება²²⁶ გერმანიის შესახებ, ძირითადად კონცენტრირებულია წინა მოხსენებებით გათვალისწინებული რეკომენდაციების მონიტორინგზე.

განსაკუთრებულ ყურადღებას ეკრი აქცევს გერმანიის საზოგადოებაში არსებულ დამოკიდებულებას მიგრანტთა მიმართ, რაც გამოიხატება მრავალი სახის ქსენოფობიურ და რასისტულ გამოსვლებში, მასობრივ მედიაში გამოქვეყნებულ მასალებში, ქსენოფობიით განმსჭვავლული პოლიტიკური პარტიების პროგრამებში. ეკრი აღნიშნულ მოხსენებაში საკმაოდ ვრცლად საუბრობს და განიხილავს „სიძულვილის ენას“, რასაც მოწმობს მოხსენებაში კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით პარაგრაფების სიმრავლე (24-45). მას მიაჩნია, რომ მთავრობა იბრძვის ამ ტენდენციების წინააღმდეგ, მაგრამ - უშედეგოდ. დღითიდღე ეს ტენდენციები სულ უფრო ძლიერდება მიგრანტთა სიმრავლის ზრდის პროპორციულად.²²⁷

²²⁵ Ibid, par. 107

²²⁶ ECRI report on Germany (fifth monitoring cycle), *adopted on 5 December, 2013*

²²⁷ Ibid, par. 24-45

თავი V. რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიისა და საქართველოს თანამშრომლობა

ევრისა და საქართველოს შორის ურთიერთობა იწყება მას შემდეგ, რაც საქართველო შეუერთდა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციას (1950 წ.), რომელიც საქართველოსთვის ძალაში შევიდა 1999 წელს. ამის შემდეგ, საქართველოს მიეცა უფლება ჰყოლოდა ევრიში მის მიერ წარდგენილი წევრი (ექსპერტი)²²⁸.

პირველი მოხსენება²²⁹ საქართველოში მიმდინარე პროცესების შესახებ, მიღებულ იქნა 2001 წლის 22 ივნისს. იგი, როგორც ევრის ყველა პირველი მოხსენება, აღწერილობითი ხასიათისაა და ქვეყანაში არსებულ სურათს წარმოაჩენს. ის ატარებდა და ეყრდნობოდა 2001 წლის მარტში ქვეყნებში ინდივიდუალური მიდგომის ჯგუფის ვიზიტის შედეგებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ევრი აღნიშნავდა იმ დადებით ფაქტს, რომ საქართველოს უკვე ჰქონდა ხელმოწერილი და რატიფიცირებული თითქმის ყველა მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ხელშეკრულება, როგორც - უნივერსალურ, ისე რეგიონალურ დონეზე, ევრი რეკომენდაციას აძლევდა საქართველოს ხელისუფლებას ხელი მოეწერა და რატიფიცირება მოეხდინა, სხვა დოკუმენტთა შორის: მიგრანტი მუშებისა და მათი ოჯახის წევრების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ ევროპული კონვენციისათვის, აგრეთვე, ელიარებინა რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ კონვენციის მე-14 მუხლი, რომელიც მისცემდა უფლებამოსილებას რასობრივი დისკრიმინაციის ლიკვიდაციის შესახებ კომიტეტს, განეხილა ინდივიდუალური საჩივრები.²³⁰

²²⁸ ასეთ პიროვნებად შერჩეული იყო აკადემიკოსი ლევან ალექსიძე, რომელიც ასრულებდა თავის მოვალეობას 2012 წლის 31 დეკემბრამდე, რის შემდეგაც ამ თანამდებობაზე არჩეულ იქნა საქართველოს ყოფილი ომბუდსმენი, გიორგი ტულუში. რაც შეეხება წევრის მოადგილეს, რომელიც წევრის სრულუფლებიანი შემცვლელია მისი არყოფნის შემთხვევაში, 2002 წელს იყო ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საერთაშორისო სამართლის ინსტიტუტის პროფესორი, კონსტანტინე კორკელია, ხოლო მას შემდეგ დღემდე არის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საერთაშორისო სამართლის ინსტიტუტის პროფესორი, ქეთევან ხუციშვილი.

²²⁹ ECRI's country-by-country approach: Report on Georgia, *Strasbourg, 22 June, 2001*

²³⁰ *Ibid.* par. 6

კომისია მიესალმებოდა იმ ფაქტს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებდა საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების პრიმატს, განსაკუთრებით, ეს ეხებოდა ადამიანის უფლებათა საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს, რომლებიც უშუალოდ მოქმედებს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე (საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 და მე-7 მუხლები).

ეკრი აღნიშნავდა საქართველოს კონსტიტუციის 47-ე მუხლის მნიშვნელობას. აღნიშნული მუხლი საქართველოში მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირთა უფლებებს უთანაბრებს საქართველოს მოქალაქეთა უფლებებს, იმ გამონაკლისით, რომ მათ არ გააჩნიათ რეფერენდუმებსა და არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, როგორც სახელმწიფო, ისე თვითმმართველობის ორგანოებში; გამეფებისა და ექსტრადიციის აკრძალვის; სახელმწიფოს ინსტიტუტებში არსებული პერსონალური ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და უცხოეთში შრომითი უფლებების დაცვის გარდა²³¹.

ეკრის რეკომენდაციით საქართველოს უნდა დაეარსებინა სპეციალური ორგანო, რომელიც აღჭურვილი იქნებოდა კომპეტენციით, მიეღო და განეხილა მოქალაქეთა საჩივრები ეკრის კომპეტენციაში შემავალი საკითხების ფარგლებში.

საგულისხმოა მოხსენების ის ნაწილი²³², რომელშიც ცალ-ცალკეა განხილული „ლტოლვილთა და თავშესაფრის მაძიებელთა“ და „მიგრანტთა“ სტატუსები. ეკრი აღნიშნავდა, რომ

„მიუხედავად იმისა, რომ ამჟამად საქართველო არ არის იმიგრანტთა საბოლოო დანიშნულების ადგილი, ქვეყანაში მაინც იმყოფება უცხოელთა გარკვეული რაოდენობა მეზობელი და არამეზობელი ქვეყნიდან (ავღანელები, ქურთები, ჩინელები, ბანგლადეშელები და აფრიკელები).“²³³

ეკრი აღნიშნავდა იმ ფაქტს, რომ „ზოგჯერ ამ პირებს აქვთ საქართველოს ვადაგასული ვიზა, რის გამოც საქართველოში მათ არ გააჩნიათ ლეგალური სტატუსი“²³⁴. რადგანაც იმ დროისათვის მიმდინარეობდა დეპორტაციის შესახებ კანონისა და წესების შემუშავება, ეკრი დაჟინებით მოუწოდებდა

²³¹ Ibid. par. 9

²³² Ibid. Section I. G. *Reception and status of non-citizens*

²³³ Ibid. par. 28

²³⁴ Ibid.

საქართველოს ხელისუფლებას უზრუნველყო, რომ ამ კანონის მიღების შემდეგ ნებისმიერი დეპორტაცია შეიძლება მომხდარიყო მხოლოდ დეპორტირებულთა ადამიანის უფლებათა სრული დაცვით და ამ სფეროში არსებული საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით.²³⁵

აღსანიშნავია, რომ ეკრის მოხსენებას თანდართული აქვს დამატება „საქართველოს ხელისუფლების მიერ წარმოდგენილი მოსაზრებები საქართველოს თაობაზე ეკრის მოხსენებებთან დაკავშირებით“. ეს ტექსტი რამდენჯერმე იყო განხილული საქართველოს მიერ დანიშნულ საკონტაქტო პირთან. კომენტარების ტექსტი იმაზე, რაზედაც ვერ იქნა მიღწეული შეთანხმება, საქართველოს ხელისუფლების თხოვნით, გამოქვეყნდა ეკრის მოხსენების თანდართული დოკუმენტის სახით, აღნიშვნით, რომ „ეს დოკუმენტი არ წარმოადგენს მოხსენების ნაწილს“ (როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ეს წესი დამკვიდრებულია ეკრის პრაქტიკაში). საგულისხმოა, რომ მრავალ შენიშვნას შორის, რაზედაც საქართველო ან არ ეთანხმებოდა ეკრის, ან ახსნა-განმარტებას იძლეოდა, „მიგრანტთა“ სტატუსთან დაკავშირებით, რაიმე შენიშვნა არ მოიძებნა.

ეკრის მეორე მოხსენება²³⁶ საქართველოს შესახებ აღნიშნავს, რომ პირველი მოხსენების გამოქვეყნების შემდეგ შეინიშნება წინსვლა მოხსენებაში გაშუქებულ ზოგიერთ სფეროში.

საქართველომ მოახდინა რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ბრძოლასთან დაკავშირებული რამდენიმე დოკუმენტის რატიფიცირება, მათ შორის, ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის ჩარჩო კონვენციისა. სისხლის სამართლის ახალი კანონის დებულებებით აიკრძალა რასობრივი დისკრიმინაცია და რასობრივი შუღლის გაღვივება.

აღსანიშნავია, რომ ამ მოხსენებაში თითქმის არაფერია ნათქვამი მიგრანტთა სტატუსის შესახებ. სრულად მოგვაქვს ეკრის კომენტარები და რეკომენდაცია ამ საკითხთან დაკავშირებით:

„ეკრის მიგრანტების შესახებ მხოლოდ მცირედი ინფორმაციის მოპოვება შეძლო მთავრობისგანაც და სხვა წყაროებიდანაც. მართლაც ისე ჩანს, რომ საქართველოში ძალიან ცოტა მიგრანტია თავშესაფრის მაძიებელთა და ლტოლვილთა გარდა [...]. დამატებით, მოქალაქეობის არმქონე პირები

²³⁵ Ibid.

²³⁶ ECRI's Second report on Georgia, adopted on 30 June, 2006

საქართველოში რჩებიან ძალიან ცოტა ხანს, რადგან ისინი, უმეტეს შემთხვევაში, გეგმავენ მალევე შეიცვალონ ადგილსამყოფელი. უტყუარი ინფორმაციის ნაკლებობის გამო, ძნელია საქართველოში მიგრანტების მდგომარეობის განხილვა უფრო დეტალურად.

რეკომენდაციები:

ეკრი რეკომენდაციას უწევს საქართველოს ხელისუფლებას, რათა მან გულდასმით შეისწავლოს საქართველოში დროებით ან მუდმივად მცხოვრები [საქართველოს] მოქალაქეობის არმქონე პირების მდგომარეობა და დაუყოვნებლივ მოახდინოს რეაგირება ამ პირების მიმართ შეუწყნარებლობისა და რასობრივი დისკრიმინაციის ნებისმიერ გამოვლინებაზე.²³⁷

თუ შევადარებთ, ამ მოკლე კომენტარს ლტოლვილთა და თავშესაფრის მაძიებელთა შესახებ არსებულ მრავალ კრიტიკულ კომენტარს, რაც ძირითადად ეხება ამ კატეგორიის პირთა მიმართ დისკრიმინაციულ, ქსენოფობიურ და მრავალ სხვა სახის ფაქტების გამოვლინებას, ცხადია, რომ მონიტორინგის პერიოდში, მიგრანტთა საკითხი ჯერ კიდევ არ დგას მწვავედ; თუმცა, ეს მოვლენა შეიძლება აიხსნას მიგრანტებთან დაკავშირებული ინფორმაციის სიმწირით. როგორც ჩანს, სახელმწიფო იმ პერიოდში ჯერ ვერ აცნობიერებდა იმ გამოწვევას, რომელიც სულ მოკლე ხანში უნდა აღმოცენებულიყო.

როგორი გასაკვირიც არ უნდა იყოს, მესამე მოხსენებაში ვერ ვპოულობთ მიგრაციის მართვის რაიმე ასპექტს. შთაბეჭდილება ისეთი იქმნება, თითქოს საქართველოში მიგრანტთა პრობლემა სრულად გადაწყვეტილია, რაც ეწინააღმდეგება სინამდვილეს, რადგანაც სწორედ ამ პერიოდში, საქართველო იწყებს აქტიურ საკანონმდებლო საქმიანობას მიგრანტთა მდგომარეობის რეგულირებისათვის.

თავის ნაშრომებში, რომელიც მიძღვნილია საქართველოში მიგრაციის პრობლემებისადმი²³⁸, რ. ტუმური აღნიშნავს, რომ უკანასკნელ დრომდე საქართველოში არ არსებობდა მიგრაციის პოლიტიკის შესახებ დოკუმენტები.

²³⁷ Ibid. par. 43-44

²³⁸ R. Tushuri, Georgia and Migration (Policy Analysis), Tbilisi, 2013 - http://old.gyla.ge/uploads/publications/2013/Georgia_and_migration_policy_analysis_2013.pdf (1.10.2015)

2003-2013 წლებში საქართველოში არ არსებობდა დოკუმენტი, რომელიც ასახავდა მიგრანტების მიმართ ამსახველ პოლიტიკას, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფო ხედვას და მიზნებს, საქართველოში მიგრაციის მართვისა და რეგულაციის შესახებ.

მიგრაციის პოლიტიკის კონცეფცია, რომელიც დამტკიცებული იყო პრეზიდენტის ბრძანებით N673, დათარიღებული 1997 წლის 17 ნოემბრით, დღემდე, ფორმალურად ძალაშია, თუმცა დოკუმენტი არასოდეს ყოფილა გამოყენებული, არც რაიმე სამოქმედო გეგმა ყოფილა შემუშავებული.²³⁹

2013 წლის მარტი შეიძლება ჩაითვალოს გადამწყვეტ მომენტად საქართველოში, მიგრაციის პოლიტიკის სფეროში. სახელმწიფომ მიიღო დოკუმენტი, რომელიც შეიცავდა საქართველოში მიგრაციის სტრატეგიის 2013-2015 წლების სამოქმედო გეგმას. აღნიშნული დოკუმენტის ინიციატორი იყო ჯერ კიდევ 2010 წელს შექმნილი სახელმწიფო კომისია მიგრაციის საკითხებზე. ეს დოკუმენტი ატარებს დეკლარატიულ ხასიათს და მოიაზრებს დასახული მიზნებისა და პრინციპების რეალიზაციას²⁴⁰.

მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია შეიქმნა 2010 წლის 13 ოქტომბერს, საქართველოს მთავრობის N314-ე დადგენილების საფუძველზე. იგი არის მთავრობის სათათბირო ორგანო, რომელიც მსჯელობს და გადაწყვეტილებებს იღებს მიგრაციის მართვასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა აქტუალურ საკითხზე. კომისიას, რომელიც აერთიანებს 13 სახელმწიფო უწყებას*, თავმჯდომარეობს იუსტიციის მინისტრი, ხოლო თანათავმჯდომარეა შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე.

კომისია²⁴¹, თავისი არსებობის მანძილზე იქცა მიგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების განხილვის მთავარ პლატფორმად და სხვადასხვა უწყებაში გადანაწილებული კომპეტენციების კოორდინირების ეფექტიან ინსტრუმენტად. ამ მიზნით, კომისიას ანალიტიკურსა და ადმინისტრაციულ

R. Tushuri, Georgia and Migration (Legislation Analysis), *Tbilisi, 2013* - http://old.gyla.ge/uploads/publications/2013/Georgia_and_migration_legislative_analysis_2013.pdf (1.10.2015)

²³⁹ R. Tushuri, Georgia and Migration (Legislation Analysis), *Tbilisi, 2013*, p.5

²⁴⁰ R. Tushuri, Georgia and Migration (Policy Analysis), *Tbilisi, 2013*, p.6

²⁴¹ მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია მჭიდროდ თანამშრომლობს ივანე ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტთან და მათ შორის 2014 წლის 26 აპრილს გაფორმებულია ურთიერთგაგების მემორანდუმი მიგრაციის სფეროში კვლევისა და სტაჟირების საკითხებში თანამშრომლობისა და განვითარების შესახებ.

მხარდაჭერას უწევს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი ს.ს.ი.პ. სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოში ევროკავშირის რეკომენდაციითა და მხარდაჭერით მოქმედი სამდივნო.

მესამე მოხსენებაზე როდესაც ვიწყებთ საუბარს, საჭიროა, უფრო ვრცლად და დეტალურად განვიხილოთ ის, რადგანაც შემდეგი მოხსენება (რომელიც უახლოეს მომავალში უნდა იქნეს მიღებული) კვალდაკვალ განიხილავს ამ მოხსენების რეკომენდაციებს.

დავიწყოთ იმით, რომ მოხსენება თავის შემაჯამებელ დასკვნაში აღნიშნავს 2007 წლის 13 თებერვალს გამოქვეყნებულ საქართველოს შესახებ მეორე მოხსენების შედეგად წინ გადადგმულ ნაბიჯებს.

საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2009 წლის 8 მაისის N348 განკარგულების ძალით ამოქმედდა შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის ეროვნული კონცეფცია და მისი სამოქმედო გეგმა. მათი მიზნებია:

- საქართველოში ტოლერანტობისა და ურთიერთპატივისცემის გარემოს შექმნა;
- ყველა მოქალაქისათვის თანაბარი შესაძლებლობების შექმნის ხელშეწყობა;
- ცხოვრების ყველა სფეროში ეთნიკურ უმცირესობათა ეფექტიანი მონაწილეობის უზრუნველყოფა და მათი კულტურისა და თვითმყოფადობის განვითარებისა და შენარჩუნებისათვის აუცილებელი პირობების შექმნა.

მოხსენებაში აღნიშნულია საქართველოს ომბუდსმენის (სახალხო დამცველი) მნიშვნელობაზე. ის უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს საქართველოში უმცირესობათა, განსაკუთრებით კი ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობათა, უფლებების დაცვის საქმეში. იგი, ასევე აქტიურად არის ჩართული დისკრიმინაციასთან ბრძოლის საქმეში. აღნიშნულ საქმიანობას, ომბუდსმენი ახორციელებს მის სამსახურთან არსებული ტოლერანტობის ცენტრის, აგრეთვე ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭოსა და რელიგიათა საბჭოს საქმიანობის ფარგლებში. თავის რეკომენდაციაში ძალიან მკაფიოდ გამოხატავს ომბუდსმენისა და მასთან არსებულ ერთეულებზე:

„რასიზმისა და რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლაში სახალხო დამცველის საკვანძო როლის გათვალისწინებით, ეკრი

ურჩევს საქართველოს ხელისუფლებას, კვლავაც განაგრძოს ამ ინსტიტუტის მხარდაჭედა. განსაკუთრებული ყურადღებით მოეკიდონ სახალხო დამცველის კონსულტაციებს, ისევე, როგორც მისი ეგიდით მომუშავე ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭოს კონსულტაციებს, სრულად ითანამშრომლონ მასთან და გაითვალისწინონ მისი რეკომენდაციები.²⁴²

თუმცა, იქვე დაჟინებით მოუწოდებს საქართველოს ხელისუფლებას, რომ უახლოეს მომავალში დაარსოს დამოუკიდებელი სპეციალიზირებული ორგანო, რასიზმისა და რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ საბრძოლველად. აღნიშნული ორგანო საქართველოს მოიყვანს შესაბამისობაში ეკრის ზოგადი პოლიტიკის N2 რეკომენდაციასთან „ეროვნულ დონეზე რასიზმის, ქსენოფობიის, ანტისემიტიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ბრძოლის სპეციალიზებული ორგანოს შესახებ“, და აგრეთვე, ეკრის ზოგადი პოლიტიკის N7 რეკომენდაციასთან „რასიზმისა და რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული კანონმდებლობის შესახებ“.

ეკრი მიუთითებს, საქართველოს ხელისუფლების პოლიტიკაზე რელიგიურ უმცირესობებთან დაკავშირებით და მის ძალისხმევაზე, რომ წინ აღუდგეს რელიგიური შეუწყნარებლობის გამოვლენას და წარმართოს დიალოგი რელიგიურ უმცირესობებთან.

დადებითად არის შესაფესბული ხელისუფლების მხრიდან გადადგმული ნაბიჯები ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებისათვის ქართული ენის სწავლების კუთხით, და ზოგადად, ეთნიკურ უმცირესობათა ინტეგრაციის მიზნით, გატარებულ ღონისძიებებზე, იმის გათვალისწინებით, რომ ეთნიკური უმცირესობები სერიოზულ პრობლემებს ხვდებიან საქართველოში განათლების სფეროში, ძირითადად, ქართული ენის ცოდნის დაბალი დონის გამო.

შემუშავებულია სახელმწიფო პროგრამები მოსწავლეთა შორის სხვა ეთნიკური და რელიგიური ჯგუფების შემწყნარებლობისა და ურთიერთპატივისცემის სწავლების მიზნით. კერძოდ, 2006 წელს ხელახლა შესწორდა რელიგიური საკითხების სწავლებასთან დაკავშირებული პროგრამა და ხელმძღვანელები, რათა მათ უფრო ზუსტად აესახათ რელიგიური და კულტურული მრავალფეროვნება.

²⁴² ECRI report on Georgia (fourth monitoring cycle), adopted on 28 April, 2010, par. 26

ლტოლვილებს გადაეცათ ცხოვრების უფლება და სამგზავრო საბუთები, რაც მათ საშუალებას მისცემს, იმგზავრონ საქართველოს გარეთაც. ბოლო წლებში გაუმჯობესდა ურთიერთობები პანკისში მცხოვრებ ჩეჩნეთიდან ლტოლვილებსა და ადგილობრივ სამართალდამცავებსა თუ ადგილობრივ მოსახლეობას შორის, ისევე, როგორც უსაფრთხოების ხარისხი.

საქართველოს ხელისუფლებამ განახორციელა არა ერთი უმნიშვნელოვანესი ღონისძიება, რათა გააუმჯობესოს ქვეყნის შიგნით იძულებით გადაადგილებულ პირთა მდგომარეობა. მათ შორის, აღსანიშნავია, სახელმწიფოს 2007 წლის სტრატეგია და 2009 წლის 28 მაისის სამოქმედო გეგმა, რომელთა სამიზნე ჯგუფია, როგორც 1990-იანი წლების დევნილები, ასევე - 2008 წლის შეიარაღებული კონფლიქტის შედეგად „ახალი“ დევნილები.

ნაბიჯები გადაიდგა იმის წასახალისებლადაც, რომ ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლები დასაქმდნენ პოლიციის ძალებში, განსაკუთრებით კი იმ რეგიონებში, სადაც ეს უმცირესობები დიდი რაოდენობით ცხოვრობენ, რათა გაიზარდოს ეთნიკური მრავალფეროვნება პოლიციაში.

ეკრი მიესალმება ამ პოზიტიურ ძვრებს საქართველოში. თუმცადა, მიღწეული წარმატებების მიუხედავად, ზოგიერთი საკითხი კვლავ შეშფოთებას იწვევს.

მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ ეთნიკურ უმცირესობათა დისკრიმინაციის არა ერთი ფაქტი გამოვლინდა დისკრიმინაციისა და სამართალწარმოების თვალსაზრისით, ამას არავითარი რეალური შედეგი არ მოჰყოლია. არ ჩანს ისეთი შემთხვევები, როცა ადამიანებმა მიიღეს კომპენსაცია სასამართლო ხელისუფლებისაგან, მათი უფლების შელახვის გამო, ან დაზარალებულნი რასობრივი დისკრიმინაციის ნიადაგზე.

ჯერ კიდევ არ არსებობს სპეციალური ორგანო, რომელიც წინ აღუდგება რასობრივ დისკრიმინაციას. მაგალითად, მოისმენს და განიხილავს საჩივრებს კერძო მხარეებს შორის რასობრივი დისკრიმინაციის შემთხვევებთან დაკავშირებით. შეწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კონცეფციის სამოქმედო გეგმა არ მოიცავს არანაირ პროექტს, რომლის მიზანიც იქნება რასობრივ დისკრიმინაციასთან მიმართებით დასახული მიზნების მიღწევა.

საქართველოს ხელისუფლებისათვის კვლავ გამოწვევად რჩება, რომ გააკეთოს ყველაფერი უმცირესობებში სახელმწიფო ენის ცოდნის გასაუმჯობესებლად, რათა გაუადვილოს მათ ქართულ საზოგადოებაში ინტეგრაცია. ამავე დროს, მისცეს მათ საშუალება, მიიღონ განათლება მათ მშობლიურ ენაზე.

მიუხედავად მიღებული ზომებისა, კვლავ ბევრი რჩება გასაკეთებელი იმის უზრუნველსაყოფად, რომ არ დაზარალდნენ ბავშვები ეთნიკურ უმცირესობათაგან და ჰქონდეთ მათ თანაბარი წვდომა უმაღლეს განათლებასა და დასაქამებაზე, ქართულენოვანი ბავშვების მსგავსად.

მოხსენებაში ყურადღება არის გამახვილებული სასწავლო პროგრამების რეფორმაზე, რომელიც ითვალისწინებს რელიგიური საკითხების სწავლებას. მისი მიზანია, რელიგიური და კულტურული მრავალფეროვნების უფრო მკაფიო გამოხატვა. ეკრიმ აღნიშნა ამ პროგრამის მნიშვნელობა და რომ აუცილებელია იმის მონიტორინგი, თუ როგორ იწერება ეს პროგრამა ყველა ქართულ სკოლაში, რათა ახალი მიდგომა სათანადოდ გაატაროს განათლების სისტემის მთელმა პერსონალმა, გამონაკლისის გარეშე.

არსებობს შემთხვევები, როცა მასწავლებლები და, მათი გამოისობით, მოსწავლეები ავიწროვებენ და ამცირებენ ბავშვებს, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან რელიგიურ უმრავლესობას.

ეს მოხსენება კვლავ აღნიშნავს ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების მიმართ სტერეოტიპების, აკვიატებული აზრებისა და არასწორი შეხედულებების არსებობის ფაქტებს. კერძოდ, ამ სტერეოტიპებს საქართველოში ახმოვანებენ პოლიტიკოსები და მედია, მათ შეხვდებით სკოლის სახელმძღვანელოებშიც. სხვა ჯგუფებიც, მაგალითად, ჩეჩნები, ზოგჯერ ხდებიან ამგვარი სტერეოტიპების მსხვერპლნი, რადგანაც მედია სივრცეში ასოცირდებიან დანაშაულსა და ტერორიზმთან. მოსახლეობის უმრავლესობა გულგრილი რჩება ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობათა პრობლემების მიმართ, მეტიც, არც კი იცნობენ მათ კულტურასა თუ ცხოვრების გარემოებებს.

ეკრი გამოხატავს მოსაზრებას, რომ არსებობს განცხადებები, რომელთა თანახმადაც, 2008 წლის აგვისტოს შეიარაღებული კონფლიქტის გამო, საქართველოში ზოგიერი ასპექტით გაუარესდა ვითარება საჯარო განხილვებში რასიზმის გამოხატვის თვალსაზრისით. თუმცა, ძალიან ძნელია არსებული მდგომარეობისა და მისი შესაძლო განვითარების შეფასება, რადგან არ არსებობს ამ საკითხის მრავალმხრივი კვლევა. ზოგადად, საზოგადოება ერთმანეთისაგან ანსხვავებს პოლიტიკურ ხელმძღვანელობასა და საქართველოში მცხოვრებ ცალკეულ ადამიანებს, თუმცა, ეს ვითარება შეიძლება მარტივად შეიცვალოს.

ეკრისტვის ცნობილი გახდა ისეთი პრობლემები, როგორცაა მოჭარბებული ნაციონალიზმი და ანტირუსული რიტორიკა, პროპაგანდის შემთხვევები, რომლის მიზანია რუსების, აფხაზებისა და ოსების მტრად შერაცხვა. ბოლო ხანს, როგორც ჩანს, გაუარესდა კლიმატი რელიგიურ უმცირესობათა და, განსაკუთრებით „არატრადიციულ“ უმცირესობათა აღქმის თვალსაზრისით, რასაც მივყავართ ამ ჯგუფების მიმართ რელიგიური შეუწყნარებლობის გამოვლენამდე.

აღნიშნული დებულება რადიკალურად ეწინააღმდეგება მისივე დასკვნებს, რომელიც მოცემულია მოხსენებაში და განსაკუთრებული აღფრთოვანებით საუბრობს²⁴³.

მონიტორინგის ჯგუფი აღნიშნავს, რომ ბოლო წლებში კვლავ ჩივიან რელიგიურ უმცირესობათა წარმომადგენლები, მათ მიმართ შევიწროებისა და სიტყვიერი თუ ფიზიკური შეურაცხყოფის ფაქტების არსებობის შესახებ. არის შემთხვევებიც, როცა იჭრებიან რელიგიურ უმცირესობათა მსახურების ან კერძო საკუთრების ადგილებზე. მართალია, ბოლო წლებში უფრო და უფრო იზრდება შემთხვევები, როცა სასამართლო რეაგირებს რელიგიური შეუწყნარებლობის გამოვლენის ფაქტებზე, მაგრამ ზოგჯერ კვლავ სასურველია, რომ პოლიციამ შესაბამისი რეაგირება მოახდინოს რელიგიური უმცირესობების გამოვლენის ფაქტებზე.

ეთნიკურ უმცირესობათა ინტეგრაციისათვის მთავარ დაბრკოლებად, ეკრი ქართული ენის არცოდნას მიიჩნევს და აღნიშნავს, რომ მას მასშტაბური ხასიათი აქვს (ქართული ენის არცოდნას ეროვნული უმცირესობების მიერ). სომხები, აზერბაიჯანელები და სხვა ეთნიკური უმცირესობები სამხრეთსა და სამხრეთ-აღმოსავლეთში კვლავ იზოლირებულნი არიან არა მხოლოდ ენობრივი ბარიერის გამო, არამედ იმიტომაც, რომ ვერ სარგებლობენ სათანადო ინფრასტრუქტურით, განსაკუთრებით, ტრანსპორტისა და კომუნიკაციის სფეროში.

კომისია აცხადებს, რომ მეტი ძალისხმევაა საჭირო იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ეთნიკური უმცირესობები შესაბამის დონეზე მონაწილეობდნენ ქვეყნის საზოგადოებრივ თუ პოლიტიკურ ცხოვრებაში. კერძოდ კი, სწავლების გასაუმჯობესებლად ზურაბ ჟვანიას სახელობის ადმინისტრირების სკოლაში, სადაც მომავალი საჯარო მოსამსახურეები სწავლობენ იმასაც, თუ როგორ იმუშაონ ეთნიკური უმცირესობებით მჭიდროდ დასახლებულ რეგიონებში.

²⁴³ ob. ECRI report on Georgia (fourth monitoring cycle), *adopted on 28 April, 2010*, par. 53

კომისია კვლავ საუბრობს უსახლკაროთა შესახებ კანონმდებლობის გადამოწმების საჭიროებაზე, რათა ის შესაბამისობაში მოვიდეს ამ სფეროში არსებულ საერთაშორისო სამართალსა და სტანდარტებთან. ჩეჩნეთიდან ლტოლვილებისათვის პანკისში საცხოვრებელი პირობები კვლავ უკიდურესად მძიმეა, რადგან რეგიონში ძალიან მცირეა შესაძლებლობები შემოსავლის მისაღებად.

მიუხედავად ხელისუფლების მხრიდან მიღებული ზომებისა, 1990 წლის კონფლიქტისა და 2008 წლის აგვისტოს ომის შედეგად ქვეყნის შიგნით იძულებით გადაადგილებული პირები კვლავ სერიოზულ სირთულეებს აწყდებიან ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში. კერძოდ, მათი საცხოვრებელი პირობები უმძიმესია სიღარიბის გამო. ამასთან, ისინი აწყდებიან სერიოზულ დაბრკოლებებს ინტეგრაციის სფეროში, რადგან იმ ადგილებში, სადაც ცხოვრობენ, არ არის სამუშაო ადგილები და შესაძლებლობები შემოსავლის მისაღებად.

ეკრი დაჟინებით აჩქარებს საქართველოს ხელისუფლებას, რომ განაგრძოს და განამტკიცოს ძალისხმევა ეთნიკურ უმცირესობათა მოსწავლეებისათვის ქართული ენის სწავლების საქმეში. კერძოდ, ამ მიზნით ეკრი იძლევა რეკომენდაციას, რომ მასწავლებლებმა, რომლებიც გადიან ტრენინგებს ქართულის, როგორც მეორე ენის სწავლებაში, იცოდნენ იმ ეთნიკური უმცირესობის ენა, რომელთა მოსწავლეებსაც უნდა ასწავლონ. ასევე, ყველა მოსწავლეს, ვისაც ეს სჭირდება, უფასოდ დაურიგდეს ქართულის, როგორც მეორე ენის, სახელმძღვანელო.

ეკრი ურჩევს საქართველოს ხელისუფლებას, რომ ქართულენოვან და არაქართულენოვან სკოლებს შორის დაამყაროს პარტნიორული ურთიერთობები, კერძოდ, სკოლებში სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლის რეგიონში, რათა ხელი შეუწყოს სხვადასხვა კულტურული და ენობრივი საფუძვლის მქონე მოსწავლეების დაახლოებას.

ეკრი ურჩევს საქართველოს ხელისუფლებას, რომ დააკვირდეს, თუ რა ვითარებაა პოლიტიკურ დისკურსებსა და მედიაში უმცირესობათა ჯგუფების, კერძოდ კი, ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობათა მიმართ სტერეოტიპების, აკვიატებული აზრებისა და მცდარი შეხედულებების გამოხატვის თვალსაზრისით.

ეკრი იძლევა რეკომენდაციას, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ იხმაროს ყველა ღონე (გამართოს ცოდნის ასამაღლებელი კამპნიები), რათა

გააუმჯობესოს ურთიერთშეთანხმების დონე, აღძრას ურთიერთნდობის გრძნობა სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფს შორის, გააღრმავოს ურთიერთგაგება მოსახლეობის უმრავლესობასა და მცირე ეთნიკურ ჯგუფებს შორის, რითაც ხელს შეუწყობს ტოლერანტულ და მშვიდობიან თანაარსებობას ქვეყანაში.

ეკრი აჩქარებს საქართველოს ხელისუფლებას, რომ განაგძოს და გააძლიეროს ძალისხმევა იმისათვის, რომ წინ აღუდგეს რელიგიური შეუწყნარებლობის გამოვლენას, რასაც მოჰყვება ხოლმე ფიზიკური ძალადობა და/ან საკუთრებაზე დავდასხმა.

განსაკუთრებულ ყურადღებას ეკრი უთმობს სიძულვილის ენას. თავის მეორე მოხსენებაში ეკრი აღნიშნავდა, რომ კვლავაც მნიშვნელოვანი იყო სტერეოტიპები და აკვიატებული შეხედულებები ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობათა წინააღმდეგ. ეკრი გამოხატავს წუხილს იმის გამო, რომ ამ მოხსენებაშიც აღნიშნავს საქართველოში სტერეოტიპების, აკვიატებული აზრებისა და მცდარი შეხედულებების გამოხატვის ფაქტებს ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების მიმართ, განსაკუთრებით, პოლიტიკოსების მხრიდან, მედიაში და სასკოლო სახელმძღვანელოებში. ამბობენ, მედიაში სტერეოტიპების მსხვერპლნი ხდებიან სხვა ჯგუფებიც, მაგალითად ჩეჩნები, რადგანაც უმთავრესად ასოცირდებიან დანაშაულსა და ტერორიზმთან.

მართალია, შესამჩნევია წინსვლა ეთნიკურ უმცირესობათა კულტურის პოპულარიზაციით თვალსაზრისით, როგორც ეს აღნიშნულია ქვემოთ, მაგრამ საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ მოსახლეობის უმრავლესობა რჩება გულგრილი პრობლემის მიმართ, მეტიც, არც კი იცნობენ ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობათა კულტურასა და ცხოვრების გარემოებებს.

აღსანიშნავია, ისიც, რომ ეკრი მიესალმება საქართველოს მხრიდან თითქმის ყველა საერთაშორისო დოკუმენტის ხელმოწერასა და რატიფიკაციას, მაგრამ განსაკუთრებით ამახვილებს ყურადღებას, სახელმწიფოს მხრიდან ისეთ ნეგატიურ მიდგომაზე, როგორც არის ხელისუფლების დამოკიდებულება ყველა მიგრანტი მუშისა და მათი ოჯახების წევრთა უფლებების შესახებ საერთაშორისო კონვენცია. მთავრობა ღიად აცხადებ, რომ:

„მათ არ გააჩნიათ არანაირი სურვილი [...] კონვენციის რატიფიცირება მოახდინონ უახლოეს მომავალში.“²⁴⁴

²⁴⁴ ECRI report on Georgia (fourth monitoring cycle), adopted on 28 April, 2010, par.3

ამასთან დაკავშირებით, გაუგებარია, რატომ არის, რომ მოხსენების ოფიციალური ქართული თარგმანი, სრულიად საწინააღმდეგო შინაარსის დებულებას შეიცავს. „თურმე“:

„ხელისუფლებამ აღნიშნა, რომ არაფერი აქვს საწინააღმდეგო ყველა მიგრანტი მუშისა და მათი ოჯახების წევრთა უფლებების შესახებ საერთაშორისო კონვენციის რატიფიცირებისა უახლოეს მომავალში.“²⁴⁵

როგორც ჩანს, ხელისუფლება მართლაც არ აპირებს აღნიშნული კონვენციის რატიფიცირებას, რადგანაც ის ითვალისწინებს მუშა მიგრანტების უფლებების დაცვის მონიტორინგის სპეციალური ორგანოს გათვალისწინებით მონიტორინგს.

აღსანიშნავია ისიც, რომ რ.ტუმურის კვლევაში „საქართველო და მიგრაცია (საკანონმდებლო ანალიზი)“ ხაზგასმულია ის ფაქტი, რომ საქართველოს კანონმდებლობა საერთოდ არ იცნობს ტერმინს „მუშა მიგრანტი“ (“migrant worker” or “labour migrant”), რომელიც საკანონმდებლო დონეზე მოითხოვს განმარტებებს. ასევე კვლევა იძლევა რეკომენდაციას, რომ ხელისუფლებამ მოახდინოს „მიგრანტი მუშის“ განმარტება და მისი სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა.²⁴⁶

ეკრი ფრიად შეშფოთებულია იმ მოხსენებების გამო, რომელთა თანახმადაც ვითარება საჯარო საუბრებში რასიზმის გამოვლენის თვალსაზრისით გაუარესებულია ზოგიერთ ასპექტში, მიმდინარე მოვლენების გამო. ამასთან, რთულია არსებული ვითარებისა და მისი შესაძლო განვითარების შეფასება, რამდენადაც არ არსებობს რაიმე დაწვრილებითი კვლევა ან გამოკითხვა ამ საკითხზე. ქვეყანაში ეკონომიკური და ფინანსური კრიზისია, რუსეთის ფედერაციასთან პოლიტიკური უთანხმოებაა, ორი რეგიონი ქვეყანას მოწყვეტილია, სადაც ისეთი დამაბულობა შეიქმნა, რომ იგი ხუთდღიან შეიარაღებულ კონფლიქტში გადაიზარდა 2008 წლის აგვისტოში, რასაც საქართველოს ტერიტორიის ზოგიერთი ნაწილის ოკუპაცია მოჰყვა. ზოგიერთი კომენტატორი წამოჭრის მოჭარბებული ნაციონალიზმისა და ანტირუსული რიტორიკის პრობლემას, რაც თავს იჩენს პოლიტიკოსთა გამოსვლებში.

²⁴⁵ ევროპული კომისია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის შესახებ, მოხსენება საქართველოს შესახებ (მონიტორინგის მეოთხე ცილი) CRI(2010)17, მიღებულია 28 აპრილი, 2010, პარ. 3

²⁴⁶ R. Tushuri, Georgia and Migration (Legislation Analysis), Tbilisi, 2013, p.77-78

ზოგჯერ პროპაგანდის სამიზნე არიან რუსები, აფხაზები და ოსები, რომლებსაც „მტრებად“ ხატავენ. ზოგიერთი პოლიტიკოსი ან მედია ეთნიკურ უმცირესობებს აღწერენ, როგორც „უსაფრთხოების შესაძლო საფრთხეს“. ეკრის აღელვებს ეთნიკური დამაბულობის მოსალოდნელი ესკალაცია, თუ გაგრძელდება აღნიშნული აგრესიული ტონი, შესამჩნევი ზოგიერთი პოლიტიკოსის გამოსვლებსა და მედიაში. ამდენად, არსებითია, რომ ხელისუფლებამ დაიკავოს მყარი პოზიცია ნებისმიერი მცდელობისადმი, გაარღვიოს რასისტული, ქსენოფობიური ან შეუწყნარებლობის სხვა ფორმები საარჩევნო ქულებისათვის.

სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფს შორის, ჯერ კიდევ 2008 წლის აგვისტოს კონფლიქტამდე, იყო გარკვეული უნდობლობა, რასაც აღნიშნავდა კიდევ ეკრის მის წინა მოხსენებაში. მნიშვნელოვნად იმატა ბოლო თვეებში საფრთხის შემცველი ეჭვები. მაგალთად, მოსახლეობის უმრავლესობაში ჩნდება გარკვეული ეჭვი ეთნიკური უმცირესობების მიმართ, რომლებიც ითხოვენ თავიანთ უფლებებს, რადგან ზოგიერთს, მოსახლეობის უმრავლესობიდან, რჩება შთაბეჭდილება, რომ ეს უმცირესობები არ არიან ლოიალური სახელმწიფოს მიმართ და ამგვარი მოთხოვნები შეიძლება გადაიქცეს სეპარატისტულ მოძრაობად. ზოგიერთი კომენტატორი ხაზს უსვამს, რომ ბოლო დროს გაუარესდა კლიმატი რელიგიურ უმცირესობებზე, კერძოდ კი, „არატრადიციულ უმცირესობებზე“ შეხედულებების თვალსაზრისითაც და ამას, როგორც ამბობენ, მივყავართ ამ ჯგუფების მიმართ შეუწყნარებლობის გამოვლენამდე.

ამ კონტექსტში, ეკრი დარწმუნებულია, რომ აუცილებელია საშუალებების გამოძებნა, რომელთა გამოყენებაც შესაძლებელი იქნება რასიზმისა და შეუწყნარებლობასთან საბრძოლველად პოლიტიკოსთა გამოსვლებსა და მედია საშუალებებში. ამ მოხსენების სხვა ნაწილში ეკრი განიხილავს სისხლის სამართლის კოდექსის იმ დებულებებს, რომლებიც კრძალავს რასობრივი შუღლის გაღვივებას. მსგავს დებულებებს ვხვდებით კანონში მაუწყებლობის შესახებ.

მაუწყებლობის ეთიკის კოდექსი, მიღებული 2009 წელს, ასევე შეიცავს სიმულვილის გამოხატვის ამკრძალავ დებულებებს და მაუწყებლები ვალდებული არიან შექმნან სააპელაციო ორგანოები, რომლებიც მიიღებენ საზოგადოების საჩივრებს და ამ სფეროში მიიღებენ გადაწყვეტილებებს, რომელთა შესრულებაც სავალდებულო იქნება. თუმცა კომისია გამოხატავს ეჭვს, რომ ეს დებულებები ჯერ კიდევ არ გამოიყენება. ზოგიერთი

კომენტატორი კი მიიჩნევს, რომ ამ დებულებათა დანერგვისათვის შემოღებული მექანიზმები არაეფექტიანია და დახვეწას საჭიროებს.

პოლიტიკური დამაბულობისა და კონფლიქტების ხანაში, ეკრის ღრმა რწმენით, საკმარისი არ არის რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ბრძოლა. ასევე არსებითია სხვადასხვა ჯგუფს შორის ყოველმხრივი ურთიერთგაგებისა და მშვიდობიანი თაარსებობის ხელშეწყობა. პოლიტიკოსებს, მედია საშუალებებს, საქართველოს ხელისუფლებას და საქართველოს საზოგადოებას, როგორც ერთ მთლიანობას, მნიშვნელოვანი როლი აკისრიათ ამ თვალსაზრისით.

ეკრი კმაყოფილებით აღნიშნავს, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ მიიღო ეროვნული კონცეფცია შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის შესახებ, რომელიც ითვალისწინებს მთელ რიგ ღონისძიებებს ქართულ საზოგადოებაში ეთნიკური უმცირესობების მიმართ შემწყნარებლობის ხელშესაწყობად. თუმცა, ეკრი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ შემწყნარებლობის ამგვარი ხელშეწყობით უნდა ისარგებლონ საქართველოში მცხოვრებმა უმცირესობათა სხვა ჯგუფებმაც, ვთქვათ, რელიგიურმა უმცირესობებმა.

საქართველოს ხელისუფლებამ მიაღწია გარკვეულ წარმატებას ეთნიკურ უმცირესობათა კულტურის, ისტორიისა და პრობლემების საზოგადოებრივ მედიაში გაშუქების საკითხში. მაგალითად, კანონი მაუწყებლობის შესახებ მოითხოვს, რომ საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა მის პროგრამებში ასახოს ეთნიკური, კულტურული, ლინგვისტური და რელიგიური მრავალფეროვნება, გაუშვას საეთერო პროგრამები ქვეყანაში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობების ენებზე. საზოგადოებრივი რადიო ამზადებს პროგრამას „ჩვენი საქართველო“, რომელიც აშუქებს ეთნიკური და რელიგიური მრავალფეროვნების საკითხებს. ზემოთ ნახსენები მაუწყებელთა ეთიკის კოდექსი შეიცავს მთელ რიგ დებულებებს მრავალფეროვნების პატივისცემისა და შემწყნარებლობის ხელშეწყობის საკითხებზე.

ეკრი იძლევა რეკომენდაციას, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ მონიტორინგი გაუწიოს ეთნიკური უმცირესობების მიმართ, კერძოდ, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების მიმართ, სტერეოტიპების, აკვიატებული შეხედულებებისა და მცდარი დამოკიდებულებების გამოვლენას პოლიტიკურ დისკუსიებსა და მედიაში. ეკრი რეკომენდაციას უწევს საქართველოს ხელისუფლებას, რომ განახორციელოს ყველა სვლა, მაგალითად, გამართოს ცნობიერების ასამაღლებელი კამპანიები, იმისათვის

რომ სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფს შორის გააუმჯობესოს ურთიერთშეთანხმებულობა, აღძრას ურთიერთნდობის გრძნობა და გააღვივოს ურთიერთგაგება მოსახლეობის უმრავლესობასა და უმცირესობათა ჯგუფებს შორის. ამით ხელს შეუწყობს შემწყნარებლობას და მშვიდობიან თანაარსებობას ქვეყანაში.

მესამე მოხსენებაში, რომელიც საკმაოდ იხილავს ქსენოფობიის პრობლემებს, რომლის ობიექტი, როგორც წესი ეროვნული და რელიგიური უმცირესობები არიან, დიდი ადგილი უჭირავს 2008 წლის აგვისტოს ომით გამოწვეულ რუსეთის ფედერაციის და სეპარატისტული რეჟიმების ქართველთა მიმართ ადამიანის უფლებათა უხეშ დარღვევებს, მათ შორის კაცობრიობის წინააღმდეგ ჩადენილი ფაქტების კრიტიკულ განხილვას.

ეს მით უმეტეს საგულისხმოა, რომ ტრადიციულად ეკრი იხილავს რა საქართველოს კონტროლის გარეთ, ოკუპირებული ტერიტორიების საკითხს, აღნიშნავს ამ ტერიტორიაზე მის კომპეტენციაში შემავალი პრობლემების შემოწმების შეუძლებლობას. ამჯერად კი ეკრიმ საჭიროდ ჩათვალა უფრო ღრმად განეხილა აგვისტოს ომის შემდგომ შექმნილი ვითარების შედეგები. მოგვყავს ეს ადგილები სრულად, რადგანაც ჩვენი აზრით, ეკრის აღნიშნული მოაზრებები მეტად მნიშვნელოვანია აგვისტოს ომის დროს დატრიალებული ტრაგედიის სწორი აღქმისათვის და განსაკუთრებით, ტოლერანტობის ის მაღალი დონე, რომელიც ქართველ ხალხს ყოველთვის ახასიათებდა და ახასიათებს (სამწუხაროდ, ქსენოფობიისა და შეუწყნარებლობის დონე დღეს სერიოზულად იწევს ზევით):

1. „ეკრის სსურს ხაზი გაუსვას იმას, რომ ბევრი წყაროს მიხედვით, საქართველოს მოსახლეობაში შემწყნარებლობის დონე, ეთნიკური რუსებისა და ოსების, ასევე სხვა ეთნიკური უმცირესობების პატივისცემით, მაღალი რჩება 2008 წლის აგვისტოს კონფლიქტის შემდეგაც კი. ხელისუფლებამ აღნიშნა, რომ მუდმივად ხაზს უსვამს, რომ საჭიროა თავიდან აიცილოს ეთნიკური რუსებისა და სხვა ეთნიკური უმცირესობების გამორჩევა და სტიგმატიზაცია არსებულ კონტექსტში და როგორი მნიშვნელოვანია, რომ გაიმიჯნოს ერთმანეთისაგან რეგიონში არსებული პოლიტიკური ვითარება და ინტერ-ეთნიკური ურთიერთობები საქართველოში. აღნიშნულ გზავნილს, როგორც ჩანს, საზოგადოება კარგად იღებს. ზოგადად რომ ვთქვათ, როგორც ჩანს, საქართველოში საზოგადოებრივი აზრი განასხვავებს განხეთქილებას პოლიტიკურ დონეზე და ინტერ-ეთნიკურ

ურთიერთობებს. ამდენად, ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლები, მათ შორის ეთნიკური რუსები და ეთნიკური ოსები არ უჩივიან დისკრიმინაციის რაიმე ფორმის გამოვლენას, ან მოსახლეობის უმრავლესობის მხრიდან სიძულვილის გამოხატვას. ამასთან, ოსების ზოგიერთმა წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ 2008 წლის აგვისტოს კონფლიქტისა და შემდგომი მოვლენების გამო, ზოგადად, არსებობს შიშისა და დაუცველობის შეგრძნება.²⁴⁷

2. ეკრი აკრიტიკებს სეპარატისტულ ხელისუფლებასა და რუსეთის ფედერაციის ხელისუფლებას რეგიონში ადამიანის უფლებათა დარღვევათა გამო²⁴⁸.
3. აღსანიშნავია ისიც, რომ ეკრის მოხსენებაში, ისევე როგორც წინა მოხსენებებში აღნიშნულია, რომ ეკრის არ აქვს წვდომა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, ის მაინც ეხება და გმობს აფხაზეთში და ცხინვალის რეგიონში ადამიანის უფლებათა უხეში დარღვევის ფაქტებს. უფრო მეტიც ეკრი გმობს ეთნიკურ წმენდას, რომელსაც მოჰყვა ეთნიკურ ქართველთა გაძევება ოკუპირებული ცხინვალის რეგიონიდან. ეს არის პირველი შემთხვევა, როდესაც ტერმინი „ეთნიკური წმენდა“ გამოიყენა ეკრიმ ამ ტიპის მოხსენებაში:

„1990-იანი წლებისა და 2008 წლის კონფლიქტის გამო, ამჟამად საქართველო ვერ ახორციელებს რეალურ და ეფექტიან კონტროლს მისი ტერიტორიის გარკვეულ ნაწილზე. მართალია, ეკრის ჰქონდა საშუალება, ეს საკითხი განეხილა საქართველოს ხელისუფლების კომპეტენტურ ორგანოებთან და გაცნობოდა სახელმწიფო სტრატეგიას ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ („ჩართულობა თანამშრომლობის მხრივ“), არსებულმა ვითარებამ არ მისცა საშუალება ეკრის, რომ შეესწავლა მოსახლეობის მდგომარეობა საქართველოს ტერიტორიის იმ ნაწილში, რომელსაც ქვეყნის ხელისუფლება დღეს ვერ აკონტროლებს. ეკრი იმედოვნებს, რომ კონსტრუქციულ დიალოგს, შესაბამის ეროვნულ და საერთაშორისო მხარეებს შორის, მოჰყვება კონფლიქტის მშვიდობიანი და საიმედო გადაწყვეტა. თავის მისიის კვალად, ეკრი გამოხატავს ღრმა მწუხარებას იმ ინფორმაციის გამო, რომ ეთნიკური წმენდა განხორციელდა ეთნიკური ქართველების მიმართ სამხრეთ ოსეთში,

²⁴⁷ ECRI report on Georgia (fourth monitoring cycle), adopted on 28 April, 2010, par. 53

²⁴⁸ Ibid. par 84

2008 წლის აგვისტოს კონფლიქტის კონტექსტში. მეტიც, ეკრის სსურს გამოთქვას ღრმა წუხილი იმ ინფორმაციის გამოც, რომ აფხაზეთის რეგიონში, გალში მცხოვრები ეთნიკური ქართველები აწყდებიან სერიოზულ აკრძალვებს, რომ მიიღონ განათლება მათ მშობლიურ ენაზე.²⁴⁹

ეს ამონარიდი მოწმობს, ეკრის მაღალ პროფესიონალიზმს და დამოუკიდებლობას მის კომპეტენციაში შემავალი საკითხების ანალიზისას, მიუხედავად იმისა, რომელ ქვეყანას, დიდსა თუ პატარას, ედება ბრალი ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის დარღვევაში. მაგრამ ყველაზე მკაფიო მაგალითია ის მოვლენები, რომლებიც ქართველ მიგრანტთა რუსეთის ფედერაციიდან გამოძევების პროცესს ეხება, რომელიც განხილული გვაქვს წინა თავებში.

ამ საკითხთან დაკავშირებით ყველაფერი ეს დაწვრილებით აისახა Human Rights Watch-ის სპეციალურ მოხსენებაში²⁵⁰. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პუბლიკაცია მოიცავს 90 გვერდს, დანართის სახით მას თან ახლავს რუსეთის ფედერაციის სამინისტროებისა და პოლიციის ბრძანებებისა და სხვა დოკუმენტების ასლები და თარგმანები აღნიშნულ საქმესთან დაკავშირებით.

დადგა საკითხი, როგორ უნდა ემოქმედა ეკრის ამ სიტუაციაში, როდესაც რუსეთის ფედერაციის ორგანოების მართლსაწინააღმდეგო ქმედების მსხვერპლნი ეთნიკურად ქართველები იყვნენ, რომელთა უმრავლესობა მიგრანტი იყო.

მოუხედავად ევროპის საბჭოში ჩამოყალიბებული „ცხელ კვალზე რეაგირების“ მიმართ უარყოფითი პოზიციისა, ეკრიმ შესაძლებლად მიიჩნია გამოხმაურებოდა იმ ბარბაროსულ მოქმედებებს, რომელსაც ჰქონდა ადგილი რუსეთის ფედერაციაში.

2006 წლის 15 დეკემბერს ეკრის 41-ე პლენარულ სხდომაზე მიღებულ იქნა ევროპის საბჭოს ისტორიაში პირველი „განცხადება“, რომელიც ადანაშაულებდა რუსეთის ფედერაციას ეთნიკურ ქართველთა მასობრივ

²⁴⁹ Ibid. par 93

²⁵⁰ Human Rights Watch, Singled Out, Russia's Detention and Expulsion of Georgians, Vol.19, No 5 (D), October, 2007,

კიდევ უფრო დაწვრილებით, ბევრი დამატებითი მასალა მითითებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოში განხილულ საქმეში: ECtHR, CASE OF GEORGIA v. RUSSIA, Strasbourg, 3 July 2014

დეპორტაციაში, რაც უხეშად არღვევდა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციას.

იმის გამო, რომ ეს განცხადება ნაკლებად არის ცნობილი ქართული საზოგადოებისათვის, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია სრულად მოვიყვანოთ ამ განცხადების ტექსტი:

„ევროპის საბჭოს რასიზმისა და შეუწყნარებლობის შესახებ ევროპული კომისიის 46 წევრ-ქვეყანაში რასიზმისა და რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ მინიჭებული მანდატით, გამოხატავს ღრმა შეშფოთებას უკანასკნელ მოვლენებზე, რომლებმაც ასახვა ჰპოვა ეთნიკურად ქართველ რუსეთის მოქალაქეებზე და რუსეთის ფედერაციაში მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეებზე.

ეს მოვლენები, რომლებსაც ხშირ შემთხვევაში დანაშაულის დონისა და არალეგალური მიგრაციის შემცირების საბაზით ანხორციელებდნენ, შეიცავდა ისეთ ქმედებებს, როგორცაა დაკავება, დეპორტაცია, ზოგიერთ შემთხვევაში ფატალური შედეგებით და ძალადობის განსაკუთრებული შემთხვევებით. ეკრი ამ მოვლენების გამო, გამოხატავს ღრმა სინანულს იმ ზომების გამო, რომელსაც ახორციელებს ზოგიერთი საჯარო ორგანო სპეციალურად გარკვეული ეთნიკური ჯგუფის მიმართ.

ეყრდნობა რა რეკომენდაციებს, რომლებსაც შეიცავს რუსეთის ფედერაციის შესახებ მესამე მოხსენება, გამოქვეყნებული 2006 წლის 16 მაისს, ეკრი ხაზს უსვამს აუცილებლობას, რათა რუსეთის ფედერაციის ხელისუფლების ორგანოებმა საქმით დაამტკიცონ, რომ ეთნიკური ქართველების, ისევე როგორც ყველა სხვა უმცირესობათა ჯგუფის მიმართ რუსეთის ფედერაციის ტერიტორიაზე, ევროპის საბჭოს სტანდარტებში ასახული კანონის უზენაესობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპები მკაცრად დაცულია.“

ყურადღებას იპყობს განცხადების მრისხანე ტონი და კრიტიკის მაღალი ხარისხი - კომისია დეტალურად აღწერს რუსეთის ფედერაციის ხელისუფლების სამართალდამცავი ორგანოების (მილიცია, პროკურატურა, სასამართლო) მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებს.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ეს განცხადება ასევე გამოქვეყნდა ევროპის საბჭოს ვებ-გვერდზე²⁵¹ 2006 წლის 18 დეკემბერს, რაც იმ დროისათვის და შემდგომაც უნიკალური მოვლენა იყო. მსგავსი რეაქცია ევროპის საბჭოს მხრიდან, არ მოჰყოლია ეკრის არც ერთ განცხადებასა თუ დეკლარაციას.

თუ შევადარებთ ეკრისა და სერდის პოზიციებს ერთი და იგივე მოვლენის მიმართ, აშკარად დავინახავთ ეკრის პრინციპულ პოზიციას ზესახელმწიფოს საქციელის მიმართ, მაშინ როდესაც სერდი აშკარად ცდილობს ჩაანაცვლოს მოსკოვის ბარბაროსული ქმედებების კრიტიკას მოკრძალებული რჩევის ტონით, ისიც მოვლენებიდან რამდენიმე წლის შემდეგ.²⁵²

2007 წლის 23 მარტს საქართველომ მიმართა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს თხოვნით, მიეღო წარმოებაში რუსეთის ფედერაციის ხელისუფლების მხრიდან ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის და თვით რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციისა და სხვა შიდა საკანონმდებლო აქტების დარღვევა და დაეკისრა რუსეთის ფედერაციისთვის დაზარალებული პირებისათვის კომპენსაციის გადახდა²⁵³.

სასამართლომ მიიღო საქმე Georgia vs Russia განსახილველად, ხოლო ამომწურავი განხილვის შემდეგ, რომელიც თითქმის 10 წელს გაგრძელდა, მიიღო განჩინება, რომლითაც სცნო საქართველოს საჩივარი დასაბუთებულად და უარყო რუსეთის ფედერაციის მცდელობა „ჩაეყარა ყველა ქართველი არალეგალური მიგრანტების კალათაში, რომლის წინააღმდეგ ნებისმიერი იძულებითი ზომები მისაღები იყო“.

საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ პირველად ეკრის ისტორიაში, სწორედ მისი განცხადება დაედო ერთ-ერთ საფუძვლად სასამართლოს გადაწყვეტილებას, რომელიც საქართველომ წარადგინა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ.²⁵⁴

ამგვარად, ეკრის მიერ „სწრაფი რეაგირების“ კვალობაზე მიღებული განცხადება არ დარჩენილა ფარატინა ქალაქად, მიუხედავად დამნაშავე სახელმწიფოს მიერ ყველა სახის მცდელობისა არ დაეშვა ჯერ საქმის

²⁵¹ Statement of the European Commission against Racism and Intolerance on recent events affecting persons of Georgian origin in the Russian Federation, *adopted on 15 December 2006 at ECRI's 41st plenary meeting* <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1074551&Site=COE>

²⁵² იბ. ნაშრომის გვ. 24-30

²⁵³ ECtHR, CASE OF GEORGIA v. RUSSIA (I) (*Application no. 13255/07*)

²⁵⁴ Ibid.

განხილვის დაწყება, და მას შემდეგ რაც პირველ მიზანს ვერ მიაღწია - მისი სახელისუფლებო ორგანოების წარმომადგენელთა ქმედებები მართლზომიერ ქმედებად წარმოჩენა.

2015 წლის 2 ივლისს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ, 2006 წლის შემოდგომაზე, რუსეთის ფედერაციიდან კოლექტიურად გამოძევებული ქართველების დარღვეული უფლებების აღდგენის მიზნით, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში საქართველოს პოზიციის ამსახველი დოკუმენტი წარადგინა და კომპენსაცია მოითხოვა.

მითითებული დოკუმენტი ეფუძნება 2014 წლის 3 ივლისს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ საქმეზე – „საქართველო რუსეთის წინააღმდეგ“ – გამოტანილ გადაწყვეტილებას, რომლითაც ქართველების უფლებების დარღვევის არაერთი ფაქტი დადგინდა.

აღნიშნული გადაწყვეტილებით სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ 2006 წლის შემოდგომაზე რუსეთის ფედერაციაში ადგილი ჰქონდა ადმინისტრაციულ პრაქტიკას, რის შედეგადაც რუსეთის ფედერაციიდან გამოაძევეს 4,634 ქართველი, რითაც მათ მიმართ დაირღვა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მეოთხე ოქმის მე-4 მუხლი. სასამართლომ, ასევე, მიუთითა, რომ 2,380 ქართველი იყო უკანონოდ დაკავებული რუსეთის ფედერაციაში და გამოძევებული ევროპული კონვენციის მე-3 და მე-5(1),(4) მუხლების დარღვევით, ხოლო დაკავებულებიდან სამი ქართველი დაიღუპა პატიმრობისას. სასამართლომ, ასევე, მიიჩნია, რომ ზემოაღნიშნული უფლებების დარღვევის მსხვერპლთათვის არ იყო ხელმისაწვდომი სამართლებრივი დაცვის ქმედითი საშუალებები, რამაც გამოიწვია კონვენციის მე-13 მუხლის დარღვევა მე-3, მე-5 (1), (4) მუხლებთან და მეოთხე ოქმის მე-4 მუხლთან ერთობლიობაში.

აღნიშნული დარღვევების დადგენით რუსეთის ფედერაციას წარმოეშვა სამართლებრივი ვალდებულება, საქართველოს გადაუხადოს კომპენსაცია ზემოაღნიშნული უფლებების დარღვევისთვის.

კომპენსაციის ოდენობაზე შესათანხმებლად საქართველოსა და რუსეთის ფედერაციის იუსტიციის სამინისტროებს 12-თვიანი ვადა მიეცათ, ხოლო შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში, მხარეებს დაევალებათ წერილობითი მოსაზრებების წარდგენა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით.

2014 წლის 3 სექტემბერს საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ მიმართა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს და, როგორც შუამავალს, სთხოვა დახმარება რუსეთის ფედერაციის იუსტიციის სამინისტროსთან სასამართლოს შენობაში მოლაპარაკებების წარმოებაში. პასუხად, საქართველოს მთავრობას ეცნობა, რომ მოლაპარაკებების პროცესში სასამართლოს ჩართულობა მიზანშეწონილი იქნებოდა მოგვიანებით, მას შემდეგ, რაც მხარეები სასამართლოს წინაშე წარადგენდნენ პოზიციებს კომპენსაციის შესახებ.

საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში რუსეთის ფედერაციის იუსტიციის სამინისტროდან ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გვერდის ავლით არავითარი დოკუმენტაცია ან პოზიცია არ შემოსულა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ევროპული სასამართლოს ინსტრუქციის შესაბამისად და რუსეთის ფედერაციის იუსტიციის სამინისტროსთან მოლაპარაკებების შეუძლებლობის გამო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში წარადგინა წერილობითი მოსაზრებები კომპენსაციის მოთხოვნის თაობაზე.

განცდილი მორალური ზიანის ანაზღაურების მიზნით საქართველო რუსეთის ფედერაციის ხელისუფლებისაგან 70,320,000 ევროს ითხოვს. ეს ოდენობა ეფუძნება მსგავს საქმეებზე იგივე სასამართლოს მიერ გამოტანილ პრეცედენტულ გადაწყვეტილებებს.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, სასამართლო იმსჯელებს და განსაზღვრავს შემდგომ პროცედურასა და მხარეების მიერ გადასადგმელ ნაბიჯებს. ევროპული სასამართლოს მეშვეობით უნდა მიიღოს საქართველომ რუსეთის ფედერაციის პოზიცია, რომელიც მას სასამართლოსთვის უნდა წარედგინა, ასევე, 12 თვის ვადაში.

ამგვარად, აღნიშნულ საქმეში იკვეთება, რომ:

1. ეკრის 2006 წლის 15 დეკემბრის განცხადების²⁵⁵ უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური ღირებულება, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ეს იყო პირველი ასეთი მკაცრი ტონის კრიტიკა რუსეთის ფედერაციის მართვის პოლიტიკის მიმართ და იმ ფაქტისა, რომ ეს განცხადება იმ დროისთვის

²⁵⁵ Statement of the European Commission against Racism and Intolerance on recent events affecting persons of Georgian origin in the Russian Federation, adopted on 15 December 2006 at ECRI's 41st plenary meeting - <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1074551&Site=COE>

პირველი პრეცედენტი იყო ევროპის საბჭოს ორგანოთა საქმიანობაში, რასაც მოწმობს ევროპის საბჭოს ვებ-გვერდზე ამ განცხადების ტექსტის ოფიციალური გამოქვეყნება²⁵⁶.

2. მიუხედავად იმისა, რომ ეს განცხადება იმ თავითვე დაიდო ევროპის საბჭოს ვებ-გვერდზე, „რატომდაც“ ის არ ფიგურირებს საქართველოს მიერ 2007 წლის 23 მარტის საჩივარში ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიმართ.
3. ის არ ფიგურირებს, არც ამ სასამართლოში საქართველოს წევრი-მოსამართლის განსხვავებულ მოსაზრებაში (descending opinion), თუმცა აღსანიშნავია, რომ ის წარმოდგენილია თვით სასამართლოს მიერ მოძიებულ დოკუმენტებში.²⁵⁷

მოსალოდნელი იყო, რომ ეკრი თავის მოხსენებაში რუსეთის ფედერაციის შესახებ²⁵⁸ სპეციალურად მოიხსენიებდა 2006 წლის შემოდგომის ამბებს, რომელზეც კომისიამ გამოიჩინა დიდი პრინციპულობა და დაარწმუნა საერთაშორისო საზოგადოება, რომ მისთვის არავითარი მნიშვნელობა არ აქვს რომელი სახელმწიფო ჩადის დანაშაულს, მიგრაციის არასწორ მართვაში, ადამიანის უფლებების დაცვა უპირობო მოთხოვნაა ნებისმიერი სახელმწიფოს მიმართ.

მიუხედავად, თავის დროზე, ეკრის მიერ გამოვლენილი არნახული პრინციპულობისა, რუსეთის ფედერაციის მიერ ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობის მიმართ არაადამიანური მოპრყობის თაობაზე, რატომდაც ეს პოლიტიკა კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით, მოგვიანებით, რადიკალურად შეიცვალა. გაუგებარია, ეს ცვლილება დაუდევრობის შედეგია, თუ - გამიზნულად, არსებული საკითხის მიჩუმათების მცდელობაა.

ჩნდება არა ერთი კითხვის ნიშანი:

²⁵⁶ ხელმისაწვდომია: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1074551&Site=COE>

²⁵⁷ ECtHR, CASE OF GEORGIA v. RUSSIA, Strasbourg, 3 July 2014, section D - The impugned events according to various international governmental and non-governmental organisations.

²⁵⁸ ECRI report on the Russian Federation (fourth monitoring cycle), *adopted on 20 June 2013*

- რატომ არაფერი იყო ნახსენები, 2008 წლის 23 სექტემბერს რუსეთის ფედერაციაში ჩატარებულ მრგვალი მაგიდის მსვლელობისა და შემდგომი მედია გამოხმაურებისას?
- რატომ არაფერია ნახსენები, ეკრის მეოთხე ციკლის მოხსენებაში რუსეთის ფედერაციის მონიტორინგის შესახებ, რომელიც იყო ამ მოვლენების შემდგომ?

უფრო მეტიც, ასევე გაუგებარია და არ იძებნება ლოგიკური ახსნა იმ ფაქტთან დაკავშირებით, თუ რატომ არსად არის ოფიციალურად მითითებული ეკრის ვებ-გვერდზე, რუსეთის ფედერაციაში აღნიშნული მრგვალი მაგიდის ჩატარების შესახებ.

თუმცა ასევე კითხვებს ბადებს საქართველოს მხარეც ამ ფაქტთან დაკავშირებით:

- რატომ არ იყო მითითებული ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში წარდგენილ საჩივარში აღნიშნული განცხადება?
- რატომ არ იყო ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ქართველი მოსამართლის განსხვავებულ მოსაზრებაში ნახსენები იგივე განცხადება?

ერთადერთი შემთხვევა როდესაც ამ განცხადებამ დაიკავა სათანადო ადგილი, ეს იყო, თვით ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განჩინება, სადაც ეს მოვლენა სასამართლოს რუსეთის ფედერაციისადმი გამამტყუნებელი განჩინების ერთ-ერთი საფუძველი გახდა.

ამგვარად, აშკარად იკვეთება რასიზმისა და შეუწყნარებლობის ევროპული კომისიის ობიექტური დამოკიდებულება საქართველოს მიმართ, რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოში არსებული ნეგატიური მოვლენების აღმოფხვრას და ხელი შეუწყოს მიგრაციის მართვის პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში. მომავალი მოხსება, რომელიც 2011-2015 წლებს მოვლენებს დაფარავს და 2016 წლის დასაწყისში გახდება ხელმისაწვდომი, ასახავს იმ პროგრესს, რომელიც შეიმჩნევა ბოლო მოხსენების შემდგომ პერიოდში.

დასკვნა

ევროპის პოლიტიკაში მიგრაციის მართვის საკითხები იქცა, ჩვენი აზრით, მთავარ პრიორიტეტად, რომელიც სახელმწიფოების შიდა და საგარეო პოლიტიკაში სერიოზული ცვლილებების შეტანას მოითხოვს. აქედან გამომდინარე, საქართველო სერიოზულად უნდა მოეკიდოს მიმდინარე მოვლენების დადებით და უარყოფით ფაქტორებს, რომლებიც მოწოდებულია ქვეყნების ერთობლივი ძალისხმევით გაუმკლავდეს ახალ გამოწვევებს.

კვლევამ ცხადჰყო, რომ ტერმინი მიგრანტი დღემდე არ არის დაზუსტებული, რაც სხვადასხვა ქვეყნებში მოსახლეობის განსხვავებულ კატეგორიებს მოიცავს, კერძოდ, ლტოლვილთა და ჰუმანიტარული თავშესაფრის მაძიებელთა და სტატუსის მქონე პირებს.

მიგვაჩნია, რომ ტერმინი „მიგრანტის“ არსებული განსაზღვრებანი უნდა შეჯერდეს და შემუშავდეს ერთიანი ცნება საერთაშორისო ინსტრუმენტებში, როგორც უნივერსალურ (მაგალითად, გაეროს გენერალური ასამბლეის ეკონომიკურ და სოციალურ საბჭოსთან არსებული ადამიანის უფლებათა საბჭოს და სხვა), ასევე - რეგიონალურ (ევროპის საბჭოსა და მისი ორგანოების ეგიდით) დონეზე მიღებულ დოკუმენტებში.

ეს შესაძლებლობას მისცემს ცალკეული ქვეყნების სახელმწიფო ხელისუფლებებს უფრო მკაფიოდ ჩამოაყალიბონ შიდა კანონმდებლობა და მიგრაციის მართვის პოლიტიკაც უფრო დარეგულირებული და გამართული გახდება.

ჩატარებული კვლევის შედეგად, იკვეთება, რომ აუცელებელია ტერმინ „მიგრანტის“ ზოგადი და საერთო განმარტების დამკვიდრება, რადგანაც არც საერთაშორისო წყაროებში და არც სამეცნიერო ლიტერატურაში არ მოიპოვება და ხშირად მისი აღრევა ხდება ხოლმე სხვა სამართლებრივი სტატუსის მქონე პირებთან. ჩვენი აზრით, ტერმინი მიგრანტი შეიძლება განისაზღვროს შემდეგნაირად:

მიგრანტი არის პირი, რომელიც გადადის სხვა ქვეყანაში (დროებით ან მუდმივად) საცხოვრებლად, ყოველგვარი გარე ფაქტორების ზემოქმედებისაგან გამოწვეული იძულების გარეშე.

ასევე მნიშვნელოვანია, მიგრანტთა სახეების ტერმინების სწორი გამოყენება, რაზეც საერთაშორისო ორგანიზაციები მიუთითებენ. მიგრანტი შეიძლება იყოს რეგულარული და არარეგულარული (და არა - არალეგალური).

რეგულარულია მიგრანტი, როდესაც ის კონკრეტულ ქვეყანაში იმყოფება ადგილობრივი კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა ნორმის დაცვით.

არარეგულარული მიგრანტი ეწოდება პირს, რომელიც ქვეყანაში იმყოფება ადგილსამყოფელი ქვეყნის კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე. ამის მიზეზი შეიძლება იყოს საზღვრის უკანონო გადაკვეთა, ქვეყანაში ყოფნის უფლების ნებართვის ვადის გასვლა, შესაბამისი დოკუმენტაციის არ ქონა ან/და ნებისმიერი სხვა მიზეზი, რომლის დაცვაც აუცილებელია ადგილსამყოფელი კანონმდებლობის შესაბამისად.

აღსანიშნავია, რომ ევროპისა და ჩრდილო ამერიკის განვითარებული სახელმწიფოები არ მონაწილეობენ არც ერთ საერთაშორისო კონვენციაში, რომელიც მონიტორინგის საქმიანობა იურიდიულად სავალდებულო მითითებებს იძლევა. სახელმწიფოები, ამჟამად, თავს არიდებენ მიგრაციის მართვის სფეროში ისეთი ვალდებულებების აღებას, რომლებიც შეზღუდავს მათ იურისდიქციას, მიუხედავდ იმისა, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ორგანოების გადაწყვეტილებებში ყველგან ხაზგასმულია, რომ უკვე არსებული საერთაშორისო ვალდებულებები არანაირად არ ეწინააღმდეგება მათ სუვერენიტეტს და შიდასახელმწიფოებრივ სფეროში კანონის უზენაესობას.

როგორც კვლევამ გვიჩვენა, მიგრაციის მართვის პრობლემა მრავალი სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციის ინტერესს წარმოადგენს, მაგრამ ისინი, ძირითადად, დაკავებულები არიან იურიდიულად არასავალდებულო რეკომენდაციებისა და სხვადასხვა თემატური კვლევებისა და ფორუმების მეშვეობით, ცნობიერების ამაღლებაზე ზრუნვით.

კვლევის შედეგად იკვეთება, რომ ეკრი არის ერთადერთი ორგანო ევროპის საბჭოს სივრცეში, რომელსაც მიუხედავად იმისა, რომ მისი ძირითადი ამოცანაა ებრძოლოს რასიზმის, ქსენოფობიის, ანტისემიტიზმისა და შეუწყნარებლობის გამოვლინებებს, მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს ევროპის ქვეყნებში არსებული მიგრაციის მართვის (მიგრანტების სტატუსის) პოლიტიკაში, განსაკუთრებით, მიგრანტების უფლება-მოვალეობების განსაზღვრებასა და უზრუნველყოფაში.

ეკრის მონიტორინგის სპეციფიკა გამოიხატება იმაში, რომ ის არ ერევა მიგრანტების ქვეყანაში შესვლის ან გასვლის დეტალებში, მაგრამ ცალსახად მიუთითებს სახელმწიფოებს, რომ მის ტერიტორიაზე მყოფი პირების მიმართ გამოყენებული იყოს არსებული საერთაშორისოდ აღიარებული ნორმები და დაცულ იქნას ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და მისი ოქმების სტანდარტები.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ეკრი განიხილავს მიგრანტების მდგომარეობას ყოველი ქვეყნის სპეციფიკის გათვალისწინებით, მაგრამ ძირითადი პათოსი მისი საქმიანობისა, მიგრაციის მართვის სფეროში, გახლავთ მიგრანტების მიმართ, არა მარტო კონკრეტული დისკრიმინაციული აქტების გამოვლენა, არამედ საზოგადოებაში არსებული დამოკიდებულების შეფასება - ქსენოფობია, დისკრიმინაცია (დასაქმების, ჯანმრთელობის დაცვის, განათლების, სხვა სოციალური ბენეფიციების).

აქედან გამომდინარე, ერთ-ერთ მთავარი საკითხი, რომელსაც ეკრი უდიდეს ყურადღებას აქცევს, არის ე.წ. სიმულვილის ენა ყველა დონეზე, განსაკუთრებით, სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლებისა და პოლიტიკური გაერთიანებების მხრიდან, ოფიციალურ თუ არაოფიციალურ დონეზე. ეკრი, ასევე, დიდ ყურადღებას ამახვილებს მასობრივი მედიისა და სხვა საჯარო საშუალებებით გამოთქმულ მოსაზრებებზე.

აღსანიშნავია, რომ ამ კუთხით, ეკრის აქვს სერიოზული შენიშვნები საქართველოს მიმართ. ის შეშფოთებულია ასეთი სახის გამონათქვამების სიმრავლითა და ინტენსიურობით, რაც ხელს უწყობს ყოფით დონეზე ქსენოფობიისა და დისკრიმინაციის „მართლზომიერების“ დამკვიდრებასა და გაფართოებას.

დროა, ევროპის საბჭოს სივრცეში შეიქმნას სპეციალური ორგანო, რომელიც აღჭურვილი იქნება მხოლოდ მიგრაციის მართვასთან დაკავშირებული ყველა პრობლემის მოგვარების უფლებით. მისი გადაწყვეტილებათა იურიდიულად სავალდებულოობის აუცილებლობით, რასაც ვერ აკეთებს, ჯერ-ჯერობით, ვერც ერთი ხელშეკრულება, თუნდაც ევროპის კონვენცია ყველა მიგრანტი მუშისა და მათი ოჯახების წევრების შესახებ.

საქართველოს ხელისუფლებამ მეტი აქტივობა უნდა გამოიჩინოს ეკრისთან თანამშრომლობის სფეროში, განსაკუთრებით, ეკრის მოხსენებებში ჩემოყალიბებული რეკომენდაციების ცხოვრებაში გატარების მიზნით, რაც

შეუძლებელია ამ პოლიტიკაში საზოგადოების ფართო წრეების ჩართვის გარეშე.

ვფიქრობთ, აღნიშნული ღონისძიებების დაგეგმვა უნდა ხდებოდეს, პირველ რიგში, იუსტიციის სამინისტროსა და სახალხო დამცველის ინიციატივით და ორიენტირებული უნდა იყოს, ეკრის მოხსენებებში ჩამოყალიბებული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების წმინდა მეცნიერული და პრაქტიკული მიდგომით. მით უმეტეს, რომ ეკრის მოხსენებებში საქართველოს შესახებ ძალზედ კეთილმოსურნე მუხტი შეიგრძნობა.

როგორც დავინახეთ, ეკრის მოხსენებები საქართველოს შესახებ ფარავს 2002 – 2010 წლების პერიოდს. ბოლო, მესამე მოხსენება ამოწმებს ეკრის რეკომენდაციების მსვლელობას 2007 წლიდან 2010 წლამდე პირობებში, ანუ ფარავს სამი წლის და არა ხუთი წლის პერიოდს, რაც გამოწვეული იყო ეკრის სურვილით, შეემოწმებინა სიტუაცია საქართველოში, რომელიც 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ შეიქმნა საქართველოში, რაც უდავოდ, დიდი პოზიტიური ნაბიჯი იყო, იმ ფონზე, როდესაც რუსეთის ფედერაცია ყველა საშუალებებით ამტკიცებდა, რომ საქართველოში არაქართველების მიმართ ე.წ. დისკრიმინაციის კლიმატი ბატონობდა.

სწორედ ამ პირობებში, ეკრის მონიტორინგის ჯგუფის ვიზიტს უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა, როგორც არსებული მდგომარეობის შეფასების, ასევე საქართველოს სახელმწიფოს მიგრაციის მართვის პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შემდგომი განვითარების მხრივ, ეკრის მიერ მითითებული რეკომენდაციების შესრულების შესაბამისად.

საქართველო „სათანადოდ შეიარაღებული“ უნდა დახვდეს ამ ახალ გამოწვევებს, სხვა სახელმწიფოების გამოცდილების არა - კოპირებით, არამედ თავისი შემოქმედებითი მიდგომებით.

ამის ნიშნები უკვე ჩანს ბოლო წლებში. ეკრის რეკომენდაციების შედეგად, საქართველომ ხელი მოაწერა და რატიფიცირება მოახდინა ისეთი საერთაშორისო ინსტრუმენტებისა, როგორცაა:

- ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის N12 ოქმი;
- ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის ჩარჩო კონვენცია;
- ევროპის სოციალური ქარტია;
- ევროპის ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია;
- კიბერდანაშაულის შესახებ კონვენცია;

- მოქალაქეობის არმქონე პირთა შემცირების შესახებ კონვენცია;
- მოქალაქეობის არმქონე პირთა სტატუსის შესახებ კონვენცია.

საქართველომ ასევე მოახდინა დეკლარატიული ხასიათის განცხადება რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საერთაშორისო კონვენციის მე-14 მუხლის საფუძველზე.

საქართველოს ხელისუფლების მიერ, მიღებული იყო რამდენიმე კანონი, რომელიც აშკარად ეკრის დაჟინებული მოთხოვნის შედეგი იყო. მაგალითისათვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ:

- საქართველოს კანონი „ლტოლოვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსის შესახებ“ (2011 წელი);
- საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ (2014 წელი);
- საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (2014 წელი);
- საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „უცხოელთათვის თავშესაფრის მიცემის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ (2014 წელი);
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საქართველოში მოქალაქეობის არმქონე პირის სტატუსის დადგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ (2014 წელი);
- საქართველოს კანონი „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ (2015 წელი)

ასევე, საქართველომ 2013 წლის მარტში მიიღო ქვეყანაში მიგრაციის სტრატეგიის 2013-2015 წლების სამოქმედო გეგმა.

ასევე, მნიშვნელოვან დოკუმენტად გვევლინება, რომელიც უშუალოდ ეკრის ზემოქმედების შედეგად იქნა მიღებული საქართველოს მთავრობის მიერ, „სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგია და 2015-2020 წლების სამოქმედო გეგმა“. აღნიშნული დოკუმენტი მიღებული იყო საქართველოს მთავრობის განკარგულებით N1740 2015 წლის 17 აგვისტოს. ის დეტალურად აღწერს საქართველოს პოლიტიკას და კონკრეტულ სამომავლო ღონისძიებებს ეთნიკური უმცირესობების უფლებების დაცვის სფეროში

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. სამეცნიერო ლიტერატურა:

- A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe, edited by Richard Black, Godfried Engbersen, Marek Okólski, Cristina Panţîru, Amsterdam University Press, 2010
- Baofu P. The Future of Post-Human Migration, Cambridge Scholars Publishing, 2012
- Battistella B. Migration and Human Rights: the Uneasy but Essential Relationship, in *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (collection of papers)*, edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press
- Circular Migration between Europe and its Neighbourhood, edited by Anna Triandafyllidou, Oxford University Press, 2013
- Edelenbos C. Committee on Migrant Workers and implementation of the ICRMW, in *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (collection of papers)*, edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press, 2009
- European Immigrations, Trends, Structures and Policy Implications, edited by Marek Okólski, Amsterdam University Press, 2012
- Glossary on Migration, IOM, 2004
- Hollo L. The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Its first 15 years, Council of Europe Publishing, 2009
- Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe, *edited by Gauthier de Beco, Routledge, New York, 2013*
- Immigration Law Handbook, edited by Margaret Phelan, James Gilledpie, Oxford University Press, 2013

- International Handbook on Internal Migration, edited by Charles B.Nam, William J. Serow, and David F. Sly, Greenwood Press, New York, Westport, Connecticut, London, 1990
- Internatioanl Migration, Dynamic Theory and Comparative Analysis, edited by W.Weidlich, G.Haag, Springer-Verlag, Berlin, Heilderberg, 1988
- Kelly M. *ECRI, 10 Years of Combating Racism in Europe: a Review of the Work of the European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, February 2004*
- Koser K. International Migration, A Very Short Introduction, Oxford University Press, 2007
- Kristakis Y. Protecting Migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, A Handbook for legal practitioners, Council of Europe Publishing, 2013
- ლორია ა. უკანონო იმიგრაციის სახეები და მათი გამომწვევი მიზეზები საქართველოში, *საერთაშორისო სამართლის ჟურნალი N2, 2013, თსუ*
- მაისურაძე მ. ევროკავშირის მიგრაციული პოლიტიკა და მიგრაციის მართვის მნიშვნელობა, *საერთაშორისო სამართლის ჟურნალი N2, 2013, თსუ*
- Migration and Climate Change, edited by Étienne Piguet, Antoine Pécoud, Paul De Guchteneire, Cambridge University Press, 2011
- Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (collection of Papers), edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press, 2009
- Modes of Migration Regulation and Control in Europe, edited by Joreon DOOMERNIK, Michael JANDL, Amsterdam University Press, 2008
- Patric A. Taran, The Need for a Righhts-based Approach to Migration in the Age of Globalization, in *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights (collection of papers)*, edited by Paul De Guchteneire, Antoine Pécoud, Ryszard Cholewinski, Cambridge University Press

- Regine, Regulations in Europe, edited by Martin Baldwin-Edwards, Albert Kraler, Amsterdam University Press, Amsterdam 2009
- Sivonen L. The Commissioner for Human Rights in *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe (collection of papers)* edited by Gauthier de Beco, Routledge, New York, 2013,
- Stephen Castles, Mark J. Miller, The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World, Palgrave Macmillan, 2009
- Martin S. An Overview of International Cooperation over Migration, in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol. 101, March 28-31, 2007*
- The Migration-Development Nexus, edited by Nicholas Van Hear, Ninna Nyberg Sørensen, UN, IOM, 2003
- The Oxford Handbook of The Politics of International Migration, edited by Marc R. ROSENBLUM, Daniel J. TICHENOR, Oxford University Press, 2012
- Towards a Multilateral Migration Regime, edited by Michael Jandl, Irine Stacher, ICMPD, Vienna, 2004
- Tushuri R. Georgia and Migration (Policy Analysis), *Tbilisi, 2013*
- Tushuri R. Georgia and Migration (Legislation Analysis), *Tbilisi, 2013*
- Van Krieken Peter J. The Consolidated Asylum and Migration Acquis, Asser Press, The Hague, 2004
- Wilsher D. Immigration Detention – Law, History, Politics, Cambridge University Press, 2012

2. სამათლებრივი წყაროები:

საქართველოს საკანონმდებლო აქტები:

საქართველოს კონსტიტუცია (1995 წელი)

საქართველოს კანონი „ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსის შესახებ“ (2011 წელი)

საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ (2014 წელი)

საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ (2014 წელი)

საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „უცხოელთათვის თავშესაფრის მიცემის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ (2014 წელი)

საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საქართველოში მოქალაქეობის არმქონე პირის სტატუსის დადგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ (2014 წელი)

საქართველოს კანონი „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ (2015 წელი)

საქართველოს მიგრაციის სტრატეგიის 2013-2015 წლების სამოქმედო გეგმა (2013 წელი)

სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგია და 2015-2020 წლების სამოქმედო გეგმა

გაეროს ეგიდით მიღებული კონვენციები:

International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27

Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989, entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984, entry into force 26 June 1987, in accordance with article 27 (1)

International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, *Adopted by General Assembly resolution 61/177 on 12 January 2007, Entry into force 23 December 2010*

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Adopted and opened for signature and ratification by General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965, entry into force 4 January 1969, in accordance with Article 19

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990, Entry into force 1 July 2003, in accordance with article 87(1)*

Convention against Transnational Organized Crime, *Adopted by resolution A/RES/55/25 of 15 November 2000, Entry into Force: 29 September 2003, in accordance with article 38*

Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, *Adopted by*

*resolution A/RES/55/25 of 15 November 2000, Entry into force: 25 December 2003
United Nations, 2000*

გაეროს რეზოლუციები:

A/RES/69/229. International migration and development;

A/RES/69/167. Protection of migrants;

A/RES/68/179. Protection of migrants;

A/RES/67/172. Protection of migrants

A/RES/40/144. Declaration on the human rights of individuals who are not nationals
of the country in which they live

UNGA 1975, Resolution 3449 *MEASURE TO ENSURE THE HUMAN RIGHTS AND DIGNITY
OF ALL MIGRANT WORKERS*

გაეროს გენერალური მდივნის მოხსენებები:

A/69/207. International migration and development. Report of the Secretary-General;

A/68/190. International migration and development. Report of the Secretary-General

გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს რეზოლუციები და მოხსენებები:

A/HRC/RES/29/2. Protection of human rights of migrants: migrants in transit;

A/HRC /29/L.3. Protection of human rights of migrants: migrants in transit;

A/HRC/PRST/27/3. Protection of human rights of migrants at sea;

A/HRC/29/36. Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants;

A/HRC/23/46. Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants;

A/HRC/26/35. Labour exploitation of migrants;

A/HRC/20/24. Detention of migrants in an irregular situation

ევროპის საბჭოს მიერ მიღებული დოკუმენტები:

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No.005, 04/11/1950, Entry into force 03/09/1953

European Social Charter, CETS No.035, 18/10/1961, Entry into force 26/02/1965

European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, CETS No.093, 24/11/1977, Entry into force 01/05/1983

European Convention on Action against Trafficking in Human Beings, CETS No.197, 16/05/2005, Entry into force 01/02/2008

European Convention on Action against Trafficking in Human Beings, CETS No.197, 16/05/2005, Entry into force 01/02/2008

European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CETS No.126, 26/11/1987, Entry into force 01/02/1989

European Convention on Extradition, CETS No.024, 13/12/1957, Entry into force 18/04/1960

European Convention on the Prevention of Terrorism, CETS No.196, 16/05/2005, Entry into force 01/06/2007

European Code of Social Security, *CETS No.048, 16/04/1964, Entry into force 17/03/1968*

Declaration of the Council of Europe's First Summit (Vienna, 9 October 1993)

Document Outlining ECRI's Guiding Principles and Future Role, CM (95) 166, *Strasbourg, 14 December 1995*

Resolution Res (2002) 8 on the Statute of the European Commission against Racism and Intolerance, *Adopted by the Committee of Ministers on 13 June 2002*, Article 3

Internal Rules of Procedures of ECRI, (*adopted on 20 March 2003*)

The Council of Europe **guidelines on "Police Training Concerning Migrants and Ethnic Minorities"**, Strasbourg, 1993, MG-EO (94) 3E

ECtHR

CASE OF GEORGIA v. RUSSIA (I) (*Application no. 13255/07*)

საერთაშორისო კონფერენციების შედეგად მიღებული დოკუმენტები:

World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, Durban, South Africa, from 31 August to 8 September 2001

General Conclusions of the **European Conference against Racism**, EUROCONF (2000) 7 final, 16 October 2000

Political Declaration adopted by Ministers of Council of Europe member States on Friday 13 October 2000 at the concluding session of the **European Conference against Racism**, EUROCONF (2000) 1 final, 13 October 2000

Report of the **World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance**, A/CONF.189/12, Durban, 31 August - 8 September 2001

8th Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Migration Affairs, CDMG (2008) 43fin, Kyiv, 4-5 September 2008

Second Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, SUM(97)PV1 & 2 (*Strasbourg, 10 – 11 October 1997*)

ST/TAO/HR/50 Seminar on the Human Rights of Migrant Workers, Tunis, 12-24 November 1975, UN

ეკრის ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციები:

ECRI General Policy Recommendation N°1:

Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance

CRI (96)43 rev., *Adopted by ECRI on 4 October 1996*

ECRI General Policy Recommendation N°2:

Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level

CRI(97)36, *Adopted by ECRI on 13 June 1997*

ECRI General Policy Recommendation N° 3:

Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies

CRI (98)29 rev., *Strasbourg, 6 March 1998*

ECRI General Policy Recommendation N°4:

National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims

CRI(98)30, *Strasbourg, 6 March 1998*

ECRI General policy recommendation n° 5:

Combating intolerance and discrimination against Muslims

CRI(2000)21, *Strasbourg, 27 April 2000*

ECRI General Policy Recommendation N°6:

Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic materiel
via the internet

CRI(2001)1, *Adopted by ECRI on 15 December 2000*

ECRI General Policy Recommendation N°7:

National legislation to combat racism and racial discrimination

CRI(2003)8, *Adopted by ECRI on 13 December 2002*

ECRI General Policy Recommendation N°8:

Combating racism while fighting terrorism

CRI(2004)26, *Adopted by ECRI on 17 March 2004*

ECRI General Policy Recommendation N°9:

The fight against antisemitism

CRI(2004)37, *Adopted by ECRI on 25 June 2004*

ECRI General Policy Recommendation N°10:

Combating racism and racial discrimination in and through school education

CRI(2007)6, *Adopted by ECRI on 15 December 2006*

ECRI General Policy Recommendation N°11:

Combating racism and racial discrimination in policing

CRI(2007)39, *Adopted by ECRI on 29 June 2007*

ECRI General Policy Recommendation N°12:

Combating racism and racial discrimination in the field of sport

CRI(2009)5, *Adopted by ECRI on 19 December 2008*

ECRI General Policy Recommendation N°13

Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma

CRI(2011)37, *Adopted on 24 JUNE 2011*

ECRI General Policy Recommendation N°14

Combating racism and racial discrimination in employment

CRI(2012)48, *Adopted on 22 June 2012*

ეკრის ყოველწლიური მოხსენებები:

ECRI annual report 1997, CRI (98) 31, *Strasbourg, 1998*

ECRI annual report 1998, CRI (99) 28, *Strasbourg, 23 March 1999*

ECRI annual report 1999, CRI (2000) 20, *Strasbourg, 27 April 2000*

ECRI annual report 2000, CRI (2001) 20, *Strasbourg, 2 January 2001*

ECRI annual report 2001, CRI (2002) 19, *Strasbourg, 29 May 2002*

ECRI annual report 2002, CRI (2003) 23, *Strasbourg, 20 March 2003*

ECRI annual report 2003, CRI (2004) 36, *Strasbourg, 8 June 2004*

ECRI annual report 2004, CRI (2005) 36, *Strasbourg, June 2005*

ECRI annual report 2005, CRI (2006) 32, *Strasbourg, May 2006*

ECRI annual report 2006, CRI (2007) 21, *Strasbourg, May 2007*

ECRI annual report 2007, CRI (2008) 26, *Strasbourg, April 2008*

ECRI annual report 2008, CRI (2009) 21, *Strasbourg, May 2009*

ECRI annual report 2009, CRI (2010) 20, *Strasbourg, July 2010*

ECRI annual report 2010, CRI (2011) 36, *Strasbourg, June 2011*

ECRI annual report 2011, CRI (2012) 23, *Strasbourg, May 2012*

ECRI annual report 2012, CRI (2013) 42, *Strasbourg, October 2013*

ECRI annual report 2013, CRI (2014) 32, *Strasbourg, July 2014*

ECRI annual report 2014, CRI (2015) 26, *Strasbourg, July 2015*

ეკრის მოხსენებები ქვეყნების მიხედვით:

მონიტორინგის პირველი ციკლი

ECRI's country-by-country approach: Report on France, CRI (98) 47, *Strasbourg, 15 June, 1998*

ECRI's country-by-country approach: Report on Germany, CRI (98) 22, *Strasbourg, March, 1998*

ECRI's country-by-country approach: Report on Latvia, CRI (99) 8, *Strasbourg, 13 March, 1999*

ECRI's country-by-country approach: Report on Moldova, CRC (99) 51, *Strasbourg, 9 November, 1999*

ECRI's country-by-country approach: Report on the Russian Federation, CRI (99) 3, *Strasbourg, 16 January, 1999*

ECRI's country-by-country approach: Report on Switzerland, CRI (98) 27, *Strasbourg, March, 1998*

ECRI's country-by-country approach: Report on Ukraine, CRI (99) 10, *Strasbourg, 19 March, 1999*

ECRI's country-by-country approach: Report on The United Kingdom, CRI (99) 5, *Strasbourg, 26 January, 1999*

მონიტორინგის მეორე ციკლი

ECRI's Report on Armenia, CRI (2003) 36, *adopted on 13 December, 2001*

ECRI's Report on Azerbaijan, CRI (2007) 22, *adopted on 28 June, 2002*

ECRI's Second report on Estonia, CRI (2002) 1, *adopted on 22 June, 2001*

ECRI's Second report on France, CRI (2000) 31, *adopted on 10 December, 1999*

ECRI's country-by-country approach: Report on Georgia, CRI (2002) 2, *Strasbourg, 22 June, 2001*

ECRI's Second report on Germany, CRI (2001) 36, *adopted on 15 December, 2000*

ECRI's Second report on Italy, CRI (2002) 4, *adopted on 22 June, 2001*

ECRI's Second report on Latvia, CRI (2002) 21, *adopted on 14 December, 2001*

ECRI's Second report on Moldova, CRI (2003) 6, *adopted on 22 June, 2002*

ECRI's Second report on the Russian Federation, CRI (2001) 41, *adopted on 16 March, 2001*

ECRI's Second report on Ukraine, CRI (2002) 23, *adopted on 14 December, 2001*

მონიტორინგის მესამე ციკლი

ECRI's Second report on Armenia, CRI (2007) 1, *adopted on 30 July 2006*

ECRI's Second report on Azerbaijan, CRI (2007) 22, *adopted on 15 December, 2006*

ECRI's Third report on Estonia, CRI (2006) 1, *adopted on 24 June, 2005*

ECRI's Third report on France, CRI (2005) 3, *adopted on 25 June, 2004*

ECRI's Second report on Georgia, CRI (2007) 2, *adopted on 30 June, 2006*

ECRI's Third report on Italy, CRI (2006) 19, *adopted on 16 December, 2005*

ECRI's Third report on Latvia, CRI (2008) 2, *adopted on 29 June, 2007*

ECRI's Third report on Lithuania, CRI (2006) 2, *adopted on 24 June, 2005*

ECRI's Third report on Moldova, CRI (2008) 23, *adopted on 14 December, 2007*

ECRI's Third report on the Russian Federation, CRI (2006) 21, *adopted on 16 December, 2005*

ECRI's Third report on Switzerland, CRI (2004) 5, *adopted on 27 June, 2003*

ECRI's Third report on Ukraine, CRI (2008) 4, *adopted on 29 June, 2007*

ECRI's Third report on the United Kingdom, CRI (2005) 27, *adopted on 17 December, 2004*

მონიტორინგის მეოთხე ციკლი

ECRI Report on Armenia (fourth monitoring cycle), CRI (2011) 1, *adopted on 7 December 2010*

ECRI report on Azerbaijan (fourth monitoring cycle), CRI (2011) 19, *adopted on 23 March, 2011*

ECRI report on France (fourth monitoring cycle), CRI (2010) 16, *adopted on 29 April, 2010*

ECRI report on Georgia (fourth monitoring cycle), CRI (2010) 17, *adopted on 28 April, 2010*

ECRI report on Germany (fourth monitoring cycle), CRI (2009) 19, *adopted on 19 December, 2008*

ECRI report on Italy (fourth monitoring cycle), CRI (2012) 2, *adopted on 6 December, 2011*

ECRI Report on Republic of Moldova (fourth monitoring cycle), CRI (2013) 38, *adopted on 20 June 2013*

ECRI report on the Russian Federation (fourth monitoring cycle), CRI (2013) 40, *adopted on 20 June, 2013*

ECRI report on Switzerland (fourth monitoring cycle), CRI (2009) 32, *adopted on 2 April, 2009*

ECRI report on the United Kingdom (fourth monitoring cycle), CRI (2010) 4, *adopted on 17 December, 2009*

ევროპული კომისია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის შესახებ, მოხსენება საქართველოს შესახებ (მონიტორინგის მეოთხე ცილი), CRI (2010) 17, *მიღებულია 28 აპრილი, 2010*

მეხუთე ციკლი

ECRI report on Estonia (fifth monitoring cycle), CRI (2015) 36, *adopted on 16 June, 2015*

ECRI report on Germany (fifth monitoring cycle), CRI (2014) 2, *adopted on 5 December, 2013*

ECRI report on Switzerland (fifth monitoring cycle), CRI (2014) 39, *adopted on 19 June, 2014*

Follow-up

ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of Azerbaijan Subject to Interim Follow-up, CRI (2014) 20, *Adopted on 19 March 2014,*

ეკრის მიერ მიღებული განცხადებები და დეკლარაციები:

Statement of the European Commission against Racism and Intolerance on recent events affecting persons of Georgian origin in the Russian Federation
(adopted on 15 December 2006 at ECRI's 41st plenary meeting)

Statement of the European Commission against Racism and Intolerance on recent events affecting Roma and immigrants in Italy
(adopted on 20 June 2008 at ECRI's 46th plenary meeting)

Statement by the European Commission against Racism and Intolerance on the ban of the construction of minarets in Switzerland
(1 December 2009)

Statement by the European Commission against Racism and Intolerance on the situation of Roma migrants in France

Strasbourg, 24.08.2010

Statement by the European Commission against Racism and Intolerance about recent events in Armenia, involving leading political figures openly condoning homophobic violence

Strasbourg, 7.6.2012

Statement by the European Commission against Racism and Intolerance concerning the pardoning in Azerbaijan of a person convicted of hate crime

Strasbourg, 4.9.2012

Statement by the European Commission against Racism and Intolerance concerning racist and xenophobic political activities in Greece

Strasbourg, 10.12.2012

Statement by the Council of Europe Anti-Racism Commission on the current humanitarian crisis in the Mediterranean

Strasbourg, 19.06.2015

Declaration adopted by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) at its 26th plenary meeting
(Strasbourg 11-14 December 2001)

ECRI Declaration on the use of racist, antisemitic and xenophobic elements in political discourse
(adopted on 17 March 2005)

KOSOVO Declaration adopted by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) at its 19th plenary meeting
(Strasbourg, 15-18 June 1999)

FRA

FRA, Fundamental rights: Challenges and achievements in 2014, - Annual report 2014, Luxembourg, Publications Office of the European Union

Handbook on European Law relating to Asylum, Borders and Immigration, *FRA, ECtHR, CoE, 2014*

Handbook on European non-discrimination law: Case-law update July 2010-December 2011, *FRA, ECtHR, CoE, 2012*

Handbook on European Non-discrimination Law, *FRA, ECtHR, CoE, 2011*

CERD

CERD/C/RUS/CO/19 20 August 2008, CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 9 OF THE CONVENTION Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination RUSSIAN FEDERATION

CERD/C/431/Add.2 29 July 2002, REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 9 OF THE CONVENTION, Seventeenth periodic reports of States parties due in 2001, Addendum, Russian Federation

CERD/C/RUS/20-22, 6 June 2012, Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention , Twentieth to twenty-second periodic reports of States parties due in 2012, Russian Federation

ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი

ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებების დაცვის კომისრის ნილს მუიჟენკის ანგარიში 2014 წლის 20-25 იანვარს მისი საქართველოში ვიზიტის შემდგომ, CommDH(2014)9, *სტრასბურგი, 2014 წლის 12 მაისი*. -

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2523559&SecMode=1&DocId=2139142&Usage=2> (1.10.2015)

Monitoring of Investigations into cases of missing persons during and after the August 2008 armed conflict in Georgia, CommDH(2010)35, *Strasbourg, 29 September 2010*, - <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1675137> (1.10.2015)

Human Rights in Areas Affected by the South Ossetia Conflict. Special Mission to Georgia and Russian Federation By Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, CommDH(2008)22, *Strasbourg, 8 September 2008* - [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2008\)22&Language=lanEnglish&Ver=corr&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2008)22&Language=lanEnglish&Ver=corr&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679) (1.10.2015)

Special Follow-up Mission to the Areas Affected by the South Ossetia Conflict: Implementation of the Commissioner's six principles for urgent human rights and humanitarian protection By Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 12-14 November 2008 Tbilisi, Tskhinvali and Gori, CommDH(2008)37 Strasbourg, *16 December 2008* - https://www.ecoi.net/file_upload/1227_1233065375_sossetia.pdf (1.10.2015)

IOM

IOM, World Migration Report 2015, Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility

Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union (Comperative report), *FRA, 2011*

Human Rights Watch

Human Rights Watch, Singled Out, Russia's Detention and Expulsion of Georgians, *Vol.19, No 5 (D), October, 2007*

GMG

International Migration and Human Rights: Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, *Global Migration Group, October 2008*

ECtHR, CASE OF GEORGIA v. RUSSIA, Strasbourg, 3 July 2014

ECtHR, CASE OF GEORGIA v. RUSSIA (I) (*Application no. 13255/07*)

3. ინტერნეტ რესურსები:

http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp - ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი

<http://assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp> - ევროპის საბჭოს საპარლამენტო
ასამბლეა

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp - რასიზმისა და
შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია

<http://fra.europa.eu/en> - ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა სააგენტო

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/> - ადამიანის უფლებათა უმაღლესი
კომისარი (რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი)

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/> - რასობრივი დისკრიმინაციის
აღმოფხვრის კომიტეტი

<http://www.iom.int/> - მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია

<http://www.osce.org/odihr> - ევროპის დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და
ადამიანის უფლებათა ოფისი

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIndex.aspx> - Monitoring the
protection of the rights of all migrant workers and members of their
families (*COMMITTEE ON MIGRANT WORKERS*)

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Annual_Reports/ - ეკრის
ყოველწიული მოხსენებები

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/countrybycountry_en.asp -
ეკრის ყველა მოხსენება ქვეყნების მიხედვით

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en - UN Treaty Collection, International
Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and
Members of their Families

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-2&chapter=4&lang=en - UN Treaty Collection, International Convention
on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=27 - რასობრივი დისკრიმინაციის
ლიკვიდაციის კომიტეტის ყოველწიული ანგარიშები
ხელმისაწვდომია 1981 წლიდან

<http://migration.commission.ge/files/glosaary.pdf> - მიგრაციის ტერმინთა
განმარტებითი ლექსიკონი

<http://www.iom.int/constitution> - IOM Constitution

<http://www.globalmigrationgroup.org/> - Global Migration Group

<http://www.un.org/esa/population/migration/hld/> - High Level Dialogue on
International Migration and Development, September, 2006

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=27 - რასობრივი დისკრიმინაციის
აღმოფხვრის კომიტეტის (CERD) ყოველწიული ანგარიშები

<http://www.cpt.coe.int/lang/geo/geo-convention.pdf> - წამებისა და არაადამიანური
თუ დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის აღკვეთის შესახებ
ევროპული კონვენცია

<http://www.coe.int/en/web/commissioner/home> - Commissioner for Human Rights

<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/the-first-of-the-20000-syrian-refugees-the-uk-has-promised-to-take-in-have-arrived-10513255.html> -

The first of the 20,000 Syrian refugees the UK has promised to take in have arrived, *Independent*, 22 September 2015 - (1.11.2015)

<http://www.nytimes.com/reuters/2015/10/30/world/europe/30reuters-europe-migrants-italy.html> - Italy to Relocate 100 Refugees to France, Spain: Immigration Chief, *NYTimes*, 30 October, 2015 (1.11.2015)

<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-eu-ministers-try-to-agree-quotas-as-un-says-even-its-best-offer-is-not-enough-10512808.html> - Refugee crisis: EU ministers try to agree quotas - as UN says even its best offer is not enough, *Independent*, 22 September 2015 - (1.11.2015)

http://www.nytimes.com/aponline/2015/10/30/world/middleeast/ap-un-united-nations-iraq-attack.html?_r=0 - UN Chief Condemns Iraq Attack Killing 26 Iranian Refugees, *NYTimes*, 30 October, 2015 - (1.11.2015)

<http://syrianrefugees.eu/> - Syrian Refugees, A snapshot of the crisis – in the middle east and europe