

საქართველოს პარლამენტის წევრს
ემზარ კვიციანს

ასლი: საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს
არჩილ თალაკვაძეს

ზოგადი წინადადება

დისკრიმინაციის თავიდან აცილებისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხზე

შემუშავებულია „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-14¹-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტისა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად

ბატონო ემზარ,

2019 წლის 13 თებერვალს სახალხო დამცველს განცხადებით (N1954/19) მომართა მირტაგი ასადოვი, რომელიც მიუთითებს, რომ 2019 წლის 21 იანვარს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის ფარგლებში შექმნილი სამუშაო ჯგუფის შეხვედრაზე ემზარ კვიციანმა მის მიმართ დისკრიმინაციული გამონათქვამი გამოიყენა, რითიც ეთნიკური ნიშნით დისკრიმინაცია წახალისა.

1. ფაქტობრივი გარემოებები

განცხადებაში აღნიშნულია, რომ 2019 წლის 21 იანვარს გაიმართა საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებების დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის მიერ შექმნილი სამუშაო ჯგუფის სხდომა, რომელსაც უძღვებოდა კომიტეტის თავმჯდომარე, სოფიო კილაძე. სხდომაზე მიწვეულები იყვნენ რელიგიური კონფესიების წარმომადგენლები, პარლამენტის წევრები, რელიგიის სახელმწიფო სააგენტოს, საქართველოს სახალხო დამცველისა და არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლები. სამუშაო ჯგუფის სხდომაზე მსჯელობის საგანი გახდა დეპუტატ ემზარ კვიციანის მიერ მომზადებული კანონპროექტი, რომელიც საჯარო სივრცეში მუსლიმი ქალის ტრადიციული თავსაბურავის - ნიქაბის და ბურკის ტარებისათვის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაწესებას ითვალისწინებს.

მირტაგი ასადოვი, როგორც სრულიად საქართველოს მუსლიმთა უმაღლესი სამმართველოს თავმჯდომარე და შეიხი ესწრებოდა აღნიშნულ სამუშაო შეხვედრას. განმცხადებელი

ეთნიკურად აზერბაიჯანელია და სამუშაო ჯგუფის სხდომაზე სიტყვით აზერბაიჯანულ ენაზე გამოვიდა. მის განცხადებას ქართულ ენაზე თარჯიმანი თარგმნიდა.

საკანონმდებლო ინიციატივის თაობაზე მირტაგი ასაღოვმა განაცხადა, რომ შიიტურ მუსლიმურ დღესასწაულებზე აზერბაიჯანული მუსლიმური თემის წევრი ქალები იმოსებიან ნიქაბით და ბურკით. მირტაგი ასაღოვის თქმით, აღნიშნული კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში, საქართველოს მოქალაქე მუსლიმები ვერ შეძლებენ მუსლიმური რიტუალების სათანადოდ ჩატარებას, ვინაიდან ბურკის და ნიქაბის ტარება დასჯადი გახდება. მირტაგი ასაღოვმა სიტყვით გამოსვლისას განაცხადა, რომ ეწინააღმდეგება კანონპროექტს, ვინაიდან ის დისკრიმინაციული შინაარსისაა. ამასთან, აღნიშნა, რომ დეპუტატის მოვალეობაა ქვეყანასა და ხალხს ემსახუროს.

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში სოფიო კილაძის მიერ წარმოდგენილია საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებების დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის მიერ შექმნილი სამუშაო ჯგუფის 2019 წლის 21 იანვრის შეხვედრის აუდიო ჩანაწერი.¹

აღნიშნულ საუბარში ჩაერთო ემზარ კვიციანი. როგორც სოფიო კილაძის მიერ წარმოდგენილ აუდიო ჩანაწერიდან იკვეთება, ემზარ კვიციანმა მირტაგი ასაღოვს მიმართა *„ვერ მოვისმინე ვინ ბრძანდება მაგი [იგულისხმება მირტაგი ასაღოვი]? ვერ გავიგე უბრალოდ, საქართველოს მოქალაქეა?“*. რაზეც მირტაგი ასაღოვმა უპასუხა, რომ *საქართველოს მოქალაქეა, თანაც, ღირსეული*. აღნიშნულის შემდეგ ემზარ კვიციანმა მირტაგი ასაღოვს: მიმართა: *„მერე ქართულად მელაპარაკეთ, მაშინ“*.

საქმის სრულყოფილად შესწავლის მიზნით, საქართველოს სახალხო დამცველმა ინფორმაცია გამოითხოვა ემზარ კვიციანისგან, რომელსაც საქმის გარემოებებთან დაკავშირებით საკუთარი პოზიცია არ წარმოუდგენია.

2. სამართლებრივი შეფასება

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლი კანონის მიზანს განსაზღვრავს, რაც მდგომარეობს დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრასა და ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებებით თანასწორად სარგებლობის უზრუნველყოფაში რასის, კანის ფერი, ენის, სქესის, ასაკის, მოქალაქეობის, წარმოშობის, დაბადების ადგილის, საცხოვრებელი ადგილის, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, რელიგიის ან რწმენის, ეროვნული, ეთნიკური ან სოციალური კუთვნილების, პროფესიის, ოჯახური მდგომარეობის, ჯანმრთელობის მდგომარეობის, შეზღუდული შესაძლებლობების, სექსუალური

¹ აუდიო ჩანაწერი წარმოდგენილია 2019 წლის 15 მარტს

ორიენტაციის, გენდერული იდენტობისა და გამოხატვის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების ან სხვა ნიშნის მიუხედავად.

ამავე კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, დისკრიმინაციის აღმოფხვრასა და თანასწორობის უზრუნველყოფაზე ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს სახალხო დამცველი. იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, სახალხო დამცველი ამზადებს და შესაბამის დაწესებულებას ან პირს უგზავნის ზოგად წინადადებებს დისკრიმინაციის თავიდან აცილებისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებზე. მე-3 მუხლის შესაბამისად, ამ კანონის მოთხოვნები ვრცელდება საჯარო დაწესებულებების, ორგანიზაციების, ფიზიკური და იურიდიული პირების ყველა ქმედებებზე ყველა სფეროში, თუ ეს ქმედებები არ რეგულირდება სხვა სამართლებრივი აქტით.

ამდენად, „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სახალხო დამცველი ზოგად წინადადებას გამოსცემს იმ შემთხვევაში, როდესაც ადგილი აქვს დისკრიმინაციის წახალისებას ან უარყოფითი სტერეოტიპების და სტიგმის გაძლიერების ხელშეწყობას.

როგორც აღნიშნა, განმცხადებელი ითხოვს საქართველოს პარლამენტის წევრის ემზარ კვიციანის რეპლიკის სამართლებრივ შეფასებას, რომლითაც მას მიმართა, რომ თუ საქართველოს მოქალაქეა, ქართულად ილაპარაკოს. იმისთვის, რომ განმცხადებლის მიერ სადავოდ გამხდარ ფაქტს მიეცეს სწორი სამართლებრივი შეფასება, მნიშვნელოვანია როგორც სავარაუდო დისკრიმინაციის წამახალისებელი რეპლიკის შინაარსის, არამედ, ასევე ამ განცხადების ავტორის პოლიტიკურ-სამართლებრივი სტატუსის და იმ კონტექსტის გაანალიზება, რომელშიც აღნიშნული განცხადებები გაკეთდა.

საქართველოს კონსტიტუცია და ადამიანის უფლებების შესახებ საერთაშორისო აქტები აქცენტს აკეთებს ეთნიკური უმცირესობის ჯგუფების უფლებაზე, საკუთარ ენაზე და საკუთარი კულტურის დემონსტრირებით გამოხატონ მოსაზრებები იმ სახელმწიფოში, რომელშიც ცხოვრობენ.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოს მოქალაქეებს, განურჩევლად მათი ეთნიკური, რელიგიური თუ ენობრივი კუთვნილებისა, უფლება აქვთ ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე შეინარჩუნონ და განავითარონ თავიანთი კულტურა, ისარგებლონ დედაენით პირად ცხოვრებაში ან საჯაროდ.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ გაეროს საერთაშორისო პაქტის 27-ე მუხლის თანახმად, იმ ქვეყნებში, სადაც არსებობს ეთნიკური, რელიგიური და ენობრივი უმცირესობები, პირებს, რომლებიც სხვა უმცირესობას განეკუთვნებიან, არ შეიძლება უარი ეთქვას უფლებაზე იმავე ჯგუფის სხვა წევრებთან ერთად ისარგებლონ თავიანთი

კულტურით, აღიარონ და აღასრულონ თავიანთი რელიგია ან გამოიყენონ მათი მშობლიური ენა.

გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებათა კომიტეტი მიუთითებს, რომ ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის მე-15 (1) მუხლით დაცულია ადამიანის უფლება, გამოხატოს თავი მისთვის სასურველ ენაზე.² კომიტეტი ზოგად კომენტარებში აღნიშნავს, რომ ლინგვისტური უფლებები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეთნიკური უმცირესობებისთვის, რომელმაც აქვთ უფლება დაიცვან და ხელი შეუწყონ საკუთარ კულტურას, მათ შორის ენას. ამავდროულად, ეს უფლება განიმარტება, როგორც გამოხატვის თავისუფლების ნაწილი.³

ევროპის საბჭოს ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის ჩარჩო კონვენციის მე-5 მუხლის თანახმად, სახელმწიფოები იღებენ ვალდებულებას, აუცილებელი პირობები შეუქმნან იმ პირებს, რომლებიც მიეკუთვნებიან ეროვნულ უმცირესობებს, მათი კულტურის შენარჩუნებისა და განვითარებისათვის და მათი თვითმყოფადობის ძირითადი ელემენტების, კერძოდ, რელიგიის, ენის, ტრადიციებისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვისათვის. ამავდროულად, კონვენციის მე-9 მუხლის პირველი პუნქტი მოიცავს ყოველი იმ პირის გამოხატვის თავისუფლების უფლებას, რომელიც მიეკუთვნება ეროვნულ უმცირესობას, ასევე მოიცავს თავისუფლებას - გააჩნდეს მოსაზრებები და მიიღოს და გასცეს ინფორმაცია და იდეები უმცირესობის ენაზე სახელმწიფო ხელისუფლების ჩარევის გარეშე და საზღვრების მიუხედავად. ამასთან, ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის ჩარჩო კონვენციის მე-15 მუხლის თანახმად, მნიშვნელოვანია, შეიქმნას აუცილებელი პირობები ეროვნული უმცირესობისადმი კუთვნილი პირების ეფექტური მონაწილეობისათვის კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებასა და იმ საზოგადოებრივ საქმეებში, რომელიც უშუალოდ მათ ეხებათ.

ლინგვისტური უფლებები არ ემსახურება მხოლოდ კულტურული იდენტობის გამოხატვას, არამედ მათი სრულფასოვანი რეალიზება მნიშვნელოვანი მექანიზმია სხვა სოციალური და პოლიტიკური/სამოქალაქო უფლებების ეფექტიანი განხორციელებისთვის.⁴

განსახილველ შემთხვევაში, ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლისათვის საკუთარ ენაზე აზრის გამოხატვა გააკრიტიკა საჯარო ფუნქციის მატარებელმა პირმა. საქართველოში საჯარო მოხელეების მიერ დისკრიმინაციის წამახალისებელი გამონათქვამების გამოყენების საკითხი

² UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General comment no. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1a of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 21 December 2009, E/C.12/GC/21, 21 December, 2009 E/C.12/GC/21

³ Human Rights Committee, *John Ballantyne and Elithabeth Davidson and Gorton McIntyre vs Canada*, 47th session, communication Nos 359/1989 and 385/1989, views adopted on 31 march 1993, para 11.4.

⁴ Susanna Marcini, and Bruno de Witte, *Language rights as Cultural Rights, European Perspective*. 2008 page 247- 284

არაერთხელ გამხდარა მსჯელობისა და შეფასების საგანი.⁵ სახალხო დამცველი შემაშფოთებლად მიიჩნევს, ზოგადად, საჯარო პოლიტიკურ დებატებში ხშირად გამოყენებად შეურაცხმყოფელ გამონათქვამებსა და სხვადასხვა უმცირესობების წინააღმდეგ მიმართულ დისკრიმინაციულ გამონათქვამებს. 2017 წლის 6 თებერვალს სახალხო დამცველმა საქართველოს პარლამენტს მიმართა ზოგადი წინადადებით, რომელიც პარლამენტის წევრების მიერ დაუცველი ჯგუფების მიმართ დისკრიმინაციის წამახალისებელი გამონათქვამების გამოყენებას ეხება.⁶

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის განმარტებით, განსაკუთრებით პრობლემატური და საყურადღებოა საჯარო პირების მხრიდან სიძულვილის ენის⁷ გამოყენება და გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, რომ ხელისუფლების წარმომადგენლებმა არა მხოლოდ ეფექტიანად დაიცვან ადამიანის უფლებები, არამედ, ასევე თავი შეიკავონ ისეთი აზრების გამოხატვისგან, რომლებიც ახდენენ დისკრიმინაციის ან შეუწყნარებლობის ლეგიტიმაციასა და ხელშეწყობას.⁸ სიძულვილის ენის გამოყენებისგან თავის შეკავების განსაკუთრებულ პასუხისმგებლობას აკისრებს საჯარო პირებს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტიც.⁹

საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, მირტაგი ასადოვმა მის მშობლიურ ენაზე გამოხატა მოსაზრება განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით. ემზარ კვიციანის რეპლიკა - *„ვერ მოვისმინე ვინ ბრძანდება მაგი [იგულისხმება მირტაგი ასადოვი]? ვერ გავიგე უბრალოდ, საქართველოს მოქალაქეა?... მერე ქართულად მელაპარაკეთ“*, ცალსახად იყო მინიშნება, რომ ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელს, რომელმაც არ იცის ქართული ენა, არა აქვს უფლება, გამოთქვას საკუთარი აზრი პარლამენტში მიმდინარე პროცესებთან დაკავშირებით და ჩაერთოს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. სახალხო დამცველის შეფასებით, მსგავსი მიდგომები ხელს უწყობს ქართული ენის არმცოდნე ეთნიკური

⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 285; საქართველოს სახალხო დამცველის 2014 წლის ანგარიში, გვ. 362;

⁶ ხელმისაწვდომია ვებ გვერდზე: <http://www.ombudsman.ge/geo/zogadi-tsinadadebebi/saqartvelos-saxalxo-damcvelma-saqartvelos-parlaments-parlamentarebis-mier-sheuracxmyofeli-gamonatqvamebis-regulirebis-shesaxeb-zogadi-winadadebit-mimarta>

⁷ ევროპის საბჭოს განმარტება სიძულვილის ენაზე: „სიძულვილის ენა არის გამოხატვის ყველა ფორმა, რომელიც ავრცელებს, აქეზებს, ხელს უწყობს ან ამართლებს რასობრივ შუღლს, ქსენოფობიას, ანტიმემიტოზმს ან შეუწყნარებლობაზე დაფუძნებულ შუღლის სხვა ფორმებს, ნაციონალიზმის, ეთნოცენტრიზმის, დისკრიმინაციისა და უმცირესობათა ან მიგრანტთა მიმართ გამოხატული მტრობის ჩათვლით“; მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია No. R(97) 20., 1997

⁸ ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2010 წლის 29 აპრილის რეზოლუცია 1728 (2010) სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის საფუძველზე დისკრიმინაციის შესახებ, პარ. 7

⁹ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია სიძულვილის ენაზე No. R(97) 20., 1997; ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680505d5b>

უმცირესობის წარმომადგენლების საჯარო სივრციდან გარიყვას, რაც, თავის მხრივ, წინააღმდეგობაშია ეთნიკური უმცირესობის ინტეგრაციის იდეასთან.

როგორც სახალხო დამცველის 2018 წლის საპარლამენტო ანგარიშშია აღნიშნული, ეთნიკურ ნიადაგზე მიუღებლობა საქართველოში კვლავ მწვავე პრობლემაა. ამავე ანგარიშში სახალხო დამცველმა მიუთითა, რომ ეროვნული უმცირესობებით დასახლებული რეგიონების სკოლებში ქართული ენის პედაგოგების ნაწილი კვლავ ვერ ფლობს ქართულ ენას საკომუნიკაციო დონეზეც კი, ხოლო მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ცენტრის მიერ რეგიონებში მივლენილი ქართული ენის პედაგოგების რაოდენობა საკმარისი არ არის სასკოლო განათლების ფარგლებში სახელმწიფო ენის სწავლების საკითხის სრულად გადასაჭრელად.¹⁰

იმის გათვალისწინებით, რომ ეთნიკური უმცირესობების სრულყოფილი ინტეგრაცია ქვეყნის პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში საქართველოსთვის პრობლემად რჩება, პოლიტიკოსების მხრიდან დისკრიმინაციის წამახალისებელი განცხადებები უარყოფითად აისახება ქვეყანაში დემოკრატიული პროცესების განვითარებაზე და შემწყნარებლური გარემოს ჩამოყალიბებაზე. ამდენად, აუცილებელია, საჯარო პირებმა გააცნობიერონ საკუთარი პასუხისმგებლობა, არ წააქეზონ დისკრიმინაცია უმცირესობათა მიმართ და ხელი შეუწყონ თანასწორი და ინკლუზიური გარემოს უზრუნველყოფას.

როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა, ნებისმიერი ადამიანის მიმართ შემწყნარებლობა და თანაბარი პატივისცემა წარმოადგენს პლურალისტული დემოკრატიული საზოგადოების საფუძველს. ამიტომ დემოკრატიულ საზოგადოებებში პრინციპულად აუცილებელია გარკვეული სანქციების დაწესება აზრის გამოხატვის ისეთი ფორმების მიმართ, რომლებიც ავრცელებენ, პროვოცირებას და სტიმულირებას უწყევნ, ან ამართლებენ შეუწყნარებლობაზე დაფუძნებულ სიძულვილს.¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომის თანახმად, სიტყვის და აზრის თავისუფლება არ განეკუთვნება აბსოლუტურ უფლებათა კატეგორიას და სასამართლო ითვალისწინებს მისი შეზღუდვის შესაძლებლობას, იმ შემთხვევებში, თუ გამოხატვის თავისუფლება ლახავს სხვათა უფლებებს.¹²

განსახილველი შემთხვევის კონტექსტში, საქართველოს სახალხო დამცველი იმედს გამოთქვამს, რომ პრაქტიკაში ეფექტიანად იქნება გამოყენებული საქართველოს პარლამენტის 2019 წლის 22 თებერვალის დადგენილება „საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის

¹⁰ სახალხო დამცველის 2018 წლის საპარლამენტო ანგარიში. გვ 390

¹¹ ECtHR, *Erbakan v. Turkey*, 59405/00, 06.07.2006, §56

¹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 11 მარტის გადაწყვეტილება N2/1/214, 3.1,

კოდექსის დამტკიცების შესახებ¹³, როგორც დისკრიმინაციის წახალისების წინააღმდეგ ბრძოლის საშუალება. ეთიკის კოდექსის მე-3 მუხლის „ო“ პუნქტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის წევრისთვის დაუშვებელია სხვისი ღირსების შემლახველი, უხამსი, სექსისტური, დისკრიმინაციული გამოსვლა, მიმართვა, მოქმედება და სიძულვილის ენის სხვაგვარი გამოყენება.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ ემზარ კვიციანის მიმართვა მირტაგი ასადოვისადმი არის ეთნიკური წარმომავლობის ნიშნით დისკრიმინაციის წახალისების შემთხვევა. შესაბამისად, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-14¹ მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, მიმართავს ემზარ კვიციანს,

- მომავალში არ წახალისოს დისკრიმინაცია რომელიმე დაუცველი ჯგუფის მიმართ და დაიცვას 2019 წლის 22 თებერვლის პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსის მოთხოვნები.

პატივისცემით,

¹³ პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“, 22 თებერვალი 2019წ. ხელმისაწვდომია ვებ გვერდზე:
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4489058?publication=0>