

განმარტებითი ბარათი

კანონპროექტზე „სახელმწიფო ენის შესახებ“

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ქართული ენის კონსტიტუციური სტატუსის (აფხაზეთში - აგრეთვე, აფხაზური ენის სტატუსის) უზრუნველყოფა, მისი ფუნქციონირების, დაცვისა და გამოყენების მექანიზმების სრულყოფა.

ა.ბ) კანონპროექტის მიზანი:

საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ქართული ენის, (აფხაზეთში - აგრეთვე, აფხაზური ენის) სახელმწიფო სტატუსის განმტკიცება და სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში მის გამოყენებაზე, დაცვაზე, განვითარებაზე, შესწავლასა და პოპულარიზაციაზე განუხრელად ზრუნვა.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

სახელმწიფო ენის ცნება გულისხმობს ქართული ენის სახელმწიფოებრივი სტატუსის უზრუნველყოფას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე და ქართული და აფხაზური ენების სახელმწიფოებრივი სტატუსის უზრუნველყოფას აფხაზეთის ტერიტორიაზე.

ქართული სახელმწიფო ენის საკანონმდებლო ინიციატივა სრულად იზიარებს და ემყარება იმ ძირითად პოსტულატებს, რომლებიც ამ თვალსაზრისით ევროგაერთიანების ფუძემდებლურ დოკუმენტებშია გამოხატული. ქართული კანონპროექტი, ფაქტობრივ, სრულად ითვალისწინებს იმ ნაირგვარ გამოცდილებას, რაც სხვადასხვა ქვეყნების ანალოგიურ საკანონმდებლო აქტებში არის ფიქსირებული; ოღონდ ითვალისწინებს არა დიქტატისა და სიმკაცრის, არამედ მაქსიმალური ლოიალობისა და ტოლერანტობის კუთხით. შეიძლება ითქვას, რომ ქართული კანონპროექტი ერთ-ერთი ყველაზე ლიბერალური იურიდიული დოკუმენტია ამ ხასიათის იურიდიულ აქტებს შორის.

ქართული სახელმწიფო ენის კანონპროექტი, უპირველეს ყოვლისა, ქმნის პირობას, რომ ქვეყანამ ენობრივი პოლიტიკა განახორციელოს იმ პოზიტიური გამოცდილების საფუძველზე, რომელიც ისტორიამ მრავალეროვანი თანაცხოვრების საფუძველზე ჩამოაყალიბა საქართველოში და რომელიც შეიძლება ერთ-ერთი სანიმუში იყოს; ადამიანთა სამოქალაქო თანაცხოვრების, ეთნიკური, ენობრივი, კონფესიური ტოლერანტობის ის ნიმუში, რომელიც საქართველოში ხანგრძლივი ისტორიული გამოცდილებით ჩამოყალიბდა, ნამდვილად უნიკალური მოვლენაა საერთაშორისო მასშტაბით და უგუნურება იქნებოდა უგულვებელგვყო ეს მნიშვნელოვანი მონაპოვარი. ნიმუშად ორი უახლოესი ასწლეულის გამოცდილებაც გამოდგება: ცნობილია, რომ მე-19-20 საუკუნეებში საქართველოში, ბევრი განვითარებული ქვეყნისაგან განსხვავებით, ბუნებრივად ჩამოყალიბდა ტრადიცია, რომ ეროვნულ უმცირესობებს საკუთარ ენაზე ჰქონოდათ სახელმწიფო სკოლები და თავისუფლად გამოეხატათ კულტურული ინტერესები. ამავდროს, ეს ტრადიცია

უმცირესობათა კომპაქტური დასახლებების სამოქალაქო იზოლაციისა და გაუცხოების პრობლემას ნაკლებად ქმნიდა იმ ეტაპზე - საბჭოთა უნიტარული მმართველობის პირობებში. იმ პერიოდში, მართლაც, ქართულ ენაზე კომუნიკაცია რეგიონის ყველა მოსახლეს შეეძლო. მაგრამ გასული საუკუნის 90-იანი წლების შემდეგ, რაც არსებითად გაწყდა ეკონომიკური და კულტურული კავშირები რეგიონებთან, სამოქალაქო დეზინტეგრაციის პროცესი ძალზე შორს წავიდა და რამდენიმე თაობა გაიზარდა ისეთი, რომელიც საერთოდ ვერ ფლობს სახელმწიფო ენას, ანუ მოკლებულია შესაძლებლობას განახორციელოს საკუთარი სამოქალაქო უფლებები.

რა გამოსავალი არსებობს აქედან?

ამგვარი პრობლემის გადაჭრის ორი გზა არსებობს: ან უნდა გატარდეს სამოქალაქო დაახლოების, გაუცხოებისა და დეზინტეგრაციის შედეგების თანამიმდევრული დამლევის პოლიტიკა, ან უნდა გაგრძელდეს დღეისათვის შექმნილი ვითარება - ფაქტობრივად კულტურული აპარტიდის რეჟიმი (რომელიც, მართალია, გამიზნული პოლიტიკა არ არის, მაგრამ ეს სულაც არ არის რიგითი მოქალაქის მდგომარეობის შემამსუბუქებელი).

კანონპროექტი სახელმწიფო ენის შესახებ ამზადებს სამართლებრივ საფუძვლებს საქართველოს ყოველი მოქალაქის სამოქალაქო უფლებათა სრული და თანაბარი რეალიზაციისათვის. ეს არის ქვეყნის მოქალაქეების გაუცხოებისა და საზოგადოებრივი პირობების მიმართ არათანასწორუფლებიანობის ანუ დისკრიმინაციული მდგომარეობის დამლევის ცივილური გზა. კანონპროექტის ინიციატორთა პათოსია: "მოქალაქეები (უმცირესობები), რომელთაც სახელმწიფო ენა არ იციან, დისკრიმინირებული არიან თავიანთი შესაძლებლობების რეალიზაციის მხრივ და მათ უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა, დაძლიონ ეს მდგომარეობა."

წარმოდგენილი კანონპროექტის ძირითადი ინტენცია ის არის, რომ არ გაუარესდეს ენობრივ უმცირესობათა კულტურული თვითგამოხატვის ის (არცთუ ურიგო) მდგომარეობა, რომელიც ტრადიციულად ჩამოყალიბდა, მაგრამ, ამავე დროს, დაიძლიოს მათი იზოლაცია საერთო სახელმწიფო ცხოვრებისაგან. ამ ვითარებიდან გამოსავალი კი მხოლოდ სახელმწიფო ენასთან წვდომის გზაა.

სახელმწიფოს მცდელობა, დაარეგულიროს ცალკეულ მოქალაქეთა და რეგიონთა ურთიერთობები და ხელი შეუწყოს სამოქალაქო ინტეგრაციისა და ჰარმონიზაციის პროცესს, უნდა აღქმულ იქნეს არა როგორც „პოლიტიკის გამკაცრება“, არამედ როგორც ზრუნვა საკუთარ მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების სრულფასოვანი რეალიზაციისათვის. საქართველოში არც ყოფილა და არც არის შესაძლებელი იყოს "მკაცრი" პოლიტიკა მცირე ენობრივი ჯგუფების მიმართ და, თუ ობიექტური თვალის კანონპროექტს ამ ნიშნით დააკვირდება, დარწმუნდება, რომ აქ არ არის გამოყენებული არცერთი ის რადიკალური მოთხოვნა, რომლებიც სხვა ქვეყნების საკანონმდებლო პრეცედენტებს წარმოადგენენ; მაგალითად, ქართულ კანონპროექტში არ არის მოთხოვნა:

ა) სახელმწიფო ენის ფლობის საყოველთაო სამოქალაქო ვალდებულების;

ბ) სახელმწიფო სკოლების მხოლოდ სახელმწიფო ენაზე არსებობის;

გ) ენის პოლიციის არსებობის და სხვ.

მართალია, კანონპროექტში არის ადმინისტრაციული სანქციების გამოყენების შესაძლებლობა, მაგრამ ეს შეეხება მხოლოდ გარე გაფორმების ენობრივ მოწესრიგებას და ისიც უკუდურესად შეზღუდულ პირობებში. ადმინისტრაციული ჯარიმების გამოყენებამ უნდა უზრუნველყოს ენობრივი ნორმების დაცვა და შექმნას პრევენციული გარემო პოტენციური დამრღვევების გაფრთხილების მიზნით. წინააღმდეგ შემთხვევაში კანონის შესაბამისი მუხლები მხოლოდ ქაღალდზე დაწერილ არაფრისმთქმელ დეკლარაციად დარჩება. ამ შემთხვევაში სანქციები ერთნაირად ვრცელდება სახელმწიფო და კერძო სექტორზე, ვინაიდან სახელმწიფო ენის კონსტიტუციით განსაზღვრული სივრცის შეზღუდვა ძირითადად კერძო სექტორში ვლინდება, რადგანაც ეს სექტორია დომინანტი მეწარმეობის, ვაჭრობისა და სარეკლამო ბაზარზე და სახელმწიფო ენის როგორც ფუნქციონირების, ისე ნორმატიულობის დაცვა სწორედ რომ ამ სეგმენტში ითხოვს განსაკუთრებულ ყურადღებას. წარმოდგენილი კანონპროექტის რბილ დამოკიდებულებას სანქციებთან დაკავშირებით ხაზს უსვამს თვით დარღვევათა პრევენციის წესი, ვინაიდან ყველა შემთხვევაში მითითებულია კონკრეტული დარღვევის შესახებ წინასწარი, დროით განსაზღვრული, გაფრთხილებისა და გამოსწორების შესაძლებლობა.

აღსანიშნავია, რომ წინამდებარე კანონპროექტი უფრო დახვეწილი ვარიანტია იმ კანონპროექტისა, რომელიც 2002 წლისათვის იყო საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული. იმ კანონპროექტზე არსებობდა ყველა აუცილებელი ოფიციალური სტრუქტურის დასკვნა, მათ შორის - ეუთოს ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი კომისრის როლზე ეკუესისა და წინამდებარე კანონპროექტის განხილვის უფრო აკადემიურ დონეზე წარმართვისათვის კარგი იქნებოდა, თუ დავუბრუნდებოდით იმდროინდელი შეფასებებისა და შენიშვნების ერთობ სოლიდურ შემადგენლობას. მას შემდეგ ბევრი რამ პოზიტიურად შეიცვალა როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საერთაშორისო ასპარეზზე და ევროპასთან დაახლოებაც ბევრად უფრო ხელშესახები გახდა, რამაც შესაძლებელი უნდა გახადოს ქართული სახელმწიფო ენის კონსტიტუციური სტატუსის რეალური გარანტიების აღიარება და დამკვიდრება.

კანონპროექტით საქართველოს სახელმწიფო დაუშვებლად მიიჩნევა ნებისმიერი ენის მიმართ უპატივცემლობას, საქართველოს მოქალაქის ენობრივი უფლებების შელახვას, აღკვეთს ენობრივი პოლიტიკის კონსტიტუციური პრინციპების საწინააღმდეგო ყოველგვარ ქმედებას.

კანონპროექტი განსაზღვრავს მხოლოდ სახელმწიფო და არასახელმწიფო ენების ცნებებს. მისი რეგულირების სფერო მოიცავს სახელმწიფო ენის ფუნქციონირების ფარგლებს. არასახელმწიფო ენის ცნება კი გულისხმობს ყველა სხვა ენას, რომლითაც შეიძლება საქართველოს მოქალაქეები და საქართველოში მცხოვრები სხვა პირები სარგებლობდნენ პირად თუ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.

ამასთანავე, საქართველოს კონსტიტუციის 38-ე მუხლისა და საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების შესაბამისად, საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ თავისუფლად, ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე განავითარონ თავიანთი კულტურა, ისარგებლონ დედაენით პირად ცხოვრებაში თუ საჯაროდ.

კანონპროექტი ყურადღებას უთმობს სახელმწიფო ენის პოპულარიზაციისა და შესწავლის პრობლემას, სახელმწიფო ენის სპეციალური პროგრამების მომზადებასა და განხორციელებას, აცხადებს საქართველოს მოქალაქეთა ვალდებულებას ფლობდნენ და პატივს სცემდნენ სახელმწიფო ენას. ამავე დროს, პროექტი ითვალისწინებს სახელმწიფო ენის ცოდნის კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებთან პირის შესაბამისობის შეფასებას, რაც სახელმწიფო ენის გამოცდის ჩაბარებას გულისხმობს. ამ ვალდებულებისგან თავისუფლდებიან ის პირები, რომელთაც ზოგადი ან უმაღლესი განათლება მიღებული აქვთ სახელმწიფო ენაზე. სახელმწიფო ენის შესწავლის პირობას ასევე ქმნის, საქართველოში შექმნილ არასახელმწიფო სასწავლო დაწესებულებებში სახელმწიფო ენის სავალდებულო სწავლების მოთხოვნა.

ენობრივი პოლიტიკის განხორციელების წარმმართველ ორგანოებად კანონპროექტი ასახელებს საქართველოს პარლამენტსა და მთავრობას. სახელმწიფო ენის დაცვის ორგანოებიდან ცალკე გამოყოფილია ორი სპეციალიზებული ინსტიტუტი - სახელმწიფო ენის დეპარტამენტი და სახელმწიფო ენის მუდმივმოქმედი სახელმწიფო კომისია. სახელმწიფო ენის დეპარტამენტი პროექტში მოაზრებულია, როგორც პრემიერ-მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანო, რომელიც საჯარო სამათლის იურიდიული პირია. დეპარტამენტი განახორციელებს კონტროლს და ზედამხედველობას „სახელმწიფო ენის შესახებ“ კანონის აღსრულებაზე. მას უფლება ექნება კანონის დამრღვევთა მიმართ გამოიყენოს პასუხისმგებლობის ზომები, რომლებიც დგინდება ამ კანონის შესაბამისი მუხლებით. საცქციის სახით გათვალისწინებულია ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის ჯარიმების დაკისრება თუ სახელმწიფო ენის დეპარტამენტის მიერ გაფრთხილებაში მითითებულ ვადაში დამრღვევის მიერ არ აღმოიფხვრება დარღვევა ან 1 წლის განმავლობაში ჩადენილი იქნება ახალი დარღვევა. ამასთან ფიზიკური პირის დაჯარიმება კანონით გათვალისწინებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის კონკრეტული ობიექტის მესაკუთრე ან მეწარმე სუბიექტია (ინდივიდუალური საწარმოს მფლობელი). რაც შეეხება სახელმწიფო ენის მუდმივმოქმედ სახელმწიფო კომისიას, ის საქართველოს მთავრობასთან ასევე მუდმივმოქმედი ორგანოა, მისი დანიშნულება იქნება დადგენა ქართული სალიტერატურო ენის ნორმებისა, რომელთაც დაამკიცებს საქართველოს მთავრობა.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება:

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებული აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

კანონპროექტით გათვალისწინებულია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სახელმწიფო ენის დეპარტამენტის - შექმნა, რაც გამოიწვევს ცვლილებას სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ხარჯვით ნაწილში. სახელმწიფო ენის დეპარტამენტი იქნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლის დებულებას დაამტკიცებს მთავრობა. სახელმწიფო ენის დეპარტამენტში იმუშავენ 50-მდე თანამშრომელი. მისი გამართული ფუნქციონირებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან საჭირო იქნება დაახლოებით 1 მილიონი ლარის გამოყოფა.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტი გავლენას მოახდენს ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე. კერძოდ, წარმოდგენილი კანონპროექტით გათვალისწინებულია სახელმწიფო ენის დეპარტამენტის შექმნა, რომელსაც უფლება ექნება „სახელმწიფო ენის შესახებ“ კანონის დარღვევის შემთხვევებში დამრღვევთა მიმართ გამოიყენოს ამ კანონით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ზომები. ამ პროექტით განსაზღვრულია სანქციები ფულადი ჯარიმების სახით, რომლებიც გამოყენებულ იქნება „სახელმწიფო ენის შესახებ“ კანონის დარღვევისათვის.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

კანონპროექტი გამოიწვევს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ცვლილებას. აღნიშნული ცვლილება დაკავშირებული იქნება სახელმწიფო ენის დეპარტამენტის შექმნასთან, რომელსაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან უნდა გამოეყოს მილიონ ლარამდე.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები:

კანონპროექტის მიღება არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება:

კანონპროექტის მიღება დაკავშირებულია იმ პირების ფინანსურ ვალდებულებებთან, რომლებზეც ვრცელდება მისი მოქმედება.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობა და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს გადასახადის და მოსაკრებლის დაწესებას. იგი ითვალისწინებს მხოლოდ გადასახდელის სახით ჯარიმის დაწესებას.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის დირექტივებთან:

კანონპროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის დირექტივებს

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

კანონპროექტის მომზადების პროცესში კომიტეტი კონსულტაციებს გადიოდა საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემიის სპეციალურ ჯგუფთან აკად. თამაზ გამყრელიძის ხელმძღვანელობით. აგრეთვე მეცნიერებთან, მწერლებთან და საზოგადო მოღვაწეებთან, ი. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის, არნ. ჩიქობავას სახელობის ენათმეცნიერების ინსტიტუტის სპეციალისტებთან, საქართველოს მწერალთა ეროვნული აკადემიის, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციების მოსაზრებები გატვლიწინებული იქნა კომიტეტის მიერ.

ე) კანონპროექტის ავტორი:

კანონპროექტის ავტორია ენათმეცნიერებისა და იურისტების ჯგუფი აკადემიკოს თამაზ გამყრელიძისა და მეცნიერებათა აკადემიის წევრ-კორესპონდენტის ავთანდილ არაბულის ხელმძღვანელობით.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

კანონპროექტის ინიციატორია საქართველოს პარლამენტის განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტი.