

განათლების უფლება გალის რაიონში:
2015-2016 სასწავლო წლის სიახლეები
და თანმდევნი პრობლემები

THE RIGHT TO EDUCATION IN THE GALI DISTRICT:
NEW DEVELOPMENTS AND CHALLENGES IN THE
ACADEMIC YEAR OF 2015-2016

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ В ГАЛЬСКОМ РАЙОНЕ:
НОВШЕСТВА И СОПУТСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ
В 2015-2016 УЧЕБНОМ ГОДУ



საქართველოს სახალხო დამცველის
სპეციალური ანგარიში

განათლების უფლება გალის რაიონში:
2015-2016 სასწავლო წლის სიახლეები და
თანმდევი პრობლემები

ოქტომბერი 2015
თბილისი
www.ombudsman.ge

შინაარსი

1. შესავალი	3
2. გალის რაიონში მცხოვრებ მოსწავლეთა უფლებრივი მდგომარეობა.....	4
ა. მშობლიურ ენაზე განათლების უფლება და დისკრიმინაცია.....	4
ბ. განათლების ხელმისაწვდომობის უფლება.....	8
3. პასუხისმგებლობის საკითხი	11
4. დასკვნა და რეკომენდაციები.....	13

1. შესავალი

2015-2016 სასწავლო წელს გალის რაიონის ყველა დაწყებითი კლასის მოსწავლემ (1-4 კლასი) სწავლა რუსულად, რუსეთის ფედერაციაში გამოცემული სახელმძღვანელოებით დაიწყო. დეფაქტო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებით, ასე გაგრძელდება ყოველ მომდევნო წელს.¹ შესაბამისად, თუ მოვლენები გეგმის მიხედვით განვითარდა, გალის რაიონში სასწავლო პროცესიდან ქართული ენის განდევნისა და სასკოლო განათლების რუსულ ენაზე გადასვლის, 1995 წელს დაწყებული პროცესი 6 წელიწადში დასრულდება.

აღსანიშნავია, რომ გალის რაიონის მოსახლეობის, მათ შორის სკოლის მოსწავლეების დიდი უმრავლესობა თვითიდენტიფიცირებას ახდენს როგორც ეროვნებით ქართველი, ეს ეროვნება აქვთ ასევე მითითებული ე.წ. აფხაზურ პასპორტებშიც. მიუხედავად ამისა, ბავშვებს ეზღუდებათ, მშობლიურ ენაზე სასკოლო განათლების მიღების უფლება რაც, თავის მხრივ, ასევე ქმნის ხარისხიანი განათლების მიღებისა და განათლების ხელმისაწვდომობის პრობლემას.

განათლების უფლება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლით გარანტირებული უფლებაა. ის განმტკიცებულია როგორც გაეროს, ასევე ევროსაბჭოს შესასრულებლად სავალდებულო ხელშეკრულებებში. ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი ვრცლად საუბრობს განათლების უფლებაზე და მის მიზნებზე, რომლის მიხედვითაც, განათლება მიმართული უნდა იყოს „ადამიანის პიროვნებისა და მისი ღირსებების შემეცნების სრულად განვითარებისკენ“ და „განმტკიცებდეს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებებისადმი პატივისცემას“; განათლება უნდა ემსახუროდეს „ერებსა და რასობრივ, ეთნიკურ და რელიგიურ ჯგუფებს შორის ურთიერთგაგების, შემწყნარებლობისა და მეგობრობის განვითარებას“.² ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტმა ასევე განმარტა, რომ განათლება უნდა იყოს ფიზიკურად და ეკონომიკურად ხელმისაწვდომი³ ყველასთვის დისკრიმინაციის გარეშე და მისაღები, რაც გულისხმობს რომ განათლების ფორმა და არის, მათ შორის კურიკულუმი და სწავლების მეთოდები უნდა იყოს შესაბამისი, კულტურულად რელევანტური და ხარისხიანი მოსწავლეებისთვის და მშობლებისთვის.⁴

გაეროს ბავშვის უფლებათა კონვენცია, ასევე, აღიარებს ბავშვის უფლებას განათლებაზე და ამბობს, რომ განათლება მიმართული უნდა იყოს ბავშვისა და მისი მშობლების კულტურის, ენის და ღირებულებებისადმი პატივისცემის განვითარებისკენ.⁵ ბავშვის უფლებათა კომიტეტმა ზოგად რეკომენდაციაში ხაზი გაუსვა, რომ „ბავშვებს შეუძლიათ განსაკუთრებული როლი ითამაშონ მრავალი განსხვავების გადალახვაში, რომლებიც ისტორიულად აცალკევებდა ხალხთა ჯგუფებს ერთმანეთისგან.“⁶

1 „გალის რაიონის სკოლები გადავლენ აფხაზურ სასწავლო პროგრამაზე“ [Школы Галского района перейдут на абхазскую программу обучения], Sputnik Абхазия, 26.03.2015, <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150326/1014238003.html> [ბოლოს ნანახია 2015 წლის 25 სექტემბერს].

2 გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი, მუხლი 13(1).

3 ხელმისაწვდომობა გულისხმობს დისკრიმინაციის დაუშვებლობას, ფიზიკურ ხელმისაწვდომობას, რათა განათლება იყოს ფიზიკურად უსაფრთხო წვდომის არეში და ეკონომიკური ხელმისაწვდომობას, იხილეთ ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი N13, §6.

4 ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი N13, §6.

5 მუხლი 28 და მუხლი 29(1)(გ).

6 ბავშვთა უფლებების კომიტეტის ზოგადი რეკომენდაცია 1 (2001) მუხლი 29.1 განათლების მიზნებზე, §4.

აღნიშნული ანგარიში არ ეხება ახალგორის რაიონში⁷ განათლების უფლებას, გამომდინარე იქიდან რომ 2008 წლის შემდეგ აქსასწავლო პროცესში განსაკუთრებული ცვლილებები არ მომხდარა, გარდა იმ პრობლემისა, რომ ოკუპაციის შემდეგ, მოსწავლეთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირებულია.

2. გალის რაიონში მცხოვრებ მოსწავლეთა უფლებრივი მდგომარეობა

ა. მშობლიურ ენაზე განათლების უფლება და დისკრიმინაცია

აფხაზეთში საომარი მოქმედებების დაწყებამდე გალის რაიონში, სადაც დიდი ნაწილი ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობაა, 58 სკოლა ფუნქციონირებდა, საიდანაც მხოლოდ ორში მიმდინარეობდა სრულად რუსულ ენაზე სწავლება. 1992-93 წლების შეიარაღებული დაპირისპირების დროს სკოლების ნაწილი დაიწვა. ომის შემდეგ კი მხოლოდ 31 სკოლაში აღდგა სასწავლო პროცესი.⁸

1994 წელს აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლებამ დაანაწევრა გალის რაიონი და მისი რამდენიმე სოფელი ტყვარჩელის და ოჩამჩირის რაიონებს მიაკუთვნა, თვითონ გალის რაიონი კი „ზედა“ და „ქვედა“ ზონებად დაყო. შედეგად, ტყვარჩელის რაიონს მიკუთვნებული აღმოჩნდა გალის რაიონის 10 სკოლა, ხოლო ოჩამჩირის რაიონს - 1 სკოლა. გალის „ზედა ზონაში“ აღმოჩნდა 9, ხოლო „ქვედა ზონაში“ - 11 სკოლა.

1995 წლიდან აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლებამ შეიმუშავა განათლების გეგმა, რომელიც ითვალისწინებდა აღნიშნულ სკოლებში განათლების რუსულ ენაზე გადასვლას.⁹ ეს პროცესი ეტაპობრივად მოხდა: ტყვარჩელს და ოჩამჩირეს მიკუთვნებულ სკოლებში თერთმეტივე კლასი ერთდროულად გადავიდა რუსულ ენაზე; გალის „ზედა ზონებში“ შემოღებული იქნა რუსული სწავლება „პირველი კლასის პრინციპით“, რაც ნიშნავდა, რომ ყოველი პირველი კლასი რუსულ ენაზე დაიწყებდა სასწავლო პროცესს. შესაბამისად, 2005 წლიდან დღემდე გალის „ზედა ზონის“ ყველა კლასში სწავლა რუსულ ენაზე მიმდინარეობს. რაც შეეხება გალის რაიონის „ქვედა ზონის“ სოფლებს, თუ აქამდე ისინი ინარჩუნებდნენ ქართულ ენაზე სწავლებას, 2015-2016 სასწავლო წლიდან შემოღებულ იქნა რუსულ ენაზე სწავლება პირველიდან მეოთხე კლასის ჩათვლით და ყოველი მომავალი პირველი კლასი ასევე რუსულ ენაზე დაიწყებს სწავლას. საბოლოოდ, 6 წელიწადში გალის რაიონის სკოლებში ქართულ ენაზე, რომელიც წარმოადგენს ბავშვების მშობლიურ ენას, საშუალო განათლების მიღება შეწყდება.

წლების განმავლობაში, ტყვარჩელსა და ოჩამჩირეს მიკუთვნებულ გალის სოფლების და გალის „ზედა ზონის“ სკოლებში, ქართული ენა ისწავლებოდა როგორც უცხო ენა. 2008 წლის შემდეგ ტყვარჩელისა და ოჩამჩირეს სკოლებში ქართული ენისა და ლიტერატურის სწავლება სასწავლო გეგმიდან მთლიანად ამოიღეს, რის გამოც 26

7 2008 წლის ომამდე ახალგორის მუნიციპალიტეტი საქართველოს ხელისუფლების მიერ კონტროლირდებოდა. თუმცა, ოკუპაციის შემდეგ იგი ე.წ. სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე მოექცა.

8 იხილეთ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2014 წელი გვ 845-847.

9 „გაურკვევლობაში ცხოვრება“ [Living in Limbo], Human Rights Watch, 2011, გვ.48.

მასწავლებელი გაათავისუფლეს. გალის „ზედა ზონის“ სკოლებში კი ქართული ენისა და ლიტერატურისთვის გამოყოფილი საათები ეტაპობრივად მცირდებოდა და 2015-2016 სასწავლო წელს კვირაში მხოლოდ თითო-თითო საათი ეთმობა.

„ქვედა ზონის“ სკოლებში 2014-2015 სასწავლო წელს დაწყებით კლასებში (1-4 კლასები) 4-4 საათით შემცირდა ქართულისთვის გამოყოფილი საათების რაოდენობა და სანაცვლოდ ეს დრო რუსული ენის გაძლიერებას დაეთმო. 2015-2016 სასწავლო წლიდან კი დაწყებითი კლასები რუსულ სწავლებაზე გადავიდა და პარალელურად შემცირდა ქართული ენისა და ლიტერატურისთვის გამოყოფილი საათები. ამ კლასებში წლებიდან წლებად ქართულ ენასა და ლიტერატურას 3 საათი ეთმობა კვირაში (2 ლიტერატურას, 1 ენას), 5-7 კლასებში 3-3 საათი, ხოლო 8-11 კლასებში თითო-თითო საათი კვირაში.¹⁰

ყოფილი გალის რაიონის ფარგლებში არსებულ ყველა სკოლაში დოკუმენტაციის წარმოება მიდის რუსულ ენაზე. „ქვედა ზონის“ სკოლების გარდა, სკოლის დამამთავრებელ ატესტატში მოსწავლეებს მშობლიურ ენად რუსული ენა ეწერებათ, მაშინ როდესაც აფხაზეთის სხვა სკოლების ატესტატებში მშობლიურ ენად მითითებულია შესაბამისი ეთნიკური ჯგუფისთვის დამახასიათებელი ენა (მაგ. აფხაზური ენა, სომხური ენა, რუსული ენა). სავარაუდოა, რომ რუსულ ენაზე სწავლებაზე გადასვლის შემდეგ ასეთი პრაქტიკა დამკვიდრდება გალის რაიონის „ქვედა ზონის“ სკოლებშიც.

აფხაზეთში ყველა რუსულენოვანი სკოლისათვის სახელმძღვანელოები რუსეთის ფედერაციიდან შემოდის და ამ სახელმძღვანელოებით ხდება გალის რაიონის სკოლებშიც ყველა საგნის სწავლება, გარდა აფხაზეთის ისტორიის და გეოგრაფიის სახელმძღვანელოებისა, რომლებსაც აფხაზი ავტორები ჰყავთ.

აფხაზეთის დეფაქტო ხელისუფლება აღნიშნულ პოლიტიკას გალის მოსახლეობის „ინტეგრაციის“ მცდელობად განიხილავს. მათი წარმომადგენლების განცხადებით, ეს არის ბრძოლა არა ქართული ენის, არამედ ქართული იდეოლოგიის წინააღმდეგ. დეფაქტო განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მოადგილემ დიმიტრი გვარამიამ განაცხადა, რომ „ქართული სახელმძღვანელოები არა მარტო მავენა აფხაზეთში მცხოვრებთათვის, არამედ საშიშია აფხაზეთის სახელმწიფოსთვის.“¹¹ გალის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის თემურ ნადარაიას განცხადებით, მოსწავლეები, რომლებიც სკოლაში ქართულ ენაზე სწავლობენ, სარგებელს ვერ მოუტანენ აფხაზეთს.¹² მისივე განცხადებით, ქართულ სკოლაში სწავლის შედეგად მოსწავლეებს არ შეუძლიათ აფხაზეთში სრულფასოვანი ცხოვრება, რადგან მათ არასათანადოდ იციან აფხაზური და რუსული ენები.¹³

ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობის აფხაზურ საზოგადოებაში ინტეგრაციამ არ უნდა გამოიწვიოს მათი უფლებების შელახვა და ასიმილაცია. ფაქტობრივი გარემოებები ადასტურებს, რომ აფხაზეთში მიღებული განათლების ფორმა და არსი არ არის

10 ინტერვიუები საკონტაქტო პირებთან. 17 სექტემბერი-ოქტომბერი 2015.

11 „გვარამია: გალის მოსწავლეები აფხაზური პროგრამით ისწავლიან“ [Гварамия: галские школьники будут обучаться по абхазской программе], 05.06.15 Sputnik Абхазия: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150605/1014853569.html#ixzz3mTnLtKFt> [ბოლოს ნანახია 2015 წლის 25 სექტემბერს].

12 „გალის რაიონის სკოლები გადავლენ აფხაზურ სასწავლო პროგრამაზე“ [Школы Галского района перейдут на абхазскую программу обучения], 26.03.15, Sputnik Абхазия: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150326/1014238003.html#ixzz3mTos2xe6> [ბოლოს ნანახია 2015 წლის 25 სექტემბერს].

13 „გალის რაიონის ყველა სკოლაში სწავლა აფხაზეთის განათლების სამინისტროს სტანდარტებით წარიმართება“ [Во всех школах Галского района обучение будет вестись по стандартам Минобробразования Абхазии] <http://www.apsnypress.info/news/vo-vsekh-shkolakh-shkolakh-galskogo-rayona-obucheniye-budet-vestis-po-standartam-minobrazovaniya-abkhazii/> [ბოლოს ნანახია 2015 წლის 25 სექტემბერს].

კულტურულად მისაღები გალის რაიონის მოსახლეობისათვის. სხვა ქვეყნისთვის გამოცემული სახელმძღვანელოები (კონკრეტულად რუსეთის ფედერაციისთვის) ვერ იქნება კულტურულად რელევანტური აფხაზეთის მკვიდრთათვის, მათ შორის, გალის რაიონის ქართულენოვანი მოსახლეობისთვის.

მშობლიურ ენაზე განათლების მიღების უფლება განმტკიცებულია გაეროს ბავშვის უფლებათა კონვენციაშიც, რომელიც განმარტავს, რომ ბავშვის განათლება მიმართული უნდა იყოს ბავშვისათვის თავისი მშობლებისადმი, თავისი კულტურული თვითმყოფადობის, ენის და ფასეულობების პატივისცემის ჩანერგვისაკენ; ბავშვის აღზრდისაკენ იმ ქვეყნის ეროვნული ფასეულობებისადმი პატივისცემის სულისკვეთებით, რომელშიც ის ცხოვრობს, ასევე იმ ქვეყნისა, საიდანაც იგი არის წარმოშობით; ბავშვის პატივისცემის გაღვივებისაკენ მისი საკუთარი ცივილიზაციისაგან განსხვავებული ცივილიზაციისადმი.¹⁴

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, ასევე, აღიარებს განათლების უფლებას და განმარტავს, რომ „ნებისმიერი ფუნქციის განხორციელებისას, რომელსაც სახელმწიფო კისრულობს განათლებასა და სწავლებასთან დაკავშირებით, პატივს სცემს მშობელთა უფლებას, უზრუნველყონ თავიანთი რელიგიური და ფილოსოფიური მრწამსის შესაბამისი განათლება და სწავლება.“¹⁵

იმის გამო, რომ ბავშვებმა მშობლიურ ენაზე მიიღონ განათლება, ხშირად მშობლები ამჯობინებენ დატოვონ აფხაზეთი და საცხოვრებლად საქართველოს მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე გადმოდიან.¹⁶ ამით ილახება მშობლების საგანმანათლებლო თავისუფლების უფლებაც, რომელიც ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის მე-13 მუხლის მე-3 და მე-4 პარაგრაფებით არის გარანტირებული და ამბობს რომ, „სახელმწიფოები საკუთარ თავზე იღებენ ვალდებულებას, პატივი სცენ მშობლების და მეურვეების თავისუფლებას, უზრუნველყონ შვილებისათვის რელიგიური და მორალური განათლება თავიანთი მრწამსის შესაბამისად“.¹⁷

ის ფაქტი, რომ აფხაზეთში სხვა ეთნიკურ ჯგუფებს აქვთ საშუალება მიიღონ განათლება მათ მშობლიურ ენაზე და სკოლის დამამთავრებელ ატესტატებში მშობლიურ ენად მათთვის შესაბამისი ენა მიეთითოთ, მაშინ როდესაც, ეთნიკურად ქართველებს იგივე უფლება არ აქვთ, უნდა შეფასდეს, როგორც ეთნიკური ნიშნით დისკრიმინაცია.

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საკუთარ გადაწყვეტილებებში დეტალურად განმარტა განათლების უფლების მოქმედება ოკუპაციის და სეპარატისტული რეჟიმების შემთხვევაში.

სასამართლოს განმარტებით, მშობლები არიან უპირველესად პასუხისმგებელნი თავიანთი შვილების განათლებასა და სწავლებაზე და მათ შეუძლიათ მოთხოვონ სახელმწიფოებს მათი რელიგიური და ფილოსოფიური შეხედულებების პატივისცემა. კონვენციის მიზანია განათლებაში პლურალიზმის და ამის შედეგად დემოკრატიული საზოგადოების შენარჩუნება. სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს, რომ კურიკულუმში მოცემული ინფორმაციის გადაცემა ხდებოდეს ობიექტურად, კრიტიკულად და პლურალისტულად. სახელმწიფო არ შეიძლება ახორციელებდეს

14 მუხლი 29 (გ).

15 ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, 1 პროტოკოლი, მუხლი 2.

16 სახალხო დამცველის აპარატისათვის ასეთი 3 ფაქტი გახდა ცნობილი 2014-2015 წლებში.

17 ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი N13, §28.

ინდოქტრინაციას, რომელიც ეწინააღმდეგება ბავშვის მშობლების რელიგიურ ან ფილოსოფიურ მრწამსს.¹⁸

სასამართლო ასევე მიიჩნევს, რომ განათლების უფლება და მშობლების უფლება თავიანთი რელიგიური და ფილოსოფიური მრწამსის შესაბამისად მისცენ განათლება საკუთარ შვილებს უნდა განიხილებოდეს კონვენციის სხვა მუხლებთან ერთად, მათ შორის პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება (მუხლი 8), აზრის, სინდისის და რელიგიის თავისუფლება (მუხლი 9) და გამოხატვის თავისუფლება (მუხლი 10).¹⁹

კვიპროსი თურქეთის წინააღმდეგ

საქმეში კვიპროსი თურქეთის წინააღმდეგ (2001 წელი), სასამართლომ დაადგინა განათლების უფლების დარღვევა თურქეთის მხრიდან, რადგან ჩრდილოეთ კვიპროსის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ბერძენ კვიპროსელებს არ მიეცათ ბერძნულენოვან საშუალო სკოლაში სწავლის გაგრძელების შესაძლებლობა. ჩრდილოეთ კვიპროსის სეპარატისტულმა ხელისუფლებამ გააუქმა ბერძნული საშუალო სკოლები და შესაბამისად, „ჩრდილოეთ კვიპროსში მცხოვრები ბერძენი კვიპროსელების ლეგიტიმური მოთხოვნა, მათ შვილებს განათლება მიეღოთ თავიანთი კულტურული და ეთნიკური ტრადიციის და განსაკუთრებით კი ბერძნული ენის მეშვეობით, არ იქნა განხორციელებული.“²⁰ სასამართლომ დაადგინა განათლების უფლების დარღვევა მიუხედავად იმისა, რომ ბერძენ კვიპროსელებს შეეძლოთ ბერძნულ ენაზე სწავლა სამხრეთ კვიპროსში გაეგრძელებინათ. ამასთან, სასამართლომ არარეალურად მიიჩნია ბერძნული დაწყებითი განათლების მქონე მოსწავლეებისთვის სწავლის თურქულ ან ინგლისურ სკოლებში გაგრძელება. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ მოსწავლეებს ფორმალურად ჰქონდათ განათლების მიღების შესაძლებლობა, სასამართლომ ჩათვალა, რომ ჩრდილოეთ კვიპროსის და თურქეთის მიერ განხორციელებული ქმედებები მოსწავლეებისთვის არსობრივად განათლების უფლების შეზღუდვას ახდენდა.²¹

კატანი და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის წინააღმდეგ

შედარებით ახალ, 2012 წლის საქმეში, კატანი და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის წინააღმდეგ, სასამართლომ დაადგინა რუსეთის ფედერაციის მიერ განათლების უფლების დარღვევა დნესტრისპირეთის მოლდოვიურ რესპუბლიკაში მოლდოველი მოსწავლეების მიმართ.

დნესტრისპირეთის დე-ფაქტო ხელისუფლებამ, რომელსაც მხარს უჭერს რუსეთის ფედერაცია, აკრძალა სკოლებში ლათინური შრიფტით სწავლება, როგორც ეს მოლდოვის რესპუბლიკაში მიმდინარეობს. მოლდოვიურ სკოლებს მოეთხოვათ კირილიცითი წერა, რომელსაც მოლდავიურს უწოდებენ და მხოლოდ დნესტრისპირეთში გამოიყენება. სკოლები, რომლებიც ლათინური შრიფტით

18 საქმე „კატანი და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის წინააღმდეგ“, (Case of Catan and Others vs. Moldova and Russia, application nos 43770/04, 8252/05 და 18454/06, 19 October 2012, para 138).

19 იგივე, პარაგრაფი 136.

20 საქმე „კვიპროსი თურქეთის წინააღმდეგ“, (Case of Cyprus vs. Turkey, application no 25781/94, 10 May 2001, para 275).

21 იგივე, პარაგრაფი 278.

ასწავლიდნენ და სადაც ეთნიკურად მოლდოველი მოსწავლეები სწავლობდნენ, ძალის გამოყენებით დაიხურა. სკოლებს გახსნის უფლება მისცეს სხვა, დნესტრისპირეთის ტერიტორიაზე, თუმცა მათი საცხოვრებელიდან უფრო მოშორებულ ადგილას. მოლდოვურად/რუმინულად სწავლება სარისკო გახდა. მშობლების ნაწილმა ბავშვების მოლდოვის კონტროლირებად ტერიტორიაზე მდებარე სკოლებში გადაყვანა გადაწყვიტა. დანარჩენ ნაწილს უნდა აერჩია ესწავლა რუსულ, უკრაინულ ან მოლდავიურ ენაზე ან იმ სკოლებში, რომლებიც შორს იყო მათი საცხოვრებელი ადგილიდან და არ ჰქონდა სათანადო პირობები.²²

სასამართლოს განმარტებით სახელმწიფოს ვალდებულებაა, უპირველეს ყოვლისა, უზრუნველყოს არსებული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ხელმისაწვდომობა.²³ სკოლების ძალისმიერი დახურვა და შემდგომი დევნა კი წარმოადგენს მოსწავლეების საგანმანათლებლო დაწესებულების ხელმისაწვდომობის და ეროვნულ ენაზე განათლების მიღების უფლების დარღვევას. ასევე, ცხადი იყო მშობლების უფლების დარღვევა, უზრუნველყოთ შვილების განათლება და სწავლება თავიანთი ფილოსოფიური მრწამსის შესაბამისად.²⁴ სასამართლომ დააგინა, რომ სეპარატისტული ხელისუფლების გადაწყვეტილებით, განმცხადებლებს ერთმეოდათ უფლება ესწავლათ ქვეყნის ოფიციალურ ენაზე, რომელიც, ასევე, მათი მშობლიური ენა იყო და ამას არ ჰქონდა არავითარი ლეგიტიმური მიზანი, გარდა მოლდოვური საზოგადოების ენისა და კულტურის რუსიფიკაციისა, რომელიც თავის მხრივ ემსახურებოდა დნესტრისპირეთის რუსეთთან გაერთიანების და მოლდოვისგან გამოყოფის პოლიტიკურ მიზანს.²⁵

ბ. განათლების ხელმისაწვდომობის უფლება

სწავლების რუსულ ენაზე გადასვლამ სერიოზულად გააუარესა განათლების ხარისხი როგორც გალის რაიონის სკოლებში, ისე ოჩამჩირესა და ტყვარჩელის რაიონებს მიკუთვნებულ ყოფილი გალის რაიონის სკოლებში. მოსწავლეებს რუსულ ენაზე სწავლა, ხოლო მასწავლებლებს საგნების რუსულ ენაზე სწავლება უჭირთ, რადგან მათი აბსოლუტური უმრავლესობა ეთნიკურად ქართველია, მასწავლებლებს კი განათლება ქართულ ენაზე აქვთ მიღებული. ფიქსირდება შემთხვევებიც, როდესაც მასწავლებლები მაინც ქართულ ენაზე აგრძელებენ საგნების სწავლებას, თუმცა ამით თავს საფრთხეში იგდებენ, რადგან სკოლებში ხშირია შემოწმებები და ასეთი ფაქტების აღმოჩენის შემთხვევაში მათ სამსახურიდან გაათავისუფლებენ.²⁶

განსაკუთრებით ცუდ მდგომარეობაში არიან მოსწავლეები, იმის გამო, რომ შინ მეგრულად ან ქართულად საუბრობენ, სკოლაში კი ყველა საგანს რუსულად ასწავლიან და უცხო ენებთან ერთად აფხაზურ ენასაც სწავლობენ, შედეგად, ვერც ერთ ენას ვერ ფლობენ სრულყოფილად, რაც სამომავლოდ მათ უმაღლესი განათლების მიღებასა და კარიერულ განვითარებას უზღუდავს.²⁷

22 საქმე „კატანი და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის წინააღმდეგ“, (Case of Catan and Others vs. Moldova and Russia, application nos 43770/04, 8252/05 და 18454/06, 19 October 2012, paras 43-45, 125-128, 141)

23 იგივე, §137.

24 იგივე, §143.

25 იგივე, §144.

26 „გაურკვევლობაში ცხოვრება“ [Living in Limbo], Human Rights Watch, 2011, გვ.49.

27 „განათლება გამყოფ ხაზთან: განათლების ხელმისაწვდომობა საქართველოში გამყოფი ხაზის გასწვრივ და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობისთვის“, ნაციონალიზმისა და კონფლიქტების კვლევის ინსტიტუტი და ქსელი „სინერგია“, თბილისი, 2015.

კვლავ პრობლემად რჩება, განათლების ხელმისაწვდომობის საკითხი. გალის რაიონის მაცხოვრებლებს, განსაკუთრებით კი გამყოფ ხაზთან ახლოს მცხოვრებ ოჯახებს, ხშირად ურჩევნიათ ბავშვებმა საქართველოს მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე მდებარე სკოლებში ისწავლონ. ამას ძირითადად ორი მიზეზი აქვს, პირველი, რომ

სკოლა გამყოფი ხაზის მიღმა უფრო ახლო მანძილზე მდებარეობს (0,5-1 კმ-ის ფარგლებში) და მეორე, რომ მშობლები ამჯობინებენ ბავშვებმა მშობლიურ ენაზე მიიღონ საშუალო განათლება.

2015-2016 სასწავლო წლისათვის, გამყოფ ხაზზე მოსწავლეები კვლავ გადაადგილდებიან. თუმცა, რუსეთის ფედერაციის სასაზღვრო ჯარები,²⁸ წლების განმავლობაში აკავებდნენ და ბარიერებს უქმნიდნენ მოსწავლეებს შესაბამისი საბუთების არქონის შემთხვევაში. შესაბამისი დოკუმენტების გაცემას კი გალის ადმინისტრაციის მიერ წლების განმავლობაში არარეგულარული ხასიათი ჰქონდა. ამის გამო, იმ მოსწავლეთა რაოდენობა, რომლებიც გამყოფ ხაზზე გადაადგილდებიან საგრძნობლად შემცირებულია:

- 2015-2016 სასწავლო წელს ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ ხურჩიდან გალის რაიონის სოფელ ნაბაკეში 5 მოსწავლე გადაადგილდება, მაშინ როდესაც 2011 წლამდე ასეთი მოსწავლეების რაოდენობა 40-მდე იყო.²⁹
- 2015-2016 სასწავლო წელს გალის რაიონის სოფელ საბერიოდან წალენჯიხის მუნიციპალიტეტის სოფელ წყოუმის 9 წლიან სკოლაში 11 მოსწავლე (4-9 კლასელი), ხოლო სოფელ ფახულანის სრულ სკოლაში 12 მოსწავლე გადაადგილდება (9-11 კლასელები), მაშინ როდესაც 2014 წელს წყოუმის სკოლაში 18, ხოლო 2013 წელს 48 მოსწავლე გადმოდიოდა. ფახულანის სკოლაში 2013 წელს 13 მოსწავლე გადმოდიოდა.
- გალის რაიონის სოფელ ოტობაიდან ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ განმუხურში 15 მოსწავლე გადაადგილდება (7-11 კლასელები). 2014 წელს მოსწავლეების რაოდენობა 18-ს, ხოლო 2013 წელს 34-ს შეადგენდა.

გამყოფ ხაზზე მოსწავლეების გადაადგილების პრობლემა წლებიდან წლებამდე სასწავლო წელს ნაკლებად მწვავეა, რადგან მოსწავლეების რაოდენობა, რომლებიც გამყოფ ხაზს კვეთენ უკვე შემცირებულია. გამშვებ პუნქტზე რუს მესაზღვრეებს აქვთ სიები, რის მიხედვითაც მოსწავლეს შეუძლია გადაკვეთოს გამყოფი ხაზი. თუმცა იმათ, ვინც არ არის სიაში ამის შესაძლებლობა არ ეძლევათ. 2015-2016 სასწავლო წლის დასაწყისში, რამდენიმე ბავშვი ვერ მოხვდა. სახალხო დამცველის ინფორმაციით, 10 ოქტომბრის მონაცემებით, გალის რაიონის მკვიდრი 3 მოსწავლე, რომელიც ირიცხება წალენჯიხის მუნიციპალიტეტის სოფელ წყოუმის სკოლაში სწავლის დაწყებას ჯერ ისევ ვერ ახერხებდა.

ამის გარდა, გალის ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებით, რამდენიმე წელია პირველ კლასელებს აეკრძალათ გამყოფი ხაზის გადაკვეთა, შესაბამისად, ბავშვები, რომლებიც დღეისათვის გადაადგილდებიან გამყოფ ხაზზე ძირითადად უფროსკლასელები არიან.

28 2008 წლის ომის შემდეგ, რუსეთის ფედერაციამ შეთანხმებები გააფორმა აფხაზეთისა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის დეფაქტო ხელისუფლებებთან, რომლის მიხედვითაც რუსეთი თავის თავზე იღებს მათი საზღვრების მოწოდებისათვის ყველა საჭირო მატერიალურ და ფინანსურ ხარჯს. დღეისათვის, რუსეთს სამხრეთ ოსეთის 350 კმ-იან გამყოფ ხაზზე მოწოდებლად 4 სასაზღვრო ბაზასა და 100-მდე სადამკვირვებლო პუნქტში 1 200-მდე მესაზღვრე ჰყავს განლაგებული, ხოლო აფხაზეთის 120 კმ-იან გამყოფ ხაზს 900-მდე რუსი მესაზღვრე და 12 სასაზღვრო პუნქტი აკონტროლებს.

29 2014 წელს აქ 7, 2013 წელს 13, ხოლო 2012 წელს 22 მოსწავლე გადაადგილდებოდა.

2013 წლამდე სასკოლო ასაკის ბავშვებს დაკავების შემთხვევაში ჯარიმას არ ახდენდნენ, თუმცა უკვე ორი წელია სკოლის მოსწავლეებსაც უწევთ ე.წ. „საზღვრის უკანონო გადმოკვეთისთვის“ ჯარიმის გადახდა, რაც 600-დან 1500 რუსულ რუბლამდე (20-55 ლარს) შეადგენს. 2015 წელს, სახალხო დამცველისათვის ცნობილი გახდა რუსი მესაზღვრეების მიერ 10-11 კლასელი მოსწავლეების (გოგონების) დაკავებისა და დაშინების ფაქტებიც, რის გამოც, მათ გარკვეული დროით სწავლის მიტოვებაც მოუწიათ.³⁰ დაფიქსირდა რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც ახალგაზრდებს აკავებენ და საათობით ამყოფებენ რუსეთის ფედერაციის სამხედრო ბაზების ტერიტორიაზე არსებული შენობების სარდაფებსა და გალის მილიციის განყოფილებაში.³¹

გალის რაიონში 1994 წლიდან მიმდინარე „რეფორმა“ და 2015 წელს განხორციელებული ცვლილებები უხეშად არღვევს გალის რაიონის მაცხოვრებელთა განათლების უფლებას. ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტმა განათლების უფლებაზე ზოგად კომენტარში განმარტა, რომ განათლება უნდა იყოს შესაძლებელი, რაც ნიშნავს იმას, რომ უნდა არსებობდეს ფუნქციონალური საგანმანათლებლო დაწესებულებები და პროგრამები. განათლება ასევე უნდა იყოს ხელმისაწვდომი ყველასთვის დისკრიმინაციის გარეშე. ხელმისაწვდომობა კი გულისხმობს ფიზიკურ ხელმისაწვდომობას - განათლება უნდა იყოს ფიზიკურად უსაფრთხო წვდომის არეში.³²

კომიტეტი აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოს ვალდებულებაა პატივი სცეს განათლების უფლებას, რაც გულისხმობს, რომ მან არ უნდა მიიღოს ისეთი ზომები, რომლებიც გაართულებს ან ხელს შეუშლის ადამიანებს განათლების უფლებით სარგებლობაში.³³

გამყოფ ხაზთან მცხოვრები მოსახლეობისთვის განათლება ფიზიკურად უსაფრთხო წვდომის არეში არ არის. მავთულხლართები და გამყოფი ხაზის გაძლიერებული კონტროლი მოსწავლეებს მათთვის ახლომდებარე სკოლებში განათლების მიღების საშუალებას არ აძლევს. მოსწავლეებს შემოვლითი გზებით გადაადგილდებიან, რაც უსაფრთხოების რისკებთან არის დაკავშირებული, მათ შორის, დაკავების და დაჯარიმების რისკებთან. ქართულენოვანი სკოლების რუსულ ენაზე გადაყვანა და გამყოფი ხაზის გამკაცრებული კონტროლი კი სწორედ ისეთი ქმედებებია, რომლებმაც გაართულა და რიგ შემთხვევებში ხელი შეუშალა ამ ადამიანების მიერ განათლების უფლებით სარგებლობას.

არასრულწლოვნების დაკავება გამყოფ ხაზზე შემაშფოთებელი პრაქტიკაა. ბავშვის უფლებათა კონვენციის თანახმად, ყველა ზომა უნდა იქნას მიღებული, რომ ბავშვი დაცული იყოს როგორც ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ძალადობისგან, ისე, შეურაცხყოფის, უხეში და დაუდევარი მოპყრობისაგან.³⁴ ბავშვის უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, ფსიქოლოგიური ძალადობა მოიცავს ბავშვის განმარტოებით საკანში მოთავსებას და პატიმრობის დამამცირებელ პირობებს.³⁵ არც ერთ ბავშვს არ უნდა აღეკვეთოს თავისუფლება უკანონოდ და თვითნებურად და დაკავება უნდა გამოიყენებოდეს მხოლოდ, როგორც უკიდურესი ზომა, რაც შეიძლება მოკლე ვადით. იმ შემთხვევაში, თუ ბავშვს აღეკვეთება თავისუფლება, მას უნდა ეპყრობოდნენ ჰუმანურად და პატივისცემით, მისი ასაკის შესაბამისად. მას უნდა

30 სახალხო დამცველის მიერ მოპოვებული ინფორმაცია, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელი ხურჩა, წალენჯიხის მუნიციპალიტეტის სოფელი წყოლში. ოქტომბერი, 2015.

31 სახალხო დამცველის აპარატისათვის ასეთი რამდენიმე შემთხვევა გახდა ცნობილი 2014 წელს.

32 ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი N13, §6.

33 იგივე, §47.

34 ბავშვის უფლებათა კონვენცია მუხლი 19(1).

35 ბავშვის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი N13 (2011), ბავშვის ყველა ფორმის ძალადობისგან თავისუფლების უფლება, §21(f).

ჰქონდეს შესაძლებლობა ეკონტაქტოს თავის ოჯახს და ასევე მიიღოს სამართლებრივი დახმარება, რათა, გააპროტესტოს დაკავების კანონიერება დამოუკიდებელი ორგანოს წინაშე.³⁶

გამყოფ ხაზზე არასრულწლოვანთა დაკავება არის მათი უფლების დარღვევა იყვნენ თავისუფლები ძალადობისგან. დაკავება ამ შემთხვევაში არ გამოიყენება როგორც უკიდურესი ზომა და მას, რეალურად, მხოლოდ ჯარიმის გადახდის უზრუნველყოფის მიზანი აქვს.

3. პასუხისმგებლობის საკითხი

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ჩამოყალიბებული პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფო პასუხისმგებელია დაიცვას ადამიანის უფლებები თავისი იურისდიქციის ფარგლებში.³⁷ იურისდიქცია უპირველეს ყოვლისა, ტერიტორიულია. თუმცა, თუ კანონიერი ან უკანონო სამხედრო მოქმედებების შედეგად, ტერიტორიული სახელმწიფო ვეღარ ახორციელებს საკუთარი ტერიტორიის ნაწილის ეფექტურ კონტროლს, ამ შემთხვევაში ტერიტორია მეორე ქვეყნის იურისდიქციის ფარგლებში ექცევა. ამასთან, არ აქვს მნიშვნელობა, ეს სახელმწიფო ეფექტურ კონტროლს პირდაპირ, საკუთარი სამხედროებით ახორციელებს, თუ დაქვემდებარებული ადგილობრივი ადმინისტრაციის მეშვეობით. ამის გარდა, როდესაც ტერიტორიაზე მმართველობის ფაქტი დადგენილია, აღარ აქვს მნიშვნელობა ადგილობრივი ადმინისტრაციის დეტალურ ქმედებებზე კონტროლის რა ხარისხი აქვს სახელმწიფოს. მხოლოდ ის ფაქტი, რომ ეს ადმინისტრაცია არსებობს ამ სახელმწიფოს მხარდაჭერით, საკმარისია ადამიანის უფლებათა კონვენციით გარანტირებული უფლებების დარღვევისათვის მისი პასუხისმგებლობის დასადგენად.³⁸

ასეთი კონტროლის არსებობა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა ჩრდილოეთ კვიპროსის შემთხვევაში თურქეთის მხრიდან, ხოლო დნესტრისპირეთის შემთხვევაში რუსეთის მხრიდან. ეფექტური კონტროლის დასადგენად სასამართლო ითვალისწინებს სამხედრო ძალის რაოდენობას ამ ტერიტორიაზე, ასევე იმას, თუ რამდენად ზრდის დაქვემდებარებული მთავრობის მხარდაჭერა რეგიონზე მის გავლენას.³⁹

დღეს აფხაზეთი ოკუპირებულია რუსეთის ფედერაციის მიერ,⁴⁰ იქ განთავსებულია რუსეთის სამხედრო ძალები, საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიასთან არსებულ გამყოფ ხაზს მთლიანად რუსეთის ფედერალური უსაფრთხოების სამსახურის (ФСБ) საზღვრის დაცვის სამსახურის მესაზღვრეები აკონტროლებენ და აფხაზეთის ბიუჯეტის მნიშვნელოვან ნაწილს რუსეთის მიერ გაწეული დახმარება წარმოადგენს.

36 ბავშვის უფლებათა კონვენცია მუხლი 37. არასრულწლოვანთა დაკავების ფაქტების შესახებ იხილეთ სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში“, 20114. გვ 16-20. <http://www.ombudsman.ge/ge/reports/specialuri-angarishebi/konfliktbit-dazaralebuli-mosaxleobis-uflebrivi-mdgomareoba-saqartveloshi.page>

37 ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, მუხლი 1.

38 კატანი და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ, §§102-107; ასევე, კვიპროსი თურქეთის წინააღმდეგ, §§76-77.

39 კატანი და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ, §107.

40 საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ; ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუცია საქართველოში მიმდინარე მოვლენებთან დაკავშირებით, 9 ივლისი 2012, <http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2012-monaco-annual-session/2012-monaco-final-declaration/1683-15>.

შესაბამისად, ცალსახად შეიძლება ითქვას, რომ რუსეთის ფედერაცია ახორციელებს აფხაზეთის ტერიტორიის ეფექტურ კონტროლს და შესაბამისად, გალის რაიონში განათლების უფლების დარღვევაზეც რუსეთის ფედერაციას ეკისრება პასუხისმგებლობა.⁴¹

საქართველოს ეკისრება პასუხისმგებლობა გალში მიმდინარე მოვლენებზე, როგორც სახელმწიფოს, რომლის ტერიტორიაზეც ადგილი აქვს უფლების დარღვევას. თუმცა, რადგან საქართველო არ ახორციელებს ტერიტორიის ეფექტურ კონტროლს, მისი ვალდებულება შემოიფარგლება ძალისხმევაში, აღადგინოს ტერიტორიაზე იურისდიქცია და ასევე სამართლებრივი და დიპლომატიური გზების გამოყენებით გავლენა მოახდინოს უფლებათა დარღვევის აღკვეთაზე.⁴²

საქმეში კატანი და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ, მოლდოვას ხელისუფლების მხრიდან სკოლების გარემონტება, მასწავლებლებისთვის ხელფასის გადახდა, სკოლამდეთრანსპორტის უზრუნველყოფასა სამართლომ მიიჩნია მოლდოვას მხრიდან განათლების უფლების უზრუნველსაყოფად გადადგმულ ნაბიჯებად და მისი მხრიდან პოზიტიური ვალდებულების შესრულებად.⁴³

საქართველოს ხელისუფლება დღემდე ეხმარება გალის რაიონის სკოლებს, რაც მასწავლებლებისთვის საგანმანათლებლო კურსების, ფინანსური დახმარების გაწევასა და სახელმძღვანელოებით მომარაგებაში გამოიხატება. ამის გარდა, მოსწავლეები, რომლებიც გალის რაიონიდან საქართველოს მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე გადმოდიან სასწავლებლად, უზრუნველყოფილნი არიან ტრანსპორტით სკოლამდე. საქართველო ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიებში აქტიურად აყენებს გალში მშობლიურ ენაზე განათლების მიღების საკითხს. შესაბამისად, უნდა მივიჩნიოთ რომ გალის რაიონში განათლების უფლების გარანტირებისთვის საქართველოს მხრიდან პოზიტიური ვალდებულების შესრულების მცდელობა სახეზეა.

საერთაშორისო სამართლის პრინციპების მიხედვით აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლებას ასევე ეკისრება პასუხისმგებლობა ადამიანის უფლებათა დაცვაზე მიუხედავად იმისა, რომ იგი არ არის საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი. მისი ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ვალდებულება გამომდინარეობს ორი ძირითადი გარემოებიდან: ა) ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მნიშვნელოვანი ნაწილი აღიარებულია, როგორც, ჩვეულებითი სამართალი, რაც გულისხმობს, აღნიშნული ნორმების ნაწილის უნივერსალურ აღიარებას; ბ) დეფაქტო ხელისუფლება, როგორც გარკვეული ტერიტორიისა და მოსახლეობის მაკონტროლებელი არასახელმწიფოებრივი წარმონაქმნი, ვალდებულია პატივი სცეს მისი კონტროლის ქვეშ არსებული მოსახლეობის უფლებებს, მათ შორის ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობის. გაეროს რეზოლუციით დამტკიცებული სახელმწიფო პასუხისმგებლობის პრინციპები აიგივებს სახელმწიფოს ქმედებასთან პიროვნების ან ჯგუფის მიერ განხორციელებულ ქმედებას, თუ ის ახორციელებს სახელმწიფო ხელისუფლების ელემენტებს.⁴⁴

41 ამ მოსაზრებას იზიარებს რამდენიმე ავტორიტეტული საერთაშორისო ორგანიზაცია. იხილეთ “აფხაზეთი: გრძელი გზა შერიგებისკენ” [Abkhaiza: The Long Road to Reconciliation], International Crisis Group 2013; Human Rights Watch-ის 2009 და 2010 წლების მსოფლიო ანგარიშები.

42 ილაშკუ და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ, §331; კატანი და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ §§109, 145.

43 საქმე „კატანი და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის წინააღმდეგ“, (Case of Catan and Others vs. Moldova and Russia, application nos 43770/04, 8252/05 და 18454/06, 19 October 2012, para §147.

44 Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, გაეროს გენერალური ასამბლეის 2011 წლის 12 დეკემბრის რეზოლუცია No. A/RES/56/83, 28 იანვარი 2002, მუხლი 9.

4. დასკვნა და რეკომენდაციები

აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლების განათლების პოლიტიკა 1995 წლიდან ითვალისწინებდა გალის რაიონის ძველ საზღვრებში არსებულ სკოლებში სწავლების რუსულ ენაზე გადასვლას. წლებიდან წელს მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება ჩაითვალოს ამ პროცესის დასასრულად, რადგანაც რამდენიმე წელიწადში გალის „ქვედა ზონის“ 11 სკოლაშიც განათლება სრულად გადავა რუსულ ენაზე.

გალის რაიონის მოვლენები თავისი არსით წააგავს დნესტრისპირეთში განვითარებულ მოვლენებს და თუ დავეყრდნობით ამ რეგიონთან მიმართებაში ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შეფასებას, აშკარაა რომ გალის რაიონში მიმდინარე პროცესი მიზნად ისახავს ეთნიკურად ქართველი საზოგადოების ენისა და კულტურის რუსიფიკაციას და კულტურულად რეგიონის საქართველოდან გამოყოფას. განათლების სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებები კონკრეტულ პოლიტიკურ მიზნებს ემსახურება და არა ბავშვების საუკეთესო ინტერესებს ან მათთვის უკეთესი განათლების მიღების მიზანს. განათლების პროცესში ასეთი უხეში ჩარევა გაუმართლებელია და არღვევს გალის მკვიდრთა ფუნდამენტურ უფლებებს.

კონფლიქტით დაზარალებულ პირთა უფლებების დაცვა დაპირისპირებულ მხარეთა შორის მშვიდობიანი თანაცხოვრების გარანტიაა. საზოგადოებას, სადაც დაცულია ადამიანის უფლებები და ღირსება, მეტი შანსი აქვს მიაღწიოს სოციალურ კეთილდღეობაზე, თანასწორობასა და ეკონომიკურ აღმავლობაზე დაფუძნებულ დემოკრატიულ განვითარებას.

ამის გარდა, როგორც ბავშვის უფლებათა კომიტეტმა განმარტა, „კონფლიქტურ სიტუაციებში, როდესაც (...) კონფლიქტს აქვს გავლენა განათლების სისტემაზე, მნიშვნელოვანია, საგანმანათლებლო პროგრამები იმგვარად წარმართოს, რომ ხელი შეუწყოს ურთიერთგაგებას, მშვიდობას და ტოლერანტობას, ასევე ძალადობისა და კონფლიქტის პრევენციას.“⁴⁵

გალის რაიონს და იქ მაცხოვრებელ მოსახლეობას შეუძლია განსაკუთრებული როლი ითამაშოს ქართულ-აფხაზური ურთიერთობების ნორმალიზებაში, რომელიც სასიცოცხლოდ აუცილებელია რეგიონში მშვიდობისა და სტაბილურობისათვის. ადგილობრივ მკვიდრთა უფლებების დასაცავად მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

საქართველოს შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს, საგარეო საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს პარლამენტს:

- არ დაიშუროს პოლიტიკური, სამართლებრივი და დიპლომატიური ძალისხმევა გალის რაიონის მკვიდრთა განათლების უფლების დასაცავად, რომელიც უნდა მოიცავდეს როგორც მოლაპარაკებების დროს ამ საკითხის დაყენებას და საერთაშორისო თანამეგობრობის სათანადო ინფორმირებას, ისე საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენებას.

⁴⁵ ბავშვთა უფლებების კომიტეტის ზოგადი რეკომენდაცია 1 (2001) მუხლი 29(1), §16.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს:

- განაგრძოს გალის რაიონის სკოლების და იქ მომუშავე პერსონალის მხარდაჭერა;
- გააუმჯობესოს საგანმანათლებლო პროგრამები გალის რაიონის სკოლების მოსწავლეებისა და მასწავლებლებისათვის, მათი საჭიროებების მიხედვით;
- შეიმუშაოს გაცვლითი და არაფორმალური განათლების პროგრამები, რომლებიც ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოსწავლეებს საშუალო განათლების მიღების პროცესში არსებული დანაკლისის შევსების შესაძლებლობას მისცემს.

გალის რაიონის მკვიდრთა განათლების უფლების დაცვასა და რეალიზებაზე ყველა პასუხისმგებელი პირსა თუ მხარეს, მათ შორის რუსეთის ფედერაციასა და აფხაზეთის დეფაქტო ხელისუფლებას, ეკისრებათ პასუხისმგებლობა გალის რაიონის მკვიდრთა განათლების უფლების დაცვასა და მოსწავლეების გადაადგილების თავისუფლების უზრუნველყოფაზე, რათა მათ უსაფრთხო და მათთვის მისაღებ გარემოში შეძლონ განათლების მიღება; ამისათვის მათ უნდა მიიღონ კონკრეტული ზომები, მათ შორის: აღმოფხვრან ყველა ბარიერი, რომელიც ექმნებათ სკოლის მოსწავლეებს გამყოფ ხაზზე გადაადგილების დროს; უზრუნველყონ გალის რაიონში მშობლიურ ენაზე განათლების მიღების უფლება: შეწყვიტონ დისკრიმინაციული და ასიმილაციის პოლიტიკა და გალის რაიონის მკვიდრთა ინტეგრაციის მიზნით უნდა აღადგინონ გალის რაიონის სკოლებში ქართულ ენაზე სწავლება და ამასთან ერთად გააძლიერონ აქ აფხაზური ენისა და კულტურის სწავლება; ასევე, აუცილებელია უზრუნველყოფილ იქნას საერთაშორისო ადამიანის უფლებათა დაცვის ორგანიზაციებისა და მისიების მუშაობას აფხაზეთში.

გალის რაიონში განათლების პროცესს ყველა პასუხისმგებელი მხარე უნდა განიხილავდეს პოლიტიზირების გარეშე, მხოლოდ და მხოლოდ ადამიანის უფლებების დაცვის კონტექსტში.

გალში განათლების უფლების დაცვის კუთხით მნიშვნელოვანია საერთაშორისო ადამიანის უფლებათა დაცვითი ორგანიზაციების ჩართულობა (მათ შორის, გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), გაეროს ბავშვთა ფონდი (UNICEF), გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისარიატი (UN OHCHR), გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი (UNHCR), ეუთოს უმცირესობათა საკითხების უმაღლესი კომისარიატი (OSCE HCNM), ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE ODIHR), ევროსაბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი, ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიასა და საქართველოში კრიზისების საკითხებში (EUSR), რომლებმაც მეტი ყურადღება უნდა გაამახვილონ აფხაზეთში განათლების უფლების დაცვაზე და ეს საკითხი მუდმივი განხილვის საგნად აქციონ; არ უნდა დაიშურონ ძალისხმევა რათა, აღდგეს აფხაზეთში საერთაშორისო ადამიანის უფლებათა დაცვითი ორგანიზაციების წარმომადგენლობა. ამისათვის აუცილებელია, მუდმივი დიალოგი რუსეთის ფედერაციასა და დე ფაქტო ხელისუფლებებთან; საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, მათი მანდატის ფარგლებში გააძლიერონ აფხაზეთში, მათ შორის გალის რაიონში, მომუშავე ადამიანის უფლებათა დაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციები და აქ ადამიანის უფლებების დაცვა საქართველოს, რუსეთის და დე ფაქტო ხელისუფლებებთან დიალოგის მნიშვნელოვან კომპონენტად აქციონ.



A special Report of the Public Defender of Georgia

The Right to Education in the Gali District: New Developments and Challenges in the Academic Year of 2015-2016

October 2015
Tbilisi
www.ombudsman.ge



This publication has been produced with the assistance of the European Union.

The contents of this publication are the sole responsibility of the author and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

CONTENT

1. Introduction 18

2. The Status of the Right of School Students Residing in Gali District 19

 A. The Right to Receiving Education in the Native Language and Discrimination.... 19

 B. The Right to Accessibility of Education 23

3. The Issue of Responsibility 25

4. Conclusion and Recommendations 27

1. Introduction

The academic year of 2015-2016 has seen the introduction of Russian as the language of instruction for all primary school students (1-4 grades), who now have to use Russian textbooks published in the Russian Federation. The de-facto administration has decided that this will be the practice for years to come.¹ Therefore, if events take the planned course, in six years the Georgian language will be eliminated from the academic processes in the Gali district, to be replaced by the Russian language, a culmination of processes that began in 1995.

It is worth noting that most of the Gali population, including school students, identify themselves as ethnic Georgians, as also indicated in so-called Abkhazian passports. In spite of this, children residing in the Gali district are not able to fully exercise their right to receive school education in their native language, which in turn prevents them from receiving quality education and restricts their access to education in general.

The right to education is guaranteed by international law and enshrined in legally binding agreements of the UN and the Council of Europe. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights puts a strong emphasis on the right to education and states that education shall be directed ‘to the full development of the human personality and the sense of dignity’ and ‘promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups’.² In its General Comment the Committee on Economic, Social and Cultural Rights specifies that education must *physically accessible* and *affordable* to all³ without discrimination and *acceptable*, which means that the form and substance of education, including curricula and teaching methods, have to be relevant and culturally appropriate, as well as of good quality to students and their parents.⁴

The UN Convention on the Rights of the Child also recognizes the right of the child to education and states that education shall be directed at the development of respect for the child’s parents, his or her own cultural identity, language and values.⁵ In its General Comment 1 the Committee on the Rights of the Child underlined that ‘children are capable of playing a unique role in bridging many of the differences that have historically separated groups of people from one another.’⁶

The present report does not cover the right to education in the Akhalkgori district⁷ as there have not been any significant changes in education processes there since 2008, except for

1 *Gali Schools to Move to the Abkhaz Curricula* Школы Галского района перейдут на абхазскую программу обучения], Sputnik Абхазия, 26.03.2015, Available at: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150326/1014238003.html> [Last accessed on September 25, 2015].

2 The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 13(1).

3 Accessibility implies non-discrimination, physical accessibility so that the educational institution is within safe reach and economic affordability. Please refer to the General Comment 13, Paragraph 6 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

4 General Comment 13, Paragraph 6 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

5 Articles 28 and 29(1)(C)

6 General Comment 1 (2001), Article 29.1 of the Committee on the Rights of the Child on the Aims of Education, Paragraph 4.

7 Up until the war of 2008, the Akhalkgori district was controlled by the Georgian government. After the occupation, it falls under the territory of so-called South Ossetia.

the drastic decrease in the number of school age students as a result of the occupation.

2. The Status of the Right of School Students Residing in the Gali District

A. The Right to Receive Education in the Native Language and Discrimination

Before the commencement of military actions in Abkhazia, the Gali district, in which ethnic Georgians form the majority of the population, enjoyed 58 schools with only two of them having Russian as their language of instruction. During the military confrontations of 1992-1993, some of these schools were burnt down, and only 31 continued to provide education after the war.⁸

In 1994 Abkhaz de-facto authorities partitioned the Gali district and attributed some of its villages to the Tkvarcheli and Ochamchire districts. These changes had also seen the Gali district divided into 'upper' and 'lower zones.' As a result of this process, 10 schools originally located in the Gali district ended up in the Tkvarcheli district and one in Ochamchire. As for the divided Gali schools, nine schools appeared in the upper (Zeda) zone while the lower (Kvemo) Gali zone claimed eleven schools.

Since 1995, Abkhaz de-facto authorities have been developing a new curriculum which, inter alia, envisaged the introduction of Russian as a language of instruction in the above-mentioned schools.⁹ The process has been implemented gradually: in schools that were divided between Tkvarcheli and Ochamchire, all 11 grades simultaneously moved to Russian; Russian was introduced as the language of instruction in schools of the Upper Zone under a *first grade principle*, meaning that all first graders would start their education in Russian. Consequently, since 2005 to the present, students of the Gali Upper Zone have Russian as their language of instruction. As for schools in the Lower Zone villages, they managed to keep Georgian as their language of instruction. However, the academic year 2015-2016 has seen the introduction of Russian as the language of instruction for students attending from the first through fourth grades, and every coming first grade will also have classes in Russian. Therefore, within 6 years, Georgian, will be completely replaced as the language of instruction and the mother tongue of the Gali district children.

For years, the Georgian language has been treated as a 'foreign' language in the villages allocated to Tkvarcheli and Ochamchire and in schools located in the Upper Zone villages. In 2008, Georgian language and literature was completely removed from the curriculum of Tkvarcheli and Ochamchire schools, and 26 teachers of the subject were made redundant. In the Gali Upper Zone schools, the number of academic hours assigned to Georgian language and literature has been gradually reduced, and by the current academic year, only one hour per week is assigned to the tuition of these subjects.

⁸ See the Report of the Public Defender of Georgia on Human Rights and Freedoms in Georgia for the Year of 2014. pp. 845-847

⁹ Living in Limbo, Human Rights Watch, 2011, p.48.

In the academic year of 2014-2015, the number of Georgian language classes has been reduced by four in the primary school (grades 1 - 4) of the Lower Zone schools.

The reduced hours were added to the Russian language syllabus. The shift to a Russian language education for primary school students in 2015-2016 has resulted in a further reduction of the number of Georgian language and literature classes given - now only three hours per week (2 hours for literature classes and one for linguistics). Students attending fifth through seventh grades also have 3 hours of Georgian per week while 8-11 graders learn Georgian only for one academic hour per week.¹⁰

In every school originally belonging to the Gali district, paperwork is done in Russian. Russian is indicated as the native language in school certificates (attestati) with the exception of the Lower Zone schools. Interestingly, in certificates issued to the graduates from other schools in Abkhazia, the native language corresponds to the ethnic background of a student (i.e. Abkhazian, Armenian, Russian). Presumably, the same practice will be extrapolated to the Lower Zone schools in the Gali district, after the Russian language is introduced as the language of instruction.

In Abkhazia, textbooks for schools with Russian as the language of instruction are supplied by the Russian Federation. These textbooks are used to teach every subject in Gali schools, except for the Abkhazian History and Geography, the textbooks of which are edited by Abkhaz authors.

The Abkhaz de-facto authorities believe that such measures contribute to the ‘integration’ of the Gali population. As stated by one of their representatives, the above-mentioned policy is not against the Georgian language but rather against the Georgian ideology. Dimitri Gvaramia, de-facto deputy Education Minister stated that ‘not only are Georgian textbooks harmful for the Abkhaz population, but also they contain danger for the Abkhaz statehood’.¹¹ Temur Nadaria, the de-facto head of Gali Administration argues that students receiving education in Georgian are of no use to Abkhazia.¹² He also argues that after finishing Georgian schools, young people cannot fully enjoy life in Abkhazia as they lack proper knowledge of Abkhaz and Russian languages.¹³

The efforts to integrate ethnic Georgian communities in the Abkhaz society must not violate the rights of the former and result in assimilation rather than integration. Factual circumstances corroborate that the form and substance of the education available in Abkhazia is not culturally acceptable for communities residing in the Gali District. Textbooks issued for students of a foreign county (specifically for the Russian Federation)

¹⁰ Interviews with focal points; September 17 – October, 2015.

¹¹ Gvaramia: Gali students to study according to Abkhaz curricula“ [Гварамия: галские школьники будут обучаться по абхазской программе], 05.06.15 Sputnik Абхазия. Available at: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150605/1014853569.html#ixzz3mTnLtKFt> Last Accessed on September 25, 2015].

¹² ‘Gali Schools to Move to Abkhaz Curricula“ [Школы Галского района перейдут на абхазскую программу обучения], 26.03.15, Sputnik Абхазия. Available at: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150326/1014238003.html#ixzz3mTos2xe6> Last accessed on September 25, 2015].

¹³ In Gali schools education will be provided under the standards of the Abkhaz Ministry of Education“ [Во всех школах Галского района обучение будет вестись по стандартам Минобразования Абхазии] Available at: <http://www.apsnypress.info/news/vo-vsekh-shkolakh-galskogo-rayona-obuchenie-budet-vestis-po-standartam-minobrazovaniya-abkhazii/> [Last accessed on September 25, 2015].

cannot be culturally relevant for natives of Abkhazia including Gali's Georgian speaking communities.

The right to receive an education in one's native language is enshrined in the UN Convention on the Rights of the Child, which specifies that education should be directed at the development of respect of the child's parents, his or her own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living and the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own.¹⁴

The European Convention on Human Rights also recognizes the right to education and specifies that 'no person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions'.¹⁵

In order for their children to receive education in their native language, many parents prefer to leave Abkhazia and move to the Georgian controlled territory.¹⁶ This circumstance violates the right of parents to a free choice of education enshrined in Paragraphs 3 and 4 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which state that 'the state parties to the Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose for their children schools to ensure religious and moral education of their children in conformity with their own convictions'.¹⁷

The fact that other ethnic groups in Abkhazia can exercise their right to receive education in their native language, with this language being indicated as a native tongue in school certificates, while ethnic Georgians have none of these privileges, can be assessed as discrimination based on ethnicity.

In its decisions, the European Court of Human Rights (Court) provides detailed explanation of the right to education under occupation and separatists regimes.

The court ruled that parents are primarily responsible for the education and teaching of their children and they may require the States to respect their religious and philosophical convictions. The aim of the Convention is to safeguard the possibility of pluralism in education, which is essential for the preservation of a democratic society. The State must ensure that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. Under no circumstances shall the State indoctrinate against religious or philosophical convictions of the parents of the child.¹⁸

The court also argues that the right to education and the right of parents to ensure education according to their religious and philosophical convictions must be viewed together with other articles of the Convention, including the Right to respect for private and family

14 Article 29 (C).

15 The European Convention on Human Rights, Protocol 1, Article 2.

16 Three such cases became known to the Public Defender of Georgia in 2014-2015

17 General Comment No. 13 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Paragraph 28.

18 Case of Catan and Others vs. Moldova and Russia, application nos 43770/04, 8252/05 and 18454/06, 19 October 2012, para 138.

life (Article 8), Freedom of thought, conscience and religion (Article 9) and Freedom of expression (Article 10).¹⁹

The Case of Cyprus v. Turkey

In the case of Cyprus v. Turkey (2001), the Court ruled that Turkey violated the right to education, as Cypriot Greeks residing in northern Cyprus were restricted in their right to pursue education in secondary schools in their native language. The secondary education facilities, which were formerly available to children of Greek Cypriots, had been abolished by the Turkish-Cypriot authorities. Accordingly, 'the legitimate wish of Greek Cypriots living in northern Cyprus to have their children educated in accordance with their cultural and ethnic tradition and in particular through the medium of the Greek language, could not be met'.²⁰ Even though Cypriot Greeks were able to receive education in Greek in southern Cyprus, the Court ruled that their right to education had been violated. In addition, the Court deemed it unrealistic for students with a primarily Greek education to pursue education in either Turkish or English schools. Respectively, in spite of the fact that students formally had access to receiving education, the Court concluded that the practice of Cypriot-Turkish authorities amounted to the denial of the substance of the right to education.²¹

Catan and Others v. Moldova and Russia

In a comparatively recent 2012 case of Catan and others v. Moldova and Russia, the Court concluded that the Russian Federation had violated the right to education of Moldovan students in Moldavian Republic of Transdniestria (MRT).

MRT authorities, supported by the Russian Federation, prohibited the Latin alphabet in the education system, believing that the usage of the alphabet was associated with the republic of Moldova. The de-facto authorities demanded that Moldovan schools in MRT should use the Cyrillic alphabet, which is called Moldovian and used exclusively in the MRT. Schools that used the Latin alphabet and were attended by Moldovan students had been forcefully shut down and only allowed to be reopened in remote places. Therefore, teaching in the Moldovan/Romanian language had eventually become associated with risks. Many parents made the choice to move their children to schools operating in the Moldova controlled territory, while the rest had to choose between Russian, Ukrainian or Moldovian languages and schools which were located far from their places of residence and lacked relevant conditions.²²

The Court concluded that the State is responsible to ensure access to education facilities for everyone.²³ The Court therefore considers that the forced closure of the schools and subsequent measures of harassment constituted interferences with the applicants' rights of access to educational institutions and to be educated in their national languages. In addition, the Court considers that these measures amounted to an interference with the applicant parents' rights to ensure their children's education and teaching, in accordance

¹⁹ Ibid, para 136.

²⁰ Case of Cyprus vs. Turkey, application no 25781/94, 10 May 2001, para 275.

²¹ Ibid, para 278.

²² Case of Catan and Others vs. Moldova and Russia, application nos 43770/04, 8252/05 and 18454/06, 19 October 2012, paras 43-45, 125-128, 141.

²³ Ibid, para 137.

with their philosophical convictions.²⁴ The Court ruled that the measures taken by the separatist authorities in relation to their language policy prevented the applicants from receiving education in the official language, which also happened to be their native tongue. The Court concluded that the authorities had no legitimate aims and the only goal they had pursued was to accommodate a political agenda to Russianize the language and culture of Moldovan society and a political objective to separate MRT from Moldova and unite it with Russia.²⁵

B. The Right to the Accessibility of Education

The replacement of the Georgians language by Russian has significantly deteriorated the quality of education not only in schools within the Gali district, but also in those, which were transferred to the Ochamchire and Tkvarcheli districts. Students find it difficult to learn subjects in Russian. The same applies to a great majority of teachers, as they are ethnic Georgians who received education in Georgian and therefore feel uncomfortable teaching their respective subjects in Russian. There have been cases when they continue teaching in Georgian at their own risk, as they may lose their job if they are caught while doing so during frequent inspections of the schools.²⁶

School students suffer the most, as they talk to their family members either in Georgian or in Megrelian, but while in school they are instructed in Russian and have to learn Abkhazian together with the Abkhazian language. As a result of this, they lack an in-depth knowledge of either of the languages which further restricts them from pursuing higher education and developing professional careers.²⁷

The access to education remains a burning problem. Many Gali families, especially those who reside along the Administrative Boundary Line (ABL), prefer their children to study in schools on the Georgian controlled territory, due to two main reasons: firstly, the nearest school is located across the ABL (within 0.5 – 1 km) and secondly, parents prefer their children to receive an education in their native language.

By 2015-2016, school students still commute across the ABL, despite the fact that Russian border guards²⁸ have repeatedly detained them and prevented them from receiving an education due to an absence of necessary documents. The issuance of these documents by the de-facto authorities has been irregular over the course of many years, contributing to the decreased number of students moving across the ABL:

- In the academic year of 2015-2016, five students commute across the ABL from the village of Khurcha (Zugdidi municipality) to the Village of Nabakevi, Gali

24 Ibid, para 143.

25 Ibid, §144.

26 Living in Limbo, Human Rights Watch, 2011, p.49.

27 Education at the Line of Divide: Access to Education for Communities Residing Along the Line of Divide and on the Occupied Territories. The Institute for Study of Nationalism and Conflict and Synergy Network, Tbilisi, 2015.

28 After the 2008 war, the Russian Federation has concluded agreements with de-facto authorities of Abkhazia and South Ossetia, according to which Russia assumes the responsibility for all material and financial expenses necessary for border management. Currently there are about 1,200 border guards deployed in 4 military bases and up to 100 observation points along 350 km dividing line with South Ossetia, while 120 km boundary line of Abkhazia is protected by 900 Russian border guards at 12 border check points

District. Up until 2011, the number of students taking the same route totaled 40.²⁹

- At present, 11 school students (4-9 graders) from Saberio, Gali district attend a nine-grade school in the village of Tskoushi, Tsalenjikha municipality while 12 students (9-11 graders) from Saberio attend Pakhulani public school, Tsalenjikha municipality. This is a drastic decrease in the number of students attending in particular Tskoushi school amounting 18 and 48 for 2014 and 2013 subsequently. In 2013 Pakhulani school had 13 students from Saberio.
- The number of students attending 7-11 grades in the school in the village of Ganmukhuri, Zugdidi municipality from the Gali District village of Otobaia has fallen to 15 in 2015 from 34 and 18 in 2013 and 2014 respectively.

The movement across the ABL is not as problematic this academic year as it has been previously, given that the number of school children attending schools across the Line has already decreased. Russian border guards check those who cross the ABL against specific lists, allowing those on the list to cross freely, while those who are not on the list are prohibited from crossing. In the beginning of 2015-2016, few children failed to be on the list. By October 10, 2015 based on the information available to the Public Defender, three children native to Gali District registered in Tskoushi school (Tsalenjikha municipality) were still unable to attend school.

In addition, a few years ago, the Gali administration prohibited first graders from crossing the ABL and therefore, children who cross the ABL today are mostly senior students.

Up until 2013, school age children were exempted from the payment of fine if detained. However, in the last two years, school children have had to pay a fine ranging from 600 to 1500 Russian Rubles (20-55 GEL) for 'illegal crossing of the border'. The Public Defender was informed of the detention and intimidation of young girls, attending 10th and 11th grades, an incident which forced them to temporarily drop out of school in May 2015.³⁰ There have reportedly been several cases of detained youngsters spending hours in cellars on the territory of Russian military bases and Gali militia department.³¹

The ongoing 'reform' of the Gali district since 1994 and the developments of 2015 have violated the right to education of the Gali population. In its General Comment the Committee on Economic, Social and Cultural Rights clarified that education should be available, implying that there should be functional educational institutions and programmes. Also, educational institutions and programmes have to be accessible to everyone, without discrimination, and located within safe physical reach.³²

The Committee concludes that the State is responsible for respecting the right to an education, which implies that under no circumstances shall the State take measures or

²⁹ The number of students totaled 7 in 2014, 13 in 2013 and 22 in 2012.

³⁰ Information was obtained by the Public Defender. The village of Khurcha, Zugdidi municipality, the village of Tskou, Tsalenjikha municipality. October, 2015

³¹ Several cases were reported to the Public Defender's Office in 2014

³² General Comment No. 13, Paragraph 6 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights

implement policies which hinder or prevent the enjoyment of the right to education.³³

For the communities living close to the ABL, education is far from being within safe physical reach. Barbed wires and strict control mechanisms over the Line prevent school children from receiving education in schools that are closest to them. They have to take enroute and be exposed to security risks, including detention and the imposition of fines. The prohibition of the Georgian language in schools and the consolidated control over the ABL are the key factors contributing to the violation of the right to education for communities residing at the dividing line.

The practice of detaining minors at the Administrative Boundary Line certainly raises concerns. The UN Convention on the Rights of the Child states all measures need to be taken, to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment.³⁴ According to the Committee on the Rights of the Child, mental violence includes placement of the child in solitary confinement, isolation or humiliating or degrading conditions of detention.³⁵ No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time. Every child deprived of liberty shall be treated with humanity and respect and in a manner that takes into account the needs of persons of his or her age. Children deprived of liberty must be able to contact their families and have access to legal assistance in order to be able to challenge the legality of deprivation of liberty before a court or other competent and impartial authority.³⁶

The detention of the minors at the ABL constitutes the violation of their right to remain free from violence. In such cases, detention is used not as a measure of last resort but to ensure the payment of fines.

3. The Issue of Responsibility

The practice of the European Court of Human Rights suggests that the State shall be held responsible for the protection of human rights within its jurisdiction.³⁷ Jurisdiction is primarily attached to territoriality. However, because of legal or illegal military acts, territorial states may fail to exercise an effective control over some of its territory. In such cases, the territory beyond the effective control of a State falls under the jurisdiction of another state, no matter how the latter exercises effective control on such territories:

through direct means or by means of a local administration under its supervision. In addition, it is of no importance to ascertain the degree to which the State can exercise its

³³ Ibid, §47.

³⁴ The UN Convention on the Rights of the Child. Article 19(1).

³⁵ The Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011): The Right of the Child to Freedom from all Forms of Violence. §21(f).

³⁶ The UN Convention on the Rights of the Child, Article 37. For cases of juvenile detention see the special report of the Public Defender of Georgia on the Status of the Human Rights in Conflict Affected Communities of Georgia, 2014, pp. 16-20. Available at: <http://www.ombudsman.ge/ge/reports/specialuri-angarishebi/konfliktebit-dazaralebuli-mosaxleobis-uflebrivi-mdgomareoba-saqartveloshi.page>

³⁷ The UN Convention on Human Rights, Article 1.

control over actions of the local administration. The fact that the administration exists solely because of the support of the state is enough to hold the latter responsible for the infringement of human rights enshrined in the Convention.³⁸

The Court concluded that such control was exercised by Turkey in the case of northern Cyprus and Russia in Transnistria. In determining whether effective control exists, the Court will primarily have reference to the strength of the State's military presence in the area. Other indicators may also be relevant, such as the extent to which its military, economic and political support for the local subordinate administration provides it with influence and control over the region.³⁹

As of today, Abkhazia remains occupied by Russia.⁴⁰ Russian military forces are deployed in Abkhazia and border guards under the Russia's Federal Security Service (ФСБ) control the line of divide with Georgia. A considerable part of the Abkhaz budget is sustained by means of Russian financial aid. Therefore, it is obvious that the Russian Federation exercises effective control over the Abkhaz territory and therefore, it is primarily responsible for the infringement of the right of education in the Gali district.⁴¹

Georgia is responsible for the developments taking place in the Gali District, as a state on the territory of which rights are being infringed. However, as Georgia cannot exercise the effective control, its responsibilities are restricted by efforts to restore its jurisdiction on its territory, as well as to influence the practice of human rights breach through legal and diplomatic means.⁴² In the case of *Catan and others v. Moldova and Russian Federation*, the Court concluded that by paying teachers' salaries, providing transports to the school and rehabilitating school premises Moldova have taken measures to ensure the protection of the right to education and the fulfillment of its positive obligation.⁴³

The government of Georgia continues to provide its support to Gali schools by helping with trainings for teachers, financial support and textbooks. In addition, students who cross the ABL from the Gali District to the Georgian controlled territory are provided with transport to take them to school. Georgia has been raising the issue of receiving education in the native language for Gali communities at the Geneva discussions. Therefore, it can be assumed that the State has been trying to fulfill its positive obligation to ensure the protection of the right to education.

According to the International legal norms, the Abkhaz de-facto authorities are also responsible for the protection of human rights regardless of the fact that they do not represent a subject of the international law. Their obligation to protect human rights and

38 Case of *Catan and others V. Moldova and Russian Federation*. Paras 102-107; Also, Case of *Cyprus v. Turkey*, paras 76-77.

39 Case of *Catan and Others v. Moldova and Russian Federation*, para 107.

40 The Law of Georgia on the Occupied Territories; the Resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the Developments in Georgia, July 9, 2012. Available at: <http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2012-monaco-annual-session/2012-monaco-final-declaration/1683-15>.

41 This opinion is shared by several reputable international organizations: See *Abkhaiza: The Long Road to Reconciliation*, International Crisis Group 2013; World Reports of 2009 and 2010 of Human Rights Watch

42 *Ilascu and others v. Moldova and Russian Federation*, §331; *Catan and others v. Moldova and Russian Federation* §§109, 145.

43 *Catan and others v. Moldova and Russian Federation* §147.

freedoms rests upon two major circumstances: a) A significant part of the Universal Declaration of Human Rights is recognized as a customary law which implies the universality of these norms; b) De-facto authorities, as a non-state actor in control of a certain territory and population, is obliged to respect the rights of the population under its control, including ethnic Georgian communities. The principles of the state responsibilities approved by a UN resolution do not distinguish between actions of the state and those committed by an individual or a group if the latter exercise some elements of state authorities.⁴⁴

4. Conclusion and Recommendations

The education policy of the de-facto Abkhaz authorities since 1995 aims at introducing Russian language teaching in all schools within the original boundaries of the Gali district. The decision adopted in 2015 may be considered as the final stage of the process, as all eleven schools in the Lower Gali zone will be completely shifted to the Russian language education within a few years.

In their substance, developments in the Gali region are similar to those taking place in Transnistria and, considering the judgments of the European Court of Human Rights, it is evident that the processes in the Gali district aim at the Russification of the Georgian language and culture, to eventually lead to the cultural separation of the region from the rest of Georgia. Decisions made in the sphere of education are serving to a specific political agenda, rather than the children's best interests or the purpose of providing the best of education to them. Such interference is beyond justification and infringes the fundamental human rights of the Gali population.

Protection of the rights of conflict affected communities and individuals is a guarantee of peaceful cohabitation between the confronting sides. A society where human rights and dignity are respected has better chances to progress and develop towards democracy, based on equality and economic prosperity.

As the Committee on the Rights of the Child notes, 'it is important in the context of education systems affected by conflict (...) that educational programmes be conducted in ways that promote mutual understanding, peace and tolerance, and that help to prevent violence and conflict.'⁴⁵

The Gali District communities can play an important role in normalizing Georgian-Abkhaz relations, which is vitally important for the purpose of achieving peace and stability in the region. The implementation of the following measures is the important precondition to ensure the protection of rights of the local population:

To the State Ministry of Reconciliation and Civic Equality, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Justice, the Ministry of Internal Affairs, to the Parliament of Georgia:

44 Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Resolution adopted by the General Assembly on December 12, 2011, Fifty-sixth Session, No. A/RES/56/83, January 28, 2002, Article 9.

45 General Comment No.1 (2001), Article 29(1), Paragraph 16 of the Committee on the Rights of the Child.

- Make all political, legal and diplomatic efforts to protect the right to education of Gali residents. Efforts should include raising this issue and the awareness of international the community, as well as using international legal mechanisms.

To the Ministry of Education and Science of Georgia

- Continue to support Gali schools and their staff;
- Improve educational programmes for children and teachers in Gali schools, tailored to their specific needs;
- Develop exchange and informal educational programmes for school children living in the occupied territories to address the gap in the process of receiving of general education.

Every party responsible for the protection of human rights of the Gali community, including Russian Federation and Abkhaz de-facto authorities, are obliged to take all measures to ensure the enjoyment of the right to education and free movement of students in Gali district, so that the latter can receive education in a safe environment and conditions that are acceptable to them. For this to happen the parties must take specific measures, including alleviating of barriers hindering students' movement across the ABL, ensuring the access of the Gali community to education in their native language, terminating discriminatory and assimilative policies and instead reintroducing Georgian as the language of instruction in schools in Gali District and reinforcing teaching of Abkhaz language and culture. In addition, support must be rendered to international and human rights organizations to work in Abkhazia.

The processes related to education in Gali district must be viewed by all parties involved without politicization and solely in light of human rights protection.

In order to protect the right to education for Gali community, it is important that international human rights organizations be actively involved in the processes (including UNDP, UNICEF, UN OHCHR, OSCE HCNM, OSCE ODIHR, COE Commissioner for Human Rights, EU Special Representative in the South Caucasus and Crisis in Georgia (EUSR) and keep the issues related to the protection of the right to education in Abkhazia under constant spotlight. Efforts must be made to restore the representation of international human rights organization in Abkhazia, including through the dialogues with the Russian Federation and Abkhaz de-facto authorities. International organizations, upon their mandate, should also support human rights groups, including those working in Gali district, and make the protection of human rights in Gali a significant component of dialogue agenda between Georgia, Russia and de-facto authorities.



НАРОДНЫЙ ЗАЩИТНИК ГРУЗИИ
СПЕЦИАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ В ГАЛЬСКОМ РАЙОНЕ:
НОВШЕСТВА И СОПУТСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ
В 2015-2016 УЧЕБНОМ ГОДУ

октябрь 2015 г.

Тбилиси

www.ombudsman.ge

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение.....	31
2. Правовое положение учеников, проживающих в Гальском районе	32
А. Право на образование на родном языке и дискриминация	32
Б. Право на доступность образования	36
3. Вопрос ответственности.....	40
4. Заключение и рекомендации	41

1. Введение

В 2015-2016 учебном году все ученики начальных классов (1-4 классы) Гальского района начали учебу на русском языке по учебникам, изданным в Российской Федерации. По решению де-факто администрации, так будет продолжаться каждый последующий год¹. Соответственно, если обстоятельства будут развиваться по запланированной схеме, через 6 лет будет завершен процесс, начатый в 1995 году, целью которого является вытеснение грузинского языка из учебного процесса и переход школьного образования на русский язык.

Необходимо отметить, что подавляющее большинство населения Гальского района, в том числе учащихся школ относят себя к грузинской национальности. Эта же национальность указана в т.н. абхазских паспортах. Несмотря на это, дети ограничены в праве получения школьного образования на родном языке, что, в свою очередь, также создает проблему получения качественного образования и его доступности.

Право на образование гарантировано международным правом прав человека. Оно закреплено в обязательных для исполнения договорах как ООН, так и Совета Европы. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах содержательно говорит о праве образования и его целях, в соответствии с которым образование «должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознание ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам»; образование должно служить «взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами».² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также пояснил, что образование должно быть физически и экономически доступным³ для каждого человека без всякой дискриминации и приемлемым, что подразумевает то, что форма образования и его суть, в том числе куррикулум и методы обучения должны быть соответственными, культурно релевантными и качественными для учащихся и родителей.⁴

Конвенция ООН о правах ребенка также признает право ребенка на образование, в ней говорится, что образование должно быть направлено на развитие культуры,

1 Школы Гальского района перейдут на абхазскую программу обучения, Спутник Абхазия, 26.03.2015, <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150326/1014238003.html> [в последний раз просмотрено 25 сентября 2015 года].

2 Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах, статья 13(1)

3 Доступность подразумевает недопустимость дискриминации, физическую доступность, необходимо обеспечить физическую досягаемость образования и экономическую доступность, см. Замечание общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, №13, §6.

4 Замечание общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, №13, §6.

языка и достоинства ребенка и его родителей.⁵ Комитет по правам человека в общих рекомендациях подчеркнул, что «дети могут сыграть особую роль в преодолении множества различий, которые исторически отделяли друг от друга группы народов».⁶

Представленный Специальный отчет не касается права на образование жителей Ахалгорского района⁷, исходя из того, что после Российско-Грузинской войны в августе 2008 года здесь особых изменений в учебном процессе не происходило, кроме того, что после оккупации количество учеников значительно сократилось.

2. Правовое положение учеников, проживающих в Гальском районе

А. Право на образование на родном языке и дискриминация

До начала военных действий в Абхазии, в Гальском районе функционировали 58 школ, из которых полностью обучение на русском языке велось только в двух. . Во время вооруженного противостояния 1992-93 годов часть школ была сожжена. А после войны только в 31 школе учебный процесс был восстановлен.⁸

В 1994 году де-факто правительство Абхазии разделило Гальский район и несколько его сел включил в состав Тварчельского и Очамчирского районов, а сам Гальский район разделил на «верхнюю» и «нижнюю» зону (Гальский район населён преимущественно этническими грузинами). В результате этого, к Тварчельскому району были отнесены 10 школ Гальского района, а Очамчирскому району - 1 школа. В «верхней зоне» Гали оказались 9, а в «нижней зоне» - 11 школ.

С 1995 года де-факто правительство Абхазии разработало план школьного образования, который предусматривал переход на русский язык обучения в школах.⁹ Этот процесс осуществлялся постепенно: все одиннадцать классов школ, отнесенных к Тварчельскому и Очамчирскому районам, одновременно перешли на обучение на русском языке; в «верхней зоне» Гали было введено обучение на русском языке «по принципу первого класса», это означало, что каждый первый класс начнет учебный процесс на русском языке. Соответственно, с 2005 года по сей день во всех школьных классах «верхней зоны» Гали обучение ведётся на русском языке. Что касается сел «нижней зоны» Гальского района, если до сих пор там всё ещё продолжалось обучение на грузинском языке, то 2015-2016 учебного года обучение на русском языке было введено с первого по четвертый класс,

5 Статья 28 и статья 29(1)(в)

6 Общая рекомендация Комитета по правам человека 1 (2001) статья 29.1 о целях образования, §4.

7 До войны Ахалгорский район контролировался правительством Грузии, но после оккупации он входит в территории т.н. Южной Осетии.

8 Смотрите Отчет Народного защитника Грузии о состоянии защиты прав и свобод человека в Грузии, 2014 год, стр. 845-847.

9 «Жизнь в неопределенности» [Living in Limbo], Human Rights Watch, 2011, стр. 48

включительно, и каждый последующий первый класс начнет учебный процесс на русском языке. Соответственно, через 6 лет в школах Гальского района будет прекращен процесс получения образования на грузинском языке, который является родным языком детей проживающих в данном районе.

В течение многих лет в Гальских школах, отнесенных к Ткварчели и Очамчире, и в «верхней зоне» Гали, грузинский язык преподавался как «иностранный» язык. С 2008 года в школах Ткварчели и Очамчире преподавание грузинского языка и литературы полностью исключили из учебного плана, из-за чего 26 учителей были освобождены с работы. А в школах «верхней зоны» Гали выделенные на грузинский язык и литературу часы школьной программы постепенно сокращались и в 2015-2016 учебном году в неделю им уделяется только по одному часу в неделю.

В 2014-2015 учебном году в начальных классах (1-4 классы) школ «нижней зоны» количество часов, выделенных на обучение грузинского языка, сократилось на 4 часа в неделю и вместо этого, дополнительные часы были выделены для интенсивного изучения русского языка. А с 2015-2016 учебного года начальные классы перешли на обучение на русском языке и параллельно сократились часы, выделенные для изучения грузинского языка и литературы. В этих классах с 2015-2016 учебного года грузинскому языку и литературе уделяется 3 часа в неделю (2 - на литературу, 1 - на язык), в 5-7 классах - по 3 часа, а в 8-11 классах - по 1 часу в неделю.¹⁰

Во всех школах, в пределах бывшего Гальского района, документация ведётся на русском языке. Кроме школ «нижней зоны», в аттестате об окончании школы родным языком учащихся записывается «русский язык», в то время как родным языком в аттестатах других школ Абхазии указан язык, характерный для соответствующей этнической группы (например, абхазский язык, армянский язык, русский язык). Предположительно, что после перехода на русскоязычное обучение такая практика будет установлена и в школах «нижней зоны» Гальского района.

Для всех русскоязычных школ Абхазии учебники поступают из Российской Федерации и во всех школах Гальского района учеба ведётся по этим учебникам, кроме учебников по истории и географии Абхазии, которые печатают абхазские авторы.

Де-факто правительство Абхазии рассматривает указанную политику как попытку «интеграции» Гальского населения. По заявлению их представителей это борьба не против грузинского языка, а против грузинской идеологии. Заместитель начальника образования и науки де-факто правительства Абхазии Дмитрий Гварамия заявил, что «грузинские учебники не просто вредны для жителей Абхазии, а опасны для государства».¹¹ По заявлению руководителя администрации Гальского района

¹⁰ Интервью с контактными лицами. 17 сентября-октябрь 2015.

¹¹ Гварамия: гальские школьники будут обучаться по абхазской программе, 05.06.15 Sputnik Абхазия: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150605/1014853569.html#ixzz3mTnLtKfT> [в последний раз просмотрено 25 сентября 2015 года].

Темура Надараия, ученики, которые в школе обучались на грузинском языке, не смогут принести пользу Абхазии.¹² По его же заявлению, после учебы в грузинской школе ученики не могут полноценно жить в Абхазии, поскольку они ненадлежащим образом владеют абхазским и русским языками.¹³

Интеграция в абхазское общество этнически грузинского населения не должна повлечь за собой ущемление их прав и ассимиляцию. Фактические обстоятельства подтверждают, что форма и суть школьного образования, которое ведётся на русском языке с использованием куррикулумов Министерства образования и науки Российской Федерации, полученного в Абхазии, не является культурно приемлемой для населения Гальского района. Учебники, издаваемые для другой страны (конкретно для Российской Федерации), не могут быть культурно релевантными для жителя Абхазии, в том числе и для грузиноязычного населения Гальского района.

Право на получение образования на родном языке закреплено и в Конвенции ООН о правах ребенка, которая поясняет, что образование ребенка должно быть направлено на: воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям; к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной.¹⁴

Европейская конвенция по правам человека также признает право на образование и поясняет, что «Государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям».¹⁵

Часто для того, чтобы дети получали образование на грузинском языке, родители предпочитают покинуть Абхазию и переезжают на контролируемую Грузией территорию.¹⁶ Тем самым ущемляется и право родителей на образовательную свободу, которое гарантировано параграфами 3 и 4 статьи 13 Международного пакта «Об экономических, социальных и культурных правах», который гласит, что «государства обязуются уважать свободу родителей и опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детейв соответствии со своими собственными убеждениями».¹⁷

12 Школы Галского района перейдут на абхазскую программу обучения, 26.03.15, Sputnik Абхазия: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150326/1014238003.html#ixzz3mTos2xe6> [в последний раз просмотрено 25 сентября 2015 года].

13 Во всех школах Галского района обучение будет вестись по стандартам Минобразования Абхазии, <http://www.apsnypress.info/news/vo-vsekh-shkolakh-galskogo-rayona-obuchenie-budet-vestis-po-standartam-minobrazovaniya-abkhazii/> [в последний раз просмотрено 25 сентября 2015 года].

14 Статья 29(в).

15 Европейская конвенция о правах человека, Протокол №1, статья 2.

16 Аппарату Народного защитника известны 3 таких факта за 2014-2015 гг.

17 Замечание общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, №13, §28.

Тот факт, что в Абхазии у других этнических групп есть возможность получать образование на их родном языке и в аттестате об окончании школы родным языком указывается соответствующий им язык, в то время как, у этнических грузин нет такого права, должен быть оценен как дискриминация по этническому признаку.

Европейский суд по правам человека в своих решениях детально поясняет действие права на образование в случаях оккупационного и сепаратистского режима.

По пояснению Европейского суда по правам человека, родители несут главную ответственность за образование и обучение своих детей и они могут требовать от государства уважать их религиозные и философские убеждения. Целью данного положения в Конвенции является сохранение в образовании плюрализма и, соответственно, демократического общества. Государство обязано обеспечить, чтобы сведения, приведенные в образовательном kurikulumе, доводились до детей в объективной, критической и плюралистической форме. Государство не может осуществлять индоктринацию, противоречащую религиозным и философским убеждениям родителей ребенка.¹⁸

Суд также считает, что право на образование и право родителей дать своим детям образование в соответствии с их религиозными и философскими убеждениями, должны рассматриваться вместе с другими статьями Конвенции, в том числе Право на уважение частной и семейной жизни (статья 8); свобода мысли, совести и религии (статья 9) и Свобода выражения мнения (статья 10).¹⁹

Кипр против Турции

В деле Кипр против Турции (2001 год), Европейский суд по правам человека установил нарушение права на образование со стороны Турции, поскольку грекам-киприотам, проживающим в северной части Кипра, не предоставлялась возможность продолжать обучение в грекоязычной средней школе. Сепаратистское правительство на северном Кипре упразднило греческие средние школы и, соответственно, «законное желание проживающих на северном Кипре греков-киприотов дать своим детям образование в соответствии с их культурными и этническими традициями и, в частности, посредством греческого языка, не было выполнено».²⁰ Суд установил нарушение права на образование несмотря на то, что греки-киприоты имели возможность продолжать обучение на греческом языке в южном Кипре. Вместе с тем, вариант продолжения учебы в турецких и английских школах школьниками с греческим начальным образованием суд счел нереальным. Соответственно, несмотря на то, что формально у детей было право на получение образования, суд посчитал, что действия Северного Кипра и Турции существенно ограничивали право на образование школьников.²¹

18 Катан и другие против Молдовы и России, *application no.* 43770/04, 8252/05 и 18454/06, 19.10.2012 г., параграф 138.

19 То же самое, параграф 136.

20 Кипр против Турции, *application no.* 25781/94, 10.05.2001, параграф 275.

21 Кипр против Турции, *application no.* 25781/94, 10.05.2001, параграф 278.

Катан и другие против Молдовы и России

В сравнительно новом деле 2012 года, Катан и другие против Молдовы и России, Европейский суд по правам человека установил нарушение Российской Федерацией права на образование в Приднестровской Молдавской Республике относительно молдавских школьников.

Приднестровская Молдавская Республика, которую поддерживает Российская Федерация, запретила в школах обучение с использованием латинских шрифтов, которое ассоциируется с методом обучения в Молдавской республике. В молдавских школах Приднестровья потребовали писать кириллицей, которую использовали только в Приднестровье. Школы, в которых обучение проводилось с использованием латинского шрифта, принудительно были закрыты. Им дали возможность открыться в других местах на территории Приднестровья, которые были расположены отдалённо от мест проживания населения. Обучение на молдавском/румынском языке стало рискованно. Часть родителей решила перевести детей в школы находящиеся на территории контролируемой Молдавией. Остальная часть учеников и их родителей должна была выбрать учебу на русском или украинском языках или в таких школах, которые находятся далеко от их мест проживания и в которых нет надлежащих условий.²²

По пояснению Европейского суда по правам человека, обязанностью Государства, в первую очередь, является обеспечение доступности существующих образовательных учреждений.²³ А принудительное закрытие школ и последующие притеснения школьников явились вмешательством в их право на доступ к образовательным учреждениям, а также в их право на получение образования на национальном языке. Также, это явилось нарушением права родителей обеспечить образование и обучение детей в соответствии со своим философским убеждением.²⁴ Суд установил, что по решению сепаратистского правительства, заявители лишились права учиться на официальном языке страны, который также являлся и их родным языком, и у этого не было какой-либо законной цели, кроме русификации языка и культуры молдавского общества, что, в свою очередь, служило политической цели объединения Приднестровья с Россией и отделения от Молдовы.²⁵

Б. Право на доступность образования

Переход на русский язык обучения серьезно ухудшило качество образования как в школах Гальского района, так и в школах бывшего Гальского района, отнесенных к Очамчирскому и Ткварчельскому районам. Школьникам трудно учиться на русском языке, а учителям трудно преподавать на русском языке, так как их абсолютное

22 Катан и другие против Молдовы и России, *application no. 43770/04, application no. 8252/05 и application no. 18454/06*, 19.10.2012 г., параграф 43-45, 125-128, 141.

23 То же самое, §137

24 То же самое, §143

25 То же самое, §144

большинство являются этническими грузинами и учителя получили образование на грузинском языке. Зафиксированы и такие случаи, когда учителя продолжают преподавание на грузинском языке, но это делают на свой риск, поскольку в школах часто проводят проверки и в случае выявления таких фактов, учителя будут освобождены с работы.²⁶

Особенно в затруднительном положении находятся ученики, так как дома они разговаривают на мегрельском или грузинском языках, а в школе все предметы изучают на русском языке и вместе с иностранными языками изучают и абхазский язык. В результате, дети ни одним языком не владеют в совершенстве, что в будущем лишает их возможности получения высшего образования и карьерного развития.²⁷

По-прежнему остается проблемой вопрос доступности образования. Жители Гальского района, особенно семьи вблизи разделительной линии (административная граница между Грузией и Абхазией) часто предпочитают, чтобы их дети учились в школах на контролируемой Грузией территории. На это, в основном, имеются две причины, во первых, школы за разделительной линией находится ближе (в радиусе 0,5-1 км), и во вторых, родители предпочитают, чтобы дети получали среднее образование на родном языке.

К 2015-2016 году школьники вновь вынуждены пересекать разделительную линию между Грузии и Абхазии. Пограничники Пограничной службы Федеральной службы безопасности (ФСБ) Российской Федерации,²⁸ которые расположены вдоль разделительной линии, на протяжении многих лет задерживали и создавали препятствия школьникам, не имеющим соответствующий документ, разрешающий жителям Абхазии пересекать линию раздела. Администрация Гальского района в течение многих лет нерегулярно выдавала соответствующий проездной документ, по этой причине количество учеников, перемещающихся через разделительную линию, значительно сократилось:

- Для посещения школы, в 2015-2016 учебном году из села Хурча Зугдидского муниципалитета в село Набакеви Гальского района разделительную линию пересекают 5 учеников, а до 2011 года количество таких учеников составляло до 40.²⁹

26 «Жизнь в неопределенности» [Living in Limbo], Human Rights Watch, 2011, стр. 49

27 «Образование у разделительной линии: доступность образования для населения, проживающего вдоль разделительной линии Грузии и на оккупированных территориях», Институт национализма и исследования конфликтов и сеть «Синергия», Тбилиси, 2015.

28 После войны 2008 года Россия начала оформлять наладившиеся соглашения с Абхазией и Южной Осетией в соответствии с которым Россия берет на себя все необходимые материальные и финансовые расходы по устройству их границ. На данный момент, у России на 4 пограничных базах и до 100 наблюдательных пунктах, устроенных на 350 км разделительной линии Южной Осетии, расположены до 1 200 пограничников, а 120 км разделительная линия Абхазии контролируется до 900 российскими пограничниками и 12 пограничными пунктами.

29 В 2014 году здесь перемещались 7, в 2013 году -13, а в 2012 году – 22 школьника.

- Для посещения школы, в 2015-2016 учебном году из села Саберии Гальского района в 9-ти летнюю школу села Цкоуши Цаленджихского муниципалитета разделительную линию пересекают 11 школьников (4-9-ти классники), а в школу села Пахулани – 12 учеников (9-11-ти классники), в то время, как в 2014 году в Цкоушскую школу ходили 18, а в 2013 году – 48 учеников. В 2013 году в Пахуланскую школу ходили 13 учеников.
- Для посещения школы, из села Отобаия Гальского района в село Ганмухури Зугдидского муниципалитета разделительную линию пересекают 15 школьников (7-11-ти классники). Количество школьников в 2014 году составляло 18, а в 2013 году – 34.

В нынешнем учебном году проблема пересечения учениками разделительной линии стоит менее остра, поскольку количество школьников, пересекающих разделительную линию, уже сократилось. Российских пограничники пропускают школьников по спискам предварительно предоставленным администрацией Гальского района Абхазии, однако в начале 2015-2016 учебного года, несколько детей не попали в эти списки. По информации Народного защитника по состоянию на 10 октября 2015 года 3 школьника из Гальского района, которые числятся в школе села Цкоуши Цаленджихского района, все еще не могли ходить в школу.

Кроме того, по решению администрации Гальского района, уже несколько лет как первоклассникам запрещается пересечение разделительной линии. Соответственно, дети, которые на сей день пересекают разделительную линию, в основном, являются старшеклассниками.

До 2013 года в случае задержания на разделительной линии, с детей школьного возраста штраф не взыскивался. Однако, уже два года как школьникам приходится платить штраф за т.н. «незаконное пересечение границы», который составляет от 600 до 1500 рублей (20-55 лари). В 2015 году, Народному защитнику Грузии стали известны факты задержания российскими пограничниками учениц 10-ых-11-ых классов и их запугивания, из-за чего им на определенное время пришлось оставить учебу.³⁰ Были зафиксированы несколько случаев, когда молодых людей задерживали и часами держали в подвалах зданий на территории военных баз Российской Федерации и в милицейском отделе в Гали.³¹

Проводимая с 1994 года в Гальском районе «реформа» и осуществленные в 2015 году изменения грубо нарушают право жителей Гальского района на образования. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в замечании общего порядка о праве на образование определил, что образование должно быть возможным, что означает то, что должны существовать функциональные образовательные учреждения и программы. Образование также должно быть доступно для каждого человека без дискриминации. А доступность подразумевает

30 Информация, полученная Народным защитником, село Хурча Зугдидского муниципалитета, село Цкоуши Цаленджихского муниципалитета. Октябрь, 2015.

31 В 2014 году Народному защитнику стало известно несколько таких случаев.

физическую досягаемость – необходимо обеспечить безопасную физическую досягаемость образования.³²

Комитет отмечает, что государства должны избегать принятия мер, препятствующих или затрудняющих осуществление права на образование.³³

Для населения, проживающего вдоль разделительной линии, образование не находится в физически безопасной досягаемости. Колючая проволока и усиленный контроль разделительной линии не дают школьникам возможность получить образование в близлежащих школах. Школьникам приходится ходить обходными путями, что связано с рисками безопасности, в том числе с рисками задержаний и штрафов. Переход грузинских школ на русскоязычную форму обучения и усиленный контроль разделительной линии являются именно теми действиями, которые затруднили и, в ряде случаев, помешали этим людям воспользоваться правом на образование.

Тревожной является практика задержаний несовершеннолетних при пересечении разделительной линии. Согласно Конвенции о правах ребенка, должны быть приняты все необходимые меры с целью защиты ребенка от всех форм как физического или психологического насилия, так и оскорбления, грубого и небрежного обращения³⁴ По пояснению Комитета по правам ребенка, психологическое насилие подразумевает заключение ребенка в одиночную камеру и унижительные условия заключения.³⁵ Ни один ребенок не должен быть лишен свободы незаконным или произвольным образом и задержание должно использоваться лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого периода времени. В случае лишения свободы ребенка, он должен пользоваться гуманным обращением и уважением в соответствии с его возрастом. У ребенка должна быть возможность поддерживать связь со своей семьей, а также получать правовую помощь, чтобы опротестовать законность задержания перед независимым органом.³⁶

Задержание несовершеннолетних при пересечении разделительной линии является нарушением их права быть свободным от насилия. В данном случае задержание не используется в качестве крайней меры и в действительности имеет цель только обеспечение взыскания штрафа.

32 Замечание общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, №13, §6.

33 То же самое, §47.

34 Конвенция о правах ребенка, статья 19(1).

35 Комитет по правам ребенка, Замечания общего порядка №13 (2011), Право на свободу от всех форм насилия ребенка, §21(f).

36 Конвенция о правах ребенка, статья 37. О фактах задержания несовершеннолетних смотрите специальный отчет Народного защитника «Правовое положение пострадавшего в результате конфликта населения в Грузии», 2014, стр. 16-20. <http://www.ombudsman.ge/ge/reports/specialuri-angarishebi/konfliktbit-dazaralebuli-mosaxleobis-uflebrivi-mdgomareoba-saqartveloshi.page>

3. Вопрос ответственности

В соответствии с сформировавшейся практикой Европейского суда по правам человека, Государство несет ответственность за защиту прав человека в пределах своей юрисдикции.³⁷ Юрисдикция, в первую очередь, носит территориальный характер. Однако, если в результате законных или незаконных военных действий, государство - не может осуществлять эффективный контроль части своей территории, то территория подпадает в юрисдикцию другой страны. К тому же, не имеет значения, осуществляет ли это государство эффективный контроль прямо, своими военными, или посредством подчиненной местной администрации. Кроме того, когда на территории установлен факт управления, не имеет значения какой уровень контроля детальных действий местной администрации имеется у государства. Только тот факт, что эта администрация существует при поддержке государства- агрессора, является достаточным для установления ответственности за нарушение прав, гарантированных Конвенцией по правам человека.³⁸

Существование такого контроля Европейским судом установлено в случае Северного Кипра со стороны Турции, а в случае Приднестровья – со стороны России. Для установления факта эффективного контроля, судом учитывается количество военных сил на этой территории, а также, насколько увеличивает факт поддержки подчиненного правительства, его влияния в этом регионе.³⁹

Сегодня Абхазия оккупирована Российской Федерацией,⁴⁰ там расположены российские военные силы, разделительная линия с остальной территории Грузии полностью контролируется пограничниками Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации и значительную часть бюджета Абхазии представляет оказанная Россией помощь. Соответственно, можно однозначно сказать, что Российская Федерация осуществляет эффективный контроль территории Абхазии и, соответственно, ответственность за нарушение права на образование в Гальском районе несет Российская Федерация.⁴¹

Грузия несет ответственность за действия в Гальском районе, как государство, на территории которого имеет место нарушение права. Однако, поскольку Грузия не осуществляет эффективный контроль территории, ее обязанность ограничивается действиями направленными на восстановление юрисдикции на данной территории и возможностью правовых и дипломатических способов влияния на пресечение

37 Европейская конвенция по правам человека, статья 1.

38 Катан и другие против Молдовы и Российской Федерации, §§102-107; а также, Кипр против Турции, §§76-77.

39 Катан и другие против Молдовы и Российской Федерации, §107.

40 Закон Грузии «Об оккупированных территориях»; Резолюция Парламентской ассамблеи ОБСЕ «Положение в Грузии», 9 июля 2012 г., <http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2012-monaco-annual-session/2012-monaco-final-declaration/1683-15>.

41 Это мнение разделяют и несколько авторитетных международных организаций, см. «Абхазия: долгий путь к примирению», International Crisis Group 2013, также, всемирные доклады Human Rights Watch 2009 и 2010 гг.

нарушения прав.⁴²

В деле Катан и другие против Молдовы и Российской Федерации, ремонт школ, выдача зарплаты учителям, обеспечение школьным транспортом со стороны Республики Молдова Европейский суд по правам человека признал как шаги, предпринятые Молдовой для обеспечения права на образование и выполнение позитивного обязательства с ее стороны.⁴³

Правительство Грузии по сей день помогает школам Гальского района, что выражается в проведении образовательных курсов для учителей, в оказании финансовой помощи и доставке учебных материалов. Кроме того, школьникам, которые из Гальского района ходят в школы расположенные на контролируемой Грузией территории, предоставляется школьный транспорт. На Женевских международных дискуссиях - Грузия активно ставит вопрос получения образования на родном (грузинском) языке. Соответственно, можно посчитать, что со стороны Грузии налицо попытка выполнения позитивного обязательства обеспечения гарантии права на образование в Гальском районе.

В соответствии с принципами Международного суда де-факто правительство Абхазии несет ответственность за соблюдение прав человека несмотря на то, что он не является субъектом международного права. Его обязательство по соблюдению прав и свобод человека исходит из двух основных обстоятельств: а) значительная часть Всеобщей декларации прав человека признана как совокупность норм обычного права, что подразумевает универсальное признание части указанных норм; б) де-факто правительство, как неправительственное образование, контролирующее определенную территорию и население, обязано уважать права подконтрольного ему населения, в том числе этнически грузинского населения. Утвержденные резолюцией ООН принципы государственной ответственности отождествляют с действиями государства, действия лица или группы лиц, если они осуществляют элементы государственной власти.⁴⁴

4. Заключение и рекомендации

Политика, проводимая де-факто властями Абхазии в сфере образования с 1995 года предусматривала переход на русскую форму обучения в школах Гальского района. Решение, принятое в 2015 году, можно считать завершением этого процесса, так как через несколько лет одиннадцать школ «верхней зоны» Гальского района полностью перейдут на русскоязычное обучение.

42 Илашку и другие, против Молдовы и Российской Федерации, §331; Катан и другие против Молдовы и Российской Федерации, §§109, 145.

43 Катан и другие против Молдовы и Российской Федерации, §147

44 Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Resolution adopted by the General Assembly on December 12, 2011, Fifty-sixth Session, No. A/RES/56/83, January 28, 2002, Article 9.

Данный процесс, который осуществляется в Гальском районе, по своей сути, напоминает развившиеся в Приднестровье явления и если учитывать оценку Европейского суда по правам человека в отношении этого региона, явствует, что процесс, который осуществляется в Гальском районе, направлен на русификацию языка и культуры этнически грузинского общества и отделения региона от Грузии в культурном плане. Решения, принятые в сфере образования, служат конкретным политическим целям, а не наилучшим интересам детей или цели получения ими лучшего образования. Такое грубое вмешательство в процесс образования неоправданно и нарушает фундаментальные права жителей Гальского района.

Защита прав лиц, пострадавших в результате конфликта, является гарантией мирного сосуществования противостоящих сторон. Общество, где защищены права и достоинство человека, имеет больше шансов достижения демократического развития, основанного на социальном благосостоянии, равноправии и экономическом подъеме.

Кроме того, как пояснил, Комитет по правам ребенка, «в конфликтных ситуациях, когда конфликт влияет на систему образования, важно, чтобы образовательные программы велись таким образом, чтобы содействовать взаимопониманию, миру и толерантности, а также превенции насилия конфликта».⁴⁵

Гальский район и проживающее там население может сыграть особую роль в нормализации грузино-абхазских отношений, которые жизненно важны для мира и стабильности в регионе. Мы считаем необходимым проведение следующих мероприятий направленных на защиту прав местных жителей:

Аппарату Государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия, Министерству иностранных дел, Министерству юстиции Грузии, Министерству внутренних дел Грузии, Парламенту Грузии:

- прилагать всеобъемлющие политические, правовые и дипломатические усилия для защиты права на образование жителей Гальского района, поставить данный вопрос при проведении переговоров и информировать международное содружество, применить международные правовые механизмы.

Министерству образования и науки Грузии:

- продолжать поддержку школ Гальского района и работающего в них персонала;
- улучшить образовательные программы для учеников и учителей школ Гальского района в соответствии с их потребностями;
- разработать программы по обмену и неформальному образованию для школьников, проживающих на оккупированной территории, которые дадут им возможность восполнить тот недостаток знаний, который у них имеется в процессе получения среднего образования.

⁴⁵ Замечания общего характера №1(2001) Комитета по правам детей, статья 19(1), §16.

Все стороны, включая Российской Федерации и и де-факто правительства Абхазии несут ответственность за соблюдение права на образование жителей Гальского района и они должны защищать свободу передвижения школьников из Гальского района для того, чтобы они могли получать образование в безопасной и приемлемой для них среде; в кратчайшие сроки должны устранить все препятствия, которые создаются у школьников во время передвижения по разделительной линии; обеспечить право на получение образования на родном языке (грузинском языке) в Гальском районе и принять соответствующие меры для реализации этого права; прекратить политику дискриминации и ассимиляции и в целях интеграции жителей Гальского района должно восстановить обучение на грузинском языке в школах Гальского района и вместе с тем продолжить там обучение абхазского языка и культуры; необходимо обеспечить работу в Абхазии международных организаций и миссий по правам человека.

Процесс образования в Гальском районе всеми ответственными сторонами должен рассматриваться без политизации, только в контексте защиты прав человека.

С точки зрения защиты прав человека в Гальском районе важно участие международных организаций по правам человека (в том числе, Программа развития ООН, ЮНИСЕФ, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ), ОБСЕ Бюро демократических институтов и прав человека (ОБСЕ/БДИПЧ), Комиссар Совета Европы по правам человека, Специальный Представитель ЕС), которые должны больше внимания уделять защите права на образование в Абхазии и сделать данный вопрос предметом постоянного обсуждения; прилагать максимум усилий по восстановлению в Абхазии представительств международных организаций по правам человека. Для этого необходим постоянный диалог между Российской Федерацией и де-факто правительствами; международные организации, в рамках своих мандатов, должны поддерживать неправительственные организации работающие в Абхазии и в том числе и в Гальском районе и сделать важнейшим компонентом диалога с грузинскими, российскими и де-факто правительствами защиту прав человека.