საქართველოს
სახალხო დამცველი
PUBLIC DEFENDER
(OMBUDSMAN) OF GEORGIA

N 17-1/7818
01/08/2022

7818-17-1-2-202208011206

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრს

ბატონ მიხეილ ჩხენკელს

წინადადება

ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმძღვანელოების/სერიების მაკეტების რეცენზირების პროცესის გაუმჯობესების თაობაზე

(შემუშავებულია და გეგზავნებათ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ "საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ბ" ქვეპუნქტის შესაბამისად)

ბატონო მიხეილ,

მოგეხსენებათ, სასკოლო სახელმძღვანელოების შინაარსობრივი რეცენზირების ეტაპზე ადამიანის უფლებათა ექსპერტების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად უწყებათაშორის თანამშრომლობას დიდი მნიშვნელობა აქვს ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნების სრულფასოვანი განხორციელებისთვის. საქართველოს სახალხო დამცველსა და სამინისტროს შორის ამ სფეროში 2019 წელს ჩამოყალიბებული თანამშრომლობის პოზიტიური პრაქტიკა 2022 წლის 13 აპრილიდან 16 ივნისის ჩათვლით მიმდინარე შინაარსობრივი რეცენზირების ეტაპზეც შენარჩუნდა.[1] მეტიც, უახლესი კვლევების მიხედვით, პროცესში ჩართული ყველა მხარე მას დადებითად აფასებს.[2]

საგულისხმოა ისიც, რომ საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციის გაზიარების შედეგად, აპარატის მიერ ნომინირებული რეცენზენტები ჩართულნი იყვნენ საგან „მოქალაქეობა"-ს სასკოლო სახელმძღვანელოების მაკეტების შეფასებაშიც.[3] ამასთან,

[1] „ზოგადი განათლების საშუალო საფეხურის X კლასის სასკოლო სახელმძღვანელოებზე გრიფირების გამოცხადებისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ" საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2022 წლის 21 იანვრის MES 9 22 0000051077 ბრძანების დანართი 2.

[2] „თანასწორობის პოლიტიკა ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში" საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია გვ. 59, https://bit.ly/3uFmV7N [ბოლოს ნანახია 21/07/2022]

[3] საქართველოს სახალხო დამცველის 2022 წლის 05 აპრილის 17-1/3646 რეკომენდაცია საგან 'მოქალაქეობა'-ს ცალკეული გრიფმინიჭებული მოსწავლის წიგნის შინაარსის შესწავლის თაობაზე"; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 03 მაისის MES 0 22 0000441444 წერილი.

ზემოხსენებულ პერიოდში საგნობრივი ჯგუფების პრაქტიკის შესწავლამ აჩვენა, რომ გენდერული თანასწორობის პოზიტიური წახალისებისკენ მიმართულ რეკომენდაციებს ჯგუფის წევრები აღარ ეწინააღმდეგებოდნენ.

პარალელურად, ორმხრივი თანამშრომლობისას მიღწეული პროგრესისა და პოზიტიური თანამშრომლობისათვის ინსტიტუციური გარანტიების შესაქმნელად, მნიშვნელოვანია განხილულ იქნეს „სხვა სპეციალისტების“ ნომინირებისას საქართველოს სახალხო დამცველის როლის სამართლებრივი განმტკიცების შესაძლებლობა სათანადო აქტებში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის გზით.

წინამდებარე საქმეში საქართველოს სახალხო დამცველმა, მათ შორის ნომინირებული რეცენზენტებისაგან მიღებული ინფორმაციის გამოყენებით, შეაფასა ზემოხსენებულ პერიოდში მიმდინარე შინაარსობრივი რეცენზირების პროცესის ზოგიერთი ასპექტის შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა სწავლების საერთაშორისო სტანდარტებთან და ადამიანის უფლებათა სამართლის მოთხოვნებთან. მიუხედავად მიღწეული პროგრესისა, პრაქტიკაში საქმის გარემოებათა სრულყოფილად შესწავლა ცხადყოფს, რომ საქართველოს სახალხო დამცველის 2021 წლის 27 ოქტომბრის წინადადებაში ასახული სისტემური, პროცესის არსისკენ მიმართული გამოწვევები კვლავ აქტუალურია. ამდენად, შინაარსობრივი რეცენზირების პროცესი მნიშვნელოვანწილად არ შეესაბამება ზემოხსენებულ სტანდარტებს.[4]

ფაქტობრივი გარემოებები

შინაარსობრივი რეცენზირება სასკოლო სახელმძღვანელოების გრიფირების პროცესის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ეტაპია, რომლის ფარგლებშიც სახელმძღვანელო სხვადასხვა ჭრილში ფასდება. ამ პროცესში სხვადასხვა სტატუსის მქონე რეცენზენტი მონაწილეობს.[5]

უფლებრივი თვალსაზრისით სახელმძღვანელოს ინდივიდუალური შეფასებისას, „სხვა სპეციალისტი“ და ფსიქოლოგი მასალას ამოწმებენ კონკრეტული ფუნქციური დატვირთვის ფარგლებში. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციასთან და გაეროს მდგრადი განვითარების პრინციპებთან სახელმძღვანელოთა თავსებადობას მხოლოდ „სხვა სპეციალისტი“, ხოლო თანასწორობისა და ეთიკის ნორმების დაცვის, ასევე

[4] „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმძღვანელოების/სერიების მაკეტების რეცენზირების პროცესის გაუმჯობესების თაობაზე“ საქართველოს სახალხო დამცველის 2021 წლის 27 ოქტომბრის 17-1/10213 წინადადება

[5] „ზოგადი განათლების საბაზო და საშუალო საფეხურების ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სახელმძღვანელოს/სერიის მაკეტის რეცენზირების წესის დამტკიცების თაობაზე" საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2019 წლის 05 მარტის №247 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2022 წლის 15 მარტის MES 9 22 0000261579 ბრძანების პირველი პუნქტით დამტკიცებული დანართის მე-3 მუხლის მეორე პუნქტი. [შემდგომში: რეცენზირების წესი]

ძალადობისაგან მოწოდების აკრძალვის კრიტერიუმებს "სხვა სპეციალისტთან" ერთად ფსიქოლოგიც იყენებს.[6]

თითოეული რეცენზენტი წარმოდგენილი მასალის შეფასებას ინდივიდუალურად, მხოლოდ მის ფუნქციურ დატვირთვაში შემავალი კრიტერიუმების ფარგლებში ახორციელებდა საგნობრივი ჯგუფის შეხვედრამდე და შეიმუშავებდა არასავალდებულო რეკომენდაციებს, რომლებიც შემდგომში ჯგუფის სხდომაზე განიხილებოდა.[7] ამ მიმართებით საგულისხმოა, რომ განმცხადებლისათვის აუცილებლად შესასრულებელი მხოლოდ ის რეკომენდაციებია, რომლებიც სხვადასხვა სტატუსის მქონე ყველა შემფასებლის მონაწილეობით გამართულ სხდომაზე შემუშავდება და დამსწრეთა უმრავლესობის მხარდაჭერას მოიპოვებს.[8]

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატმა შეისწავლა „სხვა სპეციალისტების" მონაწილეობით ჩატარებული 18 საგნობრივი ჯგუფის სხდომათა ოქმები. აღნიშნულის შედეგად გამოიკვეთა, რომ ქართული ენისა და ლიტერატურის საგნობრივი ჯგუფის წევრები არ ფლობენ ინფორმაციას საქართველოში მცხოვრები მუსლიმების უფლებრივი მდგომარეობის, დისკრიმინაციული პრაქტიკებისა და რელიგიურ ნიადაგზე მომხდარი ინცინდენტების თაობაზე.[9] კერძოდ, მაკეტში მოცემული ერთ-ერთი საავტორო ფრაზის განხილვისას, რომლის გონივრული ანალიზიც თანამედროვე ვითარებაში რწმენის ერთგულებას სამშობლოს ერთგულებასთან აიგივებდა, ერთ-ერთმა წევრმა მიუთითა, რომ საქართველოში მუსლიმთა ჩაგვრის ფაქტები მისთვის არ იყო ცნობილი.[10] ამავე სხდომაზე, საგნობრივი ჯგუფის წევრმა გამოთქვა შეხედულება, რომ იეჰოვას მოწმეები, რომლებიც რწმენასთან კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის გამო არ გადიან სამხედრო სავალდებულო სამსახურს, ზოგადად სამშობლოს სამსახურზე ამბობენ უარს.[11]

ამ ჭრილში აღსანიშნავია, რომ მასწავლებლის, დარგის მეცნიერისა და ფსიქოლოგის სტატუსის მქონე რეცენზენტთა შერჩევის კრიტერიუმები არ ადგენს ადამიანის ძირითად უფლებებთან თავსებადი ღირებულებების ქონის მოთხოვნას.[12] ამდენად, კანდიდატი ამ ჭრილში არ ფასდება. ქართული ენის ფილოლოგისა და ეროვნული სასწავლო გეგმის

---

[6] „ზოგადი განათლების საბაზო და საშუალო საფეხურების ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სახელმძღვანელოს/სერიის მაკეტის რეცენზირების წესის დამტკიცების თაობაზე" საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2019 წლის 05 მარტის №247 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე" საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2022 წლის 15 მარტის MES 9 22 0000261579 ბრძანების პირველი პუნქტით დამტკიცებული რეცენზენტთა ფუნქციური დატვირთვა, კრიტერიუმი 6.

[7] რეცენზირების წესის მე-9 მუხლი.

[8] იქვე, მე-9 მუხლის მესამე პუნქტი.

[9] სსიპ. განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის 2022 წლის 08 ივლისის MES 2 22 0000777480 წერილის დანართი- საგნობრივი ჯგუფების სხდომათა ოქმები.

[10] იქვე.

[11] იქვე.

[12] „სახელმძღვანელოს სერიის/მაკეტის რეცენზენტთა შერჩევის მიზნით საკონკურსო კომისიის შექმნისა და მისი მუშაობის წესის დამტკიცების შესახებ" სსიპ - განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის უფროსის 2022 წლის 9 თებერვლის N1.1/11 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ" სსიპ. განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის უფროსის 2022 წლის 24 თებერვლის №1.1/18 ბრძანებით შექმნილი კომისიის მიერ შემუშავებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და შეფასების კრიტერიუმები; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 14 ივლისის MES 5 22 0000801999 წერილის დანართი 1.

ექსპერტის სტატუსის მქონე რეცენზენტთა შერჩევის კრიტერიუმები შემუშავებული არ არის.[13]

ორგანიზაციული გამოწვევები

შინაარსობრივთან ერთად, თავი იჩინა პროცესის ორგანიზაციულმა გამოწვევებმაც. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ ნომინირებული „სხვა სპეციალისტების“ ნაწილის განცხადებით, კოორდინატორები მათ არასამუშაო ან დასვენების დღეებშიც უკავშირდებოდნენ, რათა დაედგინათ, შეძლებდნენ თუ არა კონკრეტულ დროს სხდომაში მონაწილეობის მიღებას.[14] ხსენებული რეცენზენტების განმარტებით, კოორდინატორები მათ შეხვედრის უკვე შეთანხმებულ თარიღს ატყობინებდნენ, რაც მის შემდგომ ცვლილებას და მათი გრაფიკის გათვალისწინებას შეუძლებელს ხდიდა.[15] ხაზგასასმელია, რომ აპარატის მიერ ნომინირებული „სხვა სპეციალისტების“ ნაწილმა მიუთითა სამუშაო ვადებთან დაკავშირებულ გაურკვევლობაზეც. კერძოდ, მათი განმარტებით, სამინისტროსთან თავდაპირველი კომუნიკაციისას სამუშაო ვადები ბუნდოვნად განემარტათ და იგი რეალურად ბევრად მცირე იყო.[16]

აღნიშნულ საკითხებთან მიმართებით, სსიპ. განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემამ მიუთითა, რომ შეხვედრები ყოველთვის დღის მეორე ნახევრიდან იწყება. ამდენად, შესაძლოა, რომ კოორდინატორები რეცენზენტებს არასამუშაო დროს, დასვენების ან უქმე დღეებში დაკავშირებოდნენ.[17] უწყებამ ასევე მიუთითა, რომ სამუშაოს შესრულების ვადები რეცენზენტებისთვის განთავსებული იყო გრიფირების ელექტრონულ სისტემაში და ხელმისაწვდომი იყო მიმდინარე წლის 13 აპრილიდან.[18] ამასთან, რეცენზენტებს ჰქონდათ შესაძლებლობა, დასწრებოდნენ პროცედურულ საკითხებზე გამართულ შეხვედრასაც.[19]

ტრენინგები და საჯარო განხილვის სისტემა

შესაფასებელ პროცესში რეცენზენტთა საგნობრივი ჯგუფის წევრთათვის არ ჩატარებულა ტრენინგები ადამიანის უფლებათა საკითხებზე.[20] ამასთან, 2021 წელს მსგავსად, შესაფასებელი პროცესის ფარგლებშიც არსებობდა რეცენზირებისათვის წარმოდგენილი მაკეტების საჯარო განხილვის სისტემა.[21] აღნიშნულის მიხედვით, განსაზღვრულ პერიოდში ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს შეეძლო მასალის ანონიმური ეგზემპლარის, მათ შორის სამართლებრივ და ეთიკურ ნორმებთან შესაბამისობის შესახებ

[13] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 14 ივლისის MES 5 22 0000801999 წერილის დანართი 1.
[14] 2022 წლის 20 ივლისის 3661-22 ოქმის დანართი.
[15] იქვე.
[16] იქვე.
[17] სსიპ. განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის 2022 წლის 08 ივლისის MES 2 22 0000777480 წერილი
[18] იქვე
[19] იქვე
[20] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 19 ივლისის MES 7 22 0000817228 წერილი
[21] რეცენზირების წესის მე-10 მუხლი.

დაეფიქსირებინა მოსაზრება.[22] რეცენზენტთა საგნობრივი ჯგუფი ვალდებული იყო გასცნობოდა ამ მოსაზრებებს.[23]

გასაჩივრება

რეცენზენტთა საგნობრივი ჯგუფის რეცენზიების გასაჩივრების მიზნით შექმნილი სააპელაციო კომისია უფლებამოსილია: გასაჩივრებული კრიტერიუმის ჭრილში გასცეს ახალი რეკომენდაცია, შეცვალოს რეცენზენტთა მიერ განხორციელებული ქულობრივი/სიტყვიერი შეფასებები, გაცემული რეკომენდაციათა შინაარსი, ან უცვლელად დატოვოს ისინი.[24] სააპელაციო კომისიის დაკომპლექტება მინისტრის დისკრეციული უფლებამოსილებაა.[25] 2021 წლის მსგავსად, შესაფასებელ პერიოდში მისი წევრები მხოლოდ სამინისტროს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ თანამდებობაზე მყოფი პირები, ასევე სკოლის დირექტორები, იყვნენ.[26]

აღსანიშნავია, რომ უფლებრივ ჭრილში გასაჩივრდა 5 სახელმძღვანელო და კომისიამ ერთი მათგანის განხილვაში ჩართო ფსიქოლოგი.[27] ხაზგასასმელია, რომ ოქმში არ არის ასახული ფსიქოლოგის პოზიცია განსახილველ საკითხზე.[28] ამასთან, 2021 წლის მსგავსად, ამ პროცესში ჩართულ ფსიქოლოგს ან სხვა მოწვეულ პირს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლებამოსილება კვლავ არ აქვს.[29]

სააპელაციო კომისიის პრაქტიკის, მათ შორის ზემოხსენებული საჩივრის მასალების შესწავლისას გამოირკვა, რომ კომისიის გადაწყვეტილება სხდომის ოქმით ფორმდება, რომელიც დასაბუთებას არ შეიცავს.[30] ამასთან, ოქმში ასახული არ არის მტკიცებულებათა გამოკვლევის და მათი მეშვეობით საქმისთვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დადგენის

---

[22] იქვე, მე-10 მუხლის მესამე პუნქტის 'გ' ქვეპუნქტი.

[23] იქვე, მე-10 მუხლის მეხუთე პუნქტი.

[24] „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სახელმძღვანელოს/სერიის გრიფირებისას განმცხადებელთა საჩივრის წარდგენის, განხილვის და გადაწყვეტილების მიღების წესის და ვადების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2019 წლის 10 მაისის N582 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე" საქართველოს განათლების და მეცნიერების მინისტრის 2021 წლის 02 აპრილის MES 7 21 0000320130 ბრძანების პირველი პუნქტით დამტკიცებული დანართის მეშვიდე მუხლის მეორე პუნქტის 'ზ.ა'-'ზ.გ' ქვეპუნქტები.[შემდგომში- სააპელაციო კომისიის მუშაობის წესი]

[25] „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სახელმძღვანელოს/სერიის გრიფირების წესის დამტკიცების შესახებ" საქართველოს განათლების და მეცნიერების მინისტრის 2017 წლის 16 თებერვლის 28/ნ ბრძანების პირველი მუხლით დამტკიცებული წესის მე-10 მუხლის მეორე პუნქტი. [შემდგომში: გრიფირების წესი]

[26] „ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთა (რომელიც საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს წარუდგენს გრიფირების განაცხადს კონკრეტული სახელმძღვანელოს/სერიის მაკეტისთვის გრიფის მინიჭების თხოვნით) მოსაზრებების მიღებისა და განხილვის მიზნით დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ" საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2019 წლის 17 მაისის N619 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე" საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2022 წლის 16 მაისის N492248 ბრძანების პირველი პუნქტი; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 14 ივლისის MES 5 22 0000801999 წერილი.

[27] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 14 ივლისის MES 5 22 0000801999 წერილი.

[28] იქვე.

[29] „გრიფირების წესის მე-10 მუხლის მესამე პუნქტი.

[30] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 14 ივლისის MES 5 22 0000801999 წერილი. დანართი 2; სააპელაციო კომისიის მუშაობის წესის მე-4 მუხლის მეშვიდე პუნქტი.

პროცესი.[31] ამ დოკუმენტში მოცემულია სხდომის მიმდინარეობის ორგანიზაციული ასპექტები, უფლებამოსილება, სხდომაში მონაწილე პირთა ვინაობა და საკითხის განხილვის შედეგად კომისიის მიერ მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილება.[32]

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ რეცენზენტთა საგნობრივი ჯგუფის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებთან სახელმძღვანელოს ავთენტურობის შეფასებისას, კომისიის გადაწყვეტილებები თითოეული რეცენზენტისათვის სავალდებულოა შესასრულებლად.[33]

სამართლებრივი შეფასება

ზოგადი პრინციპები

ზოგად განათლებაში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიზნების ფუნდამენტური ნაწილია მოსწავლის ჩამოყალიბება ეროვნულ და ზოგადსაკაცობრიო ღირებულების მქონე თავისუფალ პიროვნებად და ამის მისაღწევად ყველა საჭირო პირობის შექმნა.[34] ამასთან, „ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით, სკოლამ მოსწავლეებს ადამიანის უფლებების დაცვისა და პიროვნების პატივისცემის უნარი უნდა გამოუმუშაოს, რომელსაც იგი გამოიყენებს პრაქტიკაში, საკუთარი და სხვათა უფლებების დასაცავად.[35]

ზემოხსენებულთან ერთად, განათლებისადმი ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომა გულისხმობს, რომ ყველა საგანმანათლებლო კომპონენტი კურიკულუმის, სასწავლო მასალებისა და მეთოდების ჩათვლით, ადამიანის უფლებების შესახებ სწავლებისაკენ იყოს მიმართული.[36]

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებით, დემოკრატიულ საზოგადოებაში განათლების უფლება სხვა უფლებათა რეალიზების ფუნდამენტია და იმდენად მნიშვნელოვანი როლი აკისრია, რომ მისი შემზღუდველი განმარტება შეუსაბამო იქნება საკუთრივ მუხლის მიზანთან.[37] ამასთან ერთად, სასამართლომ დაამკვიდრა მიდგომა, რომ განათლების უფლება საერთაშორისო სამართალში არსებულ სხვა შესაბამის უფლებათა დაცვის დოკუმენტებთან ჰარმონიაში უნდა იქნეს გაგებული.[38]

---

[31] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 14 ივლისის MES 5 22 0000801999 წერილი. დანართი 2. ოქმი 3.
[32] იქვე
[33] სააპელაციო კომისიის მუშაობის წესის მე-7 მუხლის მე-8 პუნქტი.
[34] ზოგადი განათლების შესახებ “საქართველოს კანონის მესამე მუხლის პირველი პუნქტის „ა” და „ბ” ქვეპუნქტი.
[35]„ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნების დამტკიცების შესახებ “საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 18 ოქტომბრის N84 დადგენილების „თ” ქვეპუნქტი.
[36] „Revised draft plan of action for the first phase (2005-2007)of the World Programme for Human Rights Education“ Adopted by UN General Assembly, 02 March 2005 პარაგრაფი 17 (a) ქვეპუნქტი.
[37] Guide on Article 2 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights 30/04/2022, პარაგრაფი 8, იხ. https://bit.ly/3FfMiC1 [ბოლოს ნანახია 21/07/2022].
[38] იქვე, პარაგრაფი 10.

გაეროს ბავშვის უფლებათა კომიტეტის განმარტებით: „კონვენციის ღირებულებებზე დაფუძნებული შინაარსი წარმოადგენს ყოველი ბავშვისათვის აუცილებელ ინსტრუმენტს იმისთვის, რომ მან შეძლოს საკუთარი ცხოვრების დაბალანსებულად წარმართვა და თანამედროვე გამოწვევებს გაუმკლავდეს ადამიანს უფლებათა პრინციპებზე დაყრდნობით.“[39]

ხსენებულთან ერთად, კომიტეტის ერთმნიშვნელოვანი პოზიციაა, რომ კონვენციაში განმტკიცებული ბავშვის განათლების მიზნების მიღწევა მოითხოვს სასკოლო სახელმძღვანელოების სისტემურ გადახედვას.[40] გაეროს მიერ დადგენილი სტანდარტის შესაბამისად, ეს პროცესი ისე უნდა წარიმართოს, რომ შედეგად მიღებული “[…]სასწავლო მასალები შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა პრინციპებს.“[41]

სახალხო დამცველი კვლავ მიუთითებს, რომ დემოკრატიულ ღირებულებებზე აღზრდილი, მრავალფეროვნებისა და ტოლერანტობის პრინციპების მხარდამჭერი, ადამიანის უფლებათა პატივისცემის სრულფასოვანი უნარის მქონე მოქალაქის ჩამოყალიბება, საქართველოს ზოგადი განათლების მთელი სისტემის და არა ექსკლუზიურად რომელიმე საგნის მიზანია. აღნიშნულს ადასტურებს საბაზო და საშუალო საფეხურის სახელმძღვანელოთა რეცენზირების მარეგულირებელი ბრძანების ანალიზი.[42] ხსენებულ წესში განსაზღვრული უფლებრივი ინდიკატორები გამოიყენება მოცემული საფეხურების ყველა საგნის და არამხოლოდ რომელიმე კონკრეტულის მიმართ.

რეცენზენტების შეხედულებები, ტრენინგები და ორგანიზაციული ასპექტები

გაეროს ბავშვის უფლებათა კომიტეტის მითითებით, კონვენციაში განმტკიცებული განათლების მიზნებისა და ღირებულებების რეალური დანერგვა შეუძლებელია თუ ის პირები, რომლებმაც, უნდა გადასცენ, წაახალისონ და ასწავლონ ეს ფასეულობები, თავად არ განასახიერებენ ამ ღირებულებებს და დარწმუნებულნი არ არიან მათ მნიშვნელობაში.[43] აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად ეს ორგანო აუცილებლად მიიჩნევს ბავშვის განათლების პროცესში ჩართული ყოველი პირისთვის კონვენციის 29-ე მუხლის პირველ პუნქტში ასახული პრინციპების წამახალისებელი ტრენინგ პროგრამების შემუშავებასა და ჩატარებას.[44]

---

[39] UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 1 (2001), Article 29 (1), The aims of education, 17 April 2001, CRC/GC/2001/1, იხ. https://bit.ly/35oDnM8 [ბოლოს ნანახია 21/07/2022] პარ. 3.

[40] იქვე, პარ. 18.

[41] Revised draft plan of action for the first phase (2005-2007)of the World Programme for Human Rights Education“ Adopted by UN General Assembly, 02 March 2005 პარაგრაფი 19 (c) პუნქტის (iii) ქვეპუნქტი. იხ. https://bit.ly/3mlK1MU [ბოლოს ნანახია 21/07/2022]

[42] ,,ზოგადი განათლების საბაზო და საშუალო საფეხურების სახელმძღვანელოს/სერიის მაკეტის რეცენზირების შინაარსობრივი და ტექნიკური კრიტერიუმების დამტკიცების თაობაზე" საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2018 წლის 31 დეკემბრის N768 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2020 წლის 23 ოქტომბრის MES 4 20 0001033253 ბრძანების პირველი პუნქტით დამტკიცებული დანართის მეექვსე კრიტერიუმი.

[43] UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 1 (2001), Article 29 (1), The Aims of Education, 17 April 2001, CRC/GC/2001/1, პარ. 18, იხ. https://bit.ly/35oDnM8 [ბოლოს ნანახია 21/07/2022].

[44] იქვე.

ამ კონტექსტში, სახალხო დამცველი კვლავ ხაზს უსვამს, რომ რეცენზენტთა საგნობრივი ჯგუფის ყველა წევრი, განურჩევლად ფუნქციური დატვირთვისა, არსებით მონაწილეობას იღებს მოსწავლეთათვის განკუთვნილი სავალდებულო სასწავლო შინაარსის ფორმირებისა და მისთვის ადამიანის ძირითადი უფლებების გამავრცელებელი/წამახალისებელი ღირებულებების გადაცემის პროცესში.

ამ ვითარებაში, სახელმწიფოს კვლავ არ აქვს შემუშავებული რეცენზენტებისათვის სავალდებულოდ გასავლელი ტრენინგები ადამიანის უფლებათა საკითხებში.[45] რეცენზირების პროცესში ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომების სრულფასოვნად რეალიზებისათვის აუცილებელია, ყველა შერჩეულ რეცენზენტს ჩაუტარდეს სავალდებულო ტრენინგები ადამიანის ძირითად უფლებთან დაკავშირებულ თემებზე. მეტიც, კვლავ გამოწვევაა ის, რომ რეცენზენტთა შერჩევისას ყურადღება არ მახვილდება ადამიანის ძირითად უფლებებთან შერჩეული პირის ღირებულებათა თავსებადობაზე.[46]

ამ კონტექსტში, მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას შესაფასებელი პროცესის ფარგლებში ქართული ენისა და ლიტერატურის ერთ-ერთი საგნობრივი ჯგუფის წევრის შეხედულებებს. კერძოდ, მან მიუთითა, რომ საქართველოში მუსლიმთა ჩაგვრის შესახებ მისთვის არ იყო ცნობილი. ამასთან, მაკეტში არსებული საავტორო ფრაზის შეფასებისას, რომელიც თანამედროვე კონტექსტში რწმენის ერთგულებას სამშობლოს ერთგულებას უთანაბრებდა, ამავე წევრმა მიუთითა, რომ იეჰოვას მოწმეები, რომლებიც კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის გამო არ გადიან სამხედრო სავალდებულო სამსახურს, ზოგადად სამშობლოს სამსახურზე ამბობენ უარს.

სახალხო დამცველი განმარტავს, რომ რეცენზენტის მიერ საგნობრივი ჯგუფის სხდომაზე გამოთქმული ნებისმიერი შეხედულება, კონკრეტული რეკომენდაციის ფორმირებისას ამ ხედვის უშუალო ზეგავლენის მიუხედავად, მკაცრი უფლებრივი შეფასების საგანია. ამ დასკვნას აძლიერებს რეცენზენტთა შერჩევისას უფლებრივი კრიტერიუმების ასევე უფლებრივ საკითხებზე სავალდებულოდ გასავლელი ტრენინგების არარსებობა და საბოლოო რეცენზიის ფორმირება ხმათა უმრავლესობის საფუძველზე.

მოცემულ კონტექსტში საგულისხმოა, რომ საქართველოში მცხოვრებ მუსლიმთა მიმართ დისკრიმინაციული პრაქტიკები და ინცინდენტები კარგადაა დოკუმენტირებული.[47]

---

[45] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 19 ივლისის MES 7 22 0000817228 წერილი; საქართველოს სახალხო დამცველის 2020 წლის 23 სექტემბრის 17-1/9393 წინადადება „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმძღვანელოების/სერიების მაკეტების რეცენზირების პროცესის გაუმჯობესების თაობაზე“ გვ. 10.

[46] „სახელმძღვანელოს სერიის/მაკეტის რეცენზენტთა შერჩევის მიზნით საკონკურსო კომისიის შექმნისა და მისი მუშაობის წესის დამტკიცების შესახებ“ სსიპ - განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის უფროსის 2022 წლის 9 თებერვლის N1.1/11 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ სსიპ. განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის უფროსის 2022 წლის 24 თებერვლის №1.1/18 ბრძანებით შექმნილი კომისიის მიერ შემუშავებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და შეფასების კრიტერიუმები; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 14 ივლისის MES 5 22 0000801999 წერილის დანართი 1.

[47] ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2021 წლის 16 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე *Mikeladze and Others v. Georgia* პარა. 7-8; „რელიგიის და რწმენის თავისუფლება საქართველოში პანდემიის პირობებში და მის მიღმა“ ტოლერანტობისა და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი 2021 გვ. 31-32; https://bit.ly/3uZ9bpW [ბოლოს ნანახია 20/07/2022]

იეჰოვას მოწმეთა უფლება, რწმენასთან კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის გამო უარი თქვან სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გავლაზე, რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლებითაა დაცული.[48]

ამდენად,საგნობრივი ჯგუფის წევრის მიერ გამოთქმული შეხედულებები მძიმედ სტერეოტიპული იყო და მცდარ დაშვებებს ეყრდნობოდა. შესაბამისად, რეცენზირების პროცესის სისტემური გამოწვევების გათვალისწინებით, მომეტებულად სავარაუდოა, რომ ამავე საკითხის განხილვისას მსგავსი ხედვების მქონე რეცენზენტი სწორედ ამ შეხედულებებით იხელმძღვანელებს.

ზემოხსნებულ გამოწვევებთან ერთად, აღსანიშნავია, რომ ადამიანის უფლებათა განათლებასთან მიმართებით დადგენილი საერთაშორისო სტანდარტების ეფექტიანი ხორცშესხმისთვის, აუცილებელია შინაარსობრივთან ერთად, საგნობრივი ჯგუფის საქმიანობის ორგანიზაციული ასპექტების მოწესრიგებაც.[49] კერძოდ, საგნობრივი ჯგუფის მუშაობაში რეცენზენტთა ეფექტიანი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, რომ სხდომის გამართვის თარიღების განსაზღვრისას მაქსიმალურად იქნეს გათვალისწინებული ყველა მონაწილე რეცენზენტის გრაფიკი. ამასთან, აუცილებელია მინიმუმამდე შემცირდეს ღამის საათებში, დასვენების ან უქმე დღეებში რეცენზენტებთან კომუნიკაციის პრაქტიკა.

ხსენებულთან ერთად, აღსანიშნავია, რომ რეცენზენტებისათვის სამუშაოს შესრულების ვადების სათანადოდ შეტყობინებისთვის სახელმწიფოს მიერ მიღებული ზომები ყურადსაღებია. მიუხედავად ამისა, პროცესში მონაწილე „სხვა სპეციალისტების“ უმრავლესობის რეაქციიდან ნათელია, რომ აღნიშნული ვადები მათ შრომითი ხელშეკრულების დადებამდე მკაფიოდ და პროაქტიულად უნდა განემარტოთ.

საჯარო განხილვის შერჩეული მოდელის ხარვეზები

საჯარო განხილვის სისტემის შერჩეულ მოდელთან მიმართებით 2021 წელს იდენტიფიცირებული გამოწვევები კვლავ აქტუალურია.[50] სახალხო დამცველი კვლავ მიიჩნევს, რომ საქართველოში სხვადასხვა, მათ შორის რელიგიის თავისუფლებასთან დაკავშირებული უფლებრივი სტერეოტიპების გავრცელების სიღრმის, ასევე ხსენებულ სტერეოტიპებთან მიმართებით რეცენზენტთა დაბალი მგრძნობელობის გათვალისწინებით, სამართლებრივ და ეთიკურ ნორმებთან მასალის შემოწმების ფართო საზოგადოებისათვის მინდობა პოტენციურად ხელს შეუშლის ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის რეალიზებას ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში. ამ დასკვნას ამყარებს საერთაშორისო გამოცდილებაც, რომელიც შეფასებისას საზოგადოებრივი

[48] „არასამხედრო ალტერნატიული შრომითი სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლი; მესამე მუხლის პირველი პუნქტი; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2012 წლის 10 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე *Tsaturyan v. Armenia* პარა. 44

[49] „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმძღვანელოების/სერიების მაკეტების რეცენზირების პროცესის გაუმჯობესების თაობაზე“ საქართველოს სახალხო დამცველის 2020 წლის 23 სექტემბრის 17-1/9393 წინადადება გვ. 8

[50] „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმძღვანელოების/სერიების მაკეტების რეცენზირების პროცესის გაუმჯობესების თაობაზე“ საქართველოს სახალხო დამცველის 2021 წლის 27 ოქტომბრის 17-1/10213 წინადადება გვ. 8-9

საწყისის უზრუნველსაყოფად, საგნობრივ ჯგუფში მშობლის ჩართვას ანიჭებს უპირატესობას და 2020 წლის 19 ოქტომბრამდე საქართველოშიც დიდწილად იდენტური მოდელი მოქმედებდა.[51]

გასაჩივრების მექანიზმის ხარვეზები

გრიფირების პროცესი ადმინისტრაციული წარმოებაა, რომლის საბოლოო მიზანი გრიფის მინიჭების ან მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაა.[52] ამ ჭრილში მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია„...ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე.“[53]

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, „…საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ეს უმნიშვნელოვანესი იმპერატიული ხასიათის დანაწესი ემსახურება საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპს, რამდენადაც ყოველი მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს განსახილველი საკითხის გარემოებებისა და ფაქტების ობიექტურ შესწავლა-გამოკვლევას, რომლის შეფასებიდან უნდა გამომდინარეობდეს საკითხის გადასაწყვეტად ჩამოყალიბებული დასკვნა. ამ ვალდებულების შესრულება ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანოს ასევე უმნიშვნელოვანეს - მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულებას - ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა ახსნას, განმარტოს, დაასაბუთოს, თუ რატომ რა ფაქტებზე დაყრდნობით მიიღო ამგვარი გადაწყვეტილება...”[54]

საგულისხმოა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ზემოხსენებული ვალდებულების შესრულების კონტექსტში სააპელაციო კომისიის გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობა უმნიშვნელოვანესია. რეცენზირების პროცესის თითოეულ ეტაპზე, სათანადო საჩივრის გადაწყვეტისას, კომისია უფლებამოსილია შეცვალოს რეცენზენტთა საგნობრივი ჯგუფის შეფასებები, რეკომენდაციები და დასკვნები.[55] ამდენად, ვინაიდან კომისიის გადაწყვეტილება რეცენზენტთა საგნობრივი ჯგუფისთვის შესასრულებლად სავალდებულოა, მას შეუძლია პრაქტიკულად „უზრუნველყოს“ კონკრეტული მაკეტის მიერ გრიფის მინიჭებისთვის დადგენილი ყველა პირობის დაკმაყოფილება.[56]

---

[51]„თანასწორობის პოლიტიკა ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში“ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია გვ. 18, იხ. https://bit.ly/3uFmV7N [ბოლოს ნანახია 21/07/2022]; ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სახელმძღვანელოს/სერიის გრიფირების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2017 წლის 16 თებერვლის №28/ნ ბრძანების პირველი პუნქტით დამტკიცებული დანართის მე-9^2 მუხლის მესამე პუნქტი, (2019 წლის 26 სექტემბრის მდგომარეობით.)

[52] გრიფირების წესის მე-11 მუხლის მეორე პუნქტი

[53] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 96-ე მუხლის პირველი ნაწილი

[54] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2021 წლის 15 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-518(კ-20) როგორც ის ციტირებულია კრებულში „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ საქმეებზე N1” 2021, გვ.21 https://bit.ly/3of6TPy [ბოლოს ნანახია 20/07/2022]

[55] სააპელაციო კომისიის მუშაობის წესის მეშვიდე მუხლის მეორე პუნქტის ‘ბ.ა’-‘ბ.გ’ ქვეპუნქტები.

[56] გრიფირების წესის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი, სააპელაციო კომისიის მუშაობის წესის მე-7 მუხლის მე-8 პუნქტი.

საგულისხმოა, რომ კომისიას გადაწყვეტილებათა დასაბუთების ვალდებულებას საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის შესაბამისი ბრძანებაც უწესებს.[57]

სახალხო დამცველი აღნიშნავს, რომ ხსენებულ კონტექსტში კიდევ უფრო პრობლემურია სააპელაციო კომისიის შემადგენლობაში ადამიანის უფლებათა ექსპერტის არყოფნა. მართალია, კომისიას აქვს პროცესში დამოუკიდებელი ექსპერტებისა და შემფასებელი რეცენზენტების ჩართვის უფლებამოსილება, თუმცა არცერთ მათგანს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის შესაძლებლობა არ აქვს.[58]

სახალხო დამცველის შეფასებით, სააპელაციო კომისიის მიერ გადაწყვეტილებათა დასაბუთების გარეშე, ფაქტების დადგენასა და მათ სამართლებრივ ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებით ყოველგვარი მსჯელობის გარეშე მიღება, სხდომაზე მოწვეული პირების პოზიციების გაუმჟღავნებლობისა და შეუფასებლობის არსებული პრაქტიკა, ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას. მეტიც, იგი უდიდეს საფრთხეს უქმნის სასკოლო სივრცეში ადამიანის ძირითად უფლებებთან თავსებადი სავალდებულო სასწავლო მასალის დანერგვას და ამდენად, ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნების მიღწევასაც.

დასკვნა

საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ რეცენზენტთა საგნობრივი ჯგუფის წევრებისთვის ადამიანის ძირითად უფლებებში საჭიროებაზე დაფუძნებული სავალდებულო ტრენინგ პროგრამის არ არსებობა, სააპელაციო კომისიის შემადგენლობაში ადამიანის უფლებათა ექსპერტის არყოფნა, კომისიის მიერ გადაწყვეტილებების დაუსაბუთებლობა და სხვა საკითხები ის გამოწვევებია, რომელთა გამოც შეფასების პროცესი ადამიანის უფლებათა განათლების საერთაშორისო სტანდარტებთან და ადამიანის უფლებათა სამართალის მოთხოვნებთან სრულ შესაბამისობაში არ არის.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შინაარსობრივი რეცენზირების შემდგომი პროცესის დახვეწის მიზნით, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ "საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ბ" ქვეპუნქტის საფუძველზე, მოგმართავთ წინადადებით:

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს:

- განხილულ იქნეს „სხვა სპეციალისტების" ნომინირებისას საქართველოს სახალხო დამცველის როლის სამართლებრივი განმტკიცების შესაძლებლობა სათანადო აქტებში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის გზით.
- რეცენზენტთა საგნობრივი ჯგუფების სხდომათა დაგეგმვისას, მაქსიმალურად იქნეს გათვალისწინებული თითოეული რეცენზენტის გრაფიკი. უზრუნველყოფილ იქნეს შეხვედრის თაობაზე რეცენზენტთა გონივრული ვადით ადრე ინფორმირება.

[57] სააპელაციო კომისიის მუშაობის წესის მეშვიდე მუხლის მეორე პუნქტის „ბ" ქვეპუნქტი.
[58] გრიფირების წესის მე-10 მუხლის მესამე პუნქტი.

- შერჩევისას და პროცესში ჩართვამდე რეცენზენტებს პროაქტიულად, მკაფიოდ მიეწოდოთ ინფორმაცია შესასრულებელი სამუშაოს ვადების თაობაზე.
- უზრუნველყოფილ იქნეს ადამიანის ძირითად უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე, მათ შორის, უფლებრივი ასპექტების სხვადასხვა საგნის სახელმძღვანელოში ინტეგრირების მეთოდოლოგიის შესახებ, საჭიროებებზე დაფუძნებული სავალდებულო ტრენინგ-პროგრამების შემუშავება და ჩატარება რეცენზენტებისათვის;
- სააპელაციო კომისიის ერთ-ერთ წევრად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის სრული უფლებამოსილებით, განისაზღვროს ადამიანის უფლებათა სფეროში მუშაობის შესაბამისი გამოცდილების მქონე ექსპერტი;
- უზრუნველყოფილ იქნეს სააპელაციო კომისიის მიერ გადაწყვეტილებების დასაბუთება, რაც მათ შორის მოიაზრებს კომისიის მიერ სხდომაზე მოწვეული პირის ან პირების პოზიციის გადაწყვეტილებაში აღწერასა და მათზე დასკვნების დასაბუთებასაც.
- შეიცვალოს მაკეტის საჯარო განხილვის არსებული მოდელი, საზოგადოებრივი საწყისის უზრუნველსაყოფად პროცესში მოსწავლეთა მშობლების ჩართვის გზით.

გთხოვთ, განიხილოთ წარმოდგენილი წინადადება და მაცნობოთ პასუხი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 24-ე მუხლით განსაზღვრულ ვადაში.

პატივისცემით,

ნინო ლომჯარია

სახალხო დამცველი

.