საქართველოს
სახალხო დამცველი
PUBLIC DEFENDER
(OMBUDSMAN) OF GEORGIA

N 17-1/9591
22/09/2022

9591-17-1-2-202209221549

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრს,

ბატონ მიხეილ ჩხენკელს

წინადადება

გრიფმინიჭებული სახელმძღვანელოს განახლების რეგულირების ზოგიერთი ასპექტის გაუმჯობესების თაობაზე

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

ბატონო მიხეილ,

საქართველოს სახალხო დამცველმა გრიფირების წესში მოცემული გრიფმინიჭებული სახელმძღვანელოს განახლების სამართლებრივი მოწესრიგების ზოგიერთი ასპექტი შეაფასა. შეფასება განხორციელდა 2021 წელს გამომცემლობა „დიოგენეს“ მიერ IX კლასის მოსწავლეთათვის გამოცემულ გრიფმინიჭებულ სახელმძღვანელოში შეტანილი ზოგიერთი ცვლილების მაგალითზე.[1]

საქმის გარემოებათა სრულყოფილი შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ გრიფირების წესში არსებული შეფასებული მოწესრიგება ადამიანის უფლებებთან შეუთავსებელი შინაარსის გრიფმინიჭებულ სახელმძღვანელოში მოხვედრის რეალურ რისკს აჩენს, რაც აზიანებს სკოლებში ადამიანის უფლებებთან თავსებადი საგანმანათლებლო მასალის დანერგვის საჯარო ინტერესს. ამდენად, იგი ადამიანის უფლებათა განათლების საერთაშორისო სტანდარტების ხელყოფის მნიშვნელოვან რისკს აჩენს.

ფაქტობრივი გარემოებები

2021 წელს გრიფი მიენიჭა გამომცემლობა „დიოგენე“-ს მიერ IX კლასის მოსწავლეებისთვის გამოცემულ ისტორიის სახელმძღვანელოს.[2]

[1] საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2022 წლის 28 იანვრის 1048/22 ოქმი

[2] “ზოგადი განათლების დაწყებითი საფეხურის ზოგიერთი საგნის, საბაზო საფეხურის VII და VIII კლასების ზოგიერთი საგნისა და IX კლასის სასკოლო სახელმძღვანელოების/სერიების მაკეტებისათვის გრიფის

გრიფის მინიჭების შემდეგ, 2021 წლის 31 დეკემბრამდე, გამომცემლობა „დიოგენე“-ს მიერ გამოცემულ სახელმძღვანელოში შინაარსობრივი და ტექნიკური ცვლილებები შევიდა.[3]

საგულისხმოა ისიც, რომ სამინისტროს არ წარმოუდგენია სახელმძღვანელოს განახლების დასაბუთებული ინიციატივა და მათზე გაცემული თანხმობა.[4]

ამავდროულად უწყებამ განმარტა, რომ „...კონკრეტულ შემთხვევაში სამუშაო შეხვედრის ფორმატში მოხდა შეთანხმება ავტორებთან ცვლილების თაობაზე, რომლის შედეგადაც საავტორო უფლების მფლობელმა - შპს „დიოგენემ“ წარმოადგინა დაკორექტირებული საბეჭდი ფაილი სამინისტროს სსიპ განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემაში.“[5]

სამართლებრივი შეფასება

ზოგადი პრინციპები

ზოგად განათლებაში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიზნების ფუნდამენტური ნაწილია მოსწავლის ჩამოყალიბება ეროვნული და ზოგადსაკაცობრიო ღირებულების მქონე თავისუფალ პიროვნებად და ამის მისაღწევად ყველა საჭირო პირობის შექმნა.[6] 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.[7]

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „სახელმწიფოსთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს განათლებული საზოგადოების ჩამოყალიბებას. [განათლება] საზოგადოებაში საღი აზრის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების უმნიშვნელოვანესი საფუძველია. ადამიანის უფლებების დაცვის საუკეთესო გარანტიას განათლებული

მინიჭების შესახებ” საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2021 წლის 18 ივნისის MES 3 21 0000598445 ბრძანების დანართი.

[3] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 13 იანვრის MES 0 22 0000015825 წერილი

[4] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 12 ივლისის MES 7 22 0000789554 წერილი

[5] იქვე

[6] „ზოგადი განათლების შესახებ “საქართველოს კანონის მესამე მუხლის პირველი პუნქტის „ა” და „ბ” ქვეპუნქტი.

[7] „ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნების დამტკიცების შესახებ “საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 18 ოქტომბრის N84 დადგენილების „თ” ქვეპუნქტი

საზოგადოება წარმოადგენს, რომელმაც იცის თავისი უფლებები და მოვალეობები.“[8]

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.[9] ამასთან ერთად, სასამართლომ დაამკვიდრა მიდგომა, რომ განათლების უფლება საერთაშორისო სამართალში არსებულ სხვა შესაბამის უფლებათა დაცვის დოკუმენტებთან ჰარმონიაში უნდა იქნეს გაგებული.[10]

ბავშვის უფლებათა კონვენციის თანახმად: „ბავშვის განათლება მიმართული უნდა იყოს მასში ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებებისადმი პატივისცემის ჩამოყალიბებისკენ.“[11] საგულისხმოა ისიც, რომ ეს მიზანი იდენტური შინაარსითაა ფორმულირებული ბავშვის უფლებათა კოდექსშიც, რომლის მიღების უმთავრესი საფუძველი სწორედ კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებების სათანადოდ ხორცშესხმა იყო.[12]

გაეროს ბავშვის უფლებათა კომიტეტის ერთმნიშვნელოვანი პოზიციაა, რომ მათ შორის ამ მიზნის მიღწევა მოითხოვს სასკოლო სახელმძღვანელოების სისტემურ გადახედვას.[13] გაეროს მიერ დადგენილი სტანდარტის შესაბამისად, ეს პროცესი ისე უნდა წარიმართოს, რომ შედეგად მიღებული „[…]სასწავლო მასალები შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა პრინციპებს.“[14]

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე სახალხო დამცველი განმარტავს, რომ გრიფმინიჭებული სახელმძღვანელოების შინაარსობრივი განახლებისას ახალი ტექსტის ადამიანის უფლებებთან თავსებადობის უზრუნველსაყოფად სათანადო ნორმატიული გარანტიები უნდა არსებობდეს.

---

[8] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 12 სექტემბრის N 2/3/540 გადაწყვეტილება საქმეზე „რუსეთის მოქალაქეები - ოგანეს დარბინიანი, რუდოლფ დარბინიანი, სუსანნა ჟამკოციანი და სომხეთის მოქალაქეები - მილენა ბარსეღიანი და ლენა ბარსეღიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-18

[9] Guide on Article 2 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights 30/04/2022, პარა. 8, იხ. https://bit.ly/3FfMiC1 [ბოლოს ნანახია 24/08/2022]

[10] იქვე, პარა. 10.

[11] გაეროს კონვენცია ბავშვის უფლებათა შესახებ მიღებული 1989 წლის 20 ნოემბერს, საქართველოს მიმართ ძალაშია 1994 წლის 02 ივლისიდან. 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

[12] ბავშვის უფლებათა კოდექსის 36-ე მუხლის პირველი ნაწილი; განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე- „ბავშვის უფლებათა კოდექსი“ გვ. 5 იხ. https://bit.ly/3eCVOpL [ბოლოს ნანახია 09/09/2022]

[13] 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 24/08/2022] პარა. 18

[14] 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 24/08/2022]

გრიფირების წესის 2021 წლის 31 დეკემბრამდე მოქმედი რეგულირება გრიფმინიჭებული სახელმძღვანელოს შინაარსობრივ ცვლილებასთან მიმართებით.

გრიფირების წესის თანახმად, გრიფმინიჭებული სახელმძღვანელოს განახლება ნიშნავს მის შინაარსობრივ ან სხვა სახის ცვლილებას სასწავლო პროცესში მასალის დანერგვის შედეგების ან სხვა საჭიროების (არქეოლოგიური აღმოჩენა, სამეცნიერო ინოვაცია და სხვა) საფუძველზე.[15]

ამასთან, წესის მე-18 მუხლის თანახმად, სახელმძღვანელოში ცვლილების შეტანის თაობაზე ნებისმიერი ინიციატივა „...არგუმენტირებული, სამეცნიერო ან პრაქტიკული მოსაზრებებით გამყარებული [უნდა იყოს].“[16] ამავდროულად, გრიფმინიჭებულ სახელმძღვანელოში ტექნიკური, კორექტურული და საგამომცემლო აუცილებლობით განპირობებული ცვლილებების გარდა, ყველა სხვა ცვლილების შეტანისთვის სავალდებულოა საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტროს [შემდგომში- სამინისტრო] თანხმობა.[17]

ამ ნორმის ანალიზი ცხადყოფს, რომ იგი ცვლილებებს მხოლოდ სამინისტროს მიერ თანხმობის გამოხატვის ვალდებულების ნიშნით განასხვავებს. ამ განსხვავების მიუხედავად ცვლილების შესახებ ნებისმიერი ინიციატივა, განურჩევლად მისი ტიპისა, დასაბუთებული უნდა იყოს.

ამავდროულად ნათელია, რომ გრიფმინიჭებულ მასალაში ნებისმიერი ცვლილების ფაქტობრივი წინაპირობა *სასწავლო პროცესში დანერგვის შედეგები* ან სამეცნიერო პროგრესის გამო გრიფირების კონკურსისას უცნობი, ახალი გარემოების დადგომა უნდა იყოს.

აღსანიშნავია, რომ წესი არცერთი ხსენებული საფუძვლის განმარტებას არ შეიცავს, თუმცა სამინისტროს მითითებით: „სასწავლო პროცესში მასალის დანერგვა გულისხმობს „სკოლაში სწავლა-სწავლების პროცესში მის გამოყენებას ეროვნული სასწავლო გეგმის შედეგების მიღწევის მიზნით.“[18]

ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ გრიფის მინიჭებამდე მასალის საბოლოო შინაარსი შინაარსობრივი რეცენზირების ეტაპის ფარგლებში ფორმირდება.[19]ხსენებულის გათვალისწინებით ნათელია, რომ გრიფმინიჭებული მასალის ცვლილებისთვის ზემოხსენებული წინაპირობების დადგენა

---

[15]„ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სახელმძღვანელოს/სერიის გრიფირების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2017 წლის 16 თებერვლის 28/ნ ბრძანების პირველი მუხლით დამტკიცებული წესის მეორე მუხლის „ყ“ ქვეპუნქტი. 2020 წლის 19 ოქტომბრის მდგომარეობით. [შემდგომში- გრიფირების წესი]

[16] იქვე, მე-18 მუხლის მეოთხე პუნქტი

[17] იქვე, მე-18 მუხლის მესამე პუნქტი

[18] საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 15 თებერვლის MES 0 22 0000149629 წერილი

[19] შინაარსობრივი რეცენზირების პროცესის მნიშვნელობის თაობაზე იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2022 წლის 01 აგვისტოს N 17-1/7818 წინადადება „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმძღვანელოების/სერიების მაკეტების რეცენზირების პროცესის გაუმჯობესების თაობაზე.“

შინაარსობრივი რეცენზირების ფარგლებში ჩამოყალიბებული ტექსტის სტაბილურობის უზრუნველყოფას ემსახურება.

ამდენად, სახალხო დამცველის განმარტებით, დასახელებული წინაპირობების არარსებობა იმთავითვე გამორიცხავს გრიფმინიჭებულ მასალაში ცვლილების შეტანის წესთან თავსებად შესაძლებლობას. ამავდროულად, წესის მე-18 მუხლის ლოგიკა ცხადყოფს, რომ თუ მასალაში ცვლილების შესატანად სამინისტროს თანხმობა სავალდებულოა, უწყებამ ზემოხსენებული ფაქტობრივი წინაპირობების არსებობა და საკუთრივ ინიციატივის დასაბუთებულობაც უნდა შეამოწმოს.

ამ კონტექსტში საგულისხმოა ისიც, რომ წესი არ განსაზღვრავს გრიფმინიჭებულ მასალაში შესატანი შინაარსობრივი ცვლილების მიზანშეწონილობის შეფასების პროცედურასა და მასში სხვადასხვა სფეროს ექსპერტების ჩართვის აუცილებლობას.[20] მეტიც, იგი არ აკონკრეტებს ფორმას (წერილობით, ზეპირად თუ სხვა), რომლითაც სამინისტრომ ცვლილებაზე თანხმობა უნდა გასცეს.[21] მოცემულ შემთხვევაში, მართალია სამინისტრომ განმარტა, რომ ცვლილების თაობაზე ავტორებს შეუთანხმდა და შემდეგ გამომცემლობამ მასალის განახლებული ვერსია წარმოადგინა, თუმცა ავტორებთან შეთანხმება სავალდებულო სასწავლო მასალაში ადამიანის ძირითად უფლებებთან თავსებადი შინაარსის მოხვედრის გარანტიას არ ქმნის.

სახალხო დამცველი მიუთითებს, რომ გრიფირების წესში არსებული მსგავსი მოწესრიგება ადამიანის უფლებებთან შეუთავსებელი შინაარსის მასალაში მოხვედრის რეალურ რისკს აჩენს, რაც აზიანებს სკოლებში ადამიანის უფლებებთან თავსებადი საგანმანათლებლო მასალის დანერგვის საჯარო ინტერესს.

ამ დასკვნას აძლიერებს მოცემული რეგულირების ანალიზი კარგ მმართველობაზე უფლების კონტექსტშიც, რომელიც მჭიდროდ უკავშირდება საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტში მოცემულ დანაწესს.[22] ეს უფლება შეიძლება გაგებულ იქნას, როგორც საჯარო ძალაუფლების მფლობელთა ვალდებულება, საჯარო მმართველობითი ღონისძიებების განხორციელებისას უზრუნველყონ ადამიანის უფლებათა მოთხოვნების პრაქტიკული ხორცშესხმა.[23]

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვინაიდან გრიფმინიჭებულ მასალაში ნებისმიერი ცვლილების შეტანა მმართველობითი ღონისძიება და და განათლების უფლების უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია, აუცილებელია ნებისმიერი ცვლილების შესახებ ინიციატივის დასაბუთებულობა შემოწმდეს სხვადასხვა ექსპერტის, მათ შორის მათ შორის ადამიანის უფლებათა სპეციალისტის მიერ. .

---

[20] გრიფირების წესის მე-18 მუხლი

[21] იქვე, მე-18 მუხლის მესამე პუნქტი

[22] მაგალითად იხ. მარიამ მაისურაძე „ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების დაცვა“ თბილისი 2019 გვ. 1

[23] Bach-Golecka D., The Emerging Right to Good Governance in American Journal of International Law vol. 112, 2018 p. 91

ამავდროულად, სწორედ ექსპერტთა დასკვნის საფუძველზე უნდა მიიღოს სამინისტრომ გადაწყვეტილება შინაარსობრივ ცვლილებაზე თანხმობის გაცემის თაობაზეც.

საგულისხმოა, რომ 2021 წლის 31 დეკემბერს გრიფირების წესში შევიდა დამატებები და სახელმძღვანელოს განახლების საფუძვლად მისი შინაარსობრივი განვითარების მიზნით, სამინისტროს მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგებიც განისაზღვრა.[24] ამავდროულად, მოწესრიგდა ხსენებული კვლევის ჩატარებისა და მის საფუძველზე მასალის შეცვლის პროცედურული ასპექტებიც.[25] სამინისტროს განმარტებით, აღნიშნული მასალის ცვლილების სრულიად ახალი ინსტრუმენტია და მკვეთრად იმიჯნება ამ საქმეში შეფასებული მოწესრიგებისგან, რომელიც უცვლელია.[26]

დასკვნა

საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ გრიფირების წესში გრიფმინიჭებული სახელმძღვანელოების განახლების რეგულირება არასრულფასოვანია. კერძოდ, წესი არ ადგენს ცვლილების შესახებ ინიციატივის დასაბუთებულობის შემოწმების სისტემას, რომელსაც, შესაბამის შემთხვევაში, ცვლილების შესახებ სამინისტროს მიერ გაცემული თანხმობა უნდა დაეფუძნოს. ამავდროულად, იგი არ აკონკრეტებს ფორმას (წერილობით, ზეპირად თუ სხვა), რომლითაც სამინისტრომ ცვლილებაზე თანხმობა უნდა გასცეს.

ამდენად, სახალხო დამცველი თვლის, რომ მსგავსი მოწესრიგება ადამიანის უფლებათა განათლების საერთაშორისო სტანდარტების ხელყოფის მნიშვნელოვან საფრთხეს შეიცავს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, გრიფმინიჭებული სახელმძღვანელოების განახლების პროცესის მარეგულირებელი ჩარჩოს დახვეწის მიზნით, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ "საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ბ" ქვეპუნქტის საფუძველზე, მოგმართავთ წინადადებით:

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს:

შევიდეს ცვლილებები და დამატებები „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სახელმძღვანელოს/სერიის გრიფირების წესის დამტკიცების შესახებ" საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2017 წლის 16 თებერვლის

[24] „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სახელმძღვანელოს/სერიის გრიფირების წესის დამტკიცების შესახებ" საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2017 წლის 16 თებერვლის №28/ნ ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე" საქართველოს განათლების და მეცნიერების მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის 108/ნ ბრძანების პირველი მუხლის პირველი პუნქტის „ვ" ქვეპუნქტი.

[25] იქვე, მე-9 პუნქტი.

[26] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2022 წლის 15 თებერვლის MES 0 22 0000149629 წერილი

28/ნ ბრძანების პირველი მუხლით დამტკიცებული წესის მე-18 მუხლში და განისაზღვროს შემდეგი:

1. გრიფმინიჭებულ მასალაში განახლების ინიციატივა წარდგენილი უნდა იქნეს წერილობითი ფორმით
2. განახლების შესახებ ყველა ინიციატივის დასაბუთებულობა შემოწმდეს საგნობრივი ჯგუფის მიერ, რომელშიც შევლენ: მასწავლებელი, დარგის მეცნიერი, ქართული ენის ფილოლოგი, ფსიქოლოგი, ეროვნული სასწავლო გეგმის ექსპერტი და ადამიანის უფლებათა ექსპერტი
3. თუ შემოთავაზებულ ცვლილებაზე სამინისტროს თანხმობა სავალდებულოა, იგი უნდა გასცეს წერილობითი ფორმით ექსპერტთა საგნობრივი ჯგუფის დადებითი დასკვნის საფუძველზე

გთხოვთ, ამ წინადადების განხილვის შედეგების შესახებ მაცნობოთ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 24-ე მუხლით დადგენილ ვადაში.

პატივისცემით,

ნინო ლომჯარია

სახალხო დამცველი

.