საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის განმწესრიგებელი სხდომის

განჩინება №1/19/1685

2022 წლის 17 ნოემბერი

ქ. ბათუმი

კოლეგიის შემადგენლობა:
ვასილ როინიშვილი – სხდომის თავმჯდომარე, მომხსენებელი მოსამართლე;

ევა გოცირიძე – წევრი;

გიორგი თევდორაშვილი – წევრი;

გიორგი კვერენჩხილაძე – წევრი.

სხდომის მდივანი: მანანა ლომთათიძე.

საქმის დასახელება: ა(ა)იპ „განათლების დამცველთა ასოციაცია“ და მაკა გიორგაძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ.

დავის საგანი: „მასწავლებლის პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 23 მაისის №241 დადგენილებით დამტკიცებული დანართის 38-ე მუხლის მე-4 პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლის პირველ პუნქტთან, მე-11 მუხლის პირველ პუნქტთან, მე-12 მუხლთან, მე-13 მუხლის პირველ პუნქტთან, 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან და 34-ე მუხლის მე-3 პუნქტთან მიმართებით.

I
აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 21 თებერვალს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1685) მომართეს ა(ა)იპ „განათლების დამცველთა ასოციაციამ“ და მაკა გიორგაძემ. №1685 კონსტიტუციური სარჩელი, არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველ კოლეგიას გადმოეცა 2022 წლის 22 თებერვალს. №1685 კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის განმწესრიგებელი სხდომა, ზეპირი მოსმენის გარეშე, გაიმართა 2022 წლის 17 ნოემბერს.

2. №1685 კონსტიტუციურ სარჩელში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მომართვის სამართლებრივ საფუძვლებად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტი და მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, 31-ე და 31^1 მუხლები და 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

3. „მასწავლებლის პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 23 მაისის №241 დადგენილებით დამტკიცებული

დანართის „მასწავლებლის პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემის“ 38-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, იმ პრაქტიკოსი მასწავლებლების სამუშაო ადგილას, რომლებიც 2021-2022 სასწავლო წლის დაწყებამდე გავლენ საგნის ან/და პროფესიული უნარების გამოცდაზე და ვერ აიმაღლებენ სტატუსს (ამ მუხლის მე-7 და მე-8 პუნქტებით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად, ვერ შეივსებენ/დააგროვებენ სტატუსის ამაღლებისთვის საჭირო 19 კრედიტქულას), სკოლის ადმინისტრაცია 2021-2022 სასწავლო წლის მეორე სემესტრის დაწყებამდე არაუგვიანეს 1 თვისა აცხადებს კონკურსს.

4. საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ადამიანის ღირსება ხელშეუვალია და მას იცავს სახელმწიფო, მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი კი განამტკიცებს, რომ ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით. საქართველოს კონსტიტუციის მე-12 მუხლი ადგენს პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლებას, ხოლო მე-13 მუხლის პირველი პუნქტით დაცულია ადამიანის თავისუფლება. საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, შრომის თავისუფლება უზრუნველყოფილია. ყველას აქვს სამუშაოს თავისუფალი არჩევის უფლება. უფლება შრომის უსაფრთხო პირობებზე და სხვა შრომითი უფლებები დაცულია ორგანული კანონით, ხოლო საქართველოს კონსტიტუციის 34-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით კი, ადამიანის ძირითადი უფლების შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს იმ ლეგიტიმური მიზნის მნიშვნელობას, რომლის მიღწევასაც იგი ემსახურება.

5. მოსარჩელეებს წარმოადგენენ ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის სოფელ ქვედა საზანოს №3 საჯარო სკოლიდან გათავისუფლებული პრაქტიკოსი პედაგოგი, მაკა გიორგაძე და განათლების დამცველთა ასოციაცია, რომელიც იცავს მასწავლებელთა, მათ შორის, სადავო დადგენილებით გათავისუფლებულ პრაქტიკოს მასწავლებელთა უფლებებს. მოსარჩელეთა მითითებით, სადავო ნორმის ფარგლებში სკოლის ადმინისტრაციამ „გამოცდაჩაუბარებელი“ პრაქტიკოსი პედაგოგის ადგილას გამოაცხადა კონკურსი და ახალი კადრის მიღების შემთხვევაში „გამოცდაჩაუბარებელ“ მასწავლებლებს (მიუხედავად იმისა, რომ დადგენილების სადავო ჩანაწერი არ ითვალისწინებს „გამოცდაჩაუბარებელ“ პედაგოგებთან შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტას) შეუწყვიტა შრომითი ხელშეკრულება. მათი მტკიცებით, სადავო მუხლის საფუძველზე, დასაქმებულ პედაგოგებსა და, მათ შორის, მაკა გიორგაძეს დაერღვათ საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული, უპირველესად, შრომის თავისუფლება, თანასწორობის უფლება, პირის თავისუფლების უფლება, პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება და ადამიანის ის ძირითადი უფლებები, რომლის შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს ნორმის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას, ასევე, შეილახა პედაგოგთა ღირსება.

6. მოსარჩელეთა აზრით, სადავო ნორმა არსებითად ეწინააღმდეგება სქემის მიხედვით თავიდანვე განსაზღვრულ ამოცანას, მიზანსა და სქემის არსს. ჩანაწერმა გამოიწვია არა დადგენილებით თავდაპირველად განსაზღვრული მასწავლებელთა სისტემური პროფესიული განვითარება, კარიერული წინსვლა, პროფესიის პრესტიჟის ზრდა და არსებული პედაგოგების კვალიფიკაციისა და მოტივაციის ზრდა, არამედ სკოლის სისტემიდან პრაქტიკოსი მასწავლებლის მთლიანად „განდევნა“, თან ისე თვითნებურად, რომ პედაგოგს აღნიშნული ცვლილების საფუძველზე, სამუდამოდ წაართვა ერთადერთი პროფესია და დაუკარგა თავისი პროფესიით დასაქმების შესაძლებლობა. სქემა არ განსაზღვრავს, როგორ შეძლებს „გამოცდაჩაუბარებელი“ პრაქტიკოსი პედაგოგი კვლავ სკოლაში დაბრუნებას. ფაქტობრივად, ეს შეუძლებელიც არის, ვინაიდან სკოლის ადმინისტრაცია, სადავო ნორმის საფუძველზე, ასაქმებს ახალ კადრს, რომელიც იკავებს „გამოცდაჩაუბარებელი“ პედაგოგის ადგილს. ყურადსაღებია მუხლის მოქმედების სამართლებრივი შედეგი რაიონებში, სადაც სულ რამდენიმე სკოლაა და „გამოცდაჩაუბარებელი“ პედაგოგი სამუდამოდ ემშვიდობება თავის სამსახურს. ვინაიდან მომავალში გამოცდის ჩაბარებით პედაგოგი ვერ შეძლებს კვლავ იმავე სკოლაში დასაქმებას, რაიონებში სკოლების სიმცირის გამო, პედაგოგი ფაქტობრივად კარგავს სახელმწიფოს მიერ გაცემული დიპლომით მინიჭებულ პროფესიას, რომელიც დასტურდება სახელმწიფოს მიერ აღიარებული/აკრედიტირებული უნივერსიტეტების მიერ გაცემული დოკუმენტით, რომლის მიმართ კანონიერი ნდობა აქვს თითოეულ პირს. აქედან გამომდინარე, ეს საკანონმდებლო ცვლილება პირდაპირ იწვევს პედაგოგებისათვის პროფესიის ჩამორთმევას, მათ არ შეუძლიათ სცადონ ბედი სხვა დასაქმების ადგილას, ვინაიდან პედაგოგის დასაქმების ადგილი მხოლოდ და მხოლოდ სკოლაა.

7. მოსარჩელეები მიიჩნევენ, რომ ნორმის არაკონსტიტუციურობა იკვეთება პედაგოგებისთვის

განვითარების შესაძლებლობის წართმევაში, სადაც გამოცდის არსი თავის მიზანს კარგავს. თითოეული გამოცდა მიმართულია პროფესიის სრულყოფის, მისი დაუფლების, პროფესიული თუ კარიერული ზრდისაკენ და არა პირიქით. გამოცდის ჩაუბარებლობამ არ შეიძლება გამოიწვიოს ერთადერთი პროფესიის დაკარგვა, უკუსვლა, პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლების წართმევა, უმუშევრობის ზრდა, სოციალური პირობების გაუარესება და, უპირველესად, პირის განვითარების მთავარი, ცხოვრებისეული მიზნის - დაუფლებული პროფესიის დაკარგვა. სადავო ნორმამ პრაქტიკოს მასწავლებელს გამოცდის ჩაბარების კონკრეტული ვადის განსაზღვრით წაართვა ყოველგვარი განვითარების შესაძლებლობა. მოსარჩელეები ყურადღებას ამახვილებენ გათავისუფლებულ პედაგოგთა ასაკზე. ისინი არიან 38 წლიდან 55 წლამდე პირები, რომლებიც ფაქტობრივად დარჩნენ ყოველგვარი სახელმწიფო ზრუნვის გარეშე.

8. მოსარჩელეთა მტკიცებით, ხანგრძლივი გამოცდილების მქონე ან/და ახლად დასაქმებული პრაქტიკოსი პედაგოგისთვის გამოცდის ჩაბარების შანსის მიცემა და ვერ ჩაბარების შემთხვევაში მისი სკოლიდან გაშვება იწვევს მისი ერთადერთი პროფესიის დაკარგვას და დისკრიმინირებულ მდგომარეობაში ჩაყენებას სხვა პროფესიის პირებთან შედარებით. მაგალითისთვის, მოსარჩელეები მიუთითებენ იურისტის პროფესიაზე. ისინი აღნიშნავენ, რომ იურისტები უმაღლესი განათლების მიღებით ეუფლებიან პროფესიას, ხოლო გამოცდის ჩაბარებით სპეციალიზდებიან გარკვეული მიმართულებებით – აბარებენ ადვოკატის, მოსამართლის ან პროკურორის გამოცდებს. რომელიმე მათგანის ვერ ჩაბარების შემთხვევაში იურისტს შეუძლია დასაქმდეს ნებისმიერ იურიდიულ ფირმაში იურისტად, ის არ კარგავს თავის პროფესიას. ადვოკატის გამოცდის ჩაუბარებლობის შემთხვევაში, მას შეუძლია უსასრულოდ სცადოს ბედი ამ მიმართულებით ან გადავიდეს პროკურორის, გამომძიებლის ან სამოსამართლეო კვალიფიკაციაზე. აქედან გამომდინარე, გამოცდების ჩაბარებით იურისტი იძენს სპეციალობას/კვალიფიკაციას გარკვეული მიმართულებით და არა პროფესიას. შესაბამისად, ის არ კარგავს თავის პროფესიას გამოცდის ჩაუბარებლობით, ხოლო მასწავლებლებთან მიმართებით გამოცდის ჩაბარების კონკრეტული ვადის დაწესებით სახელმწიფომ ნორმის კონსტიტუციურობის ზღვარი დაარღვია. სახელმწიფო მასწავლებელს ჯერ უნივერსიტეტის დასრულებით აძლევს პროფესიას და შემდგომ კვალიფიკაციის ასამაღლებელი გამოცდების ჩაუბარებლობის გამო ართმევს მას, რომლის შემდგომ მასწავლებელს ყველა გზა ეჭრება თავისი პროფესიით დასაქმებისთვის.

9. კონსტიტუციური სარჩელის მიხედვით, მაშინ, როცა დადგენილების თავდაპირველი მიზანი იყო მოსწავლეთა შედეგების გასაუმჯობესებლად ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში სწავლა-სწავლების ხარისხის ამაღლება მასწავლებლის სისტემური პროფესიული განვითარების გზით, ხოლო სქემის ამოცანას მასწავლებლის პროფესიული განვითარება და კარიერული წინსვლის ერთიანი სისტემის დანერგვა წარმოადგენდა, რომელიც უზრუნველყოფდა პროფესიის პრესტიჟის ზრდას, საუკეთესო ახალი კადრების მოზიდვას, არსებული პედაგოგების კვალიფიკაციისა და მოტივაციის ამაღლებას, არსებულმა ცვლილებამ განვითარება დასჯით შეცვალა. მოსარჩელე მხარეს მიაჩნია, რომ დადგენილების ზემოაღნიშნული მიზნები შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს სხვა, უფრო ჰუმანური საშუალებებით, რაც არ გამოიწვევს გარკვეული ჯგუფის ჩაგვრას, დისკრიმინაციას, ღირსების შელახვას, შრომითი უფლებების წართმევას, პიროვნული განვითარების უფლების უგულებელყოფასა და კონსტიტუციით გარანტირებული სხვა ძირითადი უფლებების ხელყოფას. ამ მიზნის მიღწევის საშუალება კი შეიძლება იყოს უკვე დასაქმებულ პედაგოგთა გადამზადება, გამოცდაზე გასვლის შესაძლებლობის მიცემა ვადის განსაზღვრის გარეშე, დატრენინგება და მრავალი სხვა.

10. მოსარჩელე მხარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე შუამდგომლობს, გადაწყვეტილების გამოტანამდე, სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების თაობაზე. მოსარჩელე, საკუთარი არგუმენტაციის გასამყარებლად, კონსტიტუციურ უფლებათა დაცული სფეროების წარმოჩენის მიზნით, ასევე მიუთითებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაზე.

II
სამოტივაციო ნაწილი

1. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31^3 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მოთხოვნაა, რომ კონსტიტუციური სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანილი უნდა იყოს უფლებამოსილი პირის ან ორგანოს (სუბიექტის) მიერ.

2. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 39-ე

მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი ადგენს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოში ნორმატიული აქტის ან მისი ცალკეული ნორმების კონსტიტუციურობის თაობაზე კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ „საქართველოს მოქალაქეებს, სხვა ფიზიკურ პირებს და იურიდიულ პირებს, თუ მათ მიაჩნიათ, რომ დარღვეულია ან შესაძლებელია უშუალოდ დაირღვეს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული მათი უფლებანი და თავისუფლებანი“. აღნიშნული ნორმა „ერთი მხრივ, აღჭურავს ნებისმიერ ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებით, თუმცა, მეორე მხრივ, გამორიცხავს სასამართლოსათვის მიმართვის პროცესში *„actio popularis“* შესაძლებლობას. მოსარჩელე უფლებამოსილია, იდავოს ნორმატიული აქტების საფუძველზე უშუალოდ მისი უფლებების დარღვევებთან დაკავშირებით“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 29 დეკემბრის №2/4/507 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – გიორგი თარგამაძე, გიორგი ლეკიშვილი, ინგა გრიგოლია და ჯაბა სამუშია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-3). შესაბამისად, „იმისათვის, რომ მოსარჩელემ სადავოდ გახადოს ესა თუ ის ნორმა, საჭიროა მან ნათლად და არაორაზროვნად წარმოაჩინოს, რომ იგი უკვე წარმოადგენდა ან სამომავლოდ, დიდი ალბათობით, იქნება სადავო ნორმით განსაზღვრული სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი (სადავო ნორმატიული აქტის მის მიმართ რეალურად გამოყენების ფაქტი), რამაც შემდგომ შეიძლება გამოიწვიოს მისი კონსტიტუციური უფლებების სავარაუდო დარღვევის შესაძლებლობა ... იგი არ არის უფლებამოსილი, სასამართლოს მიმართოს სხვისი უფლებების დასაცავად, მათი მხრიდან, შესაბამისი უფლებამოსილების მინიჭების გარეშე“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 24 ოქტომბრის №1/2-527 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – გიორგი წაქაძე, ილია წულუკიძე და ვახტანგ ლორია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-7). ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსარჩელეს მოეთხოვება იმის დასაბუთება, რომ იგი თავისი უფლების დარღვევაზე დავობს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციურ სარჩელს არ მიიღებს არსებითად განსახილველად.

3. №1685 კონსტიტუციური სარჩელის ერთ-ერთი მოსარჩელეა, მათ შორის, ა(ა)იპ „განათლების დამცველთა ასოციაცია“, რომელიც წარმოადგენს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირს. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, მოსარჩელე – იურიდიული პირი, უფლებამოსილია, იდავოს ნორმატიული აქტების მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გარანტირებულ უფლებებთან შესაბამისობის საკითხებზე. თუმცა როგორც აღინიშნა, იმისათვის, რათა მოსარჩელე იურიდიულმა პირმა იდავოს ნორმატიული აქტების საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გარანტირებულ უფლებებთან შესაბამისობის საკითხებზე, აუცილებელია, დაასაბუთოს, რომ გასაჩივრებული ნორმით უშუალოდ ირღვევა მისი კონსტიტუციური უფლება. განსახილველი სარჩელის მიხედვით, განათლების დამცველთა ასოციაციის წესდებით გათვალისწინებულ მიზნებს წარმოადგენს განათლების სისტემაში ყველა საფეხურის პედაგოგთა და, მათ შორის, განათლების სისტემაში დასაქმებულთა კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაცვა, განათლების სისტემის ყველა საფეხურის პედაგოგთა და, მათ შორის, სისტემაში დასაქმებულთა ღირსეული ანაზღაურებისთვის ბრძოლა, განათლების სისტემაში ბულინგის ყველა სახის ფორმის გამოვლენა და მისი აღმოფხვრისათვის ბრძოლა, პედაგოგთა პროფესიული განვითარების ახალი და მოქნილი მოდელების შემუშავება, ზოგადი განათლების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივებში ჩართულობა, კერძო სკოლებისა და კერძო სასწავლო დაწესებულებების საკანონმდებლო მხარდაჭერა და სხვა. მოსარჩელის სათანადო სუბიექტობის საკითხის გადაწყვეტისათვის აუცილებელია, სარჩელიდან, შესაბამისი მტკიცებულებების საფუძველზე, დადგინდეს, რომ სადავო ნორმის მოქმედების შედეგად უშუალოდ დაირღვა ა(ა)იპ „განათლების დამცველთა ასოციაციის“ კონსტიტუციური უფლებები. კონსტიტუციურ სარჩელში წარმოდგენილი არგუმენტაცია სრულად მიემართება იმ მასწავლებლების უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევისა და მათ მიმართ გამოყენებული/გამოსაყენებელი ღონისძიების არაკონსტიტუციურობის მტკიცებას, რომლებმაც ვერ ჩააბარეს საქმიანობის გასაგრძელებლად შესაბამისი გამოცდა და არ არის მოცემული მტკიცებულებები იმის თაობაზე, თუ სადავო ნორმის მოქმედების ძალით, რა შემთხვევაში დაირღვა ან გონივრულად მოსალოდნელია, რომ მომავალში დაირღვეს ზემოხსენებული იურიდიული პირის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებები.

4. ამდენად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ №1685 კონსტიტუციური სარჩელი ა(ა)იპ „განათლების დამცველთა ასოციაციის“ სასარჩელო მოთხოვნის ნაწილში არ აკმაყოფილებს „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული

http://www.matsne.gov.ge

კანონის 31 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მოთხოვნას – იგი არ არის შემოტანილი უფლებამოსილი პირის ან ორგანოს (სუბიექტის) მიერ და არ უნდა იქნეს არსებითად განსახილველად მიღებული.

5. ამასთანავე, კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად მიიღება, თუ ის აკმაყოფილებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, „კონსტიტუციური სარჩელისადმი კანონმდებლობით წაყენებულ პირობათაგან ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია დასაბუთებულობის მოთხოვნა. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, კონსტიტუციური სარჩელი დასაბუთებული უნდა იყოს. მოსარჩელემ კონსტიტუციურ სარჩელში უნდა მოიყვანოს ის მტკიცებულებანი, რომლებიც, მისი აზრით, ადასტურებენ სარჩელის საფუძვლიანობას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 19 ოქტომბრის №2/6/475 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე ძიმისტარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1). მოსარჩელის ანალოგიურ ვალდებულებას ითვალისწინებს დასახელებული ორგანული კანონის 31^1 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის მოთხოვნა. კანონმდებლობის ამ მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლო „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31^3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის საფუძველზე, უარს ამბობს კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღებაზე. ამასთანავე, „კონსტიტუციური სარჩელის დასაბუთებულად მიჩნევისათვის აუცილებელია, რომ მასში მოცემული დასაბუთება შინაარსობრივად შეეხებოდეს სადავო ნორმას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 5 აპრილის №2/3/412 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – შალვა ნათელაშვილი და გიორგი გუგავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-9). ამავდროულად, „კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღებისათვის აუცილებელია, მასში გამოკვეთილი იყოს აშკარა და ცხადი შინაარსობრივი მიმართება სადავო ნორმასა და კონსტიტუციის იმ დებულებებს შორის, რომლებთან დაკავშირებითაც მოსარჩელე მოითხოვს სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის №1/3/469 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახაბერ კობერიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1). წინააღმდეგ შემთხვევაში, კონსტიტუციური სარჩელი ჩაითვლება დაუსაბუთებლად და არ მიიღება არსებითად განსახილველად.

6. აღსანიშნავია, რომ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31^3 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის თანახმად, კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად ასევე არ მიიღება, თუ „სადავო კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობაზე სრულფასოვანი მსჯელობა შეუძლებელია ნორმატიული აქტების იერარქიაში მასზე მაღლა მდგომი იმ ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობაზე მსჯელობის გარეშე, რომელიც კონსტიტუციური სარჩელით გასაჩივრებული არ არის“.

7. მოსარჩელე მაკა გიორგაძის მიერ სადავოდ არის გამხდარი „მასწავლებლის პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 23 მაისის №241 დადგენილებით დამტკიცებული დანართის 38-ე მუხლის მე-4 პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლის პირველ პუნქტთან, მე-11 მუხლის პირველ პუნქტთან, მე-12 მუხლთან, მე-13 მუხლის პირველ პუნქტთან, 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან და 34-ე მუხლის მე-3 პუნქტთან მიმართებით. სადავო ნორმა წარმოადგენს კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტს. შესაბამისად, სასარჩელო მოთხოვნა ამ ნაწილში არსებითად განსახილველად მიიღება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დადგინდება, რომ აღნიშნული აქტების კონსტიტუციურობაზე სრულყოფილი მსჯელობა შესაძლებელია ზემდგომი ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის შეფასების გარეშე და ამისათვის კონსტიტუციური სარჩელი საკმარისად დასაბუთებულია.

8. საგულისხმოა, რომ „მასწავლებლის პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 23 მაისის №241 დადგენილების მიღების საფუძველია „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი. ეს უკანასკნელი განსაზღვრავს ზოგადი განათლების სფეროში საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებათა ფარგლებს. მნიშვნელოვანია, რომ „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესრიგებს საქართველოში ზოგადსაგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელების პირობებს, ზოგადი განათლების მართვისა და დაფინანსების პრინციპებსა და წესებს, ადგენს ყველა

ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების (ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის მიუხედავად) სტატუსს, მათი დაფუძნების, საქმიანობის, რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და ავტორიზაციის წესებს, აგრეთვე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მასწავლებელთა საქმიანობის წარმართვის პირობებსა და წესს.

9. შესაბამისად, ნათელია, რომ №1685 კონსტიტუციური სარჩელით სადავოდ გამხდარი ნორმის ზემდგომი ნორმატიული აქტია „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის 21^2 მუხლი ჩამოთვლის მასწავლებლის თანამდებობის სახეებსა და მასწავლებლის პროფესიულ სტანდარტებს. ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი კი განმარტავს, რომ სპეციალური მასწავლებელი არის მასწავლებლის პროფესიული სტანდარტით განსაზღვრული პროფესიული ცოდნის, უნარ-ჩვევებისა და შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე პირი, რომელიც დამოუკიდებლად ან საგნის მასწავლებელთან ერთად ასწავლის სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეს/მოსწავლეებს ან/და ინდივიდუალურად/ჯგუფურად მუშაობს მასთან/მათთან სწავლის შედეგების გაუმჯობესებისა და სხვადასხვა უნარის განვითარების მიზნით. სადავო დადგენილების დანართის მე-19 მუხლიც მიუთითებს პრაქტიკოსი სპეციალური მასწავლებლის სტატუსზე, რომლის მფლობელია პირი, რომელიც აკმაყოფილებს „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის 21^3 მუხლის მე-3 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით დადგენილ მოთხოვნებს ან არის „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის 61^3 მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული პირი.

10. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის 21^3 მუხლის მე-3 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით დადგენილი სავალდებულო მოთხოვნაა, რომ სპეციალური მასწავლებელი უნდა აკმაყოფილებდეს მასწავლებლის პროფესიული სტანდარტით დადგენილ მოთხოვნებს და უნდა ჰქონდეს მასწავლებლობის უფლება უმაღლესი განათლების დამადასტურებელი დოკუმენტის მიხედვით, სპეციალურ მასწავლებლად/მასწავლებლად მუშაობის დაწყებიდან 2 წლის ვადაში უნდა გაიაროს სპეციალური მასწავლებლის პროფესიული განვითარების საგანმანათლებლო პროგრამა ან მასწავლებლის მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამის დისტანციური კურსი და უნდა ჩააბაროს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაბამისი გამოცდა. ხოლო სპეციალური მასწავლებლის პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის შესაბამის სქემაზე გადასვლის პროცესში მოქმედი სპეციალური მასწავლებლისთვის სავალდებულო მოთხოვნას წარმოადგენს, რომ თუ იგი ვერ აკმაყოფილებს „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის 21^3 მუხლის მე-3 პუნქტით სპეციალური მასწავლებლის განათლებისთვის დადგენილ მოთხოვნებს, ვალდებულია კომპეტენციის დადასტურების მიზნით 2025 წლის 1 იანვრამდე ჩააბაროს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაბამისი გამოცდა.

11. ამდენად, კანონმდებლობის ანალიზიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ მოსარჩელის პრობლემა მომდინარეობს არა უშუალოდ სადავო ნორმიდან, რომელიც ადგენს მხოლოდ შესაბამის ვადებში კონკურსის გამოცხადებისთვის სკოლის ადმინისტრაციის უფლებამოსილებას და ამ შემთხვევაში სადავო ნორმა აღმჭურველი ხასიათისაა, არამედ მასზე მაღლა მდგომი ნორმატიული აქტის ჩანაწერიდან, რომელშიც უშუალოდ შესაძლოა იკითხებოდეს უფლებაშემზღუდველი ნორმატიული შინაარსი. ამასთანავე, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, საქართველოს საკანონმდებლო აქტებს აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა საქართველოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიმართ. საფუძვლები, რომლებსაც მოსარჩელე მხარე მთელ რიგ კონსტიტუციურ უფლებათა შემზღუდველად და არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს, დადგენილია სწორედ ნორმატიული აქტების იერარქიაში უფრო მაღლა მდგომი აქტით. ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ მოსარჩელე მხარის მიერ სადავოდ არ არის გამხდარი ზემდგომი ნორმატიული აქტი. შესაბამისად, სასამართლო მოკლებულია შესაძლებლობას, სრულფასოვნად იმსჯელოს სადავო კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობაზე იერარქიულად მასზე მაღლა მდგომ ნორმატიულ აქტზე მსჯელობის გარეშე. ამასთან, მოსარჩელე მხარეს არ მოჰყავს არგუმენტაცია (იმ პირობებში, როდესაც გასაჩივრებული არ არის აღნიშნული ზემდგომი აქტის ნორმა) იმასთან დაკავშირებით, თუ რატომ მიიჩნევს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია სადავო ნორმის კონსტიტუციურობაზე სრულფასოვანი მსჯელობა მარტოოდენ კანონქვემდებარე აქტის შეფასებით.

12. ამასთანავე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მნიშვნელოვნად მიიჩნევს ყურადღების გამახვილებას იმ საკითხზე, თუ რამდენად არსებობს აშკარა და ცხადი შინაარსობრივი მიმართება

სადავო ნორმებსა და მოსარჩელის მიერ დასახელებულ კონსტიტუციურ უფლებებს შორის. როგორც ცნობილია, მოსარჩელე სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას ითხოვს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გარანტირებულ რამდენიმე უფლებასთან მიმართებით. მოსარჩელის განმარტებით, სახელმწიფოს მიერ პედაგოგისთვის ამგვარი ვალდებულებების დაწესებით დაირღვა კონსტიტუციური ზღვარი როგორც ღირსების ხელშეუხებლობასთან, ისე თანასწორობის, პიროვნების თავისუფალი განვითარების, თავისუფლებისა და შრომის უფლებებთან მიმართებით. მოსარჩელის აზრით, თავის მხრივ, სახელმწიფომ არ დაიცვა საქართველოს კონსტიტუციის 34-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული ვალდებულება შეზღუდვის კონსტიტუციური გამართლებისთვის.

13. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციურ სარჩელში წარმოდგენილია მხოლოდ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებათა ამონარიდები სასამართლოს მიერ მიღებული შესაბამისი გადაწყვეტილებებიდან. თუმცა განსახილველ შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებით, სადავო ნორმებისა და კონსტიტუციურ დებულებებს შორის შინაარსობრივი მიმართების არსებობის დასასაბუთებლად არ არის საკმარისი მხოლოდ კონსტიტუციურ უფლებათა დაცული სფეროების განმარტება, არამედ ამისათვის აუცილებელია, მოსარჩელემ შესაბამისი მტკიცებულებების საფუძველზე წარმოადგინოს დამაჯერებელი არგუმენტაცია თითოეული უფლების შეზღუდვის არაკონსტიტუციურად მიჩნევისთვის. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მართლაც რომ არაერთ გადაწყვეტილებაში უმსჯელია ზემოხსენებული კონსტიტუციური უფლებებით დაცულ სფეროებზე. უფლებით დაცული სფეროს განმარტების გარეშე თითქმის შეუძლებელია სადავო ნორმატიული ქცევის კონსტიტუციურობის შეფასება. მიუხედავად ამისა, სადავო ნორმით დადგენილი შეზღუდვა (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) მოითხოვს კონსტიტუციურ შეფასებას შესაბამისად დადგენილი პროცედურის მიხედვით. მოსარჩელეს არ წარმოუდგენია სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით არათუ ამგვარი შეფასება, არამედ არც კი დაუსაბუთებია, თუ რატომ არის სადავო ნორმა უფლებაშემზღუდველი და უშუალოდ რით გამოიხატება კონკრეტული უფლების შეზღუდვა, ასევე, მისი წარმოდგენით, სადავო ნორმის მოქმედებით, რა ლეგიტიმური მიზნით შეიძლება შეზღუდოს სახელმწიფომ პედაგოგთა უფლებები და რით არის განპირობებული ამ უფლებათა შეზღუდვის გაუმართლებლობა. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ №1685 კონსტიტუციური სარჩელი ვერ აკმაყოფილებს არსებითად განსახილველად მიღების კანონით დადგენილ მოთხოვნებს.

14. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, №1685 კონსტიტუციური სარჩელი მაკა გიორგაძის სასარჩელო მოთხოვნის ნაწილშიც დაუსაბუთებელია და სახეზეა მისი არსებითად განსახილველად მიღებაზე უარის თქმის „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს“ შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის 31^1 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტითა და 31^3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „ზ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული საფუძვლები.

III
სარეზოლუციო ნაწილი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, 27^1 მუხლის მე-2 პუნქტის, 31-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების, 31^1 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 31^2 მუხლის მე-8 პუნქტის, 31^3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“, „ბ“ და „ზ“ ქვეპუნქტების, 31^5 მუხლის პირველი, მე-3, მე-4 და მე-7 პუნქტების, 31^6 მუხლის მე-2 პუნქტის, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 43-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-5, მე-7, მე-8, მე-10 და მე-13 პუნქტების საფუძველზე,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს:

1. არ იქნეს მიღებული არსებითად განსახილველად №1685 კონსტიტუციური სარჩელი („ა(ა)იპ „განათლების დამცველთა ასოციაცია“ და მაკა გიორგაძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“).

2. განჩინება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.

3. განჩინება გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე 15 დღის ვადაში, გაეგზავნოს მხარეებს და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.

კოლეგიის შემადგენლობა:

ვასილ როინიშვილი

ევა გოცირიძე

გიორგი თევდორაშვილი

გიორგი კვერენჩხილაძე