

## ვახტანგ ურუშაძე

### არასამთავრობო სექტორი და სამოქალაქო ინტეგრაციის გამოწვევები სახელმწიფო ენის სწავლებასთან მიმართებაში

*კვლევა განხორციელდა „შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდის“ ფინანსური მხარდაჭერით პროექტი № ღ 17-76*

ნაშრომი ეხება სომხური და აზერბაიჯანული ეთნიკური ჯგუფების ინტეგრაციის საკითხებს სამთავრობო უწყებებისა და არასამთავრობო სექტორის საქმიანობის კონტექსტში და ქართული ენის სწავლების პრობლემას. იგი ეყრდნობა ინტერვიუებს, რომლებიც ჩატარდა 2018 წელს, ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციის მიმართულებით მომუშავე წამყვანი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან. ნაშრომში ასევე გამოყენებულია მედია საარქივო მასალა, არსებული საკანონმდებლო დოკუმენტაცია და წყაროები.

2005 წლამდე არასამთავრობო სექტორი წარმოდგენდა ძირითად ბირთვს, რომელიც სისტემურად მუშაობდა ეთნიკური ჯგუფების ინტეგრაციის საკითხებზე, თუმცა მისი საქმიანობა არ მოიცავდა პრობლემატური საკითხებისა და რეგიონების სრულ სპექტრს.

რეალური წინსვლა ამ მიმართულებით 2005-2006 წლიდან შეინიშნება, როდესაც საქართველოს პარლამენტმა ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის ევროპული ჩარჩო კონვენციის რატიფიცირება მოახდინა (2005 წ. 13 ოქტომბერი); ამას სახელმწიფო სტრუქტურული ერთეულების ფორმირება მოჰყვა, რომლებმაც პასუხისმგებლობა აიღეს სამოქალაქო ინტეგრაციის პროგრამის განხორციელებაზე და რის შედეგადაც ჩამოყალიბდა ეთნიკური უმცირესობების ხელშეწყობისა და მართვის ინსტიტუციონალური მექანიზმები. 2009 წელს კი გადაიდგა შემდგომი ნაბიჯი, რაც გამოიხატა საქართველოს მთავრობის მიერ შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის ეროვნული კონცეფციისა და

სამოქმედო გეგმების მიღებაში. შესაბამისად, არსებულ ეროვნული კონცეფციაზე დაყრდნობით, შემუშავებულ იქნა 2009-2014 და 2015-2020 წლების სამოქმედო გეგმა.

ეროვნული კონცეფცია, რომელიც ეფუძნება ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის ევროპულ ჩარხო კონვენციასა და საქართველოს კონსტიტუციას, ექვს ძირითად მიმართულებას მოიცავს:

1. კანონის უზენაესობა
2. განათლება და სახელმწიფო ენა
3. მედია და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა
4. პოლიტიკური ინტეგრაცია და სამოქალაქო ჩართულობა
5. სოციალური და რეგიონალური ინტეგრაცია
6. კულტურა და თვითმყოფადობის შენარჩუნება რაც შეეხება 2015 წლის აგვისტოში საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიასა (სტრატეგია, 2015) და 2015-2020 წლების სამოქმედო გეგმას, ის წარმოადგენს ქვეყნის სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს და მიზნად ისახავს:

*„სამოქალაქო თანასწორობის უზრუნველყოფას, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთა ჩართულობის გაზრდას/გაუმჯობესებას საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში, ხარისხიან განათლებაზე წვდომის გაუმჯობესებას და სახელმწიფო ენის ცოდნის დონის გაზრდას, მათი კულტურის მხარდაჭერას, ასევე ტოლერანტული გარემოს განმტკიცებას“ (ანგარიში 2018).*

ეს სტრატეგია ასევე ითვალისწინებს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის 2014 წელს ხელმოწერილ ხელშეკრულებას ასოცირების შესახებ, რომლის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია დემოკრატიული რეფორმების გატარება, მათ შორის, ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებებისა და კულტურული მრავალფეროვნების დაცვა და ინტეგრაცია (ანგარიში 2018).

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის კოორ-

დინირებით, სამოქმედო გეგმისა და სტრატეგიის განხორციელების მონიტორინგის მიზნით, შეიქმნა სახელმწიფო უწყებათაშორისი კომისია, რომელშიც წარმოდგენილია ყველა ის ძირითადი საჯარო უწყება, რომელსაც დაეკისრა სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული ამოცანებისა და ღონისძიებების რეალიზება (სტრატეგია 2015). კომისია წარმოადგენს მონიტორინგის ანგარიშებსა და, საჭიროებისამებრ, რეკომენდაციებს სამოქმედო გეგმის განხორციელებასთან დაკავშირებით, ასევე განიხილავს წინადადებებს სამოქმედო გეგმაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე.

რაც შეეხება სახალხო დამცველთან არსებულ ეთნიკური უმცირესობების საბჭოს, ის 2005 წელს დაარსდა და მისი თავდაპირველი დანიშნულება სახელმწიფო უწყებებთან მუშაობა და ჩარჩო კონვენციის შესრულების მონიტორინგი იყო. საბჭომ ასევე იკისრა ეთნიკურ უმცირესობებსა და ხელისუფლებას შორის დამაკავშირებლის ფუნქცია, კონსულტაციებისა და დიალოგის წახალისების მიმართულებით. გარდა ამისა, ეთნიკური უმცირესობების საბჭო შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ეთნიკურ უმცირესობებთან დაკავშირებული პოლიტიკისა და პროგრამების რეალიზაციის პროცესში.

2007 წლიდან ეროვნული უმცირესობების საბჭო გახდა საკონსულტაციო ორგანო არა მხოლოდ ეთნიკური ჯგუფებისა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებისთვის, არამედ უკვე სახელმწიფო უწყებებისთვისაც, რადგან საჭირო იყო გარკვეულიყო, თუ რა გამოწვევები ჰქონდათ კონკრეტულად ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს და რა ნაბიჯები უნდა გადადგმულიყო ამ კუთხით სხვადასხვა უწყებების მხრიდან.

ეთნიკური უმცირესობების საბჭომ რეკომენდაციების პირველი პაკეტი 2006 წელს შეიმუშავა და ამ რეკომენდაციებმა ასახვა ჰპოვა ეროვნულ კონცეფციასა და სამოქმედო გეგმაში. ასევე ეთნიკური უმცირესობების საბჭომ 2014 წლის დეკემბერში წარადგინა ალტერნატიული მონიტორინგის შედეგები „შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტე-

გრაფიკის ეროვნული კონცეფციისა და 2009-2014 წლების სამოქმედო გეგმის“ შესრულების შეფასების შესახებ (სტრატეგია 2015).

რაც შეეხება არასამთავრობო სექტორს, მიუხედავად იმისა, რომ დღეს მათი რაოდენობა გაზრდილია (დაახლოებით 100-მდე ორგანიზაციაა რეგისტრირებული), ჩემ მიერ ჩატარებულმა ინტერვიუებმა ნათელი გახადა, რომ წინა წლებთან შედარებით, ბოლო 5 წლის (2014-2019) განმავლობაში შეიმჩნევა არასამთავრობო სექტორის აქტივობის შესუსტების ტენდენცია, განსაკუთრებით კი რეგიონებში მომუშავე ორგანიზაციების მხრიდან. როგორც თავად ორგანიზაციის წარმომადგენლები ასახელებენ, ამის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი არის საერთაშორისო დონორების მხრიდან საქართველოს „ამოღება პრიორიტეტული სიიდან“ და საქართველოში არსებული ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების მიმართ შემცირებული ინტერესი და ყურადღების გადატანა სხვა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებზე (ბელორუსია, მოლდოვა, უკრაინა). ამის გამომწვევი მიზეზი ალბათ ისიც არის, რომ საქართველო პოსტ-საბჭოთა ტერიტორიაზე ითვლებოდა ერთ-ერთ წარმატებულ მოდელად, რომელმაც ეთნიკური ჯგუფების ინტეგრაციის მიმართულებით გარკვეულ წარმატებას მიაღწია. თუმცა რეალური სურათი განსხვავებულია და დღესაც, მიუხედავად იმისა, რომ მრავალი მიმართულებით ქმედითი ნაბიჯები გადაიდგა, როგორც სახელმწიფოს, ასევე არასამთავრობო სექტორის მხრიდან კვლავ ბევრი პრობლემა არსებობს:

*„საერთაშორისო დონორების ყურადღების შესუსტებამ რიგი პრობლემები წარმოაჩინა: რეგიონებში არსებული არასამთავრობო სექტორი ისეთი აქტიური აღარ არის და მრავალი არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომლებიც 2010 წლების პერიოდში ინტენსიურად მუშაობდა, დღეს აქტიურები აღარ არიან“<sup>37</sup>.*

გამოკითხული რესპონდენტები, დონორების სიმცირის გარდა, ასევე ხაზს უსვამდნენ, რომ არსებული დონორები

---

<sup>37</sup> ამონარიდი საკვლე ინტერვიუდან. ინტერვიუს ჩატარების თარიღი - 16-ოქტომბერი-2018, თბილისი.

უპირატესობას გამოცდილ ორგანიზაციებთან ურთიერთობას ანიჭებენ, რაც შესაბამისად აფერხებს ამ სფეროში ახალი ორგანიზაციებისა და ინიციატივების გააქტიურებას. აღნიშნული პრობლემის აღმოფხვრასთან დაკავშირებით ეთნიკური უმცირესობების საბჭოს ერთ-ერთი რეკომენდაცია მდგომარეობს დონორების მხრიდან შემდეგი მექანიზმის ამოქმედებაში: გამოცდილი ორგანიზაციები, დაფინანსების მიღების შემთხვევაში, ვალდებული არიან პარტნიორ ორგანიზაციად მიიწვიონ რეგიონული ორგანიზაციები. შედეგად, ახალგაზრდა ორგანიზაცია შეიძენს გამოცდილებას, ექნება მდგრადი ფინანსური საფუძველი, რაც პირდაპირპროპორციული იქნება რეგიონებში არასამთავრობო სექტორის მოძლიერებასა და მის გააქტიურებასთან.

2000-იანი წლების შეფასებისას გამოიკვეთა არასამთავრობო სექტორისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების როლი ეთნიკური ჯგუფების ინტეგრაციის პრობლემატიკის წინ წამოწევისა და აღნიშნული პროცესების გააქტიურებაში. ამ პერიოდში არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის შეუძლებელი იქნებოდა საერთო სურათის შეცვლა სახელმწიფო პოლიტიკისა და უწყებების ჩართულობის გარეშე. შესაბამისად, სამოქალაქო სექტორი ჩამოყალიბდა ისეთ რგოლად, რომელსაც ყოველთვის პულსზე ეჭირა ხელი და არ აძლევდა საელმწიფოს მოდუნების საშუალებას.

არასამთავრობო სექტორთან შეხვედრების შედეგად გამოვლინდა ეთნიკური ჯგუფების სამოქალაქო ინტეგრაციის მიმართულებით მომუშავე ორგანიზაციების საქმიანობის პრობლემური მხარეები. მათი საქმიანობა თანხვედრაშია ეროვნული კონცეფციის მიმართულებებთან, ასევე ხასიათდება მაღალი მოქნილობით, ცდილობს უპასუხოს ეთნიკურ ჯგუფებში არსებულ გამოწვევებს და ღოკალურად მოახდინოს პრევენციული და პროაქტიური ქმედებები არსებული საკითხების მოსაგვარებლად.

ინტეგრაციული პროცესების საილუსტრაციოდ, რომელშიც მონაწილეობენ როგორც სომხური ასევე აზერბაიჯანული ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლები, შეგვიძლია მოვიყვანოთ არასამთავრობო ორგანიზაცია „ქართველ

სომეხთა კავშირის“ საქმიანობა, რომელიც სოციალ-ეკონომიკური და პოლიტიკური ჩართულობის ზრდისკენ, საგანმანათლებლო და კულტურული თვითმყოფადობის შენარჩუნებისკენ მიმართულ პროგრამებს ახორციელებს. მათ შორის აღსანიშნავია:

1) ქართული ენის შემსწავლელი პროგრამა, რომელსაც სომეხი და აზერბაიჯანელი ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლები ესწრებიან.

2) პროფესიული პროგრამები, რომელიც ემსახურება ეკონომიკური და უმუშევრობის პრობლემების აღმოფხვრას, მათ შორის: ტურისტული გიდების პროგრამა და ბუღალტერიის კურსები – საქართველოს ბაზარი მზარდი და მაღალი პოტენციალის მქონე ბიზნეს-ველია სომხური და აზერბაიჯანული ბიზნეს სექტორისთვის, რაც საჭიროებს მაღალკვალიფიციურ კადრებს ამ მიმართულებით.

### **განათლება და სახელმწიფო ენა**

ყველაზე მწვავედ სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხი ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში დგას, რასაც თან ერთვის სახელმწიფო ენის არცოდნა, რომელიც მათი ინტეგრაციის მთავარ ხელისშემშლელ ფაქტორად სახელდება. ეს რეგიონები მოიცავს სამცხე-ჯავახეთს (ახალქალაქის და ნინოწმინდის რაიონები) და ქვემო ქართლს – (მარნეულის, ბოლნისის, გარდაბანის, დმანისის რაიონები) (შეფასება 2010).

სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში ახალგაზრდებს ყოველთვის უჭირდათ უმაღლესი განათლების გამოცდების გადალახვა და საბაკალავრო საფეხურზე უნივერსიტეტებში სწავლის გაგრძელება. ერთერთმა რესპოდენტის დაკვირვებით:

*„პრაქტიკულად შეუძლებელი იყო არაქართულ სკოლა-დამთავრებულს ჩაებარებინა საქართველოს უმაღლეს სასწავლებელში. შესაბამისად ამას ერთვოდა მიგრაციული პროცესები, როდესაც, მაგალითად სამცხე-ჯავახეთის ახალგაზრდობა მიდიოდა ერევანში ან მოსკოვში, ხოლო ქვემო ქართლის ახალგაზრდობა მიდიოდა ბაქოში, თურქეთში ან*

მოსკოვში; ის ახალგაზრდები, ვინც ტოვებდა საქართველოს, ხშირად უკან აღარ ბრუნდებოდა, ოჯახებიც მიჰყავდათ და იზრდებოდა მიგრაციული პროცესები<sup>38</sup>.

აღნიშნულ პროცესებს ადასტურებს საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის მონაცემები: თუ 1989 წელს ეთნიკური უმცირესობები საქართველოს მოსახლეობის 23% შეადგენდა, ეს 2002 წელს 16,2 პროცენტამდე შემცირდა, ხოლო ბოლო 2014 წლის მონაცემებით კი 13,2 % შეადგინა (მოსახლეობის აღწერა 2014). შესაბამისად, 2005 წლიდან დაისვა უმაღლესი განათლების მიღების მიმართულებით ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლებისთვის გარკვეული საშეღავათო პროგრამის აუცილებლობის საკითხი.

სწორედ სახელმწიფო ენის არცოდნის პრობლემის გადასაწვევად 2010 წლიდან 1+4 პროგრამა ამოქმედდა, რომელიც ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს შესაძლებლობას აძლევდა გამარტივებული წესით მიეღოთ უმაღლესი განათლება, რაც მოიცავდა ზოგადი უნარების გამოცდის ჩაბარების შემდეგ, პირველი წლის განმავლობაში ქართული ენის მოსამზადებელ პროგრამას, რის შემდეგაც სტუდენტი აგრძელებდა სწავლას მისთვის სასურველ საბაკალავრო პროგრამაზე. სტატისტიკური მონაცემებით, თუ 1+4 პროგრამაზე 2010 წელს 247 სტუდენტი ჩაირიცხა, 2018 წელს ეს რაოდენობა 1231-მდე იყო გაზრდილი.

თავდაპირველი ინიციატივა მდგომარეობდა იმაში რომ 1+4 პროგრამა 2018 წლამდე უნდა დამთავრებულიყო, თუმცა გადაწყდა მისი გახანგრძლივება. მიუხედავად კრიტიკისა და ასევე გარკვეული ხარვეზებისა, რომელიც ხშირად არა პროგრამით, არამედ უფრო ზოგად საგანმანათლებლო კონონმდებლობითა და კონკრეტული რეგულაციებითაა განპირობებული, ეს ინიციატივა ცალსახად არის აღიარებული ყველაზე წარმატებულ პროგრამად ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებისათვის ენის შესწავლისა და ინტეგრაციის მიმართულებით.

---

<sup>38</sup> ამონარიდი საველე ინტერვიუდან. ინტერვიუს ჩატარების თარიღი - 2-აგვისტო-2018, თბილისი.

1+4 პროგრამასთან ერთად უნდა დაწყებულიყო ძირეული ცვლილებები, კერძოდ, სახელმწიფო ენის სწავლების მიმართულებით, რომელიც მოიცავდა სკოლამდელი, საშუალო და უმაღლესი განათლების ყველა საფეხურს, რადგანაც როგორც თვითონ პროგრამის ავტორები ადასტურებენ, მხოლოდ ერთწლიანი მომზადება უნივერსიტეტის დონეზე საკმარისი არ არის ენის შესასწავლად. შესაბამისად 1+4 იყო გარკვეულწილად საფეხური, მთლიანი სისტემის დამხმარე კომპონენტი, და, რა თქმა უნდა, ვერ იქნებოდა გამიზნული პრობლემის საბოლოოდ აღმოსაფხვრელად. აღსანიშნავია, რომ 1+4-ის ფარგლებში თსუ-ში სწავლების პირველი წლის მეორე სემესტრიდან უკვე შერეული ჯგუფებია, სადაც სომეხი და აზერბაიჯანელი სტუდენტები ერთად სწავლობენ. ეს თავისთავად ხელს უწყობს მათ შორის ურთიერთობის გაღრმავებას და შედეგად სომეხი და აზერბაიჯანელი სტუდენტები ქართველ სტუდენტებთან ერთად სხვადასხვა პროექტებში იღებენ მონაწილეობას.

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ არასამთავრობო სექტორმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციის საკითხების ინიცირების პროცესში, რასაც მოჰყვა სახელმწიფოს ჩართულობის გააქტიურება და ინსტიტუციონალური მართვის და ხელშეწყობის მექანიზმების ჩამოყალიბება. ინტერვიუების პროცესში გამოიკვეთა პრობლემა, რომელიც ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში არასამთავრობო ორგანიზაციების შესუსტებას ეხებოდა, რაც ძირითადად არსებული დონორებისა და ფინანსური რესურსების სიმცირით იყო გამოწვეული. მიუხედავად იმისა, რომ ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციასთან მიმართებაში უკანასკნელ წლებში მრავალი ნაბიჯი გადაიდგა, ინტერვიუებმა სიღრმისეულად წარმოაჩინა ის სოციო-ეკონომიკური და პოლიტიკური პრობლემები, რომელსაც ამ ჯგუფების წარმომადგენლები აწყდებიან. ძირითადი აქცენტი დასმული იყო სახელმწიფო ენის სწავლებასთან დაკავშირებით. მიუხედავად წარმატებული ინიციატივებისა, როგორცაა მაგალითად 2010 წელს ინიცირებული 1+4 პროგრამა; მთლიანობაში განათლების და ენის ცოდნის მიმართულებით

საკმაოდ მძიმე მდგომარეობაა, რაც განპირობებულია აღნიშნული ჯგუფების იზოლაციის მაღალი ხარისხითა და სამოქალაქო ჩართულობის დაბალი აქტივობით, რასაც თან ხდევს მიგრაციული პროცესების მზარდი ტენდენცია.

### **დამოწმებული ლიტერატურა**

**ანგარიში 2018** – სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის 2018 წლის სამოქმედო გეგმის შესრულების შუალედური ანგარიში, [http://smr.gov.ge/Uploads\\_384a85c1.pdf](http://smr.gov.ge/Uploads_384a85c1.pdf).

**მელიქიშვილი 2011** – სოციალური უსაფრთხოების ეთნიკური ასპექტები პოლიეთნიკურ საზოგადოებაში, რედ. ლ. მელიქიშვილი (2011). კავკასიის ხალხთა საერთაშორისო სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტი.

**მოსახლეობის აღწერა 2014** – მოსახლეობის 2014 წლის საყოველთაო აღწერის ძირითადი შედეგები. ჩამოტვირთულია - [http://census.ge/files/results/Census%20Release\\_GEO.pdf](http://census.ge/files/results/Census%20Release_GEO.pdf)

**სტრატეგია 2015** – სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგია (2015 წ. 17 აგვისტო),

- [http://smr.gov.ge/Uploads/esge\\_402dd469.pdf](http://smr.gov.ge/Uploads/esge_402dd469.pdf)

**უითლეი 2009** – Jonathan Wheatley, *The integration of National Minorities in the Samtkhe-Javakheti and Kvemo Kartli provinces of Georgia*

**შეფასება 2010** – ეროვნული უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის შეფასება. (2010). თბილისი: გამოყენებითი კვლევების კომპანია.

### **Vakhtang Urushadze**

#### **NGO sector and civil integration challenges in respect of teaching the Georgian language**

The article explores the issues of integration of Armenian and Azeri ethnic groups in the context of governmental and non-governmental sector activities and examines the problem of teaching Georgian language. It is based on interviews with representatives of leading organizations working in the field of integration of ethnic minorities. The paper also uses media archive material, existing legislative documentation and various academic sources.