

ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“

რიგა/თბილისი, 2015 წლის მაისი

შრომის ინსპექციის შექმნა

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორი:

ნინო ელბაქიძე,
თინათინ ნადარეიშვილი
კონსტიტუციის 42-ე მუხლი

რეცენზენტი:

კორნელი კაკაჩია

რედაქტორი:

ლია კაჭარავა



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ლია საზოგადოება საქართველო

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2014 წლის სექტემბრიდან (როცა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცე (DCFTA) პირობითად ძალაში შევიდა) 2015 წლის აპრილამდე.

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდის „ლია საზოგადოება – საქართველო“ შიდა პროექტის ფარგლებში – ევროკავშირ/საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ. ტექსტისა და კომენტარების ავტორების მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მათ ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდის „ლია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“ მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

წინასიტყვაობა

საქართველოს აღებული აქვს ვალდებულება, დროის განსაზღვრულ ვადებში, შესაბამისობაში მოიყვანოს კანონმდებლობა ევროპულ და საერთაშორისო მექანიზმებთან.¹ ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების იმპლემენტაცია (ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) დანართი XXX), რომელიც დასაქმების, სოციალური პოლიტიკისა და თანაბარი შესაძლებლობების სფეროებს ეხება, შეიძლება უმტკივნეულოდ იქნეს ინტეგრირებული საქართველოს საკანონმდებლო ბაზაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შრომის ინსპექცია შეიქმნება როგორც მთავრობის აღმასრულებელი შტოს შემადგენელი ნაწილი. კანონმდებლობის შემუშავება, რომელიც მხოლოდ და მხოლოდ შრომის ინსპექციის ფუნქციას ანესრიგებს, ამ პროცესს გაამარტივებს და საქართველოს მიერ DCFTA-ის მოთხოვნებთან შესაბამისობას დააჩქარებს.

საქართველოს შრომის ბაზარს მუდმივი და ეფექტური მექანიზმი სჭირდება, შრომით ურთიერთობებზე ამყარებულ მსგავს საკითხებზე მომუშავე სხვადასხვა უწყების საქმიანობის გასაერთიანებლად.² ამგვარი ტიპის ინსტიტუტის მოვალეობა იქნება სამუშაო ადგილის უსაფრთხოების რეგულირება და სამუშაო პირობების მონიტორინგი. შრომის ინსპექციის შექმნა უზრუნველყოფს DCFTA-ს იმ დებულებების მყარ და ეფექტურ შესრულებას, რომლებიც საქართველოს შრომით ბაზარზე საჭირო გაუმჯობესების მიღწევას ეხება.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი ეხება არსებულ შრომის ინსპექტირების მექანიზმს და სხვა დამატებით მექანიზმებს, რომლებიც საჭიროა დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის არსებული ურთიერთობის ეფექტური ზედამხედველობისათვის.³

შესავალი

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ შრომის ინსპექციის შესახებ განხორციელებულმა ზოგადმა კვლევამ გამოავლინა, რომ ზოგიერთ განვითარებად ქვეყანაში (როგორცაა საქართველო), სახელმწიფო ბიუჯეტის მხოლოდ 1% იხარჯება შრომის ინსპექტირების სისტემებზე. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ შესრულებული სხვა კვლევების მიხედვით კი ირკვევა, რომ შრომის ინსპექტირების ეფექტური სისტემის დანერგვას შეუძლია ხელი შეუწყოს ეკონომიკურ განვითარებას ეროვნული კანონმდებლობის მონეტარიზაციის მხარდაჭერით, რაც სამუშაო საათებს, ხელფასებს, შრომით უსაფრთხოებას, ჯანმრთელობას და ასევე ბავშვთა შრომას ეხება.⁴

საქართველოს გაერთიანებული პროფკავშირებისა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან მიღებული მონაცემების თანახმად, 2014 წელს სამუშაო ადგილზე მომხდარი შემთხვევის გამო 46 ადამიანი დაიღუპა და 72 დაშავდა.⁵ იმის გამო, რომ უფრო მეტი შემთხვევა რეგისტრირებულია როგორც უბედური შემთხვევა და სისხლის სამართლის საქმედ განიხილება, აღნიშნული მონაცემები სანდოდ არ შეიძლება იქნეს მიჩნეული. სამუშაო ადგილზე მომხდარი დაზიანებების და გარდაცვალების შემთხვევების დიდი რაოდენობის გათვალისწინებით, მკაცრი ზომებისა და რეგულაციების შემოღება საჭირო სიტუაციის გაუმჯობესებისა და დასაქმებულთა ძირითადი უფლებების დაცვის მიზნით.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ ორი კონვენცია შეიმუშავა შრომის ინსპექციის საკითხთან დაკავშირებით, რაც საერთაშორისო შრომითი სტანდარტების უფრო ფართო სისტემის შემადგენელი ნაწილია: კონვენცია N81 შრომის ინსპექციის შესახებ და კონვენცია N129 შრომის ინსპექციის შესახებ (სოფლის მეურნეობა). N81 კონვენციის რატიფიცირება, ნვერი ქვეყნების დაახლოებით 70%-მა მოახდინა, ხოლო N129 კონვენციის რატიფიცირება, კი 40-მა ქვეყანამ მოახდინა⁶ აღნიშნული კონვენციები ადგენენ მინიმალურ სტანდარტებს, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით, რაშიც შრომის ინსპექციას მნიშვნელოვანი როლი აკისრია, დასაქმებულთა უფლებების დაცვაში. სამსუხაროდ, აღნიშნული კონვენციები საქართველოს მთავრობის მიერ ჯერ არ არის რატიფიცირებული.^{7,8} თუ მთავრობა საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ჰარმონიზაციას გადაწყვეტს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის N81 და N129 კონვენციებით დადგენილ სტანდარტებთან, მაშინ მან ინსპექტირების ეფექტური მექანიზმი უნდა შექმნას. თავის მხრივ კი, საქართველოს მთავრობის მიერ N81 და N129 კონვენციის მოთხოვნათა გაზიარება, ხელს შეუწყობს იმ მოთხოვნების წარმატებით შესრულებას, რომლებიც შრომის პირობებთან დაკავშირებით არის გათვალისწინებული ევროკავშირ-საქართველოს შორის გაფორმებულ DCFTA-ში.

2013 წლის 7 ოქტომბერს, მთავრობის N258-ე დადგენილების საფუძველზე შეიქმნა „სამხმრვი კომისია სოციალური პარტნიორობის შესახებ“, რომელიც მთავრობის, პროფკავშირებისა და დამსაქმებელთა ასოციაციების წარმომადგენლებს აერთიანებს, რათა მათ შორის გაიმართოს ერთობლივი მოლაპარაკება, შრომით ურთიერთობებში არსებული სპეციფიკური პრობლემების გადაჭრის მიზნით. კომისია უნდა შეიკრიბოს კვარტალში ერთხელ, თუმცა მისი შექმნიდან დღემდე ეს შეკრება მხოლოდ ორჯერ შედგა და, როგორც აღმოჩნდა, ეს არის არაეფექტური მექანიზმი საქართველოს შრომის ბაზარზე რეფორმების ხელშესაწყობად.

¹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის; დანართი XXX „დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები“. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/eu-ge_aadcfcta_en.pdf

² მაგალითად, მედიაცია. ამჟამად ეს ფუნქცია შრომის და პოლიტიკის დეპარტამენტშია გადანაწილებული, რომელშიც შედის კოლექტიური ხელშეკრულებების რეგულირება სოციალურ პარტნიორობასა და მედიასთან ერთად. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: http://www.moh.gov.ge/index.php?lang_id=GE0&sec_id=256&info_id=1342

³ პოლიტიკის დოკუმენტში მოცემული ინფორმაცია ძალაშია 2015 წლის 1 აპრილის მდგომარეობით.

⁴ შრომის საერთაშორისო სტანდარტები შრომის ინსპექციაზე. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang-en/index.htm>

⁵ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ნერილი N 899962, რომელიც „კონსტიტუციის 42-ე მუხლმა“ 2015 წლის 28 აპრილს მიიღო.

⁶ შრომის საერთაშორისო სტანდარტები შრომის ინსპექციაზე. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang-en/index.htm> [დღემდე, 130-ზე მეტ ქვეყანაშია (ILO-ს ნვერი ქვეყნების 70%-ზე მეტი) რატიფიცირებული „შრომის ინსპექციის კონვენცია“, 1947 წ. (N81), ხოლო N 129 კონვენცია - 40-ზე მეტ ქვეყანაში.]

⁷ N81 კონვენციის რატიფიკაცია - შრომის ინსპექციის კონვენცია, 1947წ. (N81) http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX-PUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312226

⁸ N129 კონვენციის რატიფიკაცია - შრომის ინსპექციის (სოფლის მეურნეობა) კონვენცია, 1969წ. (N129) http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312274

ანალიზი

საქართველოს სასწრაფოდ სჭირდება სტრუქტურულად კარგად ორგანიზებული, მუდმივი და სწრაფი რეაგირების განმახორციელებელი შუამავალი ორგანო, იმის უზრუნველსაყოფად, რომ შრომის კანონმდებლობა თანაბრად გავრცელდეს და იქნეს გამოყენებული ყველა დასაქმებულზე. საქართველოში ამჟამად მოქმედი შრომის კანონმდებლობა მხოლოდ ფრაგმენტულად იცავს შრომით ურთიერთობებს. მაგალითად, პროფესიულ დაავადებათა პრევენციის პროგრამა,⁹ რომელიც უზრუნველყოფს დასაქმებულ მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვას პროფესიული და პროფესიით განპირობებული დაავადებების პრევენციით.¹⁰ ამ ყველაფრის გათვალისწინებით, საჭიროა შრომის ინსპექციის შექმნა, რომელიც დაიცავს შრომით უფლებებს სამუშაო ადგილზე, რაც, თავის მხრივ, შეამცირებს უბედური შემთხვევების, დაზიანებებისა და გარდაცვალების შემთხვევების რიცხვს.

დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა უფლებების დაცვა მოითხოვს, რომ შრომით კანონმდებლობის სავარაუდო დარღვევის ყველა ფაქტი შესწავლილ და გამოძიებული იქნეს. ეს თანმიმდევრულად უნდა მოხდეს მთელ შრომით ბაზარზე საქართველოში და არა მარტო იმ სამუშაო ადგილებზე, რომლებიც მოხალისეობრივად იღებენ მონაწილეობას მთავრობის მიერ განხორციელებულ მონიტორინგის პროგრამაში.¹¹ ნებისმიერ უწყებას, რომელიც საქართველოს შრომის კოდექსის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი დასაქმებულისა და დამსაქმებლის ურთიერთობის ნაწილში, სავარაუდო დარღვევის ან საჩივრის, ან თუნდაც ანონიმური შეტყობინების საფუძველზე თავისუფლად უნდა შეეძლოს სამუშაო ადგილებზე შესვლა მათი შემოწმების მიზნით. დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში, ზედამხედველმა ორგანომ უნდა შეიმუშაოს სათანადო რეკომენდაციები დარღვევის აღმოსაფხვრელად და შემდეგ უკვე ზედამხედველობა გაუწიოს რეკომენდაციების შესრულებას. იმ შემთხვევაში, თუ მისი რეკომენდაციები არ შესრულდება, ორგანოს უნდა ჰქონდეს უფლება დააკისროს დამრღვევს საქონილი ან მის წინააღმდეგ მიმართოს სასამართლოს.

ამგვარი ტიპის ინსპექციის ეფექტურად ფუნქციონირების მთავარი საფრთხე კორუფციის წარმოშობის ალბათობაა. სწორედ ეს იყო ერთ-ერთი ის მიზეზი, რომლის გამოც, 2006 წელს გაუქმდა შრომის ინსპექტირების ორგანო კორუფციის რისკების შესამცირებლად. რეკომენდებულია, რომ საწყის პერიოდში ინსპექცია არ იყოს ერთადერთი ორგანო, რომელსაც დამრღვევის წინააღმდეგ სასამართლოს დაკისრების უფლებამოსილება ექნება. ამის ნაცვლად, ამ პერიოდში, ინსპექციას, როგორც მხარეს, მას შემდეგ რაც დამსაქმებელი მისთვის განსაზღვრულ ვადაში არ შეასრულებს ინსპექციის რეკომენდაციებს, უნდა შეეძლოს გარკვეული ტიპისა და სიმკაცრის სასამართლო შესთავაზოს სასამართლოს საქმის განხილვის დროს და ამ შემთხვევაში სასამართლო იქნება გადაწყვეტილების მიმღები. ამ სისტემამ ინსპექტირების ორგანოს მხრიდან, თვითნებური სასამართლო დასჯის/აღსრულების, ასევე კორუფციის ალბათობა უნდა შეამციროს.

⁹ <http://ncdc.ge/ka-Ge/ProgramsAndProjects/StateProgramsDiseasePrevention>

¹⁰ დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრის ოფიციალური ვებგვერდი. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://ncdc.ge/ka-Ge/ProgramsAndProjects/StateProgramsDiseasePrevention>

¹¹ საქართველოს მთავრობის №38-ე დადგენილება სამუშაო პირობების მონიტორინგის პროგრამის დამტკიცების შესახებ.

დასკვნა / რეკომენდაციები

2014 წელს ევროკავშირ-საქართველოს შორის ხელმოწერილ ღრმა და ყოვლის-მომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების ერთ-ერთ მოთხოვნას წარმოადგენს შრომითი ურთიერთობების სფეროში კანონმდებლობისა და პრაქტიკის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი კანონმდებლობის შექმნა. შრომის ინსპექციის როლის განსაზღვრა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტების გათვალისწინებით, ხელს შეუწყობს სწორედ კანონმდებლობისა და პრაქტიკის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის მიღწევას. შრომის ინსპექციას უნდა ჰქონდეს მანდატი, რომლის ფარგლებშიც ის ხელს შეუწყობს და უზრუნველყოფს არსებული შრომითი სტანდარტების თანაბრად გამოყენებას დასაქმებულებსა და დამსაქმებლებს შორის. სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის ფუნქციიდან გამომდინარე კი, ეს ორი ორგანო მჭიდროდ უნდა თანამშრომლობდეს თავისუფალი და სამართლიანი შრომის ბაზრის მხარდასაჭერად, სადაც მომუშავე ადამიანთა უფლებები იქნება დაცული.

ჩვენი რეკომენდაციაა, მთავრობამ შექმნას დამოუკიდებელი შრომის ინსპექტირების ორგანო, რომელსაც ექნება უფლებამოსილება განახორციელოს შრომის კანონმდებლობის შესრულებისა და დარღვევის მონიტორინგი, ასევე პრევენციისა და სანქციების დაკისრება და გასცეს რეკომენდაციები შრომის პოლიტიკასთან დაკავშირებით. საქართველომ ცალკე საკანონმდებლო აქტი უნდა მიიღოს, რომელიც დეტალურად მოაწესრიგებს შრომის ინსპექციის, როგორც ევროკავშირისა და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების შესაბამისად არსებული მუდმივმოქმედი ორგანოს საქმიანობას. ჩვენი რეკომენდაციაა, რომ შრომის ინსპექციამ თავისი საქმიანობის შესახებ წლიური ანგარიში შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს წარუდგინოს.

ინსპექციის მოვალეობები:

- სამუშაო ადგილების ინსპექტირება უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის მინიმალური სტანდარტების უზრუნველსაყოფად, დასაქმებულთა უფლებების დაცვის გარანტირების მიზნით.
- ისეთი საკითხების მონიტორინგი, როგორებიცაა ზეგანაკვეთური ანაზღაურება, სამუშაო საათების ნებადართული ხანგრძლივობა და სხვა სამუშაო პირობები.
- სხვა უწყებებისთვის რეკომენდაციის მიცემა შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებულ საკითხებზე.
- საქართველოს პარლამენტთან თანამშრომლობა, ახალი კანონმდებლობის შემუშავებისას შრომითი სტანდარტების უზრუნველყოფისათვის.

ასევე რეკომენდებულია, მიმართოს სასამართლოს, როგორც მხარემ, ისეთი საქმეების განსახილველად, სადაც დამსაქმებელმა მისთვის მიცემულ ვადებში მისი რეკომენდაციები არ შეასრულეს. სამომავლოდ კი, რეკომენდებულია საწყისი გამოსაცდელი პერიოდის გასვლის შემდეგ შრომის ინსპექციას ჰქონდეს რეპრესიული ჩარევის უფლებამოსილება. კერძოდ, ჯარიმებისა და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის ამოქმედება ისეთ საქმეებზე, როცა დამსაქმებელი არ უზრუნველყოფს ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების მინიმალურ სტანდარტებს.