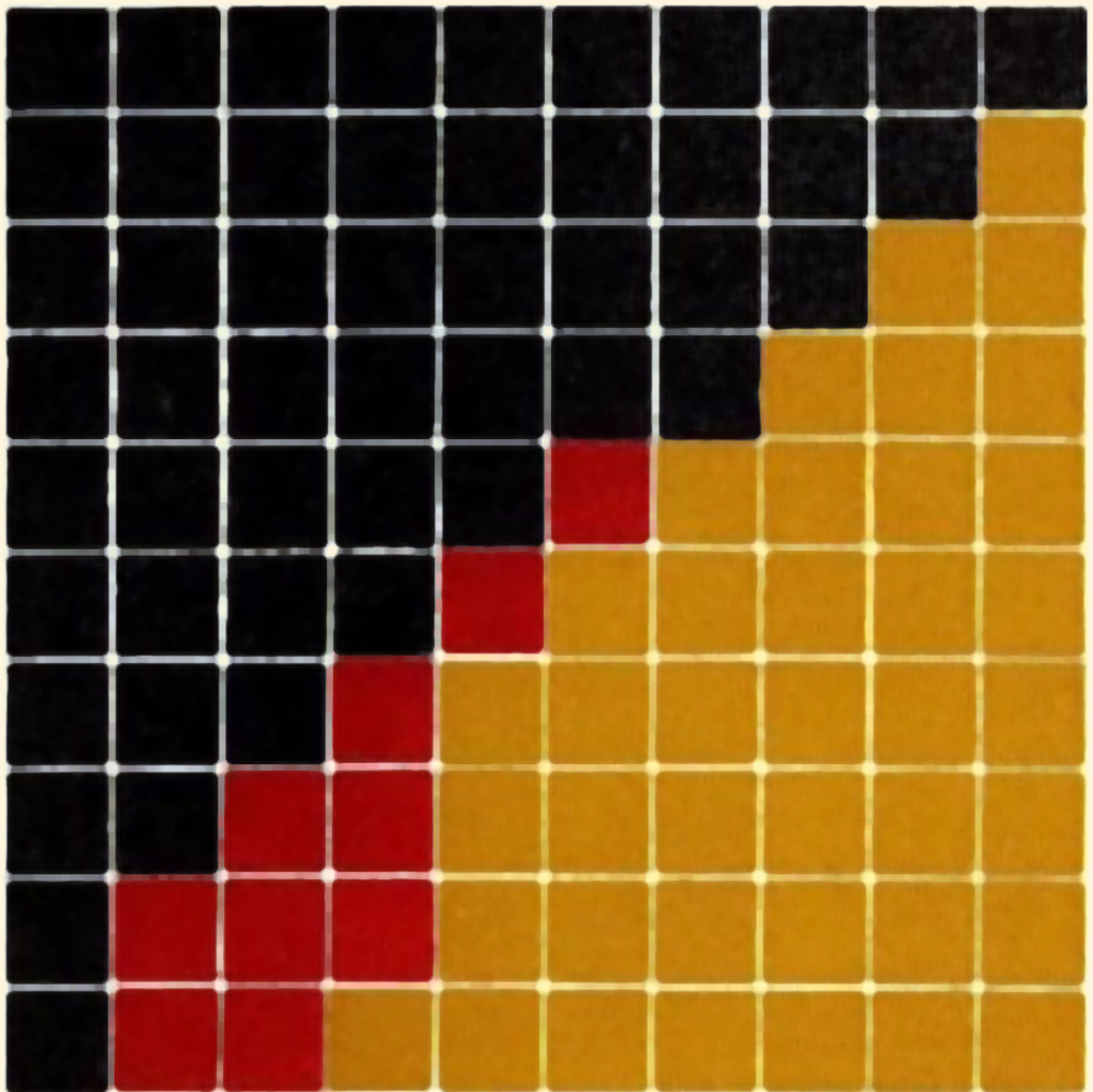


ზრომის ფრაგმენტული ინსპექტირება

ზედამხედველობის გარეშე დარჩენილი
შრომითი უფლებები



EMC

ფრაგმენტული შრომის ინსპექტირება -
ზედამხედველობის გარეშე დარჩენილი
შრომითი უფლებები

(პოლიტიკის დოკუმენტი)

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი
EMC

თბილისი, 2020

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center



დოკუმენტი მომზადებულია ღია საზოგადოების ფონდის (OSGF) მიერ მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში - "კვლევისა და მონაწილეობითი ადვოკატირების გზით საქართველოში სოციალური უფლებების მხარდაჭერა".

მასში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

დოკუმენტის ავტორი: ეთო გვრიტიშვილი
დოკუმენტის ხელმძღვანელი: კოტე ერისთავი
რედაქტორი: მედეა იმერლიშვილი
გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)
მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო
ტელ: +995 032 2 23 37 06

www.emc.org.ge

info@emc.org.ge

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

სარჩევი

ფრაგმენტული შრომის ინსპექტირება -ზედამხედველობის გარეშე დარჩენილი შრომითი უფლებები 1

შესავალი.....3

შრომის უფლებების ინსპექტირება და საერთაშორისო ვალდებულებები4
შრომის ინსპექციის მოდელებისა და საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვა.....7

შრომითი უფლებების ზედამხედველობის არსებული მოდელის შეფასება8
სასამართლო ხელისუფლება.....9
შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტი და შრომითი უფლებების ზედამხედველობა..... 10

შრომითი უფლებები და შრომის უსაფრთხოება, როგორც განუყოფელი ფასეულობები..... 11

დასკვნა 13

რეკომენდაციები:..... 14

შესავალი

ბოლო წლებში ქართულ პოლიტიკურ და მედია დღის წესრიგში თანდათან უფრო პრიორიტეტული ხდება სხვადასხვა სექტორში დასაქმებული პირების შრომით უფლებებსა და შრომითი უსაფრთხოების მიმართულებით არსებულ გამოწვევებზე საუბარი. აღნიშნული საკითხების გააქტიურება, ძირითადად, შრომით პოლიტიკაში შექმნილ კრიზისულ სიტუაციებს უკავშირდება. ასეთი კრიზისის ყველაზე მძიმე მაგალითი კი ბოლო წლების განმავლობაში სამუშაო ადგილზე დაღუპული და დაშავებული დასაქმებულების დიდი რაოდენობა იყო.

2019 წელს, წინა წლებთან შედარებით, შემცირდა სამუშაო ადგილზე დაღუპულთა და დაშავებულთა რაოდენობა,¹ რაც, სავარაუდოდ, „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის² მიღებასა და შრომის უსაფრთხოებაზე ზედამხედველობის მიმართულებით შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტის უფლებამოსილებების გაფართოებას³ უკავშირდება.

2015 წლის შემდეგ სახელმწიფომ შრომის პოლიტიკის, განსაკუთრებით კი შრომის უსაფრთხოების სფეროში მნიშვნელოვანი და აუცილებელი რეფორმები გაატარა. არ შეიძლება, დადებითად არ შეფასდეს თითქმის ათწლიანი შრომითი პოლიტიკის დერეგულაციის შემდეგ, 2015 წელს შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტის ჩამოყალიბება, ხოლო 2018 წელს შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის (2019 წლიდან „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის) მიღება, რომელმაც მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო გააჩინა/შექმნა დასაქმებულთა შრომითი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად. თუმცა ამ ცვლილებების პოზიტიური ხასიათის ხაზგასმის პარალელურად უნდა აღინიშნოს შრომის ინსპექციის ეფექტურ ინსტიტუტად ჩამოყალიბების მიმართულებით გასატარებელი მთელი რიგი რეფორმები.

¹ 2019 წელს საანგარიშო პერიოდში სამუშაო ადგილზე დაღუპა 45 და დაშავდა 168 დასაქმებული. იხ. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის 2019 წელს საქმიანობის ანგარიში გვ. 21; https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID_Geo_a4_1.pdf

² „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4486188?publication=0>

³ EMC, EMC ეხმაურება საქართველოს პარლამენტის მიერ შრომის უსაფრთხოების კანონის მიღებას, 20.02.2019, <https://emc.org.ge/ka/products/emc-ekhmianebs-sakartvelos-parlamentis-mier-shromis-usaftrkheobis-kanonis-mighebas>

მიუხედავად გარკვეული პროგრესისა, ქვეყანაში შრომითი უფლებების მიმართულებით არსებულ გამოწვევებზე ეფექტიანი სახელმწიფო პოლიტიკა დღემდე არ არსებობს. ბოლო წლებში წარმოებული კვლევების თანახმად, მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი ფიქრობს, რომ ქვეყანაში ყველაზე ხშირად შრომითი უფლებები ირღვევა.⁴ მოსახლეობის მოსაზრებით, ყველაზე ხშირია სამუშაო ადგილზე არასათანადო ანაზღაურება (71%), შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევა (64%), სამუშაო საათების ხანგრძლივობის ნორმების დარღვევა (57%), ანაზღაურების დაგვიანება (42%), ანაზღაურებადი შვებულების უფლების დარღვევა (30%), დეკრეტული შვებულების უფლების დარღვევა(15%)⁵.

შრომის ინსპექტირების ქართული მოდელი დღეისათვის ინსტიტუციურად ძირითადად შრომის უსაფრთხოების ზედამხედველობაზეა ორიენტირებული და ყურადღების მიღმა ტოვებს შრომითი პირობების მთელ რიგს, რომელთა დაუცველობაც მძიმედ აისახება დასაქმებულთა მდგომარეობაზე. კანონმდებლობით გაწერილი შრომის უსაფრთხოების ვიწრო, ტექნიკური გაგება, რომელიც ვერ ხედავს შრომის უსაფრთხოების კავშირს ისეთ საკითხებთან, როგორცაა სამუშაო დრო, ზეგანაკვეთური შრომა, ღამით მუშაობა და ა.შ., არაეფექტიანსა და ფრაგმენტულს ხდის შრომის უსაფრთხოების მიმართულებით სახელმწიფოს მიერ გატარებულ ღონისძიებებსაც.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის გარემოება, რომ 2020 წლის აპრილში საქართველოს პარლამენტში წარადგინეს საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც ითვალისწინებს მთელ რიგ მნიშვნელოვან ცვლილებებს შრომის კანონმდებლობაში, მათ შორის - 2021 წლის 1 იანვრიდან შრომის ინსპექტირების საზედამხედველო ფუნქციები გავრცელდება საქართველოს შრომის კანონმდებლობით გარანტირებული ყველა დებულების ზედამხედველობაზე და ინსპექციას ენიჭება შესაბამისი სანქციების უფლებამოსილება.⁶

მითითებული დოკუმენტის მიზანს არ წარმოადგენს ხსენებული საკანონმდებლო პაკეტის შეფასება, არამედ დოკუმენტი დასაქმებულთა საჭიროებების, ქვეყანაში შრომითი უფლებების მიმართულებით არსებული ძირითადი გამოწვევების, საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებებისა და საუკეთესო პრაქტიკის ფონზე შეაფასებს სახელმწიფოში დღეს არსებულ შრომის ინსპექტირების მოდელს. დოკუმენტი ისაუბრებს შრომითი უსაფრთხოებისა და შრომითი უფლებების ურთიერთკავშირზე და მათთვის თანაბარი ყურადღების მინიჭების აუცილებლობაზე ქვეყანაში დასაქმებულთათვის ღირსეული და თანასწორი სამუშაო გარემოს შესაქმნელად. დოკუმენტი ასევე მიმოიხილავს იმ მინიმალურ საერთაშორისო სტანდარტებს, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს ეფექტური შრომის ინსპექცია.

შრომის უფლებების ინსპექტირება და საერთაშორისო ვალდებულებები

საქართველოს არაერთი საერთაშორისო ვალდებულება აქვს დასაქმებულთათვის ღირსეული შრომითი პირობების შექმნის მიმართულებით, მათ შორის, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციების, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების დაცვის საერთაშორისო პაქტისა და ევროპის სოციალური ქარტიის ფარგლებში.

⁴ ასე ფიქრობს გამოკითხულთა 27%. ამ მხრივ, ყველაზე რადიკალური პოზიციით თბილისი გამოირჩევა (36%);

ეისით, ადამიანის უფლებები და მართლსაჯულება საქართველოში საზოგადოების დამოკიდებულბა და ინფორმირებულობა (თბ. 2017), გვ. 7,

http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/7951UNDP_GE_DG_Human_Rights_Survey_2017_geo.pdf

⁵ CRRC, გამოკითხვა პოლიტიკური და სოციალური საკითხების შესახებ, (2018). გვ. 30, <https://osgf.ge/wp-content/uploads/2019/04/CRRC-research.pdf>

⁶ კანონპროექტი: „საქართველოს ორგანიზაციაში „საქართველოს შრომის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, 27 აპრ - 2020 <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20311>

საქართველოში არსებული შრომის ინსპექტირების მოდელის ამ დოკუმენტებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებთან შეუსაბამობას არაერთხელ მოჰყოლია ქვეყნის მიმართ სხვადასხვა საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ორგანიზაციის კრიტიკა. მაგალითად, საქართველოს შესახებ 2018 წელს მომზადებულ დასკვნაში სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტი მიუთითებს, რომ საქართველო არღვევს ევროპის სოციალური ქარტიის მოთხოვნებს, რამდენადაც შრომის ინსპექციის უწყება არ ზედამხედველობს დამსაქმებელთა მიერ ყოველდღიური და ყოველკვირეული სამუშაო დროის მარეგულირებელი ნორმების დაცვას.⁷

ასევე, არაერთი შენიშვნა აქვს შრომის ინსპექტირების შეზღუდული მანდატის გამო ILO-ს ექსპერტთა კომიტეტს, რამდენადაც შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტს არ გააჩნია ზედამხედველობის უფლებამოსილება მთელ რიგ საკითხებზე (მაგ. პროფესიული კავშირის წევრის დისკრიმინაცია, თანაბარი ანაზღაურება და ა.შ). აღნიშნულის უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ILO-ს კონვენციების ფარგლებში ევალება.⁸

შრომის ინსპექტირების კუთხით ყველაზე მნიშვნელოვან საერთაშორისო დოკუმენტებს წარმოადგენს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციები (კონვენცია შრომის ინსპექციის შესახებ 1947 (No. 81)⁹ და მისი 1995 წლის დამატებითი ოქმი¹⁰, კონვენცია შრომის ინსპექციის (სოფლის მეურნეობა) შესახებ 1969 (No.129)¹¹). ისინი სახელმწიფოებისთვის ქმნიან იმ ჩარჩო სტანდარტებს, რომლებსაც დასაქმებულთა უფლებების დასაცავად შრომის ინსპექციები უნდა აკმაყოფილებდნენ. სამწუხაროდ, საქართველო არც ერთი მითითებული კონვენციის, მათ შორის, არც შრომის ინსპექციის შესახებ 1947 (No. 81) ხელმომწერ სახელმწიფოს არ წარმოადგენს,¹² რაც, შესაბამისად, გულისხმობს, რომ მითითებული სტანდარტები საქართველოსთვის ავტომატურად შესასრულებლად სავალდებულო არ არის.

თუმცა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებით, საქართველომ ვალდებულება აიღო, პატივი სცეს, ხელი შეუწყოს საკუთარ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში შრომის ძირითადი სტანდარტები ასახვას იმ ფორმით, როგორც ეს მოცემულია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) კონვენციებში.¹³ ამავე დროს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020 წწ. დღის წესრიგის თანახმად, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) სტანდარტების შესაბამისად, სამუშაო სივრცეში ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების პირობების შრომითი ინსპექციის სისტემის საზედამხედველო ფუნქციების განმსაზღვრელი საკანონმდებლო ჩარჩოს მიღება მოკლევადიან პრიორიტეტად (რომელიც მიღწეულ უნდა იქნას ან მისი შესრულების მხრივ მნიშვნელოვანი პროგრესი უნდა შეიმჩნეოდეს 2018 წლის დასასრულისთვის) განისაზღვრა; შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების შესაბამისად, ეფექტიანი შრომითი ინსპექციის სისტემის შექმნის მიზნით მუშაობის

⁷ European Committee of Social Rights, *Conclusions 2018-Georgia*, (March, 2018) გვ .4, <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2018/def/GEO/2/1/EN>

⁸ მ ა გ . ი ბ . Observation (CEACR) - adopted 2017, published 107th ILC session (2018), https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:3344190

Observation (CEACR) - adopted 2018, published 108th ILC session (2019), https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:3957891

⁹ შ ს ო , კ ო ნ ვ ე ნ ც ი ა შ რ ო მ ი ს ინ ს პ ე კ ტ ი ს შ ე ს ა ხ ე ბ 1947 (No. 81), 19.07.1947, ხ ე ლ მ ი ს ა წ ვ დ ო მ ი ა : https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312226:NO

¹⁰ შ ს ო , შ რ ო მ ი ს ინ ს პ ე კ ტ ი ს შ ე ს ა ხ ე ბ 1947 (No. 81) კ ო ნ ვ ე ნ ც ი ს 1995 წ ლ ს და მ ა ტ ე ბ ი თ ო ო ქ მ ი , 22.06.1995, ხ ე ლ მ ი ს ა წ ვ დ ო მ ი ა : https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312334:NO

¹¹ შ ს ო , კ ო ნ ვ ე ნ ც ი ა შ რ ო მ ი ს ინ ს პ ე კ ტ ი ს (ს ო ფ ლ ს მე უ რ ნ ე ო ბ ა) შ ე ს ა ხ ე ბ 1969 (No.129) 25.06.1969; ხ ე ლ მ ი ს ა წ ვ დ ო მ ი ა : https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312274:NO

¹² ა ღ ს ა ნ ი შ ნ ა ვ ი ა , რომ შრომის ინსპექციის შესახებ 1947 (No. 81) კონვენცია რატიფიცირებულია 148 სახელმწიფოს მიერ, რომელთა შორის, სამწუხაროდ, საქართველო არ არის. ი . ბ . კ ო ნ ვ ე ნ ც ი ს მ ო ნ ა წ ი ლ უ ს ა ხ ე ლ მ წ ი ფ ო თ ა ჩ ა მ ო ნ ა თ ვ ა ლ ; შ რ ო მ ი ს ს ა ე რ თ ა შ ო რ ი ს ო ო რ გ ა ნ ი ზ ა ც ი ს ვ ე ბ გ ვ ე რ დ , ხ ე ლ მ ი ს ა წ ვ დ ო მ ი ა : https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312226:NO

¹³ ა ს ო ც ი რ ე ბ ის შ ე ს ა ხ ე ბ შ ე თ ა ნ ხ მ ე ბ ა ე რ თ ი მ ხ რ ი ვ , ს ა ქ ა რ თ ვ ე ლ ს ა და მეორე მხრივ , ე ვ რ ო კ ა ვ შ ი რ ს ა და ე ვ რ ო პ ის ა ტ ო მ უ რ ი ე ნ ე რ გ ი ს გა ე რ თ ი ა ნ ე ბ ა ს და მ ა თ წ ე ვ რ ს ა ხ ე ლ მ წ ი ფ ო ე ბ ს შ ო რ ი ს , 27.06.2014; 229-ე მ უ ხ ლ ს მე -2 კ უ ნ ქ ტ ი ; ხ ე ლ მ ი ს ა წ ვ დ ო მ ი ა : <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

გაგრძელება, რათა ნებისმიერი სახის შრომის პირობებისა და შრომითი ურთიერთობების ინსპექტირება შესაბამისი კომპეტენციითა და შესაძლებლობებით განხორციელდეს, განსაზღვრულია როგორც საშუალოვადიანი პრიორიტეტი (რომელიც მიღწეულ უნდა იქნას ან შესრულების მხრივ მნიშვნელოვანი პროგრესი უნდა შეიმჩნეოდეს 2020 წლის დასასრულისთვის).¹⁴

საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულება აქვს ILO-ს მთელი რიგი სტანდარტების აღსრულებაზე/რატიფიცირებაზე საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) ფარგლებში.¹⁵ დასაქმებულთათვის საერთაშორისოდ აღიარებული უფლებებისთვის ეფექტიანი ნაბიჯების გადადგმის/ქმედების ვალდებულება აქვს საქართველოს აშშ-სთან არსებული პრეფერენციების გენერალიზებული სისტემის (Generalized System of Preferences (GSP)) ფარგლებში.¹⁶

შესაბამისად, იმის მიუხედავად, რომ საქართველოს მიერ არ მომხდარა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის შესაბამისი კონვენციების რატიფიცირება და სახელმწიფოს არ გააჩნია პირდაპირი ვალდებულება, ადასრულოს ამ კონვენციებით გაწერილი სტანდარტები, საერთაშორისო ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებებიდან გამომდინარე, შრომის ინსპექტირებასთან მიმართებით არსებული ILO-ს სტანდარტები სახელმწიფოსთვის ირიბი სახით სავალდებულო ძალას იძენს.

ILO-ს ზემოთ განხილულ კონვენციებზე დაფუძნებით, შეგვიძლია, გამოვყოთ მანდატთან დაკავშირებული ის მინიმალური მახასიათებლები, რომლებსაც შრომის ინსპექციის ორგანოები უნდა აკმაყოფილებდნენ, იმისთვის, რომ შეძლონ დასაქმებულთა უფლებების ეფექტიანად დაცვა. 81-ე და 129-ე კონვენციების მიხედვით, შრომის ინსპექციას უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება, უზრუნველყოს შრომის პირობების დაცვა სამუშაო ადგილზე (როგორცაა: სამუშაო დრო, ანაზღაურება, უსაფრთხოება, ჯანმრთელობა და კეთილდღეობა, ბავშვთა და ახალგაზრდა ადამიანების დასაქმება, სხვა რელევანტური საკითხები); ინფორმაცია მიაწოდოს შესაბამის ორგანოებს იმ ხარვეზებისა და დარღვევების შესახებ, რომლებიც კონვენციებით არ არის რეგულირებული; გააცნოს დასაქმებულებსა და დამსაქმებლებს არსებული რეგულაციები; ინსპექციას უნდა ჰქონდეს ადეკვატური და ეფექტური სანქციების გამოყენების უფლებამოსილება და სხვა.¹⁷

აღნიშნული, თავის მხრივ, არ არის ამომწურავი ჩამონათვალი, არამედ ადგენს შრომის ინსპექციის იმ მინიმალურ მანდატს, რომელიც კონვენციის მონაწილე ყველა სახელმწიფომ უნდა დანერგოს. შესაბამისად, დაშვებულია დადგენილი ძირითადი მანდატის გაფართოების შესაძლებლობა იმ პირობით, რომ სფეროების ამგვარი ზრდა არ გახდება ინსპექტორთა საქმიანობის, მათი პირველადი ფუნქციების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულების მიზეზი.¹⁸

¹⁴ ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020 წწ. დღის წესრიგი, პროფესიული კავშირების უფლებები და ძირითადი შრომითი სტანდარტები; <https://mfa.gov.ge/%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9E%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/Association-Agreement.aspx>

¹⁵ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA), მუხლი 229, http://www.dcfra.gov.ge/public/filemanager/agreement/sustainable_development/%E1%83%A1%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98%20%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%98.pdf

¹⁶ Sophia Lin and Rutuja Po, The Use of U.S. Generalized System of Preferences to Promote Labor Rights for All, ICAR, P.4 (2017) https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/5a723ff1ec212d3d586635d9/1517436916673/ICAR+GSP+Report+FINAL.pdf?fbclid=IwAR3Bmm_8PTHFMzbHPgdGjLiAUUV8YlpvL8mhFh1LK5QBB2-91UdV1ORSg0DI

¹⁷ ILO, Labour Inspection: What it is and What it Does, (ბოლო წვედომი 01.06.2020) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_141403.pdf

¹⁸ EMC, შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, (2017) გვ. 114-115

შრომის ინსპექციის მოდელებისა და საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვა

საერთაშორისო გამოცდილება შრომის ინსპექტირების მოდელებთან, მათ მანდატსა და კომპეტენციებთან არაეთვაროვანია, თუმცა სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული შრომის ინსპექტირების ჩარჩოები უმეტეს შემთხვევაში მოიცავს ILO-ს კონვენციებით განსაზღვრულ მინიმალურ საკითხებზე ზედამხედველობის მანდატს.

ILO-ს კონვენციებსა და მის საფუძველზე გაცემულ რეკომენდაციებზე დაყრდნობით, სხვადასხვა ქვეყნის შრომის ინსპექციას აქვს ეფექტიანი ზედამხედველობის შესაძლებლობა ისეთ საკითხებთან მიმართებით, როგორცაა სამუშაო დრო, ანაზღაურება, უსაფრთხოება, ჯანმრთელობა და კეთილდღეობა, ბავშვთა და ახალგაზრდა ადამიანების დასაქმება, სხვა რელევანტური საკითხები, დასვენების დღეები და ქალთა დასაქმება, ორგანიზებისა და კოლექტიურ მოლაპარაკებებში მონაწილეობის უფლება, ხელშეკრულების შეწყვეტის პირობები და სოციალური უსაფრთხოება.¹⁹ ბოლო წლების განმავლობაში სახელმწიფოები ასევე აქტიურად ავრცელებენ შრომის ინსპექციის მანდატს თანასწორობისა და ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის მიმართულებით.²⁰

საერთაშორისო გამოცდილების თანახმად, მანდატების მიმართულებით, ძირითადად, ორი კატეგორიის შრომის ინსპექცია გვხვდება - „ზოგადი“ მანდატის მქონე ინსპექცია, რომლის კომპეტენცია მოიცავს ზედამხედველობას შრომითი პირობებისა და დასაქმების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მთელ სპექტრზე, და „სპეციალური“ მანდატის მქონე ინსპექცია, რომლის მანდატი ვიწრო ფოკუსით, ძირითადად, შრომით უსაფრთხოებაზე ზედამხედველობით არის შემოფარგლული.²¹

მაგალითად, დანიის, გერმანიისა და დიდი ბრიტანეთის შრომის ინსპექციები ფოკუსირებულნი არიან მხოლოდ შრომითი უსაფრთხოების ზედამხედველობაზე, თუმცა ამ შემთხვევებში შრომითი უსაფრთხოების კონცეფცია ფარავს მთელ რიგ შრომით პირობებს, მაგალითად, სამუშაო დროს, ორსული ქალის სამუშაო პირობებს და ა.შ. ამის გარდა, ინსპექტირების აღნიშნულ მოდელში შრომის ინსპექციის მიღმა არსებობენ სხვა ორგანოები, რომლებიც ზედამხედველობას უწევენ დამსაქმებელთა მხრიდან შრომითი ვალდებულებების შესრულებას.²²

რაც შეეხება ინსპექტირების მეორე, „ზოგად“ კატეგორიას, ევროპის ქვეყნებში გვხვდება ორი მოდელი. ქვეყნების ნაწილს (ბელგიას, ჩეხეთს, საბერძნეთს, იტალიასა და რუმინეთს) შრომის ინსპექტირების ერთი ორგანო აქვთ თუმცა სტრუქტურულად გამოყოფილნი არიან ინსპექტორები, რომლებიც ამოწმებენ შრომით უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებს და ინსპექტორები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან შრომით უსაფრთხოებაზე. ამ მოდელის ძირითადი გამოწვევა ინსპექტორებს შორის სათანადო კოორდინაციის უზრუნველყოფაა.²³

ევროპული ქვეყნების ნაწილს (საფრანგეთს, უნგრეთს, პოლონეთსა და ესპანეთს) მსგავსი დაყოფა არ გააჩნიათ და ინსპექტორები პასუხისმგებლები არიან უფლებათა მთელი სპექტრის ზედამხედველობაზე. მითითებული მოდელის მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს ინსპექციის

¹⁹ILO-International Labour Conference 95th Session, 2006, Report III (Part 1B), #45
[https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2006\)1B.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2006)1B.pdf)

²⁰ იქვე .

²¹EPSU, A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries (2012),
https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPSU_Final_report_on_Labour_Inspection_Services.pdf

²² იქვე .

²³ იქვე .

სამუშაო პროცესის სათანადო დაგეგმვა, პრიორიტეტების დასახვა და მნიშვნელოვანი საკითხების უყურადღებოდ დატოვების რისკი.²⁴

ასევე საინტერესოა საქართველოს მსგავსი კონტექსტის მქონე ქვეყნების გამოცდილება შრომის ინსპექციასთან დაკავშირებით. მაგალითად, უკრაინაში, ინსპექტორები ზედამხედველობას უწევენ კანონმდებლობის აღსრულებაზე დასაქმების, შრომითი უფლებების დაცვის, შშმ პირთა დასაქმებისა და მძიმე და მავნე სამუშაო ადგილებზე დასაქმებულთა ანაზღაურებას. მითითებული ზედამხედველობის აღსასრულებლად ინსპექტორები აღჭურვილი არიან სანქციის სახით ადმინისტრაციული ჯარიმის გამოყენების უფლებამოსილებით.²⁵ ასევე შრომითი უფლებების მთელ სპექტრზე ვრცელდება ყაზახეთის შრომის ინსპექციის უფლებამოსილება. ინსპექციის ფუნქციას წარმოადგენს კანონმდებლობით შრომით სამართლებრივ ურთიერთობებში არსებული ნებისმიერი პირობის შესრულების კონტროლი.²⁶

აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში შრომის ინსპექციები ასევე მონაწილეობენ დასაქმებულთა ინდივიდუალური ან კოლექტიური გათავისუფლების პროცესში დამსაქმებლის მხრიდან წინასწარი თანხმობის მოპოვების, გადაწყვეტილების მიღებამდე შრომის ინსპექციასთან კონსულტაციის გავლის (მაგ. საფრანგეთი)²⁷ ან/და გათავისუფლების გადაწყვეტილების ინსპექციისთვის გაზიარების/გაფრთხილების გზით (ჩილე, ლუქსემბურგი,²⁸ საბერძნეთი²⁹). ასევე, ზოგიერთ ქვეყანაში დასაქმებულებსა და პროფესიულ გაერთიანებებს უფლებამოსილება აქვთ, საჩივრით მიმართონ შრომის ინსპექციას, გათავისუფლების კანონიერების შესამოწმებლად (მაგ. პორტუგალია³⁰, ჩილე³¹).

მითითებული მიმოხილვა კიდევ ერთხელ წარმოაჩენს სხვადასხვა ქვეყანაში შრომის ინსპექტირების მოდელებისა და დასაქმებულთა ინტერესების დასაცავად კომპეტენციების მრავალფეროვნებას, თუმცა კანონმდებლობით გათვალისწინებული კომპეტენციები არ უნდა ავიწროებდეს ILO-ს კონვენციებით გათვალისწინებულ საკითხებს, კერძოდ კი, შრომის ინსპექციები, მინიმუმ, აღჭურვილნი უნდა იყვნენ სამუშაო დროის, ანაზღაურების, უსაფრთხოების, ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის, ბავშვთა და ახალგაზრდა ადამიანების დასაქმების, დასვენების დღეებისა და ქალთა დასაქმების, ორგანიზებისა და კოლექტიურ მოლაპარაკებებში მონაწილეობის უფლების, ხელშეკრულების შეწყვეტის პირობებისა და სოციალური უსაფრთხოების ზედამხედველობით.

შრომითი უფლებების ზედამხედველობის არსებული მოდელის შეფასება

საქართველოს შრომის კოდექსი წარმოადგენს იმ ძირითად დოკუმენტს, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყანაში შრომითი უფლებების საკანონმდებლო ჩარჩოს და ქმნის ამ მიმართულებით შრომითი ურთიერთობის მონაწილეთათვის სავალდებულო მინიმალურ სტანდარტებს. ამ სტანდარტების სავალდებულო ხასიათის მიუხედავად, შრომითი უფლებების ეფექტიანად დაცვა ვერ მოხერხდება მხოლოდ შრომითი უფლებების მატერიალური ჩარჩოს განსაზღვრით. პარალელურად, ასევე

²⁴ იქვე .

²⁵ ILO, Labour inspection country profiles -Ukraine, (ბოლო ვიზიტი , 01.06.2020) https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_209371/lang-en/index.htm

²⁶ ILO, Labour inspection country profiles -Kazakhstan ბოლო ვიზიტი , 01.06.2020) https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_156049/lang-en/index.htm

²⁷ OECD, Employment policies and data-France, (ბოლო ვიზიტი , 01.06.2020) <http://www.oecd.org/els/emp/France.pdf>

²⁸ OECD, Employment policies and data-Luxembourg, (ბოლო ვიზიტი , 01.06.2020) <http://www.oecd.org/els/emp/Luxembourg.pdf>

²⁹ OECD, Employment policies and data-Greece, (ბოლო ვიზიტი , 01.06.2020) <http://www.oecd.org/els/emp/Greece.pdf>

³⁰ OECD, Employment policies and data-Portugal, (ბოლო ვიზიტი , 01.06.2020), <http://www.oecd.org/els/emp/Portugal.pdf>

³¹ OECD, Employment policies and data-Chile, (ბოლო ვიზიტი , 01.06.2020) <http://www.oecd.org/els/emp/Chile.pdf>

აუცილებელია ამ უფლებების პრაქტიკაში აღსრულების/ზედამხედველობის მექანიზმის ჩამოყალიბება, რომელიც დასაქმებულებს მისცემს რეალურ შესაძლებლობას, პრაქტიკაში დაიცვან თავიანთი შრომითი უფლებები. სამწუხაროდ, დღესდღეობით საქართველოში დასაქმებულებისთვის არ არსებობს ასეთი უფლებრივი დაცვის ეფექტიანი მექანიზმი, გარდა დამსაქმებლის წინააღმდეგ სასამართლოში დავის წარმოებისა.

შრომითი უფლებების შემდგომი რეგულირებისა და დამოუკიდებელი და ქმედითი შრომის ინსპექციის აუცილებლობაზე არაერთხელ უსაუბრია საქართველოს სახალხო დამცველსაც.³² შრომის ინსპექციის არსებული მოდელის არაეფექტიანობასა და შეზღუდული მანდატის ნეგატიურ გავლენაზე საუბარი სახელმწიფო აუდიტის 2017 წლის ანგარიშშიც. აუდიტის სამსახური მიუთითებს არსებული მოდელის რამდენიმე უარყოფით ასპექტზე. კერძოდ კი, შრომითი უფლებების დაცვის ძირითადი მექანიზმის ამ ფორმატში არსებობა უარყოფითად აისახება ქვეყანაში დასაქმებულთა შრომითი უფლებების რეალიზების ხარისხზე. აღნიშნული ცვლილებების განუხორციელებლობა ასევე აფერხებს სახელმწიფოს მიერ ევროკავშირის წინაშე ნაკისრი ვალდებულებების დროულად და სათანადოდ შესრულებას. ამასთანავე, იქიდან გამომდინარე, რომ შრომითი ურთიერთობების ეტაპზე შრომის ინსპექცია არ წარმოადგენს დასაქმებულებისთვის შრომითი უფლების დაცვის ქმედით მექანიზმს. დავის მოგვარების ძირითადი საშუალებაა სასამართლო, რომელიც ხანგრძლივ პროცესებსა და დამატებით ხარჯთან არის დაკავშირებული. აღნიშნული კიდევ უფრო ზრდის შრომის ინსპექციის ნაკლოვანებების ნეგატიურ ეფექტებს.³³

სასამართლო ხელისუფლება

დღეის მდგომარეობით, შრომის უსაფრთხოებისგან განსხვავებით, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს წარმომადგენელი არც ერთი ორგანო არ მიმართავს ზედამხედველობას შრომის კოდექსით განსაზღვრული უფლებების აღსრულებაზე. შრომით უფლებების პრაქტიკაში აღსრულების უფლებამოსილება ამ ეტაპზე მთლიანად სასამართლო ხელისუფლებაზეა მინდობილი, რაც, თავის მხრივ, გულისხმობს, რომ სახელმწიფო შრომითი უფლებების დასაცავად მხოლოდ კრიზისულ სიტუაციაში, უკვე წარმოშობილი დავის ფარგლებში ერევა და მას არ გააჩნია ამ კრიზისების პრევენციის ან სასამართლოს გარეთ მართვის ეფექტიანი მექანიზმი.

შრომითი ურთიერთობა იერარქიული ურთიერთობაა. ამ მოცემულობის გათვალისწინებით, იმ შემთხვევაში, თუ უფლება მიმდინარე შრომითი ურთიერთობის ფარგლებში ირღვევა, დასაქმებულს უმეტეს შემთხვევაში არ გააჩნია რეალური თავისუფლება, სასამართლოში დავის დაწყების გზით დაიცვას შრომის კოდექსით მისთვის მინიჭებული უფლებები, რამდენადაც კონკრეტულ უფლებაზე სასამართლო დავის დაწყებამ შესაძლებელია საბოლოოდ ის დასაქმების ადგილისა და არსებობისთვის აუცილებელი შემოსავლის გარეშე დატოვოს.

ასევე, ხაზი უნდა გაესვას, სასამართლოში დავის წარმოებასთან დაკავშირებულ ხარჯს, რომელიც დასაქმებულთა დიდი ნაწილისთვის მნიშვნელოვან ტვირთს წარმოადგენს. ეს პრობლემა კიდევ უფრო მნიშვნელოვნად წარმოჩინდება იმ შემთხვევაში, როდესაც სავარაუდოდ დარღვეული უფლება არამონეტარული ხასიათისაა, შესაბამისად, დასაქმებულს დავის წარმოებისთვის გამოხატული ფინანსური ინტერესი არ გააჩნია (მაგ. უფლება შვებულებაზე, შრომითი პირობები და ა.შ)

დასაქმებულებისთვის ასევე მნიშვნელოვან დაბრკოლებას წარმოადგენს, სასამართლოს გადატვირთულობიდან გამომდინარე, დავის განხილვის ხანგრძლივობა, რომელიც რამდენიმე წელი შეიძლება გაგრძელდეს.

³² საქართველოს სახალხო დამცველი (2018). ეროვნული საბაზის ოკუპაცია ბიზნესისა და ადმიანის უფლებების შესახებ. <https://drive.google.com/file/d/1ilujQ6bN40WrIBJFukQx3wv326StellI/view>

³³ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, (2017) გვ.32 <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2017/dasaqmebulta-shromiti-uflebebis-dacvis-meqanizmebi.pdf>

ამას გარდა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიუთითებს შრომით უფლებებზე საზედამხედველო ფუნქციის არარსებობის გამო, სასამართლო გადატვირთულობაზე.³⁴ მითითებულ პრობლემას კიდევ უფრო ამძიმებს დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული ინსტრუმენტების, მაგალითად შრომითი მედიაციის შედეგების აღსრულებასთან დაკავშირებული გამოწვევები, რომელიც არაეფექტურად აქცევს აღნიშნულ მექანიზმსაც.³⁵ ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ხშირ შემთხვევაში დასაქმებულები მიმდინარე შრომითი ურთიერთობის ფარგლებში დარღვეული შრომითი უფლებების დასაცავად სასამართლო დავის დაწყებას დუმილს ამჯობინებენ, სანამ არსებული დარღვევები დასაქმებულისთვის უკიდურეს კრიზისად არ გარდაიქმნება.

მითითებული გარემოებები კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შრომით უფლებებზე საზედამხედველო რგოლის გაჩენის აუცილებლობას დასაქმებულთათვის ღირსეული შრომითი პირობების შესაქმნელად.

შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტი და შრომითი უფლებების ზედამხედველობა

შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის ამჟამინდელ საზედამხედველო საქმიანობას სამი ძირითადი მიმართულება აქვს. პირველი ორი მიმართულებაა: სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოების ზედამხედველობა³⁶ და იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციისა და მათზე რეაგირების მიზნით სახელმწიფო ზედამხედველობა³⁷. რაც შეეხება მესამე კატეგორიას ეს არის შრომითი უფლებების ზედამხედველობა, რომელიც, ფაქტობრივად, სანქციების უფლების არ ქონის გამო, შრომითი ინსპექციის ილუზორულ მანდატს წარმოადგენს, რამდენადაც დეპარტამენტს, რეალურად, არანაირი ეფექტური მექანიზმი არ გააჩნია, დაიცვას დასაქმებულთა შრომითი უფლებები.

კერძოდ კი, საქართველოს მთავრობა ყოველწლიურად ამტკიცებს შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამას, რომლის ფარგლებშიც ერთ-ერთ მიმართულებად შრომით უფლებებზე ზედამხედველობაა განსაზღვრული. თუმცა ინსპექციის სხვა მანდატებისგან განსხვავებით, დეპარტამენტს ზედამხედველობის უფლებამოსილება არ გააჩნია, დამსაქმებლის თანხმობის გარეშე,³⁸ ხოლო დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში მხოლოდ არასავალდებულო რეკომენდაციის გაცემა შეუძლია, აღნიშნული კი თავისთავად ვერ შეფასდება რეალურ საზედამხედველო საქმიანობად.

ის, რომ არსებული მოდელი სრულიად არაეფექტიანია დარღვეული შრომითი უფლებების აღსადგენად, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ დამსაქმებელი თანხმობას აცხადებს ინსპექტირებაზე, სრულიად ნათლად იკვეთება თავად შრომითი ინსპექტირების დეპარტამენტის წლიური ანგარიშიდან.

ანგარიშის თანახმად, „შრომის პირობების ინსპექტირების 2019 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 31 დეკემბრის N682 დადგენილების საფუძველზე, 19 კომპანიის 107 ობიექტი შემოწმდა შრომითი უფლებების მიმართულებით.

ინსპექტირების შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი სახის შრომითი უფლებების დარღვევები:

- არ არის დადებული ხელშეკრულება დასაქმებულთან - 2%;

³⁴ იქვე.

³⁵ EMC, შრომითი მედიაციის სამართლებრივი და სოციოლოგიური კვლევა (2019), https://emc.org.ge/ka/products/shromiti-mediatsiis-samartlebrivi-da-sotsiologiuri-kvleva?fbclid=IwAR1vHNPCpmfYHk1iL2kNf4KdjLiLZ_71cKK8iNyt97SC3J6if-q0_Kn7vuw

³⁶ აღნიშნული მანდატი არსებითად დეფუნქციონირებს „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის.

³⁷ აღნიშნული მანდატი არსებითად დეფუნქციონირებს საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 7 მარტის N112 დადგენილება.

³⁸ შრომის პირობების ინსპექტირების 2020 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N682 დადგენილება, მუხლი 2(2), <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4762946?publication=0>

- ხელშეკრულების შეწყვეტის წესი დარღვეული აქვს - 3%;
- ხელფასი გაუცემელი აქვს - 2%;
- უკანონოდ გათავისუფლება დაფიქსირდა - 2%;
- ხელშეკრულების შინაარსს არ იცნობს - 18%;
- არ იცნობს შინაგანაწესს - 8%;
- ზეგანაკვეთურს არ უნაზღაურებს - 14%;
- უქმე დღეებში ნამუშევარი, როგორც ზეგანაკვეთური არ უნაზღაურდება - 14%;
- 3 თვეზე მეტი პერიოდის მუშაობის პერიოდი ხელშეკრულებით არ აქვს გაფორმებული - 2%;
- ხელშეკრულების შინაარსი არ იცის დასაქმებულთა - 5%;
- გამოსაცდელი ვადის აუნაზღაურებლობა - 3%;
- შეუსაბამობა არსებულ სამუშაოსა და ხელშეკრულებით გათვალისწინებულს შორის - 9%;
- შვებულების აღების წესის დარღვევა - 8%;
- ხელშეკრულების შეუსაბამო ანაზღაურება - 2%;
- შესვენებისა და დასვენების დღეების გაუთვალისწინებლობა ხელშეკრულებაში - 8%;
- ხელშეკრულების შეწყვეტისას კომპენსაციის გაცემის წესის დარღვევა - 3%;
- საავადმყოფო ფურცელზე ყოფნის პერიოდის აუნაზღაურებლობა - 3%.

აღნიშნული დარღვევების გამოსასწორებლად თითოეულ შემოწმებულ კომპანიაზე გაიცა შესაბამისი სარეკომენდაციო ხასიათის მითითება, თუმცა მათგან რეკომენდაციის საფუძველზე მხოლოდ ერთმა დამსაქმებელმა, გასცა სახელფასო დავალიანება.³⁹

ერთმნიშვნელოვანია, რომ არსებული მოდელით დასაქმებულთა ინტერესების დაცვა და შრომით უფლებებზე ზედამხედველობა ვერ ხორციელდება, შესაბამისად, აუცილებელია შრომის ინსპექციის მანდატის დაუყოვნებლივ გაძლიერება შრომითი უფლებების მიმართულებით, მისთვის ეფექტური ზედამხედველობისთვის აუცილებელი უფლებამოსილების მინიჭებით, რომელიც თანხვედრაში იქნება ქვეყანაში შრომითი უფლებების დაცვის მიმართულებით არსებულ საჭიროებებსა და ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებებთან.

აღსანიშნავია, რომ გარდა იმისა, რომ ინსპექტირების არსებული ჩარჩოს გათვალისწინებით სახელმწიფოსთვის შრომით უფლებებზე ზედამხედველობა არაპრიორიტეტულად შეიძლება შეფასდეს, მსგავსი პოლიტიკით სახელმწიფო ასევე ფრაგმენტულად ეწევა შრომითი უსაფრთხოების ზედამხედველობასაც, რომელიც, ერთი შეხედვით, სახელმწიფო შრომითი პოლიტიკის პრიორიტეტს წარმოადგენს.

შრომითი უფლებები და შრომის უსაფრთხოება, როგორც განუყოფელი ფასეულობები

ქართული კანონმდებლობა შრომის უსაფრთხოებას განმარტავს, როგორც დასაქმებულისა და სამუშაო სივრცეში მყოფი სხვა პირის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და ფუნქციური შესაძლებლობების სამუშაოს უარყოფითი ასპექტებისაგან დაცვის სისტემას, რომელიც ჯანსაღი და უსაფრთხო საქმიანობის პირობებს ქმნის და მოიცავს სამართლებრივ, სოციალურ-ეკონომიკურ, ორგანიზაციულ-ტექნიკურ, სანიტარიულ-ჰიგიენურ, სამკურნალო-პროფილაქტიკურ, სარეაბილიტაციო და სხვა ღონისძიებებს.⁴⁰ შესაბამისად, სახეზე გვაქვს, შრომის უსაფრთხოების ღირებულება, რომელიც შრომის უსაფრთხოების სფეროს არ უქვემდებარებს სამუშაო დროს, დამის შრომას, სამუშაო გეგმას და სხვა მნიშვნელოვან ფაქტორებს, რომლებიც არსებით გავლენას ახდენს შრომის უსაფრთხოებაზე.

შრომის ინსპექტირების საერთაშორისო პრინციპები ინსპექციის მანდატის ხელოვნურ დავიწროებას/ფრაგმენტაციას მხოლოდ ტექნიკური უსაფრთხოების ზედამხედველობაზე არ იცნობს და შრომის ინსპექციის მანდატში მოიაზრებს შრომითი უფლებების მთელ სპექტრს. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია შრომით უფლებებსა და შრომით უსაფრთხოებას

³⁹ შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის 2019 წლის საქმიანობის ანგარიში გვ. 19; https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID_Geo_a4_1.pdf

⁴⁰ შრომის უსაფრთხოების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-3 მუხლს „ვ“ ქვეპუნქტი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4486188?publication=0>

განსხვავებული შრომითი ინსპექტირების მოდელს არ უქვემდებარებს და მათ თანაბარი დაცვის ღირებულებებად აღიქვამს.

ILO-ს კონვენციები N81 და N129 განსაზღვრავს შრომის ინსპექციის მინიმალურ უფლებამოსილებას, მიიღოს საჭირო ზომები სამუშაო მეთოდებში არსებული იმ ნებისმიერი ხარვეზის აღმოსაფხვრელად, რომელიც გონივრულად შეიძლება რისკის შემცველი იყოს დასაქმებულთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისთვის.⁴¹ თუმცა, სამწუხაროდ, შრომის ინსპექტირების ქართული საკანონმდებლო ჩარჩო მნიშვნელოვნად ავიწროებს ამ სტანდარტს და შრომითი უსაფრთხოების მხოლოდ ტექნიკურ ასპექტს ამოწმებს, რომელიც დაცლილია შრომის უსაფრთხოების სფეროში ზოგადი პრევენციული თვალთახედვისგან.

შრომითი უფლებებისა და შრომის უსაფრთხოების ურთიერთგადაჯაჭვულობის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითია დასაქმებულთა სამუშაო დრო. ILO-ს გლობალური კომისიის 2019 წლის ანგარიში, შრომის მომავალზე, ხაზს უსვამს შრომითი უფლებების, შრომითი უსაფრთხოებისა და სხვა უფლებრივი კატეგორიების ურთიერთგადაჯაჭვულობას. ანგარიშის თანახმად, ჭარბი სამუშაო დროს შეზღუდვა შეამცირებს შრომითი უსაფრთხოების ინციდენტებსა და შრომასთან დაკავშირებულ ფსიქოსოციალურ რისკს.⁴²

არაერთი კვლევა მიუთითებს დღისა და კვირის განმავლობაში სამუშაო დროის, ცვლაში მუშაობისა და ღამის სამუშაოს კავშირზე სამუშაო სივრცეში უსაფრთხოების რისკსა და სხვადასხვა ქრონიკულ დაავადებასთან.⁴³ ერთ-ერთი ასეთი კვლევის თანახმად, კვირაში 40-დან 65 საათამდე მუშაობის შემთხვევაში, პროფესიული დაავადებებისა და სამუშაო ინციდენტების რისკი ორმაგდება.⁴⁴ სამუშაო რისკი პროპორციულად იზრდება სამუშაო საათების შესაბამისად. სამუშაო ადგილზე ინციდენტების რისკი ორმაგდება სამუშაო დღის მე-8 საათსა და მე-12 საათს შორის.⁴⁵

აღნიშნული კარგად ჩანს ქართულ კონტექსტშიც. ამ მხრივ, განსაკუთრებით მძიმე ვითარებაა მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაო ადგილებზე, სადაც შრომითი უფლებების დაუცველობამ შეიძლება, პირდაპირი მნიშვნელობით, დასაქმებულის სიცოცხლე ან ჯანმრთელობა შეიწიროს. შემამფოთებელია ის ისტორიები, რომლებსაც, მაგალითად, ჭიათურელი მადაროელები ჰყვებიან, სამუშაო რეჟიმისა და შრომითი უსაფრთხოების ურთიერთკავშირზე.⁴⁶ მადაროელები მიუთითებენ დაღლილობის შედეგად გამოწვეულ არაერთ ჯანმრთელობის დაზიანების ინციდენტზე.⁴⁷ ისინი ასევე მიუთითებენ სამუშაო დროის ნორმირების პირობებში ინციდენტების პრევენციის შესაძლებლობაზე.⁴⁸

შრომითი უსაფრთხოების პერსპექტივის მიღმა, ზეგანაკვეთური ან/და არანორმირებული სამუშაო დრო მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს დასაქმებულთა პროდუქტიულობაზე, მათ პირად და ოჯახურ ცხოვრებასა და ჯანმრთელობაზე.⁴⁹ ზუსტად აღნიშნული მომეტებული რისკის გათვალისწინებით ILO-ს არაერთი კონვენცია არეგულირებს სამუშაო დროისა და დასვენების სხვადასხვა ასპექტს და სახელმწიფოებისთვის ამ სფეროში მინიმალურ სტანდარტებს განსაზღვრავს.⁵⁰ აღსანიშნავია, რომ საქართველოს არც ერთი აღნიშნული კონვენცია რატიფიცირებული არ აქვს.⁵¹

⁴¹ Arti. 13(1) , ILO, C081 - Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081

Art. 18(1), ILO, C129 - Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C129

⁴²Global Commission on the Future of Work, Work for a brighter future, (2019),

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf გვ .29

⁴³Philip Tucker, Simon Folkard, Working Time, Health and Safety: a Research Synthesis Paper, ILO, Series No. 31

(2012) გვ .13 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_181673.pdf

⁴⁴Dominique Anxo, Mattias Karlsson, Overtime work: A review of literature and initial empirical analysis, ILO, Series No. 104

(2019), გვ .12 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_663072.pdf

⁴⁵ იქვე .

⁴⁶ https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/georgia0819_web.pdf გვ .33

⁴⁷ იქვე .

⁴⁸ იქვე .

⁴⁹ Harrington JMHealth effects of shift work and extended hours of workOccupational and Environmental Medicine 2001;

68-72. <https://oem.bmj.com/content/oemed/58/1/68.full.pdf>

⁵⁰მ ა გ . ი ბ . Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1);

ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში ILO-ს სტანდარტებთან დაახლოების ვალდებულების მიღმა საქართველო ასევე ვალდებულია, უზრუნველყოს ქართული კანონმდებლობის ჰარმონიზება შრომით უფლებებთან დაკავშირებულ ევროკავშირის მთელ რიგ დირექტივებთან. მათ შორის, საქართველომ შრომის კოდექსში უნდა ასახოს ევროკავშირის სამუშაო დროის დირექტივით გათვალისწინებული სტანდარტები, რომელიც არეგულირებს სამუშაო დროს, ღამით მუშაობას, ზეგანაკვეთურ შრომას, ცვლაში მუშაობას და ა.შ.⁵²

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გარდა იმისა, რომ შრომის ინსპექციის შეზღუდული მანდატი შრომის უსაფრთხოების სრულად დაცვას უშლის ხელს, იმ პირობებშიც კი, თუ მოხდება ინსპექციის მანდატის გაფართოება და მისი შრომითი უფლებების ზედამხედველობაზე გავრცელება, აღნიშნულის პარალელურად თუ შრომის კოდექსის ხარვეზები არ აღმოიფხვრა და საერთაშორისო სტანდარტები არ დაინერგა, მსგავსი რეფორმა ვერ ჩაითვლება სრულყოფილად. სწორედ ამიტომ, აუცილებელია, შრომითი პირობები და შრომითი უსაფრთხოება აღქმული იყოს როგორც, ურთიერთდამოკიდებული და განუყოფელი ფასეულობები, რომლებიც საჭიროებს სახელმწიფოსგან თანაბარ დაცვას.

დასკვნა

საერთაშორისო სტანდარტებისა და უცხო ქვეყნების საუკეთესო გამოცდილების შუქზე შრომის ინსპექტირების არსებული მოდელის შეფასება ნათელს ხდის, რომ აღნიშნული მოდელი და საკანონმდებლო ჩარჩო ვერ პასუხობს ქვეყანაში შრომითი უფლებების მიმართულებით არსებულ მძიმე მდგომარეობას და შრომითი ურთიერთობების მნიშვნელოვან ნაწილს აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობისა და აღსრულების ეფექტური მექანიზმების გარეშე ტოვებს. მითითებული კი, თავის მხრივ, ფრაგმენტულად აქცევს ბოლო წლების განმავლობაში ხელისუფლების მიერ შრომის პოლიტიკის მიმართულებით გატარებულ პოზიტიურ რეფორმებს. ასევე, დოკუმენტში არსებული მიმოხილვა ნათელს ხდის, რომ შრომითი უფლებების სრულყოფილი მონიტორინგის გარეშე მხოლოდ შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების დაცვაზე განხორციელებული ზედამხედველობა ვერ უზრუნველყოფს დასაქმებულთათვის უსაფრთხო და ღირსეულ სამუშაო გარემოს. შრომითი უსაფრთხოება, შრომითი უფლებების გარეშე, მისი ღარიბი გაგებაა. ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული შრომითი კანონმდებლობის პარალელურად, ინსტიტუციურად ძლიერი და დამოუკიდებელი შრომის ინსპექცია ქვეყანაში გამართული შრომითი პოლიტიკის ქვაკუთხედს წარმოადგენს. შესაბამისად, აუცილებელია თანმიმდევრული პოლიტიკა ამ სფეროში არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, რაც საბოლოოდ უზრუნველყოფს საქართველოში დასაქმებულთათვის ღირსეული სამუშაო პირობების შექმნას.

Hours of Work (Commerce and Offices) Convention;1930 (No. 30);
Forty-Hour Week Convention, 1935 (No. 47);
Weekly Rest (Industry) Convention, 1921 (No. 14);
Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957 (No. 106);
Night Work Convention, 1990 (No. 171)

⁵¹ ILO, Ratifications for Georgia

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102639

⁵² Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part,) Annex XXX – Employment, Social Policy and Equal Opportunities, L261/4, Official Journal of the European Union, July 30, 2014, [https://eurlex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eurlex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02))

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას

1. უზრუნველყოს თანმიმდევრული შრომითი პოლიტიკის წარმოება და რეფორმების გატარება საქართველოს შრომითი კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებისა და ქვეყანაში შრომითი უფლებების მიმართულებით არსებული გამოწვევების საპასუხოდ.
2. უზრუნველყოს შრომის ინსპექცია შესაბამისი ფინანსური, მატერიალური და ადამიანური რესურსებით.

საქართველოს პარლამენტს

1. უზრუნველყოს შრომის ინსპექტირების არსებული მოდელის ტრანსფორმაცია. კერძოდ კი, მისი მანდატის გაზრდა შრომითი კანონმდებლობით დაცული სტანდარტების (როგორც შრომის უსაფრთხოების, ასევე შრომით უფლებებთან დაკავშირებული სტანდარტების) ეფექტიანი ზედამხედველობის მიმართულებით.
2. შრომითი უფლებების მიმართულებით დარღვევების ეფექტიანი პრევენციისთვის უზრუნველყოს შრომითი სტანდარტების დარღვევისთვის სათანადო სანქციების დაწესება.
3. უზრუნველყოს ILO-ს მნიშვნელოვან კონვენციებთან საქართველოს შეერთება, განსაკუთრებით კი:
 - შრომის ინსპექტირების მიმართულებით (შრომის ინსპექციის შესახებ 1947 (No. 81) და მისი 1995 წლის დამატებითი ოქმი, კონვენცია შრომის ინსპექციის (სოფლის მეურნეობა) შესახებ 1969 (No.129));
 - სამუშაო საათების შესახებ კონვენცია (ინდუსტრია) 1919 (No. 1);
 - სამუშაო საათების შესახებ კონვენცია (ვაჭრობა და ოფისები) 1930 (No. 30);
 - კონვენცია ორმოცსაათიანი სამუშაო კვირის შესახებ 1935 (No. 47);
 - კონვენცია კვირის განმავლობაში დასვენების შესახებ (ინდუსტრია) 1921 (No. 14);
 - კონვენცია კვირის განმავლობაში დასვენების შესახებ (ვაჭრობა და ოფისები) 1957 (No. 106);
 - კონვენცია ღამით მუშაობის შესახებ 1990 (No. 171).
4. უზრუნველყოს საკანონმდებლო ხელისუფლების ზედამხედველობა შრომითი პოლიტიკის მიმართულებით სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებაზე.