



ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი - EMC
HUMAN RIGHTS EDUCATION AND MONITORING CENTER (EMC)

მისამართი: ი.აბაშიძის ქუჩა 12ა, თბილისი 0179 | Address: 12a I.Abashidze St, Tbilisi 0179, Georgia
ტელ / Tel: +995 32) 2 23 37 06

გს/199/2017

20.06.2017.

საქართველოს პარლამენტის

ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე ბატონ აკაკი ზოიძეს

დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თავმჯდომარეს
ბატონ რომან კაკულიას

ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარეს
ქალბატონ თამარ ხულორდავას

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეს
ქალბატონ ეკა ბესელიას

ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარეს
ქალბატონ სოფიო კილაძეს

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) პირველადი
სამართლებრივი დასკვნა „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე

უპირველეს ყოვლისა მივესალმებით, „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის ინიცირებას საქართველოს მთავრობის მიერ და მნიშვნელოვნად მივიჩნევთ როგორც შრომის უსაფრთხოების საკითხის რეგულირების აუცილებლობის შესახებ დისკუსიის გახსნას საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოში, ასევე კანონპროექტის

მიზანს დაადგინოს შრომის უსაფრთხოების ძირითადი სტანდარტები და მათი დაცვის მექანიზმები.

„შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი მოიცავს არაერთ პოზიტიურ ჩანაწერს, რაც შრომის უსაფრთხოების ბაზისური სტანდარტების საკანონმდებლო რეგლამენტირებაში და დამატებითი სახელმწიფო საზედამხედველო მანდატის განსაზღვრაში გამოიხატება, რაც ამ სფეროს რეგულირებისკენ მიმართული მცდელობაა. თუმცა, წარმოდგენილ კანონპროექტს აქვს არაერთი არსებითი ხარვეზი, რაც მნიშვნელოვნად ასუსტებს მის ეფექტიანობას და არ ქმნის - დასაქმებულთა უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის რეალური და სათანადო დაცვის შესაძლებლობას.

გამომდინარე აქედან, მნიშვნელოვნად მივიჩნევთ შესაბამის საპარლამენტო კომიტეტებს გაუუზიაროთ ის ძირითადი ხარვეზები, რომელთა ამოფხვრა კანონის სრულყოფისთვის არსებითად მნიშვნელოვანია.

1. კანონის მოქმედების შეზღუდული სფერო

წარმოდგენილი კანონპროექტის მნიშვნელოვან ნაკლოვანებას წარმოადგენს მისი მოქმედების შეზღუდული სფერო, რაც ხელს უშლის როგორც შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების გავრცელებას თანაბრად ყველა დასაქმებულზე, ასევე ავიწროებს კანონპროექტით შემოტანილი საზედამხედველო მანდატის გავრცელების არეალს, რამდენადაც, კანონის მოქმედება მხოლოდ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე დასაქმებულებზე ვრცელდება.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტის მიზანია დაადგინოს შრომის უსაფრთხოების სტანდარტები მთელს ქვეყნაში, რეალურად კანონის შემოთავაზებული ვერსიით შრომის უსაფრთხოების დადგენილი ვალდებულებები, მხოლოდ იმ დამსაქმებლებზე ვრცელდება, რომელთა საქმიანობა მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების არსებობას უკავშირდება. ეს კი კანონის მოქმედების სფეროდან გამორიცხავს ყველა სხვა სამუშაო ადგილზე დასაქმებულებს, რომელთაც ასევე შესაძლოა წარმოეშვათ შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის დარღვევის რისკები. სხვადასხვა დასაქმების ადგილებზე დასაქმებულ პირთა განსხვავებული უფლებრივი გარანტიებით აღჭურვა ცალსახა უთანასწორობას ქმნის დასაქმებულებს შორის, რაც აუცილებელია დაექვემდებაროს გადახედვას. ამასთან, „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი არ უშვებს შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის დაცვის უფლების რეალიზების საგამონაკლისო შესაძლებლობასაც კი იმ დასაქმებულთათვის, რომლებიც არ მუშაობენ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე.

კანონის მოქმედების სფეროს ამგვარი ლიმიტირება ასევე პრობლემურია რამდენადაც შრომის უსაფრთხოების კონტროლის შემოთავაზებული მექანიზმები მხოლოდ მძიმე, მავნე და

საშიშპირობებიან სამუშაოებზე დასაქმებულ ადამიანებთან მიმართებით ვრცელდება, რაც სახელმწიფო ზედამხედველობის მიღმა ტოვებს დასაქმების ადგილების მნიშვნელოვან რაოდენობას. შედეგად, სახელმწიფო კონტროლს მიღმა დარჩენილ დასაქმებულთა რაოდენობა გაცილებით მაღალია იმ დასაქმებულებთან მიმართებით რომლებზეც გავრცელდება კანონის მოქმედება. კანონის მოქმედებას მიღმა დარჩენილ დასაქმებულთა რაოდენობა კი შესაძლოა განსაკუთრებულად მაღალი იყოს იმის მიხედვით, თუ რა კრიტერიუმების საფუძველზე დადგინდება მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების ჩამონათვალი, რაც დამატებითი ინსტრუმენტია მთავრობის ხელში, კიდევ უფრო დაავიწროვოს კანონის მოქმედების სფერო. ასევე, მივიჩნევთ რომ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოს ცნება და მისი განსაზღვრის კრიტერიუმი კანონის მიერ უნდა იქნას დადგენილი, რაც მეტნაკლებად განჭვრეტადს გახდის მთავრობის შემდგომ მუშაობას ამ მიმართულებით.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, კანონპროექტიდან ნათლად არ იკვეთება შრომის უსაფრთხოების კანონი ვრცელდება თუ არა საჯარო დაწესებულებებსა და მასში დასაქმებული პირებზე. ვფიქრობთ, კანონმა ცხადად უნდა განსაზღვროს რომ მისი გავრცელების არეალი ფარავს საჯარო სექტორს და იცავს საჯარო სამსახურში დასაქმებულების შრომის უსაფრთხოებას. აღნიშნულის პარალელურად, კანონმა ნათლად უნდა დაადგინოს რა მექანიზმების და ინსტიტუტების გამოყენებით უზრუნველყოფს სახელმწიფო ზედამხედველობას საჯარო დაწესებულებების შემოწმებისას და დააზღვიოს ინტერესთა კონფლიქტის რისკები.

2. დასაქმების ადგილებზე უპირობო დაშვების მექანიზმის არარსებობა

წარმოდგენილი კანონპროექტის ეფექტიანი აღსრულებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა საზედამხედველო ორგანოს გააჩნდეს უპირობო დაშვება სამუშაო ადგილებზე. შემოთავაზებული კანონპროექტი, არ ითვალისწინებს ამგვარ მექანიზმს. პროექტის თანახმად, სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანო შრომის უსაფრთხოების კანონმდებლობის შესრულების შემოწმებას ახორციელებს შერჩევითი კონტროლის გზით, რაც გულისხმობს კალენდარული წლის განმავლობაში ერთ შემოწმებას, რომელზეც არ ვრცელდება სასამართლო კონტროლის მექანიზმი (მოსამართლის ბრძანება). ყველა დანარჩენ შემთხვევაში, კერძოდ, არაშერჩევითი კონტროლის განხორციელებისას, საზედამხედველო ორგანო ვერ შედის დასაქმების ადგილზე სასამართლოს შესაბამისი ბრძანების გარეშე.

შემოწმების ადგილზე დაუბრკოლებელი დაშვებისათვის დამატებითი ბარიერების დადგენა წინააღმდეგობაში მოდის შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) მიერ დადგენილ სტანდარტთან, რომლის თანახმად, ინსპექტორებს, როგორც ზედამხედველობის განმახორციელებელ პირებს სამუშაო ადგილზე უნდა გააჩნდეთ უპირობო დაშვების მექანიზმი, რათა მან შეძლოს დღე-ღამის ნებისმიერ მონაკვეთში შემოწმების

განხორციელება.¹ აღნიშნული სტანდარტი წარმოადგენს მექანიზმის ეფექტიანი მუშაობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წინაპირობას და შრომის უსაფრთხოების შესაძლო დარღვევების სათანადო იდენტიფიცირების შესაძლებლობას.

ამასთან, მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს შრომის უსაფრთხოების საზედამხედველო ორგანოს შემოთავაზებული შეზღუდული მანდატი, არსებულ სამართლებრივ სივრცეში მოქმედ სხვა საზედამხედველო მექანიზმებთან მიმართებით. „მეწარმეთა საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც მეწარმეთა საქმიანობის კონტროლის წესს ადგენს, სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების დროს, როგორც წესი, ითვალისწინებს სასამართლოს წინასწარი ნებართვის მექანიზმს. თუმცა, იქვე კანონით, გამონაკლისის სახით, ყველა მაკონტროლებელ ორგანოს, რომელსაც ევალება პირთა სიცოცხლესთან და ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული საკითხების შემოწმება, სასამართლოს ნებართვის გარეშე, მხოლოდ საკუთარი გადაწყვეტილების საფუძველზე ეძლევა სახელმწიფო კონტროლის უფლებამოსილება, რაც უწყებათა მანდატის და მისი ეფექტიანი შესრულების მაღალი ინტერესიდან მომდინარეობს. ამ მხრივ, განსაკუთრებით საინტერესოა ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს უფლებამოსილება, რომელიც საწარმოებში მანქანა-დანადგარებიდან დასაქმებულებისადმი მომდინარე საფრთხეს აკონტროლებს. არსებული კანონმდებლობა, სააგენტოს აძლევს უფლებამოსილებას, ბარიერების, მათ შორის სასამართლო კონტროლის გარეშე განხორციელოს საკუთარი უფლებამოსილება.

ინსპექტირების განხორციელების სათანადო მანდატი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შრომის უსაფრთხოების საკითხების შემოწმებისას, როდესაც არსებობს დასაქმებულთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შექმნის მაღალი რისკი. დასაქმების ადგილზე უპირობო დაშვების მექანიზმის არარსებობა მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ორგანოს ფუნქციონირებას, რამდენადაც ამგვარი უფლებამოსილების არარსებობის პირობებში შრომის საზედამხედველო ორგანოს ხელიდან გამოეცლება მყისიერი რეაგირების მექანიზმი. ამასთან, ეს ბარიერი სრულიად გაუგებარია იმის გათვალისწინებით, რომ მსგავსი მიზნისა და ბუნების სხვა საზედამხედველო ორგანოები ამგვარი დაბრკოლების გარეშე ფუნქციონირებენ.

ამასთან, ინსპექტირების განხორციელების თაობაზე დამსაქმებლისათვის წინასწარი ინფორმაციის არქონა, მისი კონფიდენციალობა განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია სათანადო და ეფექტიანი ინსპექტირებისათვის, რაც შესაძლოა საკმაოდ გართულდეს სამუშაო ადგილზე კონტროლის განხორციელების წინასწარი სასამართლო კონტროლის პირობებში.

3. შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების დარღვევის დეფინიციის ბუნდოვანება

¹ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference 95th Session, 2006

წარმოდგენილი კანონპროექტით განსაზღვრულია სამართალდარღვევათა სახეები რომელიც გარკვეულ ვალდებულებათა დარღვევისათვის დამსაქმებლის პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს. პრობლემურია, რომ კანონი არ გამოყოფს სამართალდარღვევათა სხვადასხვა სახეებს და შრომის უსაფრთხოების სტანდარტის ნებისმიერ დარღვევას მხოლოდ ერთ სამართალდარღვევად - შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევაში აერთიანებს. კანონპროექტი არ ახდენს გრადაციას მისი ან/და კანონის საფუძველზე მიღებული რეგლამენტების დარღვევის ხარისხისა და ინტენსივობის გათვალისწინებით და თითოეული დარღვევისათვის არ იძლევა დამოუკიდებელი კვალიფიკაციის მინიჭების შესაძლებლობას, რაც ასევე უკავშირდება ყველა სახის სამართალდარღვევისათვის ერთგვაროვანი სანქციების არსებობის პრობლემას. წარმოდგენილი კანონპროექტით შეუძლებელია დარღვევის სიმძიმისა თუ სხვა მახასიათებლების გათვალისწინება შრომის საზედამხედველო ორგანოს მიერ დარღვევის სამართალდარღვევად მიჩნევისას.

ამასთან, კანონპროექტით შემოთავაზებული სამართალდარღვევა რაც შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების დარღვევას უკავშირდება, ცხადად არ მოიცავს პასუხისმგებლობას ამ კანონით შემოტანილი უსაფრთხოების ახალი სტანდარტების დარღვევისათვის. მივიჩნევთ, რომ კანონმა პირდაპირ უნდა გაითვალისწინოს სამართალდარღვევად ამ კანონით დადგენილი უსაფრთხოების სტანდარტების დარღვევა.

ამდენად, კანონმა მნიშვნელოვანია გამოყოს შრომის უსაფრთხოების ნორმათა დარღვევის ცალკეული სახეები მათი ერთგვაროვნების, სიმძიმის და ინტენსივობის მიხედვით და ისინი დამოუკიდებელ სამართალდარღვევებად მიიჩნიოს, ასევე ცხადად მიუთითოს რომ ამ კანონით დადგენილი სტანდარტების დარღვევა ასევე მიიჩნევა სამართალდარღვევად.

4. სანქციების მექანიზმის არაეფექტიანობა

სანქციების მექანიზმის გამართულობა პირდაპირ უკავშირდება შრომითი უსაფრთხოების სტანდარტების ეფექტიანი დანერგვისა და კანონმდებლობის სათანადო აღსრულების საკითხს. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO) დასაქმების ადგილზე ზედამხედველობის რამდენიმე სახის სანქციას გამოყოფს, რაც კლასიკურად სანქციების აღიარებულ ფორმებს წარმოადგენს. სანქციის მიზანი როგორც პრევენციული, ისე სადამსჯელო ეფექტის მიღწევაა, რომელიც როგორც წესი გვხვდება გაფრთხილების, შენიშვნის, ფულადი ჯარიმის, დაწესებულების საქმიანობის შეჩერებისა/შეწყვეტისა და ლიცენზიის გაუქმების, ასევე სამოქალაქო და სისხლისსამართლებრივი სანქციების სახით.²

წარმოდგენილი კანონპროექტი სამი სახის სანქციას ითვალისწინებს, ესენია: გაფრთხილება, ჯარიმა და საქმიანობის შეჩერება. პროექტის თანახმად, პირველი დარღვევისას, თუ

² ILO, Labour Inspection Sanctions: Law and practice of national labour inspection systems; The nature and scope of labour inspections sanctions; Pg. 6. ხელმისაწვდომია: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_213143.pdf. ბოლოსწინა: 09.12.2016

დარღვევა არ აღწევს კრიტიკული შეუსაბამობის ხარისხს, მაკონტროლებელ ორგანოს მხოლოდ გაფრთხილების გაცემის ვალდებულება აქვს. თუმცა, პროექტით ცხადი არ არის გაფრთხილების შეუსრულებლობის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანოს რეაგირების ბერკეტები, რაც ვფიქრობთ რომ კანონით ნათლად უნდა განისაზღვროს. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია კანონმა ასევე ცხადად გაითვალისწინოს, რომ შესაბამისი სანქცია დამრღვევს დარღვევის აღმოფხვრის პასუხისმგებლობისგან არ ათავისუფლებს.

პრობლემურია თავად კანონპროექტით გათვალისწინებული სანქციების ადეკვატურობისა და ეფექტურობის საკითხი. კანონი, გარდა იმისა, რომ დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში მხოლოდ გაფრთხილების მიცემით შემოიფარგლება და სხვა ბერკეტის გამოყენების უფლება არ აქვს, (გარდა იმ შემთხვევისა თუ სახეზე არ არის კრიტიკული შეუსაბამობა), სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში ითვალისწინებს ფულად ჯარიმას თითოეული დარღვევისათვის 50 ლარის ოდენობით, არაუმეტეს 2000 ლარამდე. კანონპროექტის მიხედვით, დადგენილი ჯარიმის ოდენობა შეუძლებელია მივიჩნიოთ ადეკვატურ ოდენობად მექანიზმის პრევენციული ან რეპრესიული ფუნქციის შესრულებისათვის, რაც იმთავითვე აჩენს ეჭვებს სანქცირების მექანიზმის ეფექტიანობასთან დაკავშირებით და აუცილებლად უნდა გადაიხედოს.

გარდა ჯარიმის ოდენობის სიმცირისა, კანონპროექტი წინასწარ ადგენს კონკრეტული ჯარიმის ოდენობას და არ უშვებს სანქციის ინდივიდუალურად განსაზღვრის შესაძლებლობას, სადაც ორგანოს მხრიდან ვერ მოხდება დარღვევის სიმძიმის, ხარისხისა და ინტენსივობის შეფასება და გათვალისწინება, რაც ინსპექტორს სახდელის სამართლიანი და ეფექტური გამოყენების შესაძლებლობას მისცემდა.

კანონპროექტი ითვალისწინებს კრიტიკული შეუსაბამობის ხარისხის დარღვევას, თუმცა თავად კრიტიკული შეუსაბამობის ცნებას კანონი არ ითვალისწინებს. მნიშვნელოვანია, რომ კანონი შესაბამის მუხლში ითვალისწინებდეს კრიტიკული შეუსაბამობის ცნებას.

გარდა ამისა, კანონპროექტი კრიტიკული შეუსაბამობის ითვალისწინებს „საქმიანობის უფლების შეჩერებას, როგორც“ სანქციის სახეს, თუმცა მას არ განიხილავს სანქციის ძირითად ფორმად. კანონპროექტის მიხედვით, საქმიანობის შეჩერება მხოლოდ დამატებითი სანქციის ფორმაა, რომელიც შესაძლოა მხოლოდ კრიტიკული შეუსაბამობის დადგენისას ჯარიმასთან ერთად იქნას გამოყენებული, ორგანოს ფართო დისკრეციის პირობებში.

მივიჩნევთ, რომ კანონპროექტით გათვალისწინებული სანქცირების მექანიზმი, მისი გამოყენების წინაპირობების, ჯარიმის ოდენობის სიმცირის, ასევე საქმიანობის შეჩერების, როგორც დამატებით სახდელად დადგენის პირობებში, კანონპროექტი ვერ უპასუხებს მის მთავარ მიზანს - ვერ უზრუნველყოფს რეპრესიული თუ პრევენციული ფუნქციის შესრულებას, განსაკუთრებით მსხვილი მეწარმეების შემთხვევაში. გარდა ამისა, კანონპროექტი არ ახდენს მითითებას გამოვლენილი დარღვევათა აღმოფხვრის ვალდებულებაზე, მიუხედავად სანქციის დაკისრებისა.

5. შრომის უსაფრთხოებისზედამხედველობის წესის განუსაზღვრელობა

კანონპროექტი ინსპექტირების ერთ სახეს - შერჩევით კონტროლს მოიხსენიებს, თუმცა, არ განმარტავს არაშერჩევითი კონტროლის სახესა და ინსპექტირების განხორციელების წესს. ინსპექტირების წესი თავის თავში გულისხმობს დასაქმების ადგილზე საზედამხედველო ორგანოს მხრიდან ინსპექტირების პრაქტიკული განხორციელებისას შესაბამისი უფლებამოსილების გამოყენების ფარგლებს, მტკიცებულებათა მოპოვების, შენახვის, ექსპერტიზის საჭიროების შემთხვევაში შესაბამისი საპროცესო გარანტიების უზრუნველყოფის საკითხებს.

მიუხედავად ამისა, თავად კანონი არაფერს ამბობს შრომის ინსპექტირების წესზე, მისი ჩატარებისას ინსპექტორთა უფლებამოსილებებზე, რაც უსაფრთხოების საზედამხედველო ორგანოს მანდატის ნაწილია. კანონი ასევე არ საუბრობს რემონიტორინგის - ანუ დარღვევათა გამოვლენის შემდგომ მათი შესრულების კონტროლის პროცედურაზე. გარდა ამისა, კანონი არ ითვალისწინებს დამსაქმებლის ვალდებულებას შრომის საზედამხედველო ორგანოს მიაწოდოს ინფორმაცია დარღვევათა აღმოფხვრის მიმდინარეობისა და საბოლოო შედეგების თაობაზე.

მნიშვნელოვანია, რომ ინსპექტირების წესი, გარდა დასაქმების ადგილებზე უპირობო და დაუბრკოლებელი დაშვებისა, ითვალისწინებდეს ინსპექტორთა ფართე უფლებამოსილებას დასაქმების ადგილზე შეძლონ სხვადასხვა მოქმედებების განხორციელება, მათ შორის დაუბრკოლებელი გადაადგილება, სხვადასხვა მასალების/წიმიუმების აღება, დასაქმებულებთან გასაუბრება, დოკუმენტების გაცნობა, საჭიროების შემთხვევაში მათი დამუშავება და სხვა.

გარდა ამისა, შრომის ინსპექციის გამართული საქმიანობისთვის აუცილებელია მისი მჭიდრო კომუნიკაცია და კოორდინაცია იმ სახელმწიფო ორგანოებთან რომლებიც შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ მანდატს ახორციელებენ, ასევე აუცილებელია მათთან უფლებამოსილებებისა და კომპეტენციების ცხადი გამიჯვნა. ამასთან,.

პრობლემურია, რომ კანონი არაფერს ამბობს შრომის საზედამხედველო ორგანოს სხვა საზედამხედველო ორგანოებთან კოორდინირებული თანამშრომლობის შესაძლებლობაზე, გადამისამართების, ინფორმაციის მიწოდებისა და ერთობლივი ინსპექტირების საკითხებზე, რაც ყოველ ცალკეული ინსპექტირების შემთხვევაში აქტუალური შესაძლოა გახდეს. ამასთან, კანონი ცხადად არ ადგენს ინსპექტირების ორგანოსა და სხვა დაკავშირებული მანდატის მქონე ორგანოების ურთიერთმიმართების საკითხს, რამაც შესაძლოა შექმნას საქმიანობათა დუბლირებისა და გადაფარვის პრობლემები.

6. შრომის საზედამხედველო ორგანოს ინსპექტორების ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის გარანტირების აუცილებლობა

შრომის საზედამხედველო ორგანოს დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ფუნქციონირებისათვის სასიცოცხლოდ აუცილებელია ინსპექტირებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის საკანონმდებლო უზრუნველყოფა. ასევე არსებულ მოცემულობაში, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძებს ინსპექტორების ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის გარანტირება, რაც სხვა მექანიზმებთან ერთად, კორუფციისაგან დაზღვევის მნიშვნელოვან ფაქტორს უნდა წარმოადგენდეს. ეფექტიანი შრომის საზედამხედველო ორგანო დგას პროფესიულად მომზადებულ და ადეკვატური რესურსითა და შესაბამისი სოციალური გარანტიებით აღჭურვილ შრომის ინსპექტორებზე, რომელნიც დაცულნი უნდა იყვნენ ყველა სახის ზეგავლენისგან.

დღეის მდგომარეობით შრომის საზედამხედველო ორგანოს - შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი არ არის დაკომპლექტებული საჯარო მოხელის სტატუსის მქონე ინსპექტორებისაგან. ინსპექტორები სახელმწიფოსთან შრომით ურთიერთობაში ყოველწლიური სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში არიან, ისინი წარმოადგენენ სამინისტროს შტატგარეშე მოსამსახურეებს, 3-თვიანი შრომითი ხელშეკრულებებით, რაც შრომის კოდექსის რეგულირების სფეროა, ხოლო ინსპექტორთა თანამდებობრივი სარგო განსაზღვრულია 1000 ლარის ოდენობით.³ პრობლემაა, რომ არსებული მოდელი მინიმალურადაც ვერ აზღვევს ინსპექტორთა მიუკერძოებულობისა და კორუფციის რისკებს, რისთვისაც აუცილებელია ინსპექტორთა ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის გარანტიებით უზრუნველყოფა და ზრდა.

მნიშვნელოვანია, რომ თავად ინსპექტორთა დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და ობიექტურობის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელია მათ გააჩნდეთ საჯარო მოხელის სტატუსი და მყარი სამართლებრივი კავშირი საზედამხედველო ორგანოსთან, რათა შეიქმნას სტაბილურობისა და პოლიტიკური გავლენებისაგან დაცულობის გარანტია. ამ მიმართულებით ILO განსაკუთრებით ხაზს უსვამს ინსპექტორთათვის შესაბამის შრომის ანაზღაურებისა და კარიერული წინსვლის პერსპექტივის საკითხებს.⁴

ვფიქრობთ, რომ ინსპექტორთა ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის გარანტირება უმნიშვნელოვანესი საკითხია კანონის ამოქმედების პირობებში და სახელმწიფოს უნდა გააჩნდეს მისი უზრუნველყოფის კონკრეტული ხედვა. ამასთან, მოცემულ გარემოებებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ორგანოს ინსტიტუციური, ფინანსური დამოუკიდებლობის გარანტიების ზრდა და სოციალური პარტნიორების ინსტიტუციური მონაწილეობის ფორმების განვითარება, რაც ასევე კორუფციის დაზღვევის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს.

³ „შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში“, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2017 წელი, გვ. 180-181.

⁴ International Labour Conference; 95th Session, 2006; para. 208

ეფექტიანი შრომის საზედამხედველო ორგანოს შექმნა და მისი გამართული ფუნქციონირების უზრუნველყოფა სახელმწიფოს მხრიდან გარკვეული ფინანსური რესურსის მობილიზებას მოითხოვს. ამის მიუხედავად, კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, კანონის მიღება არ გამოიწვევს ახალი ფინანსური ვალდებულებების წარმოქმნას სახელმწიფოსათვის. მთავრობის მხრიდან ამგვარი მიდგომა არ შეესაბამება შრომის ეფექტიანი და ძლიერი მექანიზმის შექმნის მიზანს და სრულიად ეწინააღმდეგება კანონპროექტის სულისკვეთებას, რომელიც არა მხოლოდ ადგენს უსაფრთხოების სტანდარტებს, არამედ აძლიერებს ზედამხედველობის ორგანოს მანდატს. განმარტებითი ბარათის მითითებული ჩანაწერი აჩენს კითხვის ნიშნებს მთავრობის განზახულობასა და ხედვაზე - თუ რამდენად ეფექტიან და ქმედით მექანიზმად აქვს წარმოდგენილი ინსპექტირების ორგანო.

7. დასაქმებულისათვის ჯანმრთელობის დაზიანების, გარდაცვალების ან პროფესიული დაავადების დადგენის შემთხვევებზე რეაგირების ეფექტიანი მექანიზმის არარსებობა

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების დარღვევის გამო დასაქმების ადგილზე დასაქმებულისათვის ჯანმრთელობის დაზიანების, გარდაცვალების ან მისთვის პროფესიული დაავადების დადგენის შემთხვევაში მყისიერი და ეფექტიანი რეაგირების მექანიზმს, რაც მნიშვნელოვნად გაამარტივებდა პირისათვის დარღვეული უფლების აღდგენას და დაზარალებულს თავიდან აარიდებდა სასამართლო დავის ხანგრძლივ პროცესს. გარდა ამისა, კანონი არ ითვალისწინებს პროფესიული დაავადების დადგენის შემთხვევაში დასაქმებულის სოციალური დაცვის გარანტიებსა და დამსაქმებლისა და სახელმწიფოს შემხვედრ ვალდებულებებს.

მნიშვნელოვანია, რომ კანონის მიზანი და მისი აღსრულებისათვის გათვალისწინებული მექანიზმები მხოლოდ უსაფრთხოების ნორმების დარღვევის გამოვლენითა და მათი პრევენციით არ იქნას შემოსაზღვრული და კანონმა უზრუნველყოს დასაქმებულთა დარღვეული უფლებების დაცვა და მათი ინტერესების ხელყოფის შემთხვევაში ეფექტიანი რეაგირება. შესაბამისად, მივიჩნევთ, რომ კანონმა ამგვარი შემთხვევებისათვის დასაქმებულთა განსაკუთრებული დაცვის გარანტიები უნდა დაამკვიდროს.

8. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსის 42-ე მუხლის ამოღების დაუშვებლობა

კანონპროექტის თანმდევი საკანონმდებლო პაკეტი ითვალისწინებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიდან 42-ე მუხლის ამოღების საკითხს. EMC-ს მიაჩნია, რომ ამგვარი მოქმედება გააუარესებს და მნიშვნელოვნად დაასუსტებს შრომის საზედამხედველო კანონმდებლობას.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42-ე მუხლის მოქმედება ვრცელდება ყველა დამსაქმებელზე განსხვავებით კანონპროექტი, რომელიც საკუთარ მოქმედებას მხოლოდ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე ავრცელებს. ამას გარდა, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42-ე მუხლით დაცული სფერო გაცილებით ფართეა, განსხვავებით კანონპროექტით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის - „შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევისგან“ , რომელიც მხოლოდ შრომის უსაფრთხოებაზე ვრცელდება. კერძოდ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42-ე მუხლით სამართალდარღვევად მიჩნეულია არა მხოლოდ შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევა, არამედ შრომის კანონმდებლობისა და შრომის დაცვის წესების დარღვევამ, რაც ვფიქრობთ, აუცილებლად უნდა შენარჩუნდეს, რამდენადაც, აღნიშნული ნორმის კანონმდებლობიდან ამოღების შემთხვევაში ზემოთხსენებული კანონპროექტი ვერ შეძლებს სრულად უზრუნველყოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42-ე მუხლით დაცული უფლება.

პატივისცემით,

თამთა მიქელაძე

(დირექტორი)

