ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

შრომის ინსპექტირების ეფექტური მექანიზმის შექმნის აუცილებლობა

მიმოხილვა მომზადებულია
“ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC)”-ის მიერ
პროექტ „აქცენტი მძიმე ინდუსტრიაზე: ჭიათურის მაგალითი“ ფარგლებში,
ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონალურ
ბიუროსთან თანამშრომლობით.

EMC 2016

1 შრომის უფლების კუთხით არსებული მდგომარეობა

უკანასკნელი წლების განმავლობაში საქართველოს ხელისუფლების მიერ დეკლარირებული ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის შედეგად განხორციელდა შრომის სფეროს მაქსიმალური დერეგულირება, რაც გამოიხატა დასაქმებულთა დაცვის მინიმალური სტანდარტებისაგან დაცლილი შრომის კანონმდებლობის შექმნასა და შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმის, შრომის ინსპექციის გაუქმებაში. ამგვარმა პოლიტიკამ მძიმე გავლენა იქონია დასაქმებულთა უფლებრივ მდგომარეობაზე და სისტემური გახადა შრომის უფლების დარღვევები, რაც მათ შორის, სამუშაო ადგილზე დაშავებისა და გარდაცვალების საგანგაშოდ მაღალ მაჩვენებელში გამოიხატა.

2012 წელს ხელისუფლების ტრანზიციის შემდეგ, ახალი სამთავრობო გუნდის გაცხადებული პოლიტიკიდან გამომდინარე, გაჩნდა არსებული შრომის პოლიტიკის გადახედვისა და უფლებადამცავი მექანიზმების შექმნის მოლოდონი. შრომის უფლების დაცვასთან დაკავშირებული ცხადი გამოწვევის საპასუხოდ, ახალმა სამთავრობო გუნდმა შრომისა და დასაქმების სფეროში რიგი რეფორმები გაატარა კერძოდ, 2013 წელს შრომის კოდექსში განხორციელდა არაერთი ცვლილება, რომლითაც კანონმდებლობაში გაჩნდა შრომის უფლების დამცავი მინიმალური სტანდარტები. ამასთან, შეიქმნა სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია და ინდივიდუალური და კოლექტიური დავების გადაწყვეტის მედიაციის მექანიზმი. შრომის პოლიტიკის განსაზღვრისა და დავების გადაწყვეტაზე პასუხისმგებელი ინსტრუმენტების შექმნის მიუხედავად, დღემე მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება მათი ეფექტური ფუნქციონირება და რეალური პოზიტიური გავლენა შრომის უფლების დაცვის არსებულ მდგომარეობაზე.

ევროკავშირთან ასოცირების დღის წესრიგის ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების მიზნებისათვის, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მხარდაჭერით, საქართველოს მთავრობამ დაიწყო შრომის პირობების ინსპექტირების მექანიზმის შექმნის პროცესი, რომელსაც ბიზნეს სექტორის მხრიდან მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობა ახლდა. შედეგად, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში შეიქმნა უკიდურესად სუსტი უფლებამოსილებებისა და მანდატის მქონე შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი.

განხორციელებული რეფორმების ხარვეზულობის, არასაკმარისობის და შექმნილი მექანიზმების ლიმიტირებული მანდატიდან თუ ფორმალური ხასიათიდან გამომდინარე, საკანონმდებლო ცვლილებების დიდი ნაწილი არაეფექტური აღმოჩნდა არსებულ გამოწვევებთან გასამკლავებლად და ვერ უზრუნველყო დასაქმებულთა უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესება. პროფესიული კავშირების გაერთიანების მიერ ჩატარებული კვლევა აჩვენებს, რომ კვლავ მაღალია შრომითი ხელშეკრულების უკანონოდ, სათანადო საფუძვლისა თუ წინასწარი

გაფრთხილების გარეშე შეწყვეტის მაჩვენებელი, პრობლემად რჩება არაანაზღაურებადი ზეგანაკვეთური შრომა და რიგი სხვა დარღვევები.[1] აგრეთვე, საფრთხის შემცველ სამუშაო გარემოში უსაფრთხოების სტანდარტების სისტემატიური დარღვევიდან გამომდინარე, კვლავ უკიდურესად მაღალია სამუშაო ადგილზე დასაქმებულთა დაშავებისა და გარდაცვალების შემთხვევები. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური მონაცემებით, 2011-2015 წლებში საწარმოო შემთხვევის შედეგად დაშავდა 691, ხოლო გარდაიცვალა 212 ადამიანი.[2] აღნიშნული პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ მიემართება მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე დასაქმებულ პირებს, რომელთაც საკუთარი სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის რისკის ფასად უხდებათ ყოველდღიური სამუშაოს შესრულება. დაშავებულთა და გარდაცვალებულთა სტატისტიკაში ყველაზე დიდი წილი მძიმე ინდუსტრიაში წიაღის მოპოვება/გადამუშავებასა და სამშენებლო სამუშაოებზე დასაქმებულ პირებზე მოდის.

დასაქმებულთა მძიმე უფლებრივი მდგომარეობა და შრომის პოლიტიკის სისტემური ხარვეზები განსაკუთრებით ნათლად აჩვენა ბოლოდროინდელმა სრულმასშტაბიანმა გაფიცვებმა კაზრეთში, ქსანსა და ტყიბულში. აგრეთვე, ინდუსტრიულ რეგიონებათან დაკავშირებით, სახელმწიფო პოლიტიკის არაეფექტურობის მაგალითია ჭიათურაში მიმდინარე პროცესები.

ნათელია, რომ შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი ვერ პასუხობს შრომის დარგში არსებულ მძიმე გამოწვევებს და არ შეიძლება მიჩნეული იქნას შრომის პირობების მონიტორინგისა და დარღვევების გამოვლენის ქმედით მექანიზმად. სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია ფორმალურ ხასიათს ატარებს და ვერ შეძლო ახალი შრომითი პოლიტიკის ფორმირება, ხოლო მხარეთა უთანასწორობისა და საწარმოების დონეზე სოციალური დიალოგის არარსებობის პირობებში, მედიაციის მექანიზმი მოკლებული აღმოჩნდა რეალურ შესაძლებლობას, გადაეჭრა რთული შრომითი დავები და აღსრულებადი გაეხადა დავების შედეგად მიღწეული შეთანხმებები.

---

[1]საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება, მშრომელთა უფლებების კვლევა საქართველოში. 2014 წ. 2014, http://bit.ly/1BrJkk

[2]EMC-ის ინფოგრაფიკა სამუშაო ადგილებზე დაშავებულთა და გარდაცვალებულთა სტატისტიკის საფუძველზეhttp://emc.org.ge/2016/02/27/emc-10/

2 ეფექტური შრომის ინსპექციის შექმნა საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების ჭრილში

ღირსეული შრომის პირობების გარანტირება, საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებით გაწერილი ვალდებულებაა[3]. ასოცირების დღის წესრიგი პირდაპირ მოითხოვს, სახელმწიფომ ჩამოაყალიბოს ეფექტიანი შრომის ინსპექციის სისტემა[4] და ასოცირების დღის წესრიგი მითითებას აკეთებს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO), როგორც შრომითი უფლებების დარგში საექსპერტო ცოდნის მქონე ინსტიტუციის სტანდარტებზე და მოითხოვს, რომ შრომის პოლიტიკის რეფორმირება საქართველოში, ILO-ს სტანდარტების შესაბამისად წარიმართოს. ასოცირების დღის წესრიგის მიხედვით, სახელმწიფოს ვალდებულებაა სამუშაო გარემოს უსაფრთხოების გაუმჯობესების მიზნით იმგვარი მექანიზმების შექმნა, რომელიც სამუშაო პირობების მონიტორინგისა და დარღვევების გამოვლენის შემთხვევაში ადეკვატურ რეაგირებას შეძლებს. ამგვარ მექანიზმად შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია შრომის ინსპექტირების სისტემას მიიჩნევს, რომლის ფორმირებაც უნდა ეფუძნებოდეს მისი ეფექტური მუშაობისათვის აუცილებელი მანდატის, აღსრულების უფლებამოსილებისა და რესურსების მობილიზებას. [5]

2.1 შრომის ინსპექციის არსებული მექანიზმის შეუსაბამობა საერთაშორისო სტანდარტებთან

შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი, რომელიც უმეტესად საქართველოს მთავრობის მიერ 2015 წელს დამტკიცებული „შრომის პირობების სახელმწიფო მონიტორინგის პროგრამის“ ფარგლებში ფუნქციონირებს, თავიდანვე არ ყოფილა მოაზრებული, შრომის პირობების დაცვის მონიტორინგის ეფექტურ მექანიზმად. კერძოდ, დეპარტამენტს არ განესაზღვრა შრომითი უფლების სრული სპექტრის შემოწმების უფლებამოსილება, რაც გააჩენდა შრომის პირობების დარღვევების სრულად გამოვლენის შესაძლებლობას, მეორე მხრივ, არ განხორციელდა შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის აღჭურვა დასაქმების ადგილზე უპირობო დაშვების უფლებამოსილებითა და სათანადო აღსრულების მექანიზმებით, რაც უზრუნველყოფდა გამოვლენილ დარღვევებზე ეფექტურ რეაგირებას.

---

[3]ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულება, თავი 13.
[4]ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგი, თავი „დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები“.
[5]შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტები, მოკლე შესავალი შრომის საერთაშორისო ნორმებში. 2009.გვ.40
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_226313.pdf

შედეგად, არსებული მექანიზმი ვერ პასუხობს შრომის ინსპექტირების სისტემისათვის შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილ სტანდარტებს.

ეფექტური შრომის ინსპექციის შექმნა დღემდე რჩება არაერთი საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციის, პროფესიული კავშირების გაერთიანებისა და საქართველოს სახალხო დამცველის მთავარ რეკომენდაციად. სახალხო დამცველის ანგარიშში ცალსახად აღინიშნა, რომ შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამა ვერ ჩაითვლებოდა შრომის უსაფრთხოების გაუმჯობესებისა და სამუშაო პირობების ინსპექტირების მექანიზმად[6]. ევროკომისიამ, პრეფერენციების გენერალიზებული სისტემის (GSP+) გეგმიურ ანგარიშში არსებული მექანიზმის ნაკლოვანებებზე გააკეთა აქცენტი და მოუწოდა საქართველოს, აღეჭურვა შრომის ინსპექცია სათანადო უფლებამოსილებით[7]. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საქართველომ გაეროს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ფარგლებში, გაიზიარა გერმანიის მხრიდან გაკეთებული რეკომენდაცია ეფექტური შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შექმნის თაობაზე[8], რითაც აღიარა არსებული მექანიზმის არაეფექტურობა და გამოხატა პოლიტიკური ნება ამ მექანიზმის გაძლიერებასა და გაუმჯობესებაზე.

დღეს არსებული ინსპექტირების მექანიზმი ხასიათდება შემდეგი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით:

ინსპექტირების მექანიზმს არ აქვს დაშვება დასაქმების ადგილებზე, საწარმოსგან წინასწარი თანხმობის გარეშე. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტით, შრომის პირობების შემოწმება უნდა ხორციელდებოდეს დაუბრკოლებელი და პირდაპირი ინსპექტირების გზით, რაც გულისხმობს ინსპექციის უფლებას, მოულოდნელად და დამოუკიდებლად განახორციელოს საწარმოს შემოწმება. აღნიშნულის მიზანია, გამოავლინოს ნებისმიერი ტიპის დარღვევა, მათზე პრევენციული ან/და რეაგირებითი, ეფექტური მოქმედების მიზნით. არსებული მექანიზმით, კი საწარმოში შესვლა საწარმოს წინასწარ, 5 დღით ადრე გაფრთხილების გზითა და მხოლოდ საწარმოს თანხმობითაა შესაძლებელი, რაც რიგ შემთხვევებში გადაულახავ დაბრკოლებას წარმოადგენს და სრულიად შეუძლებელს ხდის დასაქმების ადგილზე არსებული მნიშვნელოვანი ხარვეზების გამოვლენას;

[6]სახალხო დამცველის 2014 წლის ანგარიში. გვერდი 538. http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2439.pdf
[7]EMC-ს ანალიზი ევროკომისიის ანგარიშზე http://emc.org.ge/2016/01/30/evrokomisia/
[8]EMC-ს ანგარიში უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის შესახებ.
http://emc.org.ge/2016/03/18/emc-22/

ინსპექციის მიერ გაცემული რეკომენდაცია არ არის საწარმოსთვის შესასრულებლად სავალდებულო, ამდენად არ არსებობს შრომითი უფლების დარღვევების გამოსწორების ეფექტური მექანიზმები. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტით, შრომის ინსპექცია ორი ძირითადი დანიშნულებით იქმნება, შრომითი დარღვევების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მიზნით. შესაბამისად, შრომის ინსპექცია უნდა იყოს აღჭურვილი, როგორც პრევენციის, ისე რეაგირების ეფექტური მექანიზმებით. ამგვარი მექანიზმები შეიძლება გამოიხატებოდეს, საწარმოს ამოქმედებამდე მისი ოპერაციების შემოწმებისა და დარღვევების გამოსწორების მოთხოვნის მანდატით, ასევე გაფრთხილების, დარღვევის გამოსასწორებლად ვადის განსაზღვრის, ხოლო აუცილებლობის შემთხვევაში, საჯარიმო მექანიზმების გამოყენებისა და საწარმოს საქმიანობის შეჩერების უფლებამოსილებით, დარღვევების სიმძიმის გათვალისწინებით. საქართველოში დღეს მოქმედი მექანიზმი, გამოვლენილ დარღვევებზე რეაგირების მხოლოდ ორ შესაძლებლობას უშვებს: შესასრულებლად არასავალდებულო რეკომენდაციების გაცემას შრომითი უსაფრთხოების კუთხით გამოვლენილი დარღვევების გამოსასწორებლად და ტრეფიკინგის დანაშაულის ნიშნების გამოვლენის შემთხვევაში, საქმის გადამისამართებას სამართალდამცავ ორგანოებში.

ინსპექტირება ტრეფიკინგის დანაშაულის გამოსავლენად

2016 წლის დასაწყისში შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტს, საგამონაკლისო წესით, მიენიჭა შრომითი ექსპლუატაციის შემოწმების განსახორციელებლად, საწარმოებში პირდაპირი და დაუბრკოლებელი შესვლის უფლება, თუმცა, საკანონმდებლო პაკეტით, არ განსაზღვრულა „შრომითი ექსპლუატაციის“ ცნება. გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობას კანონით დადგენილ ვადაში არ მიუღია შრომით ექსპლუატაციაზე ზედამხედველობის განხორციელების წესი, რაც პრაქტიკაში აბრკოლებს დეპარტამენტის მიერ ამ უფლებამოსილების გამოყენებას.[9] ამასთან, დეპარტამენტი უფლებამოსილია გადამისამართების გზით რეაგირება მოახდინოს ტრეფიკინგის დანაშაულის ნიშნების გამოვლენის შემთხვევებზე, ხოლო შრომის უფლების დარღვევის ფაქტები, რომელმაც შესაძლოა შექმნას შრომითი ექსპლუატაციის შემადგენლობა, თუმცა, არ აღწევდეს ტრეფიკინგის დანაშაულს, დეპარტამენტის მხრიდან არასავალდებულო რეკომენდაციით შეიძლება რეაგირების საგანი გახდეს.

[9]EMC-ს გამოხმაურება ექსპლუატაციაზე ზედამხედველობის წესის არ მიღებასთან დაკავშირებით http://emc.org.ge/2016/02/16/emc-3/

შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტის უფლებამოსილება არ ფარავს შრომის უფლების სრული სპექტრის შემოწმებას. დღეს მოქმედი შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი ახორციელებს შრომის უფლების კონტროლს მხოლოდ შრომის უსაფრთხოების კუთხით. ცალსახა ხარვეზად უნდა ჩაითვალოსის ფაქტი, რომ დღეს მოქმედ ინსპქტირების დეპარტამენტს არ გააჩნია უფლებამოსილება, შეამოწმოს შრომითი უფლებების ისეთი დარღვევები, როგორიცაა არასათანადო ანაზღაურება, ზეგანაკვეთური შრომა, არანორმირებული სამუშაო საათების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახეები და სხვა კომპონენტები.
აღსანიშნავია, რომ არსებული უფლებამოსილების ფარგლებში, შრომის უსაფრთხოების შემოწმების ეფექტურობაც არ შეიძლება შეფასდეს, როგორც მშრომელთა უფლებების დაცვის ეფექტური საშუალება, ვინაიდან ამ დრომდე არ მომხდარა შრომის უსაფრთხოების სათანადო მატერიალური სტანდარტების განსაზღვრა ეროვნული კანონმდებლობით.

თუმცა, ასეთი რეგულირების ვალდებულება საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით აქვს აღებული[10]. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტით, შრომითი უფლებების დაცვისა და საწარმოო ტრავმების თავიდან აცილების მიზნით, შრომის ინსპექციამ უნდა განახორციელოს, როგორც შრომის უსაფრთხოების, ისე დასაქმების ადგილას შრომითი უფლებების (ხელფასი, ზეგანაკვეთური შრომა, სამუშაო საათების რაოდენობა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახეები აშ.) მდგომარეობის შემოწმება და გამოავლინოს შრომითი ექსპლუატაციის შემთხვევები.

კვალიფიციური მონიტორებისა და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის არასაკმარისობა. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ხაზს უსვამს, შრომის ინსპექციის ორგანიზებული სტრუქტურული მოწყობისა და შესაბამისი ოდენობის კვალიფიციური საექსპერტო კადრებით დაკომპლექტების მნიშვნელობას. ამას გარდა, საერთაშორისო სტანდარტის ინსპექცია უნდა იყოს აღჭურვილი სათანდო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზით და უნდა გააჩნდეს წვდომა ტერიტორიულ ერთეულებთან ინსპექტირების პროცედურის დაუყოვნებელივი განხორციელების მიზნით. დღეს არსებული მექანიზმით, ინსპექტირება ხორციელდება 25-მდე მონიტორის მეშვეობით, გარდა ამისა, ინსპექტირების დეპარტამენტი შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს განყოფილებაა, რომელშიც მხოლოდ სამი ადამიანია დასაქმებული. მას არ გააჩნია ტერიტორიული ორგანოები და საწარმოო ინციდენტების მოკვლევას თბილისიდან სამუშაო ჯგუფის მივლინების მეშვეობით ახორციელებს, რამაც შესაძლოა ვერ უზრუნველყოს შორ დისტანციებზე არსებულ რეგიონებში მომხდარ საწარმოო ინციდენტებზე მყისიერი რეაგირება.

[10]ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულება. სამოქმედო გეგმა. დანართი #30.

3 ფატალური და მძიმე საწარმოო შემთხვევების დაუყოვნებელი აღკვეთის მიზნით განსახორციელებელი რეკომენდაციები

ფატალური და მძიმე საწარმოო შემთხვევების რიცხვის შეუქცევადად ზრდის პირობებში, სახელმწიფო ვალდებულია დაუყოვნებლივ იმოქმედოს და შექმნას შრომითი უფლებების დარღვევის პრევენციისა და მასზე რეაგირების ეფექტური მექანიზმი. შრომის ინსპექციის მექანიზმის მნიშვნელოვანი ხარვეზების აღმოფხვრასთან დაკავშირებით ვერ ხერხდება პოლიტიკური კონსესუსის მიღწევა, რის გამოც განუსაზღვრელი ვადით ჭიანურდება ინსპექტირების მექანიზმის უფლებამოსილებისა და მისი ეფექტური საქმიანობის განხორციელებისათვის აუცილებელი საკანონმდებლო ცვლილებების გატარება. სრული მანდატის მქონე ინსპექციის შექმნაზე სოციალური პარტნიორების მიერ კონსესუსის მიღწევამდე, დასაქმებულთა მასიური დაშავებისა და გარდაცვალების შემთხვევების დაუყოვნებლივი პრევენციისათვის, აუცილებელია დღის წესრიგში დადგეს ინსპექტირების არსებული მექანიზმის გადახედვის საკითხი და გამონაკლისის სახით, პირველი ეტაპისათვის დეპარტამენტს განესაზღვროს დაუბრკოლებელი და პირდაპირი ინსპექტირების განხორციელების უფლებამოსილება მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან საწარმოებში, რომელსაც ამასთან ექნება უფლებამოსილება მოახდინოს სათანადო და ეფექტური რეაგირება შრომის პირობებისა და უსაფრთხოების სტანდარტების დარღვევების ფაქტებზე.

ასეთი გადაწყვეტა ხელს შეუწყობდა არა მარტო დასაქმებულთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის გადაუდებელი ზიანის შეჩერებასა და თავიდან აცილებას, არამედ შექმნიდა ინსპექტირების ამგვარი მოდელის მუშაობის გამოცდილებას, აამაღლებდა სოციალური პარტნიორების ნდობას ინსპექციის, როგორც ეფექტური უფლებადაცვითი მექანიზმის მიმართ და ხელს შეუწყობდა პოლიტიკური კონსესუსის მიღწევას, ინსპექტირების ქმედითი მოდელის სრული მანდატით ამოქმედებაზე.