OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

შრომის უსაფრთხოების მიმდინარე რეფორმის ნაკლოვანებები

თბილისი, 2017 წლის დეკემბერი

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“

წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს
პერიოდს 2017 წლის იანვრიდან ნოემბრამდე.

ავტორი:
ლინა ღვინიანიძე*
ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

რეცენზენტი: პროფ. ტობიას შუმახერი

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ შიდა პროექტის „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განცხადებები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდის მოსაზრებას. შესაბამისად ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

* ლინა ღვინიანიძე ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის სოციალური უფლებების პროგრამის დირექტორია. მას იღებული აქვს ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ბაკალავრის ხარისხი სამართალმცოდნეობაში (2008). ამასთან, არის Ohio Northern University-ის სამართლის სკოლის მაგისტრი დემოკრატიული მმართველობისა და კანონის უზენასობის მიმართულებით (2011). ლინა ღვინიანიძე 2008-2010 წლებში მუშაობდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში იურისტის პოზიციაზე გამჭირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და ანტიკორუფციულ საკითხებზე, ხოლო 2011-2013 წლებში საიას საპარლამენტო მდივნის პოზიციაზე.

შესავალი

სამუშაო ადგილზე უსაფრთხო სამუშაო გარემოს შექმნა, საქართველოში წლების მანძილზე უდიდეს გამოწვევად რჩება. შრომის უსაფრთხოების უფლების დარღვევის სიმწვავეს ნათლად წარმოაჩენს ბოლო წლების მანძილზე დასაქმებულთა გაფიცვების და პროტესტების ტალღა, რომელთა ერთ-ერთ მთავარ მოთხოვნას სამუშაო ადგილებზე უსაფრთხო გარემოს უზრუნველყოფა წარმოადგენდა. ამასთან, ოფიციალური მონაცემებით, 2011-2016 წლებში საწარმოო შემთხვევების შედეგად სამუშაო ადგილზე დაშავდა 776 და გარდაიცვალა 270 დასაქმებული.

ამ პრობლემის საპასუხოდ საქართველოს ხელისუფლებამ 2015 წელს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი შექმნა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ დეპარტამენტის მანდატი შეზღუდულია მხოლოდ შრომითი უსაფრთხოების საკითხებით. ამასთან, დეპარტამენტს სამუშაო ადგილზე შრომითი ინსპექტირებისთვის დამსაქმებლის ნებართვა სჭირდება და ინსპექტირების შემდგომ მის მიერ შემუშავებულ რეკომენდაციებს სავალდებულო ძალა არ გააჩნია, რაც წინააღმდეგობაშია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) მინიმალურ სტანდარტებთან[1].

უკანასკნელი მონაცემების მიხედვით, შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის შექმნის მიუხედავად, საწარმოო შემთხვევების შედეგად დაშავებულ და დაღუპულ ადამიანთა რაოდენობა არათუ შემცირდა, არამედ გაიზარდა[2].

2014-2016 წლების საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგის მიხედვით საქართველომ აიღო ვალდებულება შეექმნა შრომის ინსპექტირების ისეთი მექანიზმი და ინსტიტუტი, რომელსაც სამუშაო პირობების შესამოწმებლად ადეკვატური პოტენციალი ექნებოდა და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებს დააკმაყოფილებდა[3]. მოცემული საკითხი ასევე განსაზღვრულია საქართველო-ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების 13-ე და 14-ე თავებში[4]. აღნიშნული მოთხოვნები საქართველოს ამ დრომდე არ აქვს შესრულებული.[5] ამასთან, შრომითი პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის ქმედით მექანიზმად ჩამოყალიბება ასევე წარმოადგენს ასოცირების შეთანხმებისა და ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2017 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის პროექტით გათვალისწინებულ საკითხს[6].

1 "შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებები"; ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის კვლევა გვ. 92-93; ხელმისაწვდომია https://emcrights.files.wordpress.com/2017/01/e18399e18395e-1839ae18394e18395e18390e296bae183a8e183a0e1839de1839be18398e183a1-e18398e1839ce183a1e1839ee18394e183a5e-183a2e18398e183a0.pdf https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda_2014_ka.pdf; ნანახია: 24.09.2017.

2 „საწარმოო შემთხვევების შედეგად დაშავებულ და დაღუპულ ადამიანთა რაოდენობა"; ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის ინფოგრაფიკა; ხელმისაწვდომია https://emc.org.ge/2017/02/24/emc-226/; ნანახია: 24.09.2017.

3 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი; პროფესიული კავშირების უფლებები და ძირითადი შრომითი სტანდარტები; ხელმისაწვდომია: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda_2014_ka.pdf; ნანახია: 24.09.2017.

4 ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებასა და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ, საქართველოსა შორის; თავი 13: ვაჭრობა და მდგრადი განვითარება; თავი 14: დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები.

5 საქართველო-ევროკავშირის 2014-2016 წლების ასოცირების დღისწესრიგის შესრულება - სამოქალაქო საზოგადოების შეფასება; გვ. 29; 2017 წლის მარტი; ხელმისაწვდომია: http://www.osgf.ge/files/2017/Publications/Final_report_GEO.pdf; ნანახია: 24.09.2017.

6 ასოცირების შეთანხმებისა და ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2017 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის პროექტი „შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის (შრომის ინსპექციის) ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნა, მისი ინსტიტუციური, ადმინისტრაციული გაძლიერებისა და კომპეტენციების ზრდის საშუალებით შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების შესაბამისად, რაც გულისხმობს მოქმედების სფეროს გაფართოებას და პირველ ეტაპზე შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის კომპონენტების ინსპექტირებისთვის თავისუფალი წვდომის უზრუნველყოფას".

საერთაშორისო და ეროვნულ დონეებზე შრომის სტანდარტების სფეროში ნაკისრი ვალდებულების მიუხედავად, საქართველო ამ დრომდე აჭიანურებს მათი შესრულების პროცესს, რასაც საინვესტიციო გარემოს გაუარესებისა და ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდის შეფერხების შესაძლო რისკებს უკავშირებს. აღნიშნული აჩვენებს, რომ, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ეკონომიკური საბჭოს მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირებს შრომის პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე გაცილებით მეტი ზეგავლენა აქვთ, ვიდრე უშუალოდ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს. შრომის უსაფრთხოების სფეროში რეფორმებს ასევე მნიშვნელოვან წინააღმდეგობას უწევენ ბიზნეს ასოციაციებიც.

კანონპროექტი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“

ზემოთხსენებული გამოწვევებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების გათვალისწინებით ამ დროისთვის საქართველოს პარლამენტი განიხილავს კანონპროექტს „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, რომელიც 2017 წლის ივნისში საქართველოს მთავრობის მიერ იქნა ინიცირებული[7].

კანონის მოქმედების შეზღუდული სფერო

კანონპროექტის მნიშვნელოვან სისუსტეს მისი მოქმედების შეზღუდული სფერო წარმოადგენს, რამდენადაც ის შეეხება არა ყველა დასაქმებულს, არამედ მხოლოდ მძიმე, მავნე და საშიშ პირობებიან სამუშაო ადგილებზე დასაქმებულებს. ამასთან, ამგვარი სამუშაო ადგილების/დამსაქმებლების ნუსხას საქართველოს მთავრობა კანონის ამოქმედებიდან ექვსი თვის ვადაში დაამტკიცებს.

გარდა ამისა, პრობლემურია რომ კანონის მოქმედების სფეროს განსაზღვრა, შესაბამისად, მისი დავიწროება და გაფართოვება აღმასრულებელ ხელისუფლებას - მთავრობას, პარლამენტისაგან დამოუკიდებლად შეეძლება.

დასაქმების ადგილზე უპირობო დაშვების მექანიზმის არარსებობა

ინიცირებული კანონპროექტის ეფექტიანი აღსრულებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა საზედამხედველო ორგანოს უპირობოდ შეეძლოს სამუშაო ადგილზე შესვლა. შემოთავაზებული კანონპროექტი ამგვარ მექანიზმს არ ითვალისწინებს. პროექტის თანახმად, ინსპექტირების მექანიზმს არაშერჩევითი კონტროლის (რაც მის მთავარ საქმიანობას უნდა წარმოადგენს) განხორციელებისას, სჭირდება წინასწარი სასამართლო ბრძანება დაშვების თაობაზე. დასაქმების ადგილზე საზედამხედველო ორგანოს უპირობო დაშვების არარსებობა, შრომის ინსპექტირების მექანიზმს ართმევს დარღვევაზე სწრაფი რეაგირების საშუალებას და შედეგად, ამცირებს მისი დაუყოვნებელი და ეფექტიანი რეაგირების შესაძლებლობებს, განსაკუთრებით ისეთ შემთხვევებზე, სადაც მომეტებულია დასაქმებულთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაზიანების/ხელყოფის რისკი.[8].

7 საქართველოს კანონპროექტი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/#law-drafting/13972; ნანახია: 24.09.2017.

8 შრომის საერთაშორისო კონფერენციის 95-ე სესია, 2006 წელი. კონვენციებისა და რეკომენდაციების გამოყენების შესახებ ექსპერტთა კომიტეტის ანგარიში.

სანქცირების მექანიზმის არაეფექტურობა

კანონპროექტში სიახლეა ინსპექტირების მექანიზმისთვის სანქციის ფორმით გაფრთხილების, ჯარიმისა და საწარმოს საქმიანობის შეჩერების უფლებამოსილების მინიჭება, რამდენადაც დღეს ინსპექტირების ორგანოს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს. თუმცა, კანონპროექტით განსაზღვრული სანქცირების გამოყენების ბუნდოვანი წესი, ასევე გათვალისწინებული უკიდურესად დაბალი ჯარიმები (რაც 50 ლარიდან 5,000 ლარამდე მერყეობს) ეჭვის ქვეშ აყენებს მათი ადეკვატური ამოქმედებისა და ეფექტიანობის საკითხს.

საზედამხედველო ორგანოს გარდაქმნისა და გაძლიერების საჭიროება

კანონპროექტის სათანადო ამოქმედების მიზნით, მოქმედი შრომის საზედამხედველო მექანიზმი მნიშვნელოვან გარდაქმნასა და გაძლიერებას საჭიროებს, როგორც ინსტიტუციურ, ასევე ინდივიდუალური ინსპექტორების დონეზე, რაც აუცილებელი გარანტიაა მისი დამოუკიდებელი და ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის. მთავრობის მხრიდან შრომის უსაფრთხოების სფეროში რეფორმის ინიცირების მიუხედავად, კანონპროექტის განმარტებითი ბარათიდან ჩანს, რომ მისი ამოქმედება ახალ ფინანსურ ვალდებულებებს არ წარმოშობს. 2017 წლისთვის არსებული რესურსით (20-25 შრომის ინსპექტორი და შრომის ინსპექციისთვის გამოყოფილი 575.000 ლარიანი ბიუჯეტი), ტრანსფორმაციული შინაარსის ფართომასშტაბიანი რეფორმის განხორციელება პრაქტიკულად შეუძლებელია, რაც ქმნის შრომის ინსპექტირების იდეისა და მისი მნიშვნელობის დისკრედიტაციის საფრთხეს. ამასთან, კანონპროექტი არ მიუთითებს, თუ რომელი ორგანო იქნება პასუხისმგებელი მის იმპლემენტაციაზე, რაც ასევე ბუნდოვანს ხდის კანონის აღსრულების საკითხს.

საქართველოს მთავრობის მიერ წარმოდგენილი რეფორმის ხედვა ადეკვატურად ვერ პასუხობს ქვეყანაში შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის ზედამხედველობის საჭიროებებს. წარმოდგენილი კანონპროექტი ითვალისწინებს რამდენიმე პოზიტიურ ჩანაწერს უსაფრთხოების სტანდარტების საკანონმდებლო რეგლამენტირების კუთხით, თუმცა, კანონპროექტის არსებითი ხარვეზები მნიშვნელოვნად ასუსტებს მის ეფექტიანობას და არ ქმნის დასაქმებულთა უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის რეალური და სათანადო დაცვის შესაძლებლობას. სამუშაო ადგილებზე დასაქმებულთა შრომის უსაფრთხოების საკითხის პრობლემურობას იზიარებენ საქართველოს სახალხო დამცველი, პროფესიული კავშირები და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO), რომლებიც მოუწოდებენ საქართველოს პარლამენტს, წარმოდგენილი კანონპროექტი შესაბამისობაში მოიყვანოს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) სტანდარტებთან. თავის მხრივ, ბიზნეს ასოციაციები ეწინააღმდეგებიან კანონპროექტში დამატებითი უსაფრთხოების გარანტირების შეტანას. მათი ნაწილი ამ თემაზე აზრს ღიად გამოხატავს შრომის ინსპექტირების სისტემის შექმნის წინააღმდეგ[9].

9 ჟურნალი ლიბერალი „რისი შეცვლის იმედი უნდა გვქონდეს დასაქმების ადგილზე“ 12.07.2017; ინტერვიუ საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაციის ხელმძღვანელ მიშა კორძახიასთან; ხელმისაწვდომია: http://liberali.ge/articles/view/30406/risi-shetsvlis-imedi-unda-gvqondes-dasaqmebis-adgilebzehttp://liberali.ge/articles/view/30406/risi-shetsvlis-imedi-unda-gvqondes-dasaqmebis-adgilebze. ნანახია: 08.11.2017.

დასკვნები და რეკომენდაციები

- გაფართოვდეს „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ კანონპროექტის მოქმედების სფერო და იგი გავრცელდეს ყველა დასაქმების ადგილზე, გამონაკლისის გარეშე;

- შრომის ინსპექცია აღიჭურვოს დასაქმების ადგილებზე უპირობო და თავისუფალი დაშვების მანდატით, რაც გულისხმობს მექანიზმის უფლებამოსილებას, საკუთარი გადაწყვეტილებით, სასამართლოს წინასწარი ნებართვის გარეშე, განახორციელოს ინსპექტირება დასაქმების ადგილებზე;

- „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონმა გაითვალისწინოს სანქცირების სათანადო სისტემა, მათ შორის, სანქციების გამოყენების სათანადო წესი და ჯარიმის ადეკვატური ოდენობები, რაც იქნება როგორც პრევენციული, ისე რეაგირებითი ეფექტის მქონე;

- სახელმწიფომ შექმნას შესაბამისი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ბაზა, რაც გარდაქმნის არსებულ დეპარტამენტს ეფექტიან შრომის ინსპექციად და გაითვალისწინებს მისი დამოუკიდებლობის და ეფექტიანობის ინსტიტუციური შესაძლებლობას, ასევე ინსპექტორთა ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის გარანტიებს; ასევე, კანონპროექტი პირდაპირ უნდა უთითებდეს შრომის ინსპექციაზე, როგორც კანონის აღსრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოზე.