

ლია საზოგადოების ფონდი

თბილისი, 2022 წლის ნოემბერი

შრომის ინსპექცია საქართველოში: გამოწვევები და სამომავლო გზა

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორები:

თათული ჭუბაზია*

აკა მაგალაძე**

სოციალური სამართლიანობის


ცენტრის სახელით

წინასიტყვაობა

დასაქმებულთა შრომითი უფლებებისა და უსაფრთხოების ეფექტიანი დაცვა მრავალი წელი მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო საქართველოში. თუმცა ბოლო ათი წლის განმავლობაში არსებობდა პოლიტიკური კონსენსუსი იმის შესახებ, რომ შრომის ინსპექტირების ქმედითი სისტემა აუცილებელია შრომის კანონმდებლობის ეფექტიანი მოქმედების უზრუნველსაყოფად. ევროკავშირისა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება (2014-2017) მნიშვნელოვანი კატალიზატორი იყო შრომის ინსპექციის აღდგენისთვის 2015 წელს, მისი გაუქმებიდან თითქმის ათი წლის შემდეგ.¹ შრომის ინსპექციის ამჟამინდელი მოდელი მოიცავს შრომის უსაფრთხოებისა და შრომითი უფლებების საკითხებზე ზედამხედველობას. შრომითი უფლებების გათვალისწინება 2020 წლის შრომითი რეფორმის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიღწევაა.

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია, განიხილოს შრომის ინსპექციის მანდატისა და პრაქტიკის ეფექტიანობა მშრომელთა საჭიროებების გათვალისწინებით, ასევე ის საკითხი, თუ როგორ უმკლავდება შრომის ინსპექცია საქართველოს შრომის ბაზარზე არსებულ, შრომის უფლებებთან, შრომის უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ გამოწვევებს. დოკუმენტში გამოვლენილია ძირითადი ხარვეზები შრომის ინსპექციის ფუნქციონირებაში და წარმოდგენილია რეკომენდაციები იმ ქმედებებთან დაკავშირებით, რომლებიც უნდა განხორციელდეს მისი ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერებისა და მხარდაჭერის მიზნით.

ასოცირების 2021-2027 წლების დღის წესრიგის² მიხედვით, საქართველომ, *ინტერ ალია*, აიღო ვალდებულება, „მიიღოს და განახორციელოს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც ადგენს შრომის ინსპექციის სისტე-



დოკუმენტი მომზადებულია „ლია საზოგადოების ფონდის“ შიდა პროექტის „ევროკავშირი-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.

***თათული ჭუბაზია** სოციალური სამართლიანობის ცენტრის სოციალური პოლიტიკის პროგრამის დირექტორია. მან ბაკალავრის ხარისხი თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტზე მიიღო, ხოლო მაგისტრის ხარისხი მეცნიერების განვითარებაში როტერდამის ერასმუსის უნივერსიტეტში. თათული არის შრომის უფლებების, სათანადო საცხოვრებლისა და გარემოსდაცვითი და ურბანული პროტესტების შესახებ კვლევების/ანგარიშების ავტორი/თანაავტორი.

****აკა მაგალაძე** არის სოციალური სამართლიანობის ცენტრის სოციალური პოლიტიკის პროგრამის პროექტის კოორდინატორი. მას თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში მიღებული აქვს ბაკალავრისა და მაგისტრის ხარისხები სამართლის მიმართულებით. ეკას აქვს კვლევისა და ანალიზის ათწლიანი გამოცდილება და არის ადამიანის უფლებების შესახებ რამდენიმე პუბლიკაციის ავტორი/თანაავტორი. სწავლობდა ევროპის სამართალსა და ეკონომიკას რიგის სამართლის უმაღლეს სკოლაში.

მის ზედამხედველობის ფუნქციებს შრომისა და სამუშაო პირობების შესახებ ყველა კანონზე“. საქართველომ ასევე აიღო ვალდებულება, უზრუნველყოს შრომის ინსპექტირების ქმედითი სისტემა ადეკვატური კომპეტენციებით, შესაძლებლობებითა და რესურსებით, მათ შორის ფინანსური, ადამიანური და ადმინისტრაციული რესურსებით.

ნაკლოვანებები შრომის ინსპექციის

საქმიანობაში

2021 წლის ბოლოს სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა გამოაქვეყნა კვლევა, რომელშიც გამოყენებული იქნა ინსპექტირების ანგარიშები შრომის ინსპექციის მუშაობის შესაფასებლად შრომითი რეფორმებით განპირობებული გაზრდილი მანდატისა და ინსტიტუციური გაძლიერების ფონზე. კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა შრომითი უფლებების სფეროში 2021 წლის იანვარ-აგვისტოში მომზადებული 56 ინსპექტირების ანგარიში (ინსპექტირების 100% იმ დროისათვის) და 2020 წელს შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული 108 ინსპექტირების ანგარიში.

კვლევამ³ აჩვენა, რომ შრომის ინსპექცია ეყრდნობოდა მხოლოდ გაფრთხილებას, როგორც ერთადერთ ადმინისტრაციულ სახდელს, მიუხედავად დარღვევის სიმძიმისა, თუმცა მას კანონით აქვს უფლება, გამოიყენოს სხვა ადმინისტრაციული სახდელი, როგორცაა ჯარიმა და სამუშაო პროცესის შეჩერება. ადმინისტრაციული სახდელი უნდა იყოს დარღვევის სიმძიმის პროპორციული. შესაბამისად, შრომის ინსპექციის მიერ მხოლოდ გაფრთხილებების გამოყენება, დარღვევის სიმძიმის მიუხედავად, აჩენს კითხვებს სასჯელის პროპორციულობის, ასევე ინსპექციის მუშაობის ეფექტიანობის შესახებ, და არსებული პრაქტიკის გადახედვისკენ მოგვიწოდებს.⁴

ეს მიდგომა ოდნავ შეიცვალა 2022 წელს, როდესაც ინსპექციამ კომპანიებს შრომითი უფლებების დარღვევისთვის ჯარიმები დაუნესა, თუმცა ამას იშვიათი ხასიათი ჰქონდა. სანქციები აღსრულების მნიშვნელოვანი ნაწილია: იძულების ზომების გარეშე დაწესებულებებს მხოლოდ შეზღუდული როლის შესრულება შეუძლიათ შრომითი უფლებებისა და უსაფრთხოების დაცვაში. რაც შეეხება ინსპექციის მიერ დაწესებულ სანქციებს შრომის უსაფრთხოების დარღვევებთან დაკავშირებით, ეს პრაქტიკა, როგორც ჩანს, არ არის თანმიმდევრული, რადგან ინსპექცია უფრო მეტ ზენოლას ახორციელებდა ზოგიერთ დარგზე (მაგ. მშენებლობაზე) და ნაკლებს – სხვებზე (მაგ. სამთო მოპოვებაზე). კვლევის მიხედვით, 2020 წელს სამთო-მოპოვებელი მრეწველობა მხოლოდ ცხრაჯერ შემოწმდა (მშენებლობის ინდუსტრიაში 141 შემოწმებასთან შედარებით) და ცხრა შემოწმებიდან რვა ერთ დამსაქმებელთან ჩატარდა.⁵ გარდა ამისა, ინსპექციამ სოციალური სამართლიანობის ცენტრს, ამ უკანასკნელის მოთხოვნის მიუხედავად, არ გადასცა სამთო-მოპოვებელ მრეწველობაში განხორციელებული ინსპექტირების ანგარიშები, რასაც მივყავართ დასკვნამდე, რომ ინსპექციას ზემოაღნიშნული მრეწველობა საერთოდ არ შეუმოწმებია. ამის საპირისპიროდ, ჟურნალისტური გამოძიების შედეგად გამჟღავნდა ასეთი ანგარიშების არსებობა. წლების განმავლობაში საქართველოში შესწავლეთების საგანი იყო შრომითი საქმიანობის შედეგად სიკვდილიანობისა და დაზიანებების მაღალი რაოდენობა (იხილეთ დიაგრამა ქვემოთ), განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ მრეწველობა ძნელად ხელმისაწვდომია მედიისთვის, სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის და დამოუკიდებელი პროფკავშირებისთვისაც კი.

¹ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი – შრომის ინსპექციის სამსახურის შეფასება, 2021 წ., გვ. 13. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://socialjustice.org.ge/en/products/shromis-inspektisiis-sakmianobis-shefaseba-2021>

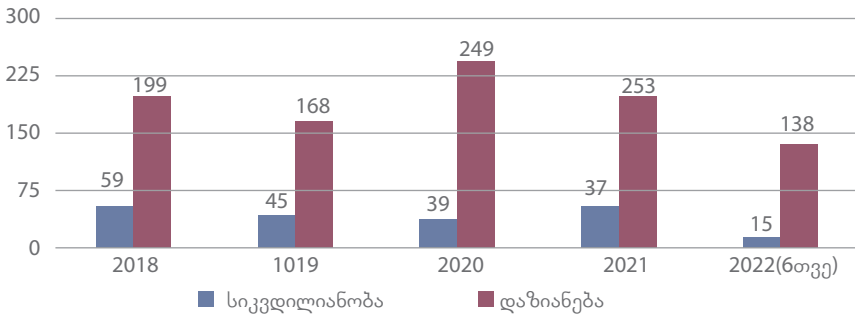
² <https://www.asocireba.be/learn/?s=read-more&id=30>

³ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, სკოლიო 1 ზემოთ. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://rb.gv/6sntcl>

⁴ იქვე, გვ. 48.

⁵ იქვე, გვ. 61.

სიკვდილიანობა და დაზიანებათა სამუშაო ადგილზე წლების მიხედვით



აქედან გამომდინარე, ლოგიკურად მოსალოდნელია, რომ შრომის ინსპექცია პროაქტიულად შეამოწმებს სამუშაოსთან დაკავშირებული დაზიანებების მაღალი რაოდენობის მქონე კომპანიებს და დაანებს კანონით გათვალისწინებულ ადეკვატურ სანქციებს. თუმცა ინსპექციას ეს მოლოდინი ჯერჯერობით არ გაუმართლებია.

კანონის თანახმად, შრომის ინსპექცია ყოველწლიურად ამოწმებს სამუშაო ადგილებს გეგმური ან არაგეგმური ინსპექტირების ფარგლებში და გონივრული ეჭვის ან შეტანილი საჩივრების საფუძველზე.⁶ გეგმური ინსპექტირების პრიორიტეტული სფეროები განისაზღვრება მთავრობის მიერ დადგენილი წესით. რაც შეეხება კონკრეტულად შესამოწმებელი ორგანიზაციების ჩამონათვალს, მას დადგენილი პრიორიტეტების მიხედვით ადგენს მთავარი შრომის ინსპექტორი.⁷ თუმცა ასეთი პრიორიტეტული სფეროები არ არის დადგენილი შრომითი უფლებების სფეროში ინსპექტირებისთვის, რაც ქმნის უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკს. ამის საპირისპიროდ, ამგვარი რისკები აღმოფხვრილია შრომის უსაფრთხოებაში, სადაც მთავრობის დადგენილება ითვალისწინებს პრიორიტეტული სფეროების იდენტიფიცირების დეტალურ პროცედურას. შესაბამისად, საკანონმდებლო რეგულაციამ უნდა დაადგინოს შრომითი უფლებების სფეროში გეგმური ინსპექტირების პრიორიტეტული სფეროების განსაზღვრის მკაფიო კრიტერიუმები.

ინსპექციის საქმიანობის ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად აუცილებელია მრჩეველთა საბჭოს⁸ მიერ შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება. აღსანიშნავია, რომ საბჭოს შემადგენლობაში არ შედიან დამოუკიდებელი პროფკავშირების წარმომადგენლები: მისი წევრები მხოლოდ საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების წარმომადგენლები არიან, მიუხედავად დამოუკიდებელი პროფკავშირების მიერ სამმხრივ ფორმატებში მონაწილეობის სურვილის არაერთხელ გამოთქმის და მშრომელთა უფლებებისთვის ბრძოლაში მათი მნიშვნელოვანი როლისა. აქედან გამომდინარე, შესაბამისი ცვლილებები უნდა განხორციელდეს მრჩეველთა საბჭოში დამოუკიდებელი პროფკავშირების ჩართვის უზრუნველსაყოფად.

კიდევ ერთი გამოვლენილი გამოწვევაა შეუსაბამობა იმის განსაზღვრაში, თუ რა წარმომადგენს გონივრულ ვადას დამსაქმებლების მიერ დარღვევის გამოსასწორებლად.⁹ უმეტეს შემთხვევაში შრომის ინსპექცია დარღვევების გამოსასწორებლად გონივრულ ვადად 30 დღეს ადგენდა, თუმცა ინსპექცია სახელმწიფო სამსახურებისთვის განსხვავებულ ვადებს აწესებდა ობიექტური დასაბუთების გარეშე. იმისათვის, რომ შესაძლებელი იყოს პრევენცია და პირობებთან შესაბამისობის მიღწევა, მსგავს პირობებში მსგავსი შემთხვევების მიმართ ერთნაირი დამოკიდებულება უნდა არსებობდეს. გონივრული ვადის განსაზღვრისა და დამსახურებაზე დაფუძნებული შეფასებისთვის ეს მიდგომა უნდა გამოიყენებოდეს. ამ მიზნით უნდა არსებობდეს გაიდლაინები, რათა შრომის ინსპექტორებს შორის ერთიანი და თანმიმდევრული მიდგომა დაინერგოს.

⁶ საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, <https://bit.ly/3IEVN4B>.

⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, მუხლები 10(1), 11(1).

⁸ შრომის ინსპექციის საკონსულტაციო ორგანო. შრომის ინსპექციის სამსახურის მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის მხარეების, პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტებისა და სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლები. „საქართველოს კანონი შრომის ინსპექციის შესახებ“, მუხლი 9.

⁹ იქვე, გვ. 52.

ინსტიტუციური გამონაკვეთი

ინსპექციის ინსტიტუციური განვითარების კუთხით გადადგმულ პოზიტიურ ნაბიჯებთან ერთად უმნიშვნელოვანესია იმ დარჩენილი სისტემური პრობლემების მოგვარება, რომლებიც ხელს უშლის შრომის ინსპექციას, რეალურად იქცეს მშრომელთა უფლებებისა და უსაფრთხოების დაცვის ქმედით მექანიზმად მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა

შრომის ინსპექციის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად გარდაქმნის მიუხედავად, მაინც არსებობს გარკვეული შეშფოთება მის ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით. კერძოდ, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი კანონის ძალით უფლებამოსილია, ზედამხედველობა გაუწიოს უწყების საქმიანობის კანონიერებასა და ეფექტიანობას, ასევე მის საფინანსო და ეკონომიკურ საქმიანობას. ეს უფლებამოსილება, მთავარი შრომის ინსპექტორის გადანყვეტილებათა გაუქმების უფლებასთან ერთად, ქმნის შესაძლებლობას დაწესებულების საქმიანობაში ჩარევისთვის, ზღუდავს მის დამოუკიდებლობას არა მხოლოდ ტექნიკურ, ფინანსურ და ორგანიზაციულ საკითხებში, არამედ ინსპექციის უშუალო ფუნქციების განხორციელებაშიც. მიუხედავად იმისა, რომ ინსპექციის ანგარიშვალდებულება არსებითად მნიშვნელოვანია უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკების გამოსარიცხად, უნდა მოიძებნოს სათანადო ბალანსი ანგარიშვალდებულებასა და დამოუკიდებლობას შორის, რათა გამოირიცხოს არასათანადო ჩარევა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება. მსგავსი დასკვნაა წარმოდგენილი 2022 წელს ევროპის საბჭოს პროექტის ფარგლებში მომზადებულ შეფასებაში,¹⁰ რომელიც ყურადღებას ამახვილებს მინისტრის მიერ კანონით დადგენილი უფლებების არასათანადო განხორციელების შესაძლებლობაზე და უფლებამოსილების პოლიტიკური მიზნებით ბოროტად გამოყენების რისკებზე.¹¹

მონაცემთა ანალიზი

კიდევ ერთი პრობლემური საკითხია მონაცემთა ანალიზისა და დაინტერესებული პირებისთვის ზუსტი სტატისტიკის მიწოდების სირთულეები, რაც, სავარაუდოდ, დაკავშირებულია შრომის ინსპექციაში ციფრულ მონაცემთა ბაზების არარსებობასთან. ციფრულ მონაცემთა ბაზების წარმოება საშუალებას მისცემს ინსპექციას, შეაგროვოს ზუსტი კლასიფიცირებული მონაცემები და განავითაროს საკუთარი ანალიტიკური საქმიანობა. მონაცემთა ანალიზი კიდევ უფრო შეუწყობს ხელს ინსპექციის პრაქტიკის და შრომითი უფლებების ხშირი დარღვევის განზოგადებას, რაც შესაძლებელს გახდის სტრატეგიული ინსტიტუციური მიმართულებების იდენტიფიცირებას.

ის ფაქტი, რომ არ ხდება ინფორმაციის პროაქტიული გამჟღავნება, ძირს უთხრის ინსპექციის გამჭვირვალობას და ღიაობას. და თუმცა კომპანიების სახელწოდებები მითითებულია ინსპექტირების ანგარიშებში და ხელმისაწვდომია ყველა დაინტერესებული პირისთვის, რომელიც ინფორმაციას მოითხოვს ინფორმაციის თავისუფლების უფლების საფუძველზე, შრომის ინსპექცია დაჟინებით უარს ამბობს მის პროაქტიულად გამოქვეყნებაზე. ეს პრობლემა ნათლად გამოიკვეთა ღია მმართველობის პლატფორმის (OGP) მოლაპარაკებებში, როდესაც ინსპექციამ უარი თქვა ზემოაღნიშნული ვალდებულების აღებაზე, მიუხედავად ადგილობრივი უფლებადამცველი ორგანიზაციების ზეწოლისა. პროაქტიულობა ხელს შეუწყობს მომავალში დარღვევების პრევენციას, ასევე შრომითი ნორმების დაცვის კულტურის ჩამოყალიბებას.

¹⁰ მარიუს ბარტინიკასი – „შრომის ინსპექციის სამსახურის ინსტიტუციური შესაძლებლობების შეფასება საქართველოში“, 2022 წ.

¹¹ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ანგარიშის მიხედვით, საქპატენტის ინსპექტირება საქპატენტის თავმჯდომარის პოლიტიკური ნიშნით დევნას უკავშირდებოდა. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია – 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე საიას გრძელვადიანი სადამკვირვებლო მისია, II შუალედური ანგარიში, 2021, გვ. 37. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: shorturi.at/bhkM6.

საჯაროობა და ცნობიერების ამაღლება

კიდევ ერთი რთული გამოწვევა არის ის, რომ შრომის ინსპექციას არ სურს, პროაქტიულად გამოაქვეყნოს ინფორმაცია იმ კომპანიების შესახებ, რომლებიც არღვევენ შრომის უფლებებსა და უსაფრთხოებას. ეს ფაქტი, სავარაუდოდ, დაკავშირებულია ინსპექციის პოლიტიკასთან – ნაკლები ზენოლა მოახდინოს დამსაქმებლებზე. ამგვარი მიდგომა შესაძლოა გარკვეულწილად გასაგები ყოფილიყო პირველ წელს, როდესაც ინსპექციის მანდატი შრომით უფლებებზე გავრცელდა, რადგან ეს დამსაქმებლებისთვის სიახლე იყო. თუმცა საჭიროა მისი გადაფასება, რადგან ამ პოლიტიკის გაგრძელება ხელს არ შეუწყობს ქვეყანაში შრომითი უფლებებისა და უსაფრთხოების სტანდარტების დამკვიდრებას.

ცნობიერების ამაღლების ინტენსიური კამპანიების ჩატარებას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს დამსაქმებლებისა და დასაქმებულებისთვის მათი უფლებებისა და მოვალეობების და შრომის ინსპექციის საქმიანობის შესახებ ადეკვატური ინფორმაციის მისაწოდებლად. სრულფასოვანი ვებგვერდის შექმნა კიდევ უფრო დაეხმარება ამ პროცესს, რადგან ეს ხელს შეუწყობს ინსპექციის შესახებ ინფორმაციის გავრცელებას ფართო საზოგადოებაში. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ მომხმარებლისთვის მოსახერხებელი ვებგვერდის შექმნა 2020 წელს იგეგმებოდა, ის სატესტო რეჟიმში მხოლოდ 2022 წლის 13 სექტემბერს ამოქმედდა.

აღსანიშნავია ისიც, რომ 2021 წლის – პირველი წლის, როდესაც ინსპექციამ აიღო შრომითი უფლებების განხორციელებაზე ზედამხედველობის ვალდებულება – სტატისტიკის მიხედვით, ინსპექციაში შრომითი ნორმების დარღვევასთან დაკავშირებით მხოლოდ 36 საჩივარი შევიდა. სახალხო დამცველმა თავის ყოველწლიურ ანგარიშში საგანგებოდ აღნიშნა, რომ საჩივრების მცირე რაოდენობა შესაძლოა დაკავშირებული იყოს იმ ფაქტთან, რომ დასაქმებულები არ არიან ინფორმირებულნი უფლებების დაცვის საშუალების არსებობის შესახებ.¹² სხვა საკითხებთან ერთად, დასაქმებულებს აუცილებლად უნდა მიეწოდოთ ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ დამსაქმებლის მიერ შრომითი უფლებების დარღვევების შესახებ შრომის ინსპექციისთვის შეტყობინება უსაფრთხო, კონფიდენციალურობის პრინციპით დაცული საშუალებაა.

არაფორმალური და არასტანდარტული შრომა

ისევე, როგორც პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმეტესობა, საქართველოც ლიდერი ქვეყანაა¹³ არაფორმალური დასაქმების თვალსაზრისით – ქვეყნის სამუშაო ძალის 31.7% არაფორმალური მშრომელებისგან შედგება.¹⁴ და თუმცა არასტანდარტული დასაქმების შესახებ ოფიციალური მონაცემები მწირია, სტატისტიკის სამსახური ითვლის „ატიპიური შრომით“ (რომელშიც ის გულისხმობს ატიპიურ სამუშაო განრიგს, მაგალითად, საღამოს ან ღამის ცვლაში მუშაობას, დროებით დასაქმებას და ა.შ.) დაკავებულთა რაოდენობას, რომელიც 2019 წელს სამუშაო ძალის 52%-ს შეადგენდა.¹⁵ მშრომელისთვის არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმება იწვევს უფრო დიდ დაუცველობას შრომითი უფლებებისა და უსაფრთხოების თვალსაზრისით, რაც მოითხოვს სახელმწიფოს ჩარევას. უნდა აღინიშნოს, რომ მხოლოდ ნორმების ზუსტ რეგულირებას და უფლებამოსილების საკანონმდებლო დონეზე მკაფიოდ განსაზღვრას შეუძლია შექმნას პირობები შრომის ინსპექციის გამართული ფუნქციონირებისთვის. ინსპექციას უნდა ჰქონდეს კანონიერი უფლება, გამოავლინოს არაფორმალური სექტორი ან არასტანდარტული შრომითი ურთიერთობები; წინააღმდეგ შემთხვევაში ამ სექტორებში დასაქმებული ადამიანები კანონმდებლობით გათვალისწინებული დაცვის მიღმა დარჩებიან.

¹² „სახალხო დამცველის 2021 წლის საპარლამენტო ანგარიში“, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2021 წელი, გვერდი 210, <https://rb.gy/uujt6z>.

¹³ გიორგი მჭავანაძე, „საქართველოს მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ჩრდილოვანი ეკონომიკა აქვს?“, Forbes Georgia, 2018, <https://forbes.ge/does-georgia-have-one-of-the-largest-shadow-economies-in-the-world/>.

¹⁴ <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/683/dasakmeba-umushevroba>

¹⁵ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი – „არაფორმალური და არასტანდარტული შრომა საქართველოში“, 2021, გვ. 49. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://socialjustice.org.ge/en/products/araformaluri-da-arastandartuli-shroma-sakartveloshi>

რესურსები

სამუშაო პირობებისა და შრომითი ურთიერთობების ინსპექტირების მიზნით შრომის ინსპექცია ალჭურვილი უნდა იყოს საჭირო რესურსებით (ადამიანური, ფინანსური და ადმინისტრაციული). განისაზღვრა, რომ საქართველოში – გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყანაში, სადაც 1,763,300 მშრომელია – შრომის ინსპექტორთა მინიმალური რაოდენობა უნდა იყოს არანაკლებ 80-ისა (1 ინსპექტორი 20,000 მშრომელზე).¹⁶ 2021 წელს ინსპექტორების რაოდენობამ 109 შეადგინა,¹⁷ რაც ნიშნავს, რომ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დაწესებული ზემოაღნიშნული მინიმალური სტანდარტი ფორმალურად დაცულია.¹⁸ თუმცა, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების მიხედვით, ინსპექტორების რაოდენობა უნდა გაიზარდოს, თუ ისინი ასრულებენ დამატებით ფუნქციებს, რომლებიც არ არის დაკავშირებული შრომითი უფლებებისა და უსაფრთხოების ზედამხედველობასთან.¹⁹ მაგალითად, პანდემიის დროს ადამიანური რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილი მიმართული იყო კოვიდ-19-ის რეგულაციების შესრულების ზედამხედველობაზე. ამ დამატებითი ფუნქციების გათვალისწინებით, შრომის ინსპექტორების რაოდენობის ზრდა, სავარაუდოდ, არ შეესაბამება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებს და რჩება კითხვა, რამდენად ადეკვატური და საკმარისია ინსპექტორების რაოდენობა. ევროპის საბჭოს პროექტის ფარგლებში²⁰ მომზადებულ ანგარიშში²¹ ასევე გამახვილებულია ყურადღება ინსტიტუციური რესურსების იმგვარად განაწილების მნიშვნელობაზე, რომ შესაძლებელი იყოს მინიმალური რაოდენობის რეგულარული ინსპექტირების ჩატარება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ კანონით გარანტირებული დაცვით დასაქმებულთა რაც შეიძლება მეტმა რაოდენობამ ისარგებლოს.²²

ტერიტორია, რომელსაც ფარავს ინსპექციის საქმიანობა

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, აგრეთვე, იმ ტერიტორიას, რომელსაც ფარავს ინსპექციის საქმიანობა, რაც საქართველოში არასაკმარისად უნდა შეფასდეს. იმერეთსა და აჭარაში ორი რეგიონული ოფისის ფუნქციონირების მიუხედავად, სტატისტიკა აჩვენებს, რომ ინსპექციის საქმიანობა კონცენტრირებულია თბილისში.²³ გარდა ამისა, რეგიონებში, სადაც თავმოყრილია სხვადასხვა მძიმე, მავნე და სახიფათო სამუშაო ადგილები (მაგ. ბუნებრივი რესურსების მოპოვების ქარხნებში ჭიათურაში, ტყიბულში, ბოლნისში და ა.შ.), ინსპექციის ოფისების არარსებობა აფერხებს ამ რეგიონებში შრომის უსაფრთხოების დაცვას. თუმცა ინტერვიუს დროს²⁴ მთავარმა შრომის ინსპექტორმა არსებული ტერიტორიული ერთეულები საკმარისად მიიჩნია და აღნიშნა, რომ უფრო მაღალი ცენტრალიზაცია ხელს უწყობს კორუფციის თავიდან აცილებას. საჭიროა ამ მიდგომის გადაფასება იმის გათვალისწინებით, რომ ტერიტორიული ერთეულების სამუშაო ადგილებთან სიახლოვე ხელს შეუწყობს შრომის ბაზრის აქტორებს შორის თანამშრომლობას, ინფორმაციის გავრცელებას და რეგიონული სპეციფიკის უფრო ზუსტ შეფასებას.

შრომის ინსპექცია და კოვიდ-19-ის პანდემია

შრომის ინსპექციის მანდატის მნიშვნელოვანი გაფართოების შემდეგ ერთ-ერთი გამოწვევა ინსპექციის ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის კოვიდ-19-ის პანდემიის მართვის ფართომასშტაბიანი ღონისძიებების განხორციელება იყო. პანდემიის დაწყების შემდეგ ინსპექციას დაევა-ლა კოვიდ-19-თან დაკავშირებული რეგულაციების შესრულების ზედამხედველობა, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა მისი სამუშაო დატვირთვა, რადგან ინსპექციის რესურსების უმეტესი ნაწილი ამ საქმიან-

- ¹⁶ Monika Smusz-Kulesza, „ანგარიში საქართველოში სოციალური უფლებებთან დაკავშირებული საჭიროებების შეფასების შესახებ“, 2021 წ., გვ. 27, <https://rm.coe.int/needs-assessment-report-georgian/1680a4b2de>.
- ¹⁷ 2021 წლის ანგარიში, გვ. 13.
- ¹⁸ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ზემოთ, სქოლიო 1. გვ. 28. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://socialjustice.org.ge/en/products/shromis-inspektiis-sakmianobis-shefaseba-2021>
- ¹⁹ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, შრომის საერთაშორისო კონვენცია, 95-ე სესია, 1947 წლის შრომის ინსპექტირების შესახებ კონვენციის (№ 81) და 1947 წლის შრომის ინსპექტირების შესახებ კონვენციის 1995 წლის ოქმის და 1947 წლის შრომის ინსპექტირების შესახებ რეკომენდაციის თაობაზე ანგარიშების (№ 81) ზოგადი მიმოხილვა.
- ²⁰ სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვის გაძლიერება საქართველოში. <https://rb.gv/bxjk3l>
- ²¹ Monika Smusz-Kulesza, ზემოთ, სქოლიო 16, გვ. 27.
- ²² Monika Smusz-Kulesza, ზემოთ, სქოლიო 16, გვ. 25.
- ²³ შრომის უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებულ ინსპექტირებათა 57% და შრომის უფლებებთან დაკავშირებულ ინსპექტირებათა 62% 2021 წელს თბილისში ჩატარდა; „2021 წლის ანგარიში“, გვ. 21, 30.
- ²⁴ ინტერვიუ ბექა ფერაძესთან 2021 წლის 12 ნოემბერს ჩატარდა ზუმიით.

ნობას ხმარდებოდა. ეს გადაწყვეტილება მიუთითებდა, რომ ქვეყანაში პრიორიტეტულად არ იყო მიჩნეული მშრომელთა შრომითი უფლებებისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. 2021 წლის სტატისტიკის მიხედვით²⁵, კოვიდ-19-ის რეგულაციების შესრულებაზე ზედამხედველობის მიზნით შრომის ინსპექციის 57,290 აქტივობა განხორციელდა, ხოლო შრომითი უფლებებისა და უსაფრთხოების დაცვის კუთხით მხოლოდ 1,401 ინსპექტირება ჩატარდა. ეს მაჩვენებლები მიუთითებს, რომ შრომის ინსპექციის საქმიანობის მხოლოდ 2% მიეძღვნა შრომის უსაფრთხოებისა და შრომითი უფლებების ზედამხედველობის მანდატის შესრულებას.²⁶

დღეს, კოვიდ-19-ის გამო შემოღებული ყველა შეზღუდვის გაუქმების შემდეგ, მშრომლებსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს აქვთ ლეგიტიმური მოლოდინი, რომ შრომის ინსპექცია სრულად გამოიყენებს კანონით დადგენილი მისი ძირითადი მოვალეობის – ქვეყანაში შრომითი უფლებებისა და უსაფრთხოების დაცვის – შესასრულებლად მისთვის გამოყოფილ რესურსებს. უფრო მეტიც, მიღებულმა გამოცდილებამ ცხადყო, რომ მომავალი ეპიდემიის შემთხვევაში სახელმწიფომ განსხვავებულ მიდგომას უნდა მიმართოს და შრომის ინსპექციის ძირითადი საქმიანობიდან განაცალკევოს კოვიდ-19-ის რეგულაციების აღსრულების კონტროლის ვალდებულება.

ზემოაღნიშნული გამოწვევების გათვალისწინებით, აუცილებელია შესაბამისი ღონისძიებების გატარება შრომის ინსპექციის ეფექტიანი, შესაბამისი კომპეტენციებით, შესაძლებლობებითა და რესურსებით აღჭურვილი სისტემის უზრუნველყოფის მიზნით.

რეკომენდაციები:

შრომის ინსპექციის საქმიანობის ეფექტიანობა შემდეგი გზებით შეიძლება გაუმჯობესდეს:

- ინსპექციის უზრუნველყოფა საჭირო ადამიანური, ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსებით სამუშაო პირობებისა და შრომითი ურთიერთობების შესამონმებლად;
- შრომის ინსპექციის რეგიონული ხელმისაწვდომობის გაზრდა, განსაკუთრებით იმ რეგიონებში, სადაც განლაგებულია მძიმე, მავნე და სახიფათო სამუშაო ადგილები (ტყიბული, ჭიათურა, ბოლნისი, ფოთი);
- კოვიდ-19-ის რეგულაციების აღსრულების ვალდებულების გამიჯვნა შრომის ინსპექციის ძირითადი საქმიანობიდან, რათა მან შეძლოს სრულფასოვნად შეასრულოს კანონით დადგენილი მისი პირველადი მოვალეობები;
- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მიერ მთავარი ინსპექტორის გადაწყვეტილებების შეჩერების ან გაუქმებისთვის ობიექტური კრიტერიუმებისა და გამჭვირვალე პროცედურების დადგენა ძალაუფლების პოლიტიკური მიზნებით ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობის თავიდან ასაცილებლად;
- საკანონმდებლო დონეზე მკაფიო კრიტერიუმების დადგენა შრომითი უფლებების სფეროში იმ პრიორიტეტული მიმართულებების განსაზღვრისთვის, რომელთა საფუძველზე შრომის ინსპექცია გეგმურ შემონმებებს ჩაატარებს;
- სანქციების ტიპისა და დონის შერჩევის კრიტერიუმების დადგენა კანონმდებლობის ან თანმიმდევრული ინსტიტუციური პრაქტიკის მეშვეობით, სანქციების როგორც პროპორციულობის, ისე მათი ერთგვაროვანი გამოყენების უზრუნველსაყოფად;

²⁵ „2021 წლის ანგარიში შრომის ინსპექციის საქმიანობის შესახებ“. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: https://drive.google.com/file/d/1cvJE89L9yTZLAltYxq_Os-plAec9hpG/view?fbclid=IwAR3EBcivniYw_MgOC1xjIQ-4NIWfLn3pAQ10DXvR-rCC199Vhd6IoEs5EE;https://www.facebook.com/Labourinspection/posts/287622306854930

²⁶ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ზემოთ, სქოლიო 1. გვ. 13. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://socialjustice.org/ge/en/products/shromis-inspektsiis-sakmianobis-shefaseba-2021>

- ციფრულ მონაცემთა ბაზების შემუშავება და სრულფასოვანი ვებგვერდის შექმნა, არსებული სტატისტიკის ანალიტიკური შეფასების და შრომის ინსპექციის საქმიანობის გამჭვირვალობისა და მის შესახებ ინფორმირებულობის ამაღლების ხელშეწყობა;
- იმის უზრუნველყოფა, რომ შრომის ინსპექციას ჰქონდეს კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილება, არაფორმალური სექტორი ან არასტანდარტული შრომითი ურთიერთობები დაადგინოს შრომით ურთიერთობებად, რათა შესაძლებელი გახდეს ამ სექტორებში დასაქმებულთა სამართლებრივი დაცვა.