

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის

სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ანა ჭაბაშვილი

შრომის ინსპექტირების სისტემა საქართველოში

ევროპული ინტეგრაცია და შრომითი ურთიერთობები

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია სოციალური მეცნიერებების

მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი:

მარინა მუსხელიშვილი

პროფესორი

თბილისი

2018

## ანოტაცია

### შრომის ინსპექტირების სისტემა საქართველოში

შრომის ინსპექტირების სისტემა შრომის უფლების დაცვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია. შრომის ინსპექტირების სფეროში საერთაშორისოდ დამკვიდრებული სტანდარტები მიუთითებს, რომ შრომის ცალკეული პირობებისა და დასაქმებულთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვა ერთმანეთისგან განუყოფელი კომპონენტებია, რომელთა სრულ სპექტრზე ზედამხედველობაც შრომის ინსპექციის უფლებამოსილებას წარმოადგენს. აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტის თანახმად, შრომის ინსპექტირების მექანიზმის მანდატი, ეროვნულ კონტექსტში, უნდა პასუხობდეს ინსპექტირების სფეროში შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ განსაზღვრულ სტანდარტებს. საქართველოში შრომის ინსპექცია 2015 წელს ჩამოყალიბდა და ის დღემდე შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამის შესაბამისად ახორციელებს თავის საქმიანობას, რაც გულისხმობს დამსაქმებელთა წინასწარი თანხმობით სამუშაო ადგილზე დაშვებას და შესასრულებლად არასავალდებულო რეკომენდაციის გაცემას. შრომის ინსპექციის აღნიშნული ფორმატი არ შეესაბამება ამ მიმართულებით არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებსა და საუკეთესო პრაქტიკას. ინსპექციას არ აქვს ისეთი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები, როგორებიცაა: შრომითი უფლებების სრული სპექტრის შემოწმება, სამუშაო ადგილზე დამსაქმებლის წინასწარი ნებართვისა და გაფრთხილების გარეშე ვიზიტი და შესაბამისი სანქციების დაწესება. შრომის ინსპექციის შეზღუდული უფლებამოსილებები სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს შრომის კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევის გამოვლენას და აღკვეთას, რასაც უარყოფითი გავლენა აქვს ქვეყანაში შრომითი უფლებების დაცვის ხარისხზე.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ეფექტიანობის აუდიტის დეპარტამენტი-დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში 2017 გვ.5; შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017, გვ.115

ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების მიზნით საქართველოს მთავრობამ 2013 წელს შეიმუშავა პოლიტიკის დოკუმენტი, ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2014-2020. სტრატეგია ადამიანის უფლებების ყოველდღიურ ცხოვრებაში რეალიზების იდეას ეფუძნება და მიუთითებს ამ უფლებების პრაქტიკული რეალიზების საშუალებების და ინსტიტუციური მექანიზმების არსებობის აუცილებლობაზე. სტრატეგიის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ ამოცანას შრომითი უფლებების საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად დაცვა წარმოადგენს. გეგმის მიხედვით შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნა არის ის ღონისძიება, რომელიც უნდა მოემსახუროს აღნიშნული ამოცანის შესრულებას. კვლევის მიზანს წარმოადგენდა დაგეგმილი ამოცანის შესრულების ნაწილში, სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის პროცესის მონიტორინგის საფუძველზე, შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნის პროცესის კვლევა დაგეგმილი ღონისძიებების განხორციელების ვადებსა და დადგენილ ინდიკატორებთან მიმართებით. კვლევამ გამოავლინა პოზიტიური ცვლილებები, რომელიც სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის პროცესში აღინიშნა, ასევე აჩვენა ის ჩავარდნები და ხარვეზები, რომლებიც ხელს უშლის დაგეგმილი საქმიანობების დროულ და სათანადო რეალიზებას. მნიშვნელოვანია, რომ საქართველომ წარმატებით გააგძელოს შრომის ინსპექტირების მექანიზმის სრულყოფის პროცესი, რაც ამ ინსტიტუტს დამოუკიდებელ, ეფექტიან და ადამიანის უფლებების ხედვაზე დაფუძნებულ მექანიზმად აქცევს.

## Abstract

### Labour Inspection System In Georgia (Chabashvili; A.CH)

The system of labour inspection is one of the most important mechanisms to protect labour rights. Internationally accepted standards in the labour inspection area indicate that certain labour conditions and protection of workers' safety and health are inseparable components and the supervision of the full range provisions is the authority of the labour inspection. In accordance with the admitted international standard, the inspection mechanism mandate in the national context has to be relevant to the standards defined by ILO. In Georgia the labour inspection was established in 2015 and since then it has been operating through the state program on labour inspection, which provides its entitlement to access workplaces only by the prior consent of the employer and enables entity to release non-binding recommendations. Mentioned format of the labour inspection is not appropriate to the best practice and international standards. Inspection does not have such important powers as: to inspect the full spectrum of labour rights, visit the workplace without warning and prior permission of the employer and establish appropriate sanctions. Limited authorities of the labour inspection are inadequate to detect and eliminate the infringements of the labour legislation requirements, which has a negative impact on the quality of labour rights defence in the country.

In 2013 in the field of human rights protection the Government of Georgia elaborated a policy document, National Strategy For Human Rights 2014-2020. The strategy is based on the idea of realizing human rights in everyday life and indicates the necessity of proper facilities and institutional mechanisms existence, in order to, implement these rights. One of the objectives of the strategy's action plan 2018-2020 is to protect labour rights in compliance with international standards. According to the plan, transforming the labour inspection into an effective mechanism is an event that should serve this task fulfillment. The purpose of the research was to study the process of transforming the labour inspection into effective mechanism in terms of implementation of the planned events and appointed indicators through monitoring activities. The research has shown

positive changes that have been occurred in this process and also revealed the failures and gaps, that have been hindering the timely and decent implementation of the planned activities. It's important for Georgia to successfully carry on the labour inspection improvement process, which will make this institution independent and effective mechanism based on human rights vision.

## ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი -----	6
თავი 1. შრომის ინსპექტირების მექანიზმის მიზნები, უფლებამოსილებები, ფუნქციები ILO-ს სტანდარტების მიხედვით -----	11
თავი 2. შრომის ინსპექციის ინსტიტუციური ჩარჩოს მიმოხილვა ILO-ს სტანდარტების მიხედვით -----	20
თავი 3. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის შექმნა -----	28
3.1 საერთაშორისო ვალდებულებები -----	34
თავი 4. შრომის ინსპექციის არსებული მექანიზმის შეუსაბამობა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებთან -----	40
თავი 5. შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნის პროცესის კვლევა სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის მონიტორინგის და შეფასების საფუძველზე -----	48
დასკვნა -----	89

## შესავალი

**საკვლევი საკითხის აქტუალობა:** უკანასკნელ პერიოდში არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული კვლევების და საერთაშორისო შეფასებების თანახმად, საქართველო დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის უზრუნველყოფის კუთხით მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგას. მაგალითად, 2017 წელს ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მხარდაჭერით ჩატარებული კვლევის თანახმად, გამოკითხული მოსახლეობის აზრით, ქვეყანაში ყველაზე ხშირად შრომითი უფლებები ირღვევა - 27%. მსგავსი შედეგები დაფიქსირდა პირადი გამოცდილების კომპონენტშიც - დარღვეულ უფლებებს შორის აქაც ცალსახად ლიდერობს შრომითი უფლებების (ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისთვის უსაფრთხო შრომითი პირობების ჩათვლით) დარღვევა - 25%.<sup>2</sup> ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკისა და გაფართოების შესახებ მოლაპარაკებების საკითხებში ევროკომისარი, იოჰანეს ჰანი, რამდენიმე ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის 2018 წლის 11 აპრილს მიწერილ საპასუხო წერილში აღნიშნავს: „ევროკავშირი სრულად ინფორმირებულია საქართველოში არსებულ სიტუაციაზე, რომელიც ეხება სამუშაო ადგილებზე არსებულ უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობას, ასევე, სამუშაო პირობებსა და ზოგადად სოციალურ დაცვას. ჩვენ არაერთხელ მოვუწოდეთ [მთავრობას] მოქმედებისაკენ და შეშფოთებულნი ვართ სამუშაო პირობებზე, შრომით ურთიერთობებსა და შრომითი უფლებებისა და სტანდარტების აღსრულებაზე ზედამხედველობის ეფექტიანი სისტემის შექმნის პროცესში პროგრესის ნაკლებობის გამო.“<sup>3</sup>

<sup>2</sup> ადამიანის უფლებები და მართლმსაჯულება საქართველოში: საზოგადოების დამოკიდებულება და ინფორმირებულობა, კვლევის საბოლოო ანგარიში, მომზადებულია „ეისითის“ მიერ ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მხარდაჭერით, 2017, გვ. 30, გვ. 43.

<sup>3</sup> <https://emc.org.ge/ka/products/evrokomisari-iohanes-hanis-sapasukho-tserili-kartuli-samokalako-sazogadoebisadmi-shromis-usaftrtkhoebis-sakitkhebtan-dakavshirebit> ევროკომისარი იოჰანეს ჰანის წერილი 11.04.2018

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 5 ივლისის №169 დადგენილებით შექმნილი პოლიტიკის დოკუმენტის - 2014-2020 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის, თანახმად სახელმწიფომ შრომითი უფლებების ნაწილში მიზნად დაისახა შრომის კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და შრომითი უფლებების ამ კანონმდებლობის საფუძველზე დაცვა. 2014-2020 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ ამოცანად კვლავ რჩება შრომის უსაფრთხოების/შრომითი უფლებების მარეგულირებელი ნორმების დაცვა შრომის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. აღნიშნული ამოცანის შესასრულებლად გეგმის თანახმად დადგენილ ვადებში და გაწერილი ინდიკატორების შესაბამისად, განსაზღვრულია 2 ღონისძიების, საქმიანობის განხორციელება: 1. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის (შრომის ინსპექციის) ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნა მისი ინსტიტუციური, ადმინისტრაციული გაძლიერებისა და კომპეტენციების ზრდის საშუალებით შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების შესაბამისად, რაც გულისხმობს უფლებამოსილების სფეროს გაფართოებას, მათ შორის, თავისუფალი წვდომის უზრუნველყოფას დასაქმების ყველა ადგილზე შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის კომპონენტების ინსპექტირებისთვის. 2. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის (შრომის ინსპექციის) ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნა მისი ინსტიტუციური, ადმინისტრაციული გაძლიერებისა და კომპეტენციების ზრდის საშუალებით შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების შესაბამისად, რაც გულისხმობს უფლებამოსილების სფეროს გაფართოებას, მათ შორის, თავისუფალი წვდომის უზრუნველყოფას დასაქმების ყველა ადგილზე შრომის უფლებების დაცვის კომპონენტის ინსპექტირებისთვის. <sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2014-2020: საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა 2018-2020 წლებისთვის: <http://myrights.gov.ge/ka/documents/documents/strategy/>, <http://myrights.gov.ge/ka/plan/Action%20Plan%202020>



**კვლევის მიზნის და ამოცანების განსაზღვრა:** ნაშრომის მიზანია პოლიტიკის ანალიზის მიდგომის გამოყენებით ადამიანის უფლებების დაცვის 2014-2020 წლების ეროვნული სტრატეგიის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული აქტივობის, შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნის პროცესის, კვლევა სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის მონიტორინგისა და სავარაუდო საბოლოო შედეგების იდენტიფიცირებაზე ორიენტირებული შეფასების საფუძველზე. კვლევის ამოცანებს წარმოადგენს შემდეგი ძირითადი საკითხების შესწავლა: 1. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებთან მიმართებით რა არის დღეს მოქმედი შრომის ინსპექციის სუსტი მხარეები? 2. რამდენად შეესაბამება და თანხვედრაშია ერთმანეთთან წინასწარ გაწერილი პროგრამა მის რეალიზაციის პროცესთან. სამოქმედო გეგმასა და მის იმპლემენტაციას შორის თანხვედრის გარკვევა ანალიტიკური პროცედურების - მონიტორინგის და შეფასების - საშუალებით ხორციელდება. 3. რა ხელისშემშლელი ფაქტორები და დაბრკოლებები შეიძლება არსებობდეს შრომის ინსპექციის ეფექტურ ინსტიტუტად გარდაქმნის პროცესში? 4. რა შედეგებს შეიძლება ველოდოთ ეფექტური შრომის ინსპექციისგან?

**კვლევის საგნის და ობიექტის განსაზღვრა:** კვლევის საგანია შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნის პროცესის კვლევა ამოცანის დაგეგმილ ინდიკატორებთან მიმართებით. კვლევის ობიექტს წარმოადგენს პოლიტიკის დოკუმენტის, 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ის ნაწილი, რომელიც ეხება შრომის ინსპექციის ინსტიტუციურ გარდაქმნას,

წინამდებარე კვლევისთვის გამოყენებულია ექს-პოსტ (ex-post) ანალიტიკური ჩარჩო, ანუ განხორციელების ეტაპზე გადასული პროგრამის მონიტორინგსა და შეფასებაზე ორიენტირებული პოლიტიკის ანალიზი, რასაც პროგრამულ შეფასებასაც უწოდებენ.<sup>5</sup> პოლიტიკის ანალიზის მიდგომა ითვალისწინებს

---

<sup>5</sup> Shafritz, J. M. (2004). *The dictionary of public policy and administration*. Boulder, Colo: Westview Press

მულტიდისციპლინური ცოდნის ინტეგრაციულ გამოყენებას. პოლიტიკის ანალიზის მეთოდოლოგია ეფუძნება სხვა მეცნიერებების მიერ შემუშავებულ და მათგან ნასესხებ მეთოდებს, რაც მეტწილად აიხსნება საკვლევო ობიექტის კომპლექსური ბუნებით, რომელიც, ხშირ შემთხვევაში, ერთდროულად რამდენიმე საგნის ჭრილში განხილვას საჭიროებს. პოლიტიკის ანალიზის ცნობილი სპეციალისტის, უილიამ დანის, განმარტებით პოლიტიკის ანალიზი არის დისციპლინათშორისი კვლევის პროცესი, რომლის მიზანიც ინფორმაციის მოპოვება, შეჯერება და კრიტიკული შეფასებაა, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს პოლიტიკის არსის სწორად გაგებას და შემდგომი რეკომენდაციების ჩამოყალიბებას. ამდენად, პოლიტიკის ანალიზს აქვს, როგორც აღწერითი ასპექტები, ასევე ნორმატიულიც, რაც, როგორც წესი, რეკომენდაციების შემუშავებაში გამოიხატება.<sup>6</sup>

საკვლევო საკითხის შესწავლა და ანალიზი განხორციელდა დაინტერესებულ მხარეებთან (stakeholders) ჩატარებული ინტერვიუების შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის, დოკუმენტების ანალიზის და ორგანიზაციის კონსულტირების და მენეჯმენტის სფეროში გავრცელებული მეთოდის, „Gap ანალიზის“, საშუალებით.

კვლევის მიზნებისთვის „Gap ანალიზის“ მეთოდის გამოყენებით სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის პროცესის მონიტორინგის შედეგად გამოვლინდა სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ამოცანის მიღწევაში არსებული ჩავარდნები (Gaps) ამოცანის შესრულების ინდიკატორებთან მიმართებით, განისაზღვრა რეკომენდაციები ამ ჩავარდნების გამოსასწორებლად.

კვლევის ფარგლებში ჩატარდა 4 ინტერვიუ საჯარო უწყების (საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დავის სამინისტრო), არასამთავრობო ორგანიზაციის („ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი“), „საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების“, „საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაციის“ წარმომადგენლებთან. ინტერვიუების საშუალებით

---

<sup>6</sup> მაჭარაშვილი, ნ (2006) „პოლიტიკის ანალიზი: სალექციო კურსი სოციალური მეცნიერებების მაგისტრატურისთვის.“ გვ.50, გვ.51, გვ.58

შესაძლებელი გახდა საკვლევი საკითხის მიმართ რესპონდენტების დამოკიდებულებების, პოზიციების, მოლოდინების გამოვლენა და აღწერა. ნაშრომში წარმოდგენილია ციტატები ჩატარებული ინტერვიუებიდან, როგორც რესპონდენტების მსჯელობის საფუძველზე გაკეთებული დასკვნების დადასტურება.

## თავი 1. შრომის ინსპექტირების მექანიზმის მიზნები, უფლებამოსილებები, ფუნქციები ILO-ს სტანდარტების მიხედვით

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (International Labour Organization - ILO) მიერ დადგენილი სტანდარტის თანახმად, შრომის ინსპექციის ძირითადი ფუნქციაა შრომითი ურთიერთობების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დაცვაზე ზედამხედველობა და მონიტორინგი, როგორც დარღვევების აღმოფხვრის, ასევე მათი პრევენციის მიზნით. შესაბამისად, შრომის ინსპექციას გააჩნია პრევენციული და რეაგირებითი მიზნები. შრომის ინსპექციის **საზედამხედველო უფლებამოსილება** მიზნად ისახავს შრომის უფლების ღირსეული რეალიზებისა და სამუშაო პირობების სათანადო დაცულობის მიღწევას. შრომის ინსპექციის ნებისმიერი მოდელის უპირველეს ფუნქციად მიიჩნევა სწორედ არსებული შრომით-სამართლებრივი ნორმების შესრულებაზე, ისევე, როგორც დასაქმებულთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე ზედამხედველობა, ანუ ILO-ს სტანდარტის თანახმად, შრომის ინსპექციის უფლებამოსილება უნდა ვრცელდებოდეს შრომითი უფლებების სრულ სპექტრზე. სტანდარტის მიხედვით საზედამხედველო უფლებამოსილების განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია, რომ შრომის ინსპექციას რელევანტური მხარეებისთვის კონსულტაციებისა და რჩევების მიცემასთან ერთად (რომელიც, თავის მხრივ, ემსახურება კანონმდებლობისადმი მორჩილების წახალისებას) ასევე ჰქონდეს კანონის მოთხოვნათა დამრღვევი სუბიექტების მიმართ სანქციონების უფლებამოსილება. საერთაშორისო სტანდარტებისა თუ გამოცდილების გათვალისწინებით, შრომის ინსპექციის საზედამხედველო უფლებამოსილებისა და სანქციონების სისტემის გამოყენებას უპირატესად პრევენციული მიზანი გააჩნია

და შრომის ინსპექციის საქმიანობა არ გულისხმობს დასჯაზე ორიენტირებულ მიდგომებს.<sup>7</sup>

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული შრომის ინსპექციის მოდელების კვლევის საფუძველზე, ILO გამოყოფს რამდენიმე სახის სანქციას, რაც კლასიკურად სანქციების აღიარებულ ფორმებს წარმოადგენს და ემსახურება როგორც პრევენციულ, ასევე რეაგირებით მიზნებს. მათ შორის იგულისხმება: გაფრთხილება, შენიშვნა სხვადასხვა სახის დარღვევათა აღმოფხვრის თაობაზე, ფულადი ჯარიმა, დაწესებულების საქმიანობის შეჩერება, ლიცენზიის გაუქმება, დაწესებულების საქმიანობის შეწყვეტა. მნიშვნელოვანია, რომ სწორედ ამ თანმიმდევრობით აღწერს ILO სანქციების ფორმებს.<sup>8</sup> ILO მნიშვნელოვნად მიიჩნევს შრომის კანონმდებლობის დამრღვევთა მიმართ იმგვარი ზომების გატარებას, როგორც არის მათი გაფრთხილება თუ შენიშვნის მიცემა (გამოიყენება მსუბუქი ხასიათის დარღვევებისთვის) აღმოჩენილი დარღვევების გამოსასწორებლად. შრომის ინსპექციის სფეროში მოქმედი ძირითადი კონვენციები ერთმნიშვნელოვნად გამოყოფს მათ, როგორც საწარმოს შემოწმების შემდგომი რეაგირების მნიშვნელოვან ფორმებს და უშუალოდ შრომის ინსპექტორებს ანიჭებს შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისა და დარღვევის ხასიათის, სიმძიმის შეფასების შესაძლებლობას, რაც გულისხმობს, რომ გაფრთხილებასა და სხვა შედარებით მძიმე სანქციებს შორის არჩევანი სწორედ მათ დისკრეციულ უფლებამოსილებას არის მიკუთვნებული.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017, გვ. 119-120, Labour Inspection: What it is and what it does; A guide for workers; pg. 14. (ILO), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference 95th Session, 2006. Para. 105.

<sup>8</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017, გვ. 120. ILO, Labour Inspection Sanctions: Law and practice of national labour inspection systems; The nature and scope of labour inspection sanctions Pg. 6

<sup>9</sup> ILO; Labour Inspection Convention N81; Art.17(2), შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ. 121

ფულადი ჯარიმა არის სანქციის ერთ-ერთი ფორმა შრომის ინსპექტორთა ხელში იმისათვის, რომ უზრუნველყონ შრომის კანონმდებლობისადმი მორჩილება და არსებული დარღვევის გამოსწორება. ქვეყნების უმეტესობაში კანონმდებლობა აკონკრეტებს დარღვევებს, რომელთა შემთხვევაში ფულადი ჯარიმა ან სხვა სახის სანქციებია გათვალისწინებული. შრომის ინსპექტირების სფეროში მოქმედი ILO-ს კონვენციები ხაზს უსვამს ინსპექტორთა უფლებამოსილებას, მიიღონ მყისიერი ზომები იმ შემთხვევაში, როდესაც შემოწმების შედეგად მათ მიერ აღმოჩენილი დეფექტები თუ სამუშაო პროცესის გაუმართავობა/შეუსაბამობა წარმოადგენს საფრთხეს დასაქმებულთა სიცოცხლის ან ჯანმრთელობისთვის. ILO-ს მიხედვით, ქვეყნების უმრავლესობაში სანქციის ერთ-ერთ ფორმას დასაქმების ადგილებზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის მარეგულირებელი კანონის მოთხოვნებისადმი დაუმორჩილებლობისთვის, საწარმოო პროცესის შეჩერება, საწარმოს დახურვა ან დამსაქმებლის საქმიანობის ლიცენზიის ჩამორთმევა/გაუქმება წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია, რომ კლასიკური სახის სანქციებთან ერთად, ILO გამოყოფს არაკლასიკურ, ალტერნატიული სანქციების ფორმებს. ILO ამგვარ სანქციათა შორის ასახელებს, მაგალითად, კანონმდებლობით დაკისრებულ ვალდებულებათა დამრღვევი დამსაქმებლების ვინაობის გასაჯაროებას ონლაინ (ელექტრონული) საშუალებებით, საწარმოს შეზღუდვას, მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო აუქციონსა თუ ტენდერში და სხვა. მნიშვნელოვანია, რომ თითოეული სახელმწიფო თავად განსაზღვრავს იმ სქემას, რომელიც შრომის ინსპექტირების სფეროში მოქმედ სანქციების მოდელს აყალიბებს, თუმცა ILO მიუთითებს სანქციების სისტემის აუცილებლობაზე, რაც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ეფექტიანი შრომის ინსპექციის არსებობისათვის.<sup>10</sup>

ILO ითვალისწინებს შრომის ინსპექტორებისათვის გარკვეული სახის დისკრეციას დარღვევებზე შესაბამისი სანქციის ფორმის შერჩევის პროცესში. თუმცა ამგვარი დისკრეცია გულისხმობს, რომ ინსპექტორთა შემადგენლობას აქვს

<sup>10</sup> ILO, Labour Inspection Sanctions: Law and practice of national labour inspection systems; Main categories of sanctions: Work stoppages. Pg. 25, შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ. 122

საკმარისი უნარი, შეაფასოს და გამიჯნოს ერთმანეთისაგან სერიოზული ან განმეორებითი განზრახ დაუმორჩილებლობა, უხეში გაუფრთხილებლობა ან აშკარა ბოროტი განზრახვა, იმგვარი ქმედებებისაგან, რომელიც ნაკლებად სერიოზული ხასიათისაა ან არაგანზრახ არის ჩადენილი. ამგვარი არაგანზრახი შემთხვევები, შესაძლოა, გამომდინარეობდეს დამსაქმებლის მხრიდან შესაბამის საკანონმდებლო რეგულაციათა არასწორი ინტერპრეტაციიდან. შესაბამისად, ინსპექტორებს უნდა ჰქონდეთ გარკვეული დისკრეცია დამსაქმებლის მიმართ, გამოიყენონ არსებული დარღვევების შესაბამისი ფორმის სანქცია.

სისტემის ეფექტიანობისათვის მნიშვნელოვანია, რომ იდენტიფიცირებული დარღვევებისათვის გათვალისწინებული სანქცია ინსპექტორთა მხრიდან იყოს დამაჯერებელი, რათა დამსაქმებელმა გააცნობიეროს კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევაში მოსალოდნელი შედეგები. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ დაწესებული სანქციები იყოს განსაზღვრული პროპორციულად, დარღვევის ხარისხისა და ბუნების გათვალისწინებით. ჯარიმის დაკისრებასთან დაკავშირებით ILO აღნიშნავს, რომ მის უმთავრეს მიზანს წარმოადგენს კანონის უზენაესობის დაცვა და კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებებისადმი დამორჩილების უზრუნველყოფა და არ უნდა გამოიყენებოდეს შრომის ინსპექციის ფინანსური უზრუნველყოფის საშუალებად.

სანქციის ფორმის შერჩევის საკითხი ხშირ შემთხვევაში განსხვავდება კონკრეტული ქვეყნების კანონმდებლობების მიხედვით. რიგ ქვეყნებში შრომის ინსპექტორები უფლებამოსილნი არიან, არჩევანი გააკეთონ, ერთი მხრივ, სხვადასხვა სახის სანქციებს შორის მაშინ, როდესაც ცალკეული ქვეყნების შემთხვევაში ინსპექტორებს ამგვარი დისკრეცია არ გააჩნიათ. ILO აღნიშნავს, რომ, როგორც წესი, კონკრეტული დარღვევის განმეორება დამსაქმებლის მხრიდან დამამძიმებელ გარემოებად მიიჩნევა, რაც მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობის თანახმად, წარმოადგენს საფუძველს ჯარიმის გაორმაგების, გასამმაგების, ან დამრღვევის მიმართ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებისთვისაც კი.

როგორც წესი, უფრო მკაცრი სანქციებია გათვალისწინებული დამსაქმებელთა იმ კატეგორიის მიმართ, ვინც წინააღმდეგობას უწევს და ხელს უშლის ინსპექტორებს თავიანთი ფუნქციის შესრულებაში. ამასთან, ILO აღნიშნავს, რომ ინსპექტორს სერიოზული ხასიათის დარღვევისას ან დასაქმებულთა ჯანმრთელობისთვის დაუყოვნებლივი საფრთხის არსებობის შემთხვევაში უნდა შეეძლოს შესაბამისი მკაცრი სანქციის გამოყენება. ამასთან, აუცილებელი არ არის, რომ მხოლოდ ერთი სახის სანქცია იყოს შეფარდებული დარღვევაზე, არამედ შესაძლოა, სანქციებს ჰქონდეს შემავსებელი ხასიათი.<sup>11</sup>

**სამუშაო ადგილზე დაშვება ნებართვის გარეშე:** შრომის ინსპექტორთა მიერ საზედამხედველო ფუნქციის სათანადოდ შესრულება და მისი ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული თავად ინსპექტირების პროცესსა და მის მიმდინარეობაზე. შრომის ინსპექციის სფეროში არსებული ILO-ს ძირითადი კონვენციები ითვალისწინებს შრომის ინსპექტორთა უფლებამოსილებას, ყოველგვარი წინასწარი შეტყობინებისა და დამსაქმებელი პირის/საწარმოს თანხმობის გარეშე შევიდეს და შეამოწმოს კონკრეტული დასაქმების ადგილი დღე-ღამის ნებისმიერ მონაკვეთში, მოქმედებისთვის საჭირო თავისუფლებითა და იმ პირობით, რომ არ მოხდება ჩარევა შრომის პროცესში იმაზე მეტად, ვიდრე ეს აუცილებელია ეფექტიანი ინსპექტირებისათვის. შეტყობინების გარეშე ვიზიტები მნიშვნელოვანია, რადგან, შესაძლოა, დამსაქმებლის მხრიდან არსებობდეს დარღვევათა დაფარვის საფრთხე - მაგალითად, ჩვეული სამუშაო პირობების დროებით შეცვლით.<sup>12</sup>

**გეგმური და არაგეგმური შემოწმება:** შრომის ინსპექციის საზედამხედველო ფუნქციის განხორციელების ერთ-ერთ გზას წარმოადგენს გეგმური/პერიოდული შემოწმება. ამგვარი შემოწმება უნდა ხორციელდებოდეს მოულოდნელად,

---

<sup>11</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ. 122-124

<sup>12</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.124, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference 95th Session, 2006.



დამსაქმებლისთვის ყოველგვარი წინასწარი შეტყობინების გარეშე. გეგმური ინსპექტირების მიზანს წარმოადგენს საწარმოს თუ ნებისმიერი სხვა სახის დასაქმების ადგილის სრულყოფილი გამოკვლევა, დაკვირვება და დასაქმების ადგილზე საკანონმდებლო მოთხოვნების დაცულობის შესწავლა.<sup>13</sup>

ILO-ს კონვენციები განსაზღვრავს, რომ დასაქმების ადგილები, რომლებიც ექვემდებარება ინსპექტირებას, უნდა შემოწმდეს იმ პერიოდულობით, რაც უზრუნველყოფს შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულაციების ეფექტიან აღსრულებას. სათანადო ადმინისტრაციული რესურსების მქონე ინსპექციის მიერ, სამუშაო ადგილების გეგმური შემოწმება, როგორც წესი, ხორციელდება ყოველწლიურად, შერჩეული პრიორიტეტების მიხედვით, რაც არ არის განპირობებული კონკრეტული მოთხოვნითა თუ საჩივრებით. გარდა გეგმური/პერიოდული შემოწმებისა, ინსპექტირებას შესაძლოა საფუძვლად დაედოს სხვადასხვა სფეროსა თუ სექტორში გამოვლენილი პრობლემები, რაც დაკავშირებულია შრომით საკითხებთან. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში ინსპექტირება ხორციელდება შესაბამისი მოთხოვნის საფუძველზე, რომლის ფარგლებშიც შრომის ინსპექტორებმა უნდა შეისწავლონ სამართლებრივი ნორმების აღსრულებასთან, საფრთხის შემცველ გარემოსთან დაკავშირებული და სხვა საკითხები. ნებისმიერ შემთხვევაში, მსგავსი სახის ინსპექტირება უნდა განხორციელდეს იმავე ფორმით, როგორც გეგმური შემოწმება. ამასთან, იმ დაშვებით, რომ უზრუნველყოფილი და დაცული იქნება წყაროს კონფიდენციალურობის ვალდებულება.<sup>14</sup>

ინსპექტირების ერთ-ერთ ფორმას ასევე წამოადგენს გადაუდებელი შემოწმება. ამგვარი შემოწმება განპირობებულია მოვლენებით, რომელიც მოითხოვს შრომის ინსპექტორთა ადგილზე ყოფნას ყოველგვარი დაყოვნებისა და გადადების გარეშე

---

<sup>13</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.125, Labour Inspection: What it is and what it does; A guide for workers; pg. 26.

<sup>14</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.126, Labour Inspection: What it is and what it does; A guide for workers; pg. 26.

(მაგალითისთვის, დასაქმების ადგილას უბედური შემთხვევა). აღნიშნული კი თანადროულად მოითხოვს როგორც ფაქტობრივი, ასევე სამართლებრივი მდგომარეობის დაუყოვნებლივ გამოკვლევას. ამგვარი შემთხვევების დროს, ინსპექტორები უფლებამოსილნი არიან: გამოარკვიონ შემთხვევის გამომწვევი მიზეზები; შეაფასონ პასუხისმგებლობის საკითხი ან რეკომენდაცია გასცენ შესაბამის ღონისძიებებთან დაკავშირებით, რათა მომავალში თავიდან იქნეს აცილებული მსგავსი შემთხვევების განმეორება.

**საკონსულტაციო უფლებამოსილება:** შრომის ინსპექციის ერთ-ერთ უფლებამოსილებას წარმოადგენს ინფორმაციისა და რჩევების გაცემა დამსაქმებლებისა თუ დასაქმებულებისათვის იმ საკითხებზე, რომლებიც კრიტიკულად მნიშვნელოვანია სამართლებრივ ნორმათა მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. ILO-ს რეკომენდაციას წარმოადგენს ქვეყნებში მოლაპარაკებების, კონსულტაციებისა თუ კოლაბორაციული მუშაობის იდეის დანერგვა, ისევე, როგორც მათი პრაქტიკულად განხორციელება. შრომის ინსპექციის სფეროში ჩამოყალიბებული საერთაშორისო სტანდარტების მოთხოვნას წარმოადგენს ინსპექციის მიერ დასაქმებულებისა და დამსაქმებლებისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე ინფორმაციის მიწოდება.<sup>15</sup>

**ცნობიერების ამაღლების ფუნქცია:** უშუალოდ დასაქმებულებისა და დამსაქმებლებისთვის ინფორმაციისა თუ რჩევის მიწოდების გარდა, ILO-ს მიერ დადგენილი სტანდარტებისა და რეკომენდაციების თანახმად, შრომის ინსპექციის ერთ-ერთ უმთავრეს ფუნქციად არის მიჩნეული შესაბამის სფეროში საგანმანათლებლო ღონისძიებების გამართვა, რაც გულისხმობს საზოგადოების, სხვადასხვა ჯგუფის ინფორმირებას შრომით ურთიერთობაში გამოსაყენებელი სამართლისა და დადგენილი სტანდარტების შესახებ, რასაც საბოლოოდ დარღვევათა პრევენციული ფუნქცია აქვს.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.126, Labour Inspection: What it is and what it does; A guide for workers; pg. 14, ILO Convention No. 81; Labour Inspection Convention, 1947. Art. 14(1(b)).

<sup>16</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.127, Labour Inspection: What it is and what it does; A guide for workers; pg. 14.

*საკანონმდებლო ბაზის გაუმჯობესების უფლებამოსილება:* ILO შრომის ინსპექციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციად, აგრეთვე, განიხილავს მისი საქმიანობის, პრაქტიკული გამოცდილებისა თუ შეფასებებიდან გამოკვეთილი პრობლემების შესახებ ინფორმაციის გაცვლას რელევანტურ სახელმწიფო ორგანოებთან, რათა ამგვარად მოხდეს კანონმდებლობის განვითარების ხელშეწყობა და სამართლებრივი ჩარჩოს მუდმივი გაუმჯობესება.<sup>17</sup>

ILO განსაზღვრავს ძირითად მექანიზმებს, რომელთა გამოყენებითაც უნდა ხორციელდებოდეს შრომის ინსპექტორთა ვიზიტები და მათ შორის ასახელებს დასაქმებულებთან გასაუბრებას, გამოკითხვას, დასაქმების ადგილის დათვალიერებას, დოკუმენტაციის შემოწმებას (დოკუმენტები, სადაც აღნიშნულია და გაწერილია ცალკეული შრომის პირობები, სამუშაო დრო, უსაფრთხოების აღჭურვილობის შესახებ ცნობები), აგრეთვე, მასალების, ნივთებისა და ნივთიერებების ნიმუშების აღებას/ამოღებას. შემოწმების დასასრულს ინსპექტორები ვალდებული არიან დამსაქმებელს მიაწოდონ ინფორმაცია მათ მიერ წარმოებული დაკვირვების შესახებ, როგორც წესი, წერილობითი ფორმით. კანონმდებლობათა უმრავლესობა მოიცავს საწარმოების ვალდებულებას, აწარმოონ ინსპექციის სარეგისტრაციო ჟურნალი, სადაც უნდა შევიდეს ინფორმაცია შემოწმების შესახებ. ინსპექტორები უფლებამოსილნი არიან, შეადგინონ ოფიციალური დასკვნა შემოწმებასთან დაკავშირებით. ამასთან, წესისამებრ, მოკლე ვადაში მიმართავენ განმეორებით ვიზიტს იმისთვის, რომ შეამოწმონ, რამდენად გაითვალისწინეს და შეასრულეს მათ მიერ დამსაქმებლებისთვის მიცემული შენიშვნები და რა სახის ღონისძიებები გატარდა აღნიშნულთან დაკავშირებით. დამსაქმებლებს, აგრეთვე, ეკისრებათ ვალდებულება, ინსპექტორების მოთხოვნის შემთხვევაში, ინსპექციაში

---

<sup>17</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.127, Labour Inspection: What it is and what it does; A guide for workers; pg. 14.

წარადგინონ მტკიცებულება თავიანთი ქმედებების შესახებ, ინსპექტორთა მიერ გაცემულ რეკომენდაციებსა და შენიშვნებთან მიმართებით.<sup>18</sup>

შრომის ინსპექციის სფეროში მოქმედი საერთაშორისო სტანდარტები ინფორმაციის საჯაროობასთან დაკავშირებით გარკვეულ შეზღუდვებს ითვალისწინებს: ერთი მხრივ, საჩივრისა თუ განცხადების წყაროს კონფიდენციალურობას, რომლის საფუძველზეც ხდება შემოწმება და მეორე მხრივ, საწარმოო და კომერციული საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფას ინსპექტორთა მხრიდან, თანამდებობის დატოვების შემდეგაც. ამასთან, სამუშაო პროცესთან დაკავშირებული ისეთი ინფორმაციის საიდუმლოების დაცვას, რაც ინსპექტორის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში გახდა ცნობილი. აღნიშნულის გარდა, ინსპექტირების პროცესისა და შედეგების შესახებ ინფორმაციის დახურულობასთან დაკავშირებით, რაიმე დამატებით მოთხოვნას არ ითვალისწინებს რელევანტური კონვენციები.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.132, გვ.135, Labour Inspection: What it is and what it does; A guide for workers; pg. 27.

<sup>19</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.133, C081 - Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), art. 15 (b), art. 15 (c),

## თავი 2. შრომის ინსპექციის ინსტიტუციური ჩარჩოს მიმოხილვა ILO-ს სტანდარტების მიხედვით

შრომის ინსპექციის ინსტიტუციური სიძლიერის მნიშვნელოვან გარანტიას ქმნის მისი სახელმწიფოს ცენტრალური მმართველობის სისტემაში არსებობა, რაც წარმოადგენს ILO-ს ერთ-ერთ ძირითად რეკომენდაციას და ამ სფეროში მოქმედი კონვენციით გათვალისწინებულ მოთხოვნას ინსპექციის ინსტიტუციური მოწყობის მიმართ. ILO-ს მიხედვით, შრომის ინსპექცია უნდა იყოს ცენტრალურ სახელმწიფო მმართველობით სისტემაში. გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ცენტრალური მმართველობის ფარგლებში ინსპექციის საქმიანობა აადვილებს შრომის პოლიტიკის დადგენისა და იმპლემენტაციის პროცესს. ამასთან, შრომის ინსპექციის ცენტრალურ სტრუქტურაში არსებობა, ILO-ს გამოცდილებით, ხელს უწყობს არსებული რესურსის გაცილებით რაციონალურ გამოყენებას.<sup>20</sup>

უმეტეს შემთხვევაში, შრომის ინსპექცია ორგანიზებულია სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული ერთეულების სახით, რომელსაც აქვს ცენტრალიზებული სტრუქტურა და სხვა დეცენტრალიზებული დანაყოფები. შრომის ინსპექცია, ტრადიციულად, შრომის და სხვა დაკავშირებულ საკითხთა სამინისტროს ექვემდებარება და პირდაპირი, ექსკლუზიური კონტროლისა და ზედამხედველობის ქვეშ არსებობს. ამასთან, შრომის ინსპექცია ცენტრალური უწყების კონტროლსა და ზედამხედველობას უნდა ექვემდებარებოდეს იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოს აქვს შესაბამისი ადმინისტრაციული გამოცდილება. ბუნებრივია, ამგვარი სტანდარტი არ წარმოადგენს ILO-ს უპირობო მოთხოვნას, რამდენადაც სახელმწიფოებს, შიდა მმართველობითი მოწყობიდან გამომდინარე, ამ საკითხის რეგულირებისას გარკვეული თავისუფლება აქვთ.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.158

<sup>21</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.159, Labour Inspection Convention. No.81; 1947; Art.4 (1), Art. 4(2).

საერთაშორისო სტანდარტი ასევე განსაზღვრავს ინსპექციის გამჭირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმებს. ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ანგარიშვალდებულების ფორმას წარმოადგენს შრომის ინსპექციის ანგარიშები, რომელთა მიმართ არსებული საერთაშორისო სტანდარტები განსაზღვრავს ორი სახის ანგარიშის წარმოების ვალდებულებას. კერძოდ, ანგარიშების, რომელსაც შრომის ინსპექცია წარუდგენს იმ ცენტრალურ სახელმწიფო უწყებას, რომლის ზედამხედველობის ქვეშაც იმყოფება, ხოლო, მეორე მხრივ, არსებობს თავად ცალკეული ინსპექტორებისა თუ ინსპექციის ადგილობრივი სამსახურების მხრიდან ცენტრალური შრომის ინსპექციისადმი ანგარიშების წარდგენის ვალდებულება. მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო ინსტრუმენტები არ განსაზღვრავს ანგარიშების უპირობო ვალდებულებას ინსპექტორებისა და ინსპექციის ადგილობრივი სამსახურებისთვის, აღნიშნული იგულისხმება მათ მიმართ არსებულ რეგულაციებში, რამდენადაც ცენტრალური შრომის ინსპექციის ყოველწლიური ანგარიშგება მხოლოდ მათ მიერ პერიოდული ანგარიშების წარდგენის შემთხვევაშია შესაძლებელი. ამასთან, შრომის ინსპექციის ყოველწლიური ანგარიშები, უნდა ეფუძნებოდეს ხსენებულ პერიოდულ ანგარიშებს, რომელშიც, როგორც მინიმუმ, მოცემული იქნება დეტალური ინფორმაცია ინსპექციისადმი დაქვემდებარებული დასაქმების ადგილების, დასაქმებულთა რაოდენობის, ინსპექციის ვიზიტებისა და მათი შედეგების, აგრეთვე, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების მხრივ არსებული მდგომარეობის შესახებ.<sup>22</sup>

შრომის ინსპექციის სფეროში მოქმედი ILO-ს კონვენციებით დამკვიდრებული სტანდარტები სავალდებულოდ მიიჩნევა შრომის ინსპექციის როლს, წაახალისოს და ხელი შეუწყოს ინსპექციის ურთიერთობასა და კოლაბორაციას დამსაქმებელსა და დასაქმებულთან, რაზეც ძირითადი პასუხისმგებლობა შრომის ინსპექციის ზემდგომ ცენტრალურ სახელმწიფო უწყებას ეკისრება. გარდა აღნიშნულისა, ILO

---

<sup>22</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.160, Labour Inspection Convention, No. 81; 1947; Art. 19(1), International Labour Conference; 95th Session, 2006; para. 310, 309

მოითხოვს, რომ თანამშრომლობა შრომის ინსპექციის ოფიციალურ თანამდებობის პირებს, დასაქმებულებსა და დამსაქმებლებს შორის ორგანიზებული იყოს ერთობლივი კომიტეტების, კონფერენციებისა თუ სხვა მსგავსი ფორუმების ფორმით, რომელთა ფარგლებშიც შრომის ინსპექციის წარმომადგენლები, დამსაქმებელთა გაერთიანებების წარმომადგენლებსა და დასაქმებულებთან ერთად განიხილავენ შრომითი კანონმდებლობის აღსრულებასა თუ დასაქმებულთა ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. სოციალური პარტნიორებისა და ინსპექციის მექანიზმის კოორდინირებისა და თანამშრომლობის ერთ-ერთი გავრცელებული ფორმაა, ასევე, სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია, რომელმაც სხვადასხვა ფუნქციის შესრულებასთან ერთად უნდა გააანალიზოს შრომის ინსპექციის ანგარიშები და მის საფუძველზე შეიმუშაოს წინადადებები შრომის პოლიტიკის გასაუმჯობესებლად.<sup>23</sup>

კონკრეტული სახელმწიფო უწყების საბიუჯეტო სახსრების ოდენობა და მისი მართვა დამოუკიდებლობის გარანტიების არსებობასთან მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული. ILO-ს სტანდარტის მიხედვით, სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ ყველა აუცილებელი ზომა იმისათვის, რომ უზრუნველყონ შრომის ინსპექცია მისი ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ფინანსური რესურსით. ფინანსური რესურსის საკმარისობის მიზანს არამხოლოდ შრომის ინსპექციის გამართული და სრულყოფილი საქმიანობა წარმოადგენს, არამედ უპირველესად გულისხმობს შესაბამისი ხარისხისა და მოცულობის დამოუკიდებლობის გარანტიების შექმნას, ერთი მხრივ, თითოეული შრომის ინსპექტორის, მეორე მხრივ კი, თავად შრომის ინსპექციისათვის. ILO დამატებით აღნიშნავს, რომ არასაკმარისი საბიუჯეტო სახსრები, თავის მხრივ, გულისხმობს ინსპექციისათვის არასაკმარისი დამოუკიდებლობის გარანტიების არსებობას. როგორც წესი, ქვეყნების უმრავლესობაში, შრომის ინსპექციის ბიუჯეტი მოცემულია იმ სამინისტროს

---

<sup>23</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.160-161. R081 – Labour Inspection Recommendation, 1947 (N. 81); para. 6.

ძირითადი ბიუჯეტის ფარგლებში, რომლის სტრუქტურულ ერთეულსაც მიეკუთვნება ინსპექცია.<sup>24</sup>

შრომის ინსპექციის ორგანიზაციული მოწყობის ფორმისა თუ შესასრულებელ ფუნქციათა ხასიათის გათვალისწინებით, შრომის ინსპექტორთა ფუნქციები შესაძლოა გადანაწილებული იყოს შრომის ინსპექციის სხვადასხვა ორგანოზე, რომლებიც, თავის მხრივ, შესაძლოა დაიყოს გეოგრაფიული ან სექტორული ნიშნის მიხედვით. შესაბამისად, უმთავრეს საკითხს წარმოადგენს აღნიშნულ ორგანოებს შორის ეფექტიანი კოოპერაცია და გამოცდილების გაზიარება, აღნიშნულის უზრუნველყოფას კი ILO სწორედ ცენტრალური, ინსპექციის ზედამხედველი სახელმწიფო ორგანოს პასუხისმგებლობად განიხილავს. დამსაქმებლის, ისევე როგორც დასაქმებულთა, წარმომადგენლებს კონკრეტულ სამუშაო ადგილებზე უნდა ენიჭებოდეთ უფლებამოსილება, შრომის ინსპექციის თანამდებობის პირებთან პირდაპირი კოლაბორაციის ფორმატში, განსაზღვრულ წესებსა და ფარგლებში მონაწილეობდნენ გამოძიებისა და განსაკუთრებით საწარმოო შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების შესწავლის პროცესში. ILO-ს სტანდარტის მიხედვით, ცენტრალურ დონეზე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს უწყებებს შორის სრული და ამომწურავი ინფორმაციის გაცვლა, ასევე – უწყებათაშორისი თანამშრომლობის სისტემური ფორმატი, ინფორმაციის სისტემური ცვლისა და განახლებისთვის. შრომის ინსპექტირების პოლიტიკის ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული რელევანტურ და აუცილებელ მონაცემთა ბაზებზე წვდომის შესაძლებლობაზე, რაც სავალდებულოდ მოითხოვს გარკვეული თანამშრომლობითი მექანიზმების გაძლიერებას იმ ინსტიტუტებთან, რომლებიც ფლობენ მსგავს მონაცემებს.<sup>25</sup>

საერთაშორისო სტანდარტის თანახმად, შრომის ინსპექციას სრულყოფილი მოქმედებისთვის ყველა სხვა მოთხოვნასთან ერთად აუცილებელია ჰქონდეს

---

<sup>24</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.161

<sup>25</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.164-165, Labour Administration Convention No.150., R081 – Labour Inspection Recommendation, 1947 (N. 81); para. 5.



ადეკვატური, საკმარისი ფინანსური და ადამიანური რესურსი. შრომის ინსპექციაზე საუბრისას, ILO-ს ძირითადი კონვენციები განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს აღნიშნულ საკითხს და შესაბამის კომპეტენტურ უწყებას ავალდებულებს, გაატაროს ყველა შესაძლო ღონისძიება, რათა შრომის ინსპექცია უზრუნველყოფილი იყოს ყველა იმ მატერიალურ-ტექნიკური და ფინანსური რესურსით, რაც თავისი ფუნქციების შესასრულებლად ესაჭიროება. ეფექტიანი შრომის ინსპექციის არსებობისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შრომის ინსპექტორთა სათანადო რაოდენობა. აღნიშნულს პირდაპირ შეეხება შესაბამისი კონვენციები, რომლებიც ადგენს შრომის ინსპექტორთა საკმარისი რაოდენობის მოთხოვნას და ამას ინსპექციის მიერ ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებას უკავშირებს. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებული იყოს ინსპექტორთა საქმიანობის შინაარსი, მათ შორის, შესამოწმებელ საწარმოთა ან/და დასაქმებულთა რაოდენობა, შესამოწმებელ საკითხთა ბუნება, დასაქმების ადგილების მოცულობა და კომპლექსურობა იმ სამართლებრივი რეგულაციებისა, რომელთა აღსრულებაზეც შრომის ინსპექციას პასუხისმგებლობა აქვს; ასევე ის პრაქტიკული პირობები, რომელთა ფარგლებშიც შრომის ინსპექტორები ვალდებულნი არიან, აწარმოონ ინსპექტირება და სხვა.<sup>26</sup>

შრომის ინსპექციის გამართული და ეფექტიანი მუშაობისთვის არ არის საკმარისი მხოლოდ შრომის ინსპექტორთა ადეკვატური რაოდენობა და მათი შერჩევის პროცედურებისა თუ კვალიფიკაციის ამაღლების პროცესის გამართულობა. ILO-ს კონვენციების თანახმად, შესაბამისი კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოს ფუნქციას წარმოადგენს, მიიღოს შესაბამისი ზომები შრომის ინსპექციის საკმარისი მატერიალურ-ტექნიკური რესურსებით მომარაგებისათვის. ანალოგიურად, შრომის ინსპექციის ადგილობრივ დონეზე არსებული ოფისები აღჭურვილი უნდა იყოს შესაბამისი საქმიანობის განსახორციელებლად აუცილებელი ყველა ტექნიკური საშუალებით. შრომის ინსპექტორებს ასევე ესაჭიროებათ ადეკვატური აღჭურვილობა (რომელიც იმავდროულად

---

<sup>26</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.166

აუცილებელია სათანადოდ იყოს შენახული და დაცული) იმისათვის, რომ სრულყოფილად შეძლონ კონკრეტულ საწარმოებში ნიმუშების აღება თუ ზომების გატარება. ამასთან, იმ სახის ანალიზის ჩატარება, რომელიც სპეციალურ ტექნიკურ ცოდნას, პროცესსა თუ მეთოდებს მოითხოვს; ინსპექტორებს უნდა ჰქონდეთ წვდომა სპეციალიზებულ რეგიონულ თუ ეროვნულ ლაბორატორიათა სერვისებზე.<sup>27</sup>

შრომის ინსპექტორთა შესასრულებელი სამუშაოს ხასიათისა და მუდმივი მობილობის საჭიროების გათვალისწინებით, აუცილებელია, შრომის ინსპექცია უზრუნველყოფილი იყოს სატრანსპორტო საშუალებებზე დაუბრკოლებელი წვდომის შესაძლებლობით, რაც აუცილებელია ინსპექტორთა ვალდებულებების შესრულებისათვის. რიგ ქვეყნებში შრომის ინსპექტორები შესაძლოა, იყენებდნენ სპეციალურად მათთვის გამოყოფილ ტრანსპორტს ან საჯარო ტრანსპორტსა თუ ტაქსის სერვისის მომსახურებას. შესაბამისმა სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა გაატარონ ყველა აუცილებელი ღონისძიება, იმისათვის, რომ უზრუნველყონ შესაბამისი ტრანსპორტირების, ასევე საკვებისა თუ საცხოვრებელი საჭიროებებისთვის განკუთვნილი სახსრების არსებობა.<sup>28</sup>

შრომის ინსპექციის ეფექტიანი სისტემის არსებობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული პროფესიულად გადამზადებულ და ადეკვატური რესურსით აღჭურვილ შრომის ინსპექტორებზე, რომლებიც იმავდროულად დამოუკიდებელნი არიან გარეშე გავლენებისაგან. საერთაშორისო სტანდარტის მიხედვით, შრომის ინსპექტორები უნდა იყვნენ საჯარო მოხელეები, რომელთა სტატუსი და სამსახურებრივი პირობები იმგვარად იქნება გაწერილი, რომ უზრუნველყოფდეს სტაბილურობას და დამოუკიდებლობას ნებისმიერი სახის სახელისუფლებო ცვლილებებისა თუ გაუმართლებელი გარე ჩარევებისაგან.

---

<sup>27</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.166-167, Labour Inspection ConventionNo.81, Art.11; ILO No. 129 convention; Art. 15., International Labour Conference; 95th Session, 2006; para. 247.

<sup>28</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.167, Labour Inspection ConventionNo.81, Art.11, International Labour Conference; 95th Session, 2006; para. 250.

საჯარო მოხელის სტატუსი მნიშვნელოვანია შრომის ინსპექტორთა დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, რამდენადაც საჯარო მოხელე ინიშნება უვადოდ, რაც მათი სტაბილურობის გარანტიაა. ILO-ს კომიტეტი რეგულარულად აღნიშნავს, რომ შეუძლებელია, შრომის ინსპექტორები სრულიად დამოუკიდებელი იყვნენ საქმიანობისას, თუკი მათი სამსახური ან კარიერული წინსვლა პოლიტიკურ შეხედულებებზე იქნება დამოკიდებული.<sup>29</sup> შრომის ინსპექტორთა დამოუკიდებლობის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს ანაზღაურება, რომელიც, ისევე როგორც კარიერული წინსვლის პერსპექტივა, უნდა ქმნიდეს მაღალი კვალიფიკაციის მქონე პირების შენარჩუნებისა და ნებისმიერი სახის გარე გავლენებისგან დაცვის შესაძლებლობას. ILO-ს კომიტეტი მიიჩნევს, რომ კონვენციებში მოცემული შესაფერისი ანაზღაურების პრინციპი თავის თავში აერთიანებს ანაზღაურებას, კარიერული წინსვლის პერსპექტივასა და ინსპექტორთა ფუნქციისადმი პატივისცემის ელემენტებს. არაადეკვატური ანაზღაურების პირობებში უპირველესად ჩნდება კვალიფიციური კადრების მოძიებისა და შენარჩუნების, აგრეთვე, ინდივიდუალური ინსპექტორების მხრიდან კორუფციული გარიგების, არაკეთილსინდისიერი და არაობიექტური დამოკიდებულების რისკი.<sup>30</sup>

ILO შრომის ინსპექტორთა ფუნქციების გათვალისწინებით მიუთითებს, რომ აუცილებელია, მათ ჰქონდეთ მაღალი დონის ტექნიკური წვრთნა და გამოცდილება, ისევე, როგორც შესაბამისი განათლება და პროცესში მონაწილე ყველა მხარის ნდობის მოპოვების უნარი. შრომის ინსპექტორთათვის აუცილებელი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები მოიცავს აღიარებულ ტექნიკურ უნარებსა და კვალიფიკაციას; ასევე პერსონალურ და ფსიქოლოგიურ

---

<sup>29</sup> შრომის ინსპექტორების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.168

<sup>30</sup> შრომის ინსპექტორების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.170, International Labour Conference; 95th Session, 2006; para. 204. 208, para. 209. para. 210. para. 214.

შესაძლებლობებს, რომლებიც საჭიროა მრავალ განსხვავებულ ადამიანთან თუ სიტუაციაში მუშაობისთვის.<sup>31</sup>

შრომის ინსპექციის მანდატში შემავალი საკითხების მრავალფეროვნება მოითხოვს, რომ ინსპექტორებს ჰქონდეთ შესაბამისი ცოდნა და კომპეტენციური სიახლოვე სამართლის, ასევე ეკონომიკისა და მეცნიერების სხვადასხვა სფეროსა თუ ინდუსტრიასთან, რომლებშიც მათ უწევთ საქმიანობა. როგორც ILO-ს მიერ შრომის ინსპექციის საქმიანობის სხვადასხვა ქვეყანაზე დაკვირვებამ ცხადად აჩვენა, მხოლოდ წინასწარი საბაზისო ტრენინგი ინსპექტორებისათვის და თუნდაც დამატებით გადამზადება, გამოსაცდელი პერიოდის განმავლობაში, ვერ უზრუნველყოფს მათ მიერ კომპლექსური ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებას და საჭირო უნარების ათვისებას. ტექნოლოგიასა თუ ეკონომიკის სხვადასხვა სფეროში სამუშაოს შესრულების მეთოდებში განვითარებულ თანამედროვე სიახლეებს აქვს დასაქმების ადგილებზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის საკითხებზე, აგრეთვე დასაქმებულთა პროდუქტიულობაზე გავლენა, რაც ინსპექტორთა შემდგომი და გამუდმებული გადამზადების აუცილებლობას იწვევს.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.169

<sup>32</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.171

### თავი 3. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის შექმნა

საქართველოში შრომის ინსპექცია 2006 წლამდე არსებობდა. 2006 წელს უწყების გაუქმების მიზეზად მისი კორუმპირებული ბუნება სახელდებოდა, თუმცა არაფერი გაკეთებულა სამსახურის რეფორმირებისთვის. ამიტომ უწყების გაუქმების უმთავრეს მიზეზად იმ პერიოდის ხელისუფლების მიერ დეკლარირებული და სამართლებრივად დაკანონებული (2009 წლის 6 ოქტომბერს პრეზიდენტის მიერ საკანონმდებლო ორგანოში „თავისუფლების აქტის“ წარდგენა, 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომელთა მიხედვითაც საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის შემოღება ან გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, რომელიც მხოლოდ მთავრობის ინიციატივით შეიძლება დაინიშნოს, 2011 წლის ივლისში მიღებული „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონი) ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკა (ყველაფერი ბაზარმა უნდა დაარეგულიროს და სხვა რეგულაციები საჭირო არ არის) შეგვიძლია მივიჩნიოთ. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის 2015-2017 წლების შემაჯამებელი ანგარიში მიუთითებს, რომ 2006 წელს შრომის სახელმწიფო ინსპექცია სახელმწიფო დერეგულირების პოლიტიკის ფარგლებში გაუქმდა.<sup>33</sup>

შრომით ურთიერთობებში ბალანსის მიღწევისა და შენარჩუნების მიზნით, მანამდე არსებული, მკვეთრად ლიბერალური შრომის პოლიტიკის შესაცვლელად, სახელმწიფომ 2013 წლიდან რიგი ღონისძიებები განახორციელა, რაც შრომის კანონმდებლობის დახვეწას და მისი აღსრულების მექანიზმების დანერგვას ითვალისწინებდა. 2013 წელს დაიწყო იქამდე არსებული, ბიზნესისადმი მკვეთრად ლიბერალური სახელმწიფო პოლიტიკის შეცვლა. ამ მიზნით, შემუშავებული იქნა *საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო*

<sup>33</sup> შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის 2015-2017 წლების საქმიანობის შემაჯამებელი ანგარიში <http://www.moh.gov.ge/ka/667/Sromis-pirobebis-inspektirebis-departamentis-2015-2017-wlis-Semajamebeli-angariSi#!>

სტრატეგია<sup>34</sup> და მისი რეალიზაციის სამოქმედო გეგმა. სახელმწიფო სტრატეგიამ ხაზი გაუსვა შრომის ბაზრის ეფექტიანი ფუნქციონირების სახელმწიფო მხარდაჭერის აუცილებლობას და განსაზღვრა 2 ძირითადი სტრატეგიული მიმართულება: დასაქმების ხელშეწყობა და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვა. დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის კუთხით, სტრატეგიის მიზნებად განისაზღვრა შემდეგი მიმართულებები: 1. შრომისა და დასაქმების სფეროში სამართლებრივი ბაზის სრულყოფა. 2. ღირსეული სამუშაო პირობების და კანონით განსაზღვრული ადამიანის შრომითი უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა. სტრატეგიაში ხაზგასმულია, რომ სამართლებრივი ბაზის განვითარებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს როგორც ბიზნესის ეკონომიკური ეფექტიანობის მხარდაჭერა, ასევე დასაქმებულთა შრომითი უფლებებისა და გარანტიების დაცვა (ბალანსი შრომით ურთიერთობებში). დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის საკანონდემლო გარანტიების გაძლიერების მიზნით, 2013 წელს შრომის კოდექსში განხორციელდა მთელი რიგი ცვლილებები, მათ შორის:

- ✓ შეიქმნა წინასახელშეკრულებო ურთიერთობებში დისკრიმინაციისგან დაცვის მექანიზმი;
- ✓ განისაზღვრა 1 წელზე ნაკლები ვადით შრომითი ხელშეკრულების გაფორმების საფუძვლები;
- ✓ განისაზღვრა კვირის განმავლობაში მაქსიმალური სამუშაო საათების რაოდენობა - 40 საათი (გამონაკლის შემთხვევებში - 48 საათი);
- ✓ განისაზღვრა კვირის განმავლობაში მაქსიმალური სამუშაო საათების რაოდენობა, რომლის შემდეგაც შესრულებული სამუშაო ჩაითვლება ზეგანაკვეთურად და უნდა ანაზღაურდეს გაზრდილი ტარიფით;
- ✓ შეიქმნა შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტისას გამოუყენებელი შვებულების ანაზღაურების საფუძველი;

<sup>34</sup> საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 2 აგვისტოს დადგენილება №199 „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

- ✓ გაიზარდა დროებითი შრომისუნარობის საერთო მაქსიმალური ვადა;
- ✓ შეიცვალა შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლები; გაუქმდა აღნიშნული საფუძვლების გარეშე შრომითი ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარის ცალმხრივი ინიციატივის შედეგად მოშლის შესაძლებლობა;
- ✓ განისაზღვრა „მასობრივი დათხოვნის“ ცნება და დამსაქმებელთა ვალდებულება ამის თაობაზე შეატყობინოს სამინისტროს;
- ✓ განისაზღვრა კოლექტიური შრომითი დავების შემთხვევაში დავის განხილვისა და გადაწყვეტის წესი.<sup>35</sup>

სამუშაო ადგილებზე დასაქმებულთა დაშვების და გარდაცვალების სტატისტიკის გათვალისწინებით, 2013 წლიდან შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროში აქტიურად დაიწყო მუშაობა დასაქმებულთათვის ღირსეული შრომის პირობების ეფექტური მექანიზმების შექმნაზე. კერძოდ, 2014 წელს სამხრეთი დიალოგის ფორმატში შემუშავდა შრომის პირობების მონიტორინგის საპილოტე პროგრამა, თუმცა, მხარეები პირველ ეტაპზე ვერ შეთანხმდნენ აზრთა სხვადასხვაობისა და განსხვავებული მიდგომების გამო სოციალური პარტნიორების მხრიდან დასაქმებულთა შრომის დაცვის საკითხებთან დაკავშირებით.<sup>36</sup>

შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდა ერთი მხრივ, შრომის პირობების მონიტორინგის პროგრამის განხორციელებას, ხოლო მეორე მხრივ, შრომითი კანონმდებლობის თაობაზე დაინტერესებული მხარეების ცნობიერების ამაღლებას. შედეგად, 2015 წლის 5 თებერვალს საქართველოს მთავრობამ N38 დადგენილებით დაამტკიცა „შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამა,“ რომლის მიხედვითაც განისაზღვრა პროგრამის მიზანი და ამოცანები. პროგრამა მიზანად ისახავდა უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემოს შექმნაში

<sup>35</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.13-14

<sup>36</sup> შრომითი უფლებების დაცვა, როგორც ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის ნაწილი - ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით ჩატარებული კვლევა, 2016. გვ.113

დამსაქმებელთა დახმარებას.<sup>37</sup> საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულებაში 2015 წელს საქართველოს მთავრობის N81 დადგენილებით შევიდა ცვლილება, რომლის საფუძველზეც შეიქმნა შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი, რომელსაც დაევალა აღნიშნული პროგრამის განხორციელება. 2015 წლის 21 აპრილს დამტკიცდა დეპარტამენტის დებულება.

შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის 2015-2017 წლების შემაჯამებელი ანგარიშში ვკითხულობთ: „შრომის ინსპექციის გაუქმებამ გამოიწვია მნიშვნელოვანი პრობლემები ქვეყნის მასშტაბით, რომელიც დაკავშირებულია შრომის უსაფრთხოებასთან და ჯანმრთელობასთან. ამის ნათელი დადასტურებაა ის ციფრები, რომელიც უკავშირდება სამუშაო ადგილზე დაღუპულთა და დაშავებულთა ოფიციალურ მონაცემებს (იხ.ცხრილი N1, ცხრილი N 2 ). ამ მაჩვენებლების მიხედვით, აღნიშნული ციფრები მზარდი ტენდენციით ხასიათდება.”

#### ცხრილი N1

სამუშაოს შესრულებისას დაშავებულ/გარდაცვლილ პირთა რაოდენობა<sup>38</sup>

წელი	დაშავებულთა რაოდენობა	გარდაცვლილთა რაოდენობა
2010	102	42
2011	137	54
2012	289	48
2013	111	23

<sup>37</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 5 თებერვლის N38 დადგენილება „შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის” შესახებ

<sup>38</sup> წყარო: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო; შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის 2015-2017 წლების შემაჯამებელი ანგარიში გვ. 37



2014	72	45
2015	82	42
2016	85	58
2017	106	47

ცხრილი N2

სამუშაო ადგილზე დაღუპულთა და დაშავებულთა მონაცემები<sup>39</sup>

დარგი	2006		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	გა რ დ	დ აშ ავ	გა რ დ	დ აშ ავ	გა რ დ	დ აშ ავ	გა რ დ	დ აშ ავ	გა რ დ	დ აშ ავ	გა რ დ	დ აშ ავ	გა რ დ	დ აშ ავ	გა რ დ	დ აშ ავ	გა რ დ	დ აშ ავ	გა რ დ	დ აშ ავ
მშენებ ლობა	15	3	9	12	19	16	32	77	8	7	7	22	5	5	14	11	14	22	18	23
ენერგე ტიკა	5	2	11	4	7	5	10	12	1	3	5	4	3	2	5	3	6	2	4	6
სამთო მოპოვ ება	3	2	1		2	5	14	11	7	7			6	1	6	13	3	4	2	
მეტალ ურგია			4	1		1	1	15	1	22		15	1	5	2	13		3		
რკინი გზა	1		3		2	7	4	3	1	3		5	2	2	1	4			3	5
ნავთო ბი და გაზი	3	3	1	4	1	3	1	3	1	1		3		2		4				

<sup>39</sup> წყარო: საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება

სოფლის მეურნეობა	1	4	3	3	2	3	2	3			4	17		1				12	4	3
კავშირგაბმულობა					2		1	4				3		1					1	
მედიცინა	1				1	1	1			1		4								
ტრანსპორტი	1	2	1		1		5	8		2	4	12	3	5	2	2	1		1	2
მრეწველობა	3	7	1	4	2	12	6	21		6	6	17	4	8	5	5	11	15	8	19
მომსახურების სფერო		2	4	6	2	3	4	11	2	1	3	16	6	10	6	11	7	23	17	26
სულ	33	25	38	34	41	56	81	16	21	53	29	11	30	42	41	66	42	81	58	84
								8				8								

ამდენად, ქვეყანაში 2006 წლიდან 2015 წლამდე არ არსებობდა ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტი, როგორცაა შრომის კანონმდებლობის აღსრულებაზე ზედამხედველობის სტრუქტურული ერთეული. 2006 წელს შრომის ინსპექციის გაუქმების შემდეგ შრომის ინსპექტორებმა ალტერნატიულ სამუშაოს მიმართეს სხვადასხვა სფეროში და, შესაბამისად, შრომის ბაზარზე კომპეტენტური შრომის ინსპექტორის მოძიება ძალიან რთული ამოცანა გახდა. ამდენად, გადაწყდა შრომის პირობების მონიტორინგის სახელწმიფო პროგრამის შემუშავება სასტარტო, გარდამავალი ეტაპისთვის, რომელიც შექმნიდა საფუძველს ადამიანური რესურსების რეკრუტირებისათვის, საკანონმდებლო ბაზის რევიზიისა და ევროპული სტანდარტების მქონე ინსტიტუციის შესაქმნელად.

ზემოაღნიშნული პროგრამის პროექტის შემუშავებას, ასევე, საფუძვლად დაედო „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2013-2014 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 2 აგვისტოს №199 დადგენილება და საქართველო ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება (დანართი XXX - დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები).<sup>40</sup>

### 3.1 საერთაშორისო ვალდებულებები

შრომის ინსპექტირების სისტემის, როგორც შრომის უფლების დაცვის ერთ-ერთი მექანიზმის, მნიშვნელობა არაერთი საერთაშორისო აქტის მიერ არის აღიარებული და განმტკიცებული, რომელთა დიდ ნაწილს საქართველო სავალდებულოდ აღიარებს. შრომით სამართლებრივ სფეროში არსებული საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებიდან განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია საქართველოს მიერ რატიფიცირებული ILO-ს კონვენციები, აგრეთვე, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების დაცვის საერთაშორისო პაქტი და ევროპის სოციალური ქარტია. გარდა ამისა, შრომით უფლებრივ სფეროში საქართველოს აღებული აქვს არაერთი სახელშეკრულებო ვალდებულება, რომელთა შორის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ერთი მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების (შემდგომში – ასოცირების შეთანხმების) ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებები. ამ მიმართულებით ასევე მნიშვნელოვან ვალდებულებებს მოიცავდა ევროკავშირისა და საქართველოს შორის

---

<sup>40</sup> შრომითი უფლებების დაცვა, როგორც ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის ნაწილი - ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით ჩატარებული კვლევა, თავი 4 შრომის ინსპექტირების მექანიზმის ინსტიტუციური მოდელი - ელზა ჯგერენაია; 2016. გვ.114

არსებული ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა და პრეფერენციების გენერალიზებული სისტემა (GSP+).<sup>41</sup>

საქართველოს რატიფიცირებული აქვს ILO-ს ისეთი ფუნდამენტური კონვენციები, რომლებიც აწესრიგებს ანაზღაურებად შვებულებასთან, სოციალურ პოლიტიკასთან, იძულებით შრომასა და მის აკრძალვასთან, თანაბარ ანაზღაურებასთან, მინიმალურ ასაკთან, აგრეთვე, ბავშვთა შრომასთან დაკავშირებულ საკითხებს,<sup>42</sup> თუმცა საქართველოს მიერ რატიფიცირებულ ILO-ს კონვენციებს შორის არ არის შრომის ინსპექციის სფეროში მოქმედი ის ძირითადი კონვენციები, რომლებიც ინსპექციის მანდატისა და ფუნქციონირების სტანდარტებს ადგენენ.<sup>43</sup>

ILO-მ 2016 წლის მაისში შეაფასა საქართველოს შრომის ინსპექტირების სისტემა. შეფასების თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს არ აქვს რატიფიცირებული შრომის ინსპექციის სფეროში მოქმედი ILO-ს კონვენციები, მის მიერ უკვე რატიფიცირებული კონვენციების შესრულება და აღებული ვალდებულებების სრულყოფილი დაკმაყოფილება მოითხოვს ადეკვატური და ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმის არსებობას, რაც იმავდროულად გულისხმობს შრომის ინსპექციის გამართული მოდელის შექმნას.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.106

<sup>42</sup> საქართველოს მიერ ILO-ს რატიფიცირებული კონვენციები: C29 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29); C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87); C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98); C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100); C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105); C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111); C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138); C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182); Employment Policy Convention, 1964 (No. 122); C052 - Holidays with Pay Convention, 1936 (No. 52); C088 - Employment Service Convention, 1948 (No. 88); C117 - Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention, 1962 (No. 117); C142 - Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142); C151 - Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (No. 151); C163 - Seafarers' Welfare Convention, 1987 (No. 163); C181 - Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181); C185 - Seafarers' Identity Documents Convention (Revised), 2003 (No. 185) - 03 Feb 2015.

<sup>43</sup> Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), Labour Administration Convention, 1978 (No. 150).

<sup>44</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.106, PROGRESS ASSESSMENT OF THE LABOUR INSPECTION SYSTEM IN THE REPUBLIC OF GEORGIA (2016)

საქართველოს ასევე რატიფიცირებული აქვს საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ. პაქტით დაცულია შრომის სამართლიანი და თანაბარი ანაზღაურების, უსაფრთხო და ჯანსაღი შრომის პირობები, სამსახურებრივი დაწინაურების, ისევე როგორც დასვენების, სამუშაო საათების გონივრული შეზღუდვისა თუ პერიოდული ანაზღაურებადი შვებულების უფლებები.<sup>45</sup> ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი პაქტის განმარტებისას აღნიშნავს, რომ მონაწილე სახელმწიფოებმა შრომის პირობების ყველა ასპექტის სამართლიანი დაცვისთვის უნდა დააფუძნონ ფუნქციური შრომის ინსპექცია, სოციალური პარტნიორების მონაწილეობითა და ჩართულობით.<sup>46</sup>

საქართველოს მიერ რატიფიცირებულ და სავალდებულოდ აღიარებულ საერთაშორისო აქტებს შორის ასევე მნიშვნელოვან დოკუმენტს წარმოადგენს ევროპის სოციალური ქარტია და მის ფარგლებში აღიარებული შრომითი უფლებები. სამწუხაროდ, საქართველოს მიერ არ არის რატიფიცირებული ქარტიის არცერთი მუხლი, მათ შორის, მე-3, რომელიც უსაფრთხო და ჯანმრთელ სამუშაო პირობებზე უფლებას ადგენს. თუმცა საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებულ ნორმებს შორისაა: შრომის სამართლიან ანაზღაურებაზე უფლება, ორგანიზების უფლება, ბავშვებისა და ახალგაზრდების შრომითი უფლებები, აგრეთვე, დასაქმებულ ქალთა დედობასთან დაკავშირებული კონკრეტული უფლებები და დასაქმებასთან დაკავშირებული სხვა გარანტიები. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ ქარტია პირდაპირ მიუთითებს წევრ სახელმწიფოთა ვალდებულებაზე, შეინარჩუნონ „ეროვნული პირობების შესაბამისი შრომის ინსპექციის სისტემა“.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ; მუხლი 7; შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.107

<sup>46</sup> General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights); Para. 54.

<sup>47</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.107

2014 წელს საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებას, რომლის ფარგლებშიც არაერთი ვალდებულება იკისრა შრომის სტანდარტების გაუმჯობესების მიმართულებით. მათ შორის, ეროვნული კანონმდებლობის დაახლოება შეთანხმების XXX დანართში მითითებულ დირექტივებთან, რომლებიც თემატურად 3 მიმართულებად არის დაყოფილი: 1. შრომის სამართალი, 2. დისკრიმინაციის აკრძალვა და გენდერული თანასწორობა, 3. ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება სამუშაო ადგილზე. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოცირების ხელშეკრულების მიხედვით საქართველო იღებს ვალდებულებას საკუთარი კანონმდებლობა განსაზღვრულ ვადებში (ვადის ათვლა იწყება ხელშეკრულების ხელმოწერის თარიღიდან) დაუახლოვოს ევროკავშირის კანონმდებლობას, მოახდინოს ევროდირექტივების ტრანსპოზიცია ეროვნულ კანონმდებლობაში. შრომის სამართლის ნაწილში ჩამოთვლილია ევროკავშირის 8 დირექტივა, რომელთა საიმპლემენტაციოდ განსაზღვრულია 4-6 წელი. დისკრიმინაციის აკრძალვისა და გენდერული თანასწორობის ნაწილში გაწერილია 6 დირექტივა შესრულების 3-4-წლიანი ვადით. სამუშაო ადგილებზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების ნაწილში მოცემულია 26 დირექტივა, რომლის იმპლემენტაციის ვადაა 5-9 წელი. პირველი და მეორე ნაწილის დირექტივების დებულებები საყოველთაო გავრცელების ნორმებია და ეხება შრომითი ურთიერთობების ყველა ფორმას. მესამე ნაწილის დირექტივები კი აწესრიგებს კონკრეტული სფეროსთვის დამახასიათებელ ურთიერთობებს და ამ ურთიერთობებისთვის გამოსაყენებელ ტექნიკურ სტანდარტებს. მაგ.: 90/269 დირექტივა – ტვირთის ხელით აწევის დროს მუშაკთა მიერ განსაკუთრებით ზურგის დაზიანების საფრთხის არსებობის პირობებში ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნების შესახებ ან 93/103 დირექტივა – თევზჭერისთვის განკუთვნილ გემებზე მუშაობისთვის

უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის მინიმალური მოთხოვნების შესახებ და სხვა.<sup>48</sup>

ასოცირების შეთანხმების 2017-2020 წლების დღის წესრიგი მოკლევადიანი და საშუალოვადიანი პრიორიტეტების სახით ითვალისწინებს საქართველოს ვალდებულებას შექმნას ILO-ს სტანდარტების შესაბამისი შრომის ინსპექცია. ასოცირების დღის წესრიგში შრომის ინსპექციის ნაწილში მოკლევადიან (დღის წესრიგის მიხედვით მოკლევადიანი პრიორიტეტებია ის პრიორიტეტები, რომლებიც მიღწეულ უნდა იქნას ან მათი შესრულების კუთხით მნიშვნელოვანი პროგრესი უნდა შეიმჩნეოდეს 2018 წლის დასასრულისთვის) და საშუალოვადიანი პრიორიტეტებად (დღის წესრიგის მიხედვით საშუალოვადიანი პრიორიტეტებია ის პრიორიტეტები, რომლებიც მიღწეულ უნდა იქნას ან მათი შესრულების კუთხით მნიშვნელოვანი პროგრესი უნდა შეიმჩნეოდეს 2020 წლის დასასრულისთვის) მოცემულია შემდეგი:

#### მოკლევადიანი პრიორიტეტები

- სამუშაო სივრცეში ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების პირობების შრომითი ინსპექციის სისტემის საზედამხედველო ფუნქციების განმსაზღვრელი საკანონმდებლო ჩარჩოს მიღება, და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) სტანდარტების შესაბამისად, არსებულ კანონმდებლობაში შრომის ინსპექტორთა უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების აღმოფხვრა;
- მოემზადონ ევროკავშირის კანონმდებლობის იმპლემენტაციისათვის ისეთ სფეროებში, როგორცაა სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება, შრომის კანონმდებლობა და სამუშაო პირობები, ასევე გენდერული თანასწორობა და ანტიდისკრიმინაცია, როგორც ეს მოცემულია

---

<sup>48</sup> შრომითი უფლებების დაცვა, როგორც ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის ნაწილი - ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით ჩატარებული კვლევა, თავი 4 შრომის ინსპექტირების მექანიზმის ინსტიტუციური მოდელი - ელზა ჯგერენაია; 2016. გვ. 9-11,

ასოცირების შესახებ შეთანხმების შესაბამის დანართებში, და კერძოდ შექმნან სათანადო სამართალდარღვევებითი და ზედამხედველობითი სისტემა, რომელიც შეესაბამება ევროკავშირის მიდგომებს (უპირველეს ყოვლისა სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მხრივ) და განავითარონ სოციალური პარტნიორების შესაძლებლობები (მაგალითად, ტრეინინგი ევროკავშირის ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების კანონმდებლობასა და სტანდარტებზე და შრომის კანონის თაობაზე).

- შეიმუშაონ საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც საჭიროა ეფექტიანი შრომითი ინსპექციის სისტემის შესაქმნელად.

#### საშუალოვადიანი პრიორიტეტები

- ეფექტიანი შრომის ინსპექციის სისტემის შექმნის მიზნით მუშაობის გაგრძელება, რათა ნებისმიერი სახის შრომის პირობებისა და შრომითი ურთიერთობების ინსპექტირება შესაბამისი კომპეტენციით, შესაძლებლობებითა და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების დაცვით განხორციელდეს;~
- შრომის კოდექსის (2013 წლის ივნისში მიღებული) შესრულება. კოდექსისა და სხვა შესაბამისი კანონმდებლობის შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა;
- განაგრძონ ეფექტიანი შრომის ინსპექციის სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც შეესაბამება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებს, და სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების სფეროებში და შრომით კანონმდებლობაში უზრუნველყოფილ იქნეს ადმინისტრაციული და სააღსრულებლო შესაძლებლობების განხორციელება;<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგი გვ.21, გვ.45



## თავი 4. შრომის ინსპექციის არსებული მექანიზმის შეუსაბამობა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებთან

დაარსების დღიდან შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ შრომის ინსპექციასთან დაკავშირებით არაერთი სამართლებრივი ინსტრუმენტი შეიმუშავა. მათ შორის, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შრომის ინსპექციის შესახებ პრიორიტეტული კონვენცია (C081 - შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენცია), რომელიც შსო-ის წევრი 187 ქვეყნიდან, 145 ქვეყანას აქვს რატიფიცირებული.<sup>50</sup> რატიფიცირების ასეთი მაღალი ინტენსიურობა ხაზს უსვამს იმ საერთაშორისო მხარდაჭერას, რომლითაც კონვენციაში მოცემული სტანდარტები სარგებლობენ და ზრდის მათი, როგორც საერთაშორისო კრიტერიუმების სანდოობას.<sup>51</sup>

გარდა ამისა, შსო-ს განმარტებით, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს არ აქვს რატიფიცირებული შრომის ინსპექციის შესახებ შსო-ს პრიორიტეტული კონვენციები, უკვე რატიფიცირებული კონვენციები მოითხოვს აღსრულების ადეკვატურ და ეფექტიან მექანიზმს, რაც შრომის ინსპექციისა და სანქციების ადეკვატური მექანიზმის არსებობას გულისხმობს.<sup>52</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ შრომის ინსპექციის ორგანიზაციული საკითხები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულად რეგულირდება, მისი ფუნქციები მეტწილად მსგავსია და სტანდარტულ მოდელთან მიახლოებულად ფუნქციონირებს. უმრავლეს შემთხვევაში, შრომის ინსპექციის უფლებამოსილება ვრცელდება სამართლებრივი ნორმების ისეთ ვრცელ და ზოგად ჩამონათვალზე, როგორცაა, შრომის კოდექსი, შრომის შესახებ ზოგადი კანონები, შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებული და ანტიდისკრიმინაციული

<sup>50</sup> [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312226](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312226)

<sup>51</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.24

<sup>52</sup> Progress Assessment of the Labour Inspection System in the Republic Of Georgia (2016)

კანონმდებლობა. აღნიშნული სტანდარტები ცხადყოფს, რომ დასაქმებულთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვა შრომის სხვა უფლებებთან განუყოფლად მოიაზრება შრომის პირობების კონცეფციაში. იმავე მიდგომას იზიარებს მრავალი ქვეყანა, მათ შორის, ევროპული ქვეყნების უმრავლესობა. საჯარო მოხელეთა პროფესიული კავშირის ევროპის ფედერაციის (EPSU) მიერ 2012 წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში აღწერილია 15 ევროპული ქვეყნის შრომის ინსპექტირების მექანიზმი. გამოკვლეული ქვეყნებიდან მხოლოდ სამში (დანია, გერმანია და გაერთიანებული სამეფო) არის შრომის ინსპექცია შეზღუდული ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხებით. თუმცა, ხაზგასმით აღნიშნულია, რომ ამ ქვეყნებში ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხები მოიცავს სამუშაო დროს (შვებულებას, ზეგანაკვეთურ სამუშაოს, ავადმყოფობისას იძულებით გაცდენილ სამუშაო საათებს და სხვ.), დასაქმებულთა უფლებებს ორსულობის პერიოდში და ა.შ. გარდა ამისა, აღნიშნულ ქვეყნებში არსებობს სხვა სახელმწიფო ორგანოები, რომლებიც ამოწმებენ, რამდენად იცავენ დამსაქმებლები დასაქმებულების უფლებებს.<sup>53</sup>

შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენციის თანახმად, შრომის ინსპექტორები აღჭურვილნი უნდა იყვნენ შემდეგი უფლებამოსილებებით:

- წინასწარი გაფრთხილების გარეშე ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ სამუშაო ადგილზე დღე-ღამის ნებისმიერ მომენტში თავისუფლად შესვლის უფლება;
- ნებისმიერი შემოწმების, ტესტის, გამოძიების ჩატარება, რომელსაც ინსპექტორი საჭიროდ მიიჩნევს მარეგულირებელ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დასადგენად;
- დასაქმებულთა ჯანმრთელობის ან უსაფრთხოებისთვის საფრთხის არსებობის შემთხვევაში, არსებული ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად შესაბამისი ზომების მიღების უფლება.

<sup>53</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.25; A Mapping Report on Labour Inspection Services in 15 European Countries, A SYNDEX Report for the European Federation of Public Service Unions (EPSU), 2012, p. 10.

აღწერილი პრაქტიკიდან გამომდინარე, შრომის ინსპექციის მექანიზმის ადეკვატურ უფლებამოსილებებად მოიაზრება შემდეგი:

- შრომის უფლებების სრული სპექტრის შემოწმება.
- ნებართვის გარეშე შესვლა სამუშაო ადგილზე.
- სანქცირება.<sup>54</sup>

ამ უფლებამოსილებებს სრულად ანიჭებს შრომის ინსპექციას შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტის დებულება. დეპარტამენტის უფლებამოსილებებში, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხების პარალელურად, ხაზგასმით არის გამოყოფილი სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება შრომის კანონმდებლობის დაცვაზე. დებულების მე-2 მუხლის თანახმად, 1. დეპარტამენტის ფუნქციებია:

ა) კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება:

ა.ა) სამუშაო პირობების შესაბამისობაზე შრომისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოების მოთხოვნებთან; ტექნიკური რეგლამენტებისა და შრომის უსაფრთხოების მექანიზმების დანერგვასა და ფუნქციონირებაზე; სამუშაო ადგილებზე წარმოების პროცესის უსაფრთხოების წესების დაცვაზე; დამსაქმებლის მიერ შრომისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულებაზე; გამოვლენილ დარღვევებზე შესაბამისი სანქცირების მექანიზმის გამოყენება;

ა.ბ) შრომის კანონმდებლობის დაცვაზე;

2. დეპარტამენტის უფლება-მოვალეობებია:

ა) შესაბამისი საკანონმდებლო აქტით მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი ორგანიზაციების ინსპექტირება რისკის ანალიზისა ან შესაბამისი მომართვის საფუძველზე;<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.25-26

დებულების აღნიშნული ნორმების მოქმედება არის შეჩერებული და ძალაში შევა შესაბამის საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ. დღეს შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობა ორიენტირებულია შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამის შესრულებაზე.

2017 წლის 29 დეკემბერს საქართველოს მთავრობის N603 დადგენილებით დამტკიცდა შრომის პირობების ინსპექტირების 2018 წლის სახელმწიფო პროგრამა. სახელმწიფო პროგრამის მიზანია დაეხმაროს დამსაქმებელს უზრუნველყოს შრომის კანონმდებლობითა და შრომის უსაფრთხოების ნორმებით (შემდგომში – შრომის პირობები) გათვალისწინებული მოთხოვნების დაცვა. პროგრამის ამოცანებია: ა) შრომის პირობების დარღვევის პრევენცია; ბ) გამოვლენილ დარღვევებზე დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლება, ინფორმირება და კონსულტირება; გ) იძულებითი შრომის პრევენციის მიზნით ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) საფრთხეების შესახებ დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლება; დ) შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზისა და სტანდარტების შემუშავება/გადასინჯვა.<sup>56</sup> პროგრამის სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენენ დამსაქმებლები, რომლებმაც თანხმობა განაცხადეს ან/და ინტერესი გამოხატეს პროგრამაში სრულად ან ნაწილობრივ ჩართვასთან დაკავშირებით და დასაქმებულები, რომლებიც მუშაობენ ამ დამსაქმებლებთან. პროგრამის მიზნებისთვის პროგრამაში სრულად ჩართვა გულისხმობს შრომის კანონმდებლობითა და შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის ნორმებით გათვალისწინებული მოთხოვნების ინსპექტირებას, ხოლო პროგრამაში ნაწილობრივ ჩართვა გულისხმობს შრომის კანონმდებლობით ან შრომის

---

<sup>55</sup> საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2015 წლის 21 აპრილის ბრძანება №01-10/ნ „საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2015 წლის 6 იანვრის №01-1/ნ ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, მუხლი 2, პუნქტი 1, ქვეპუნქტები „ა.ა“, „ა.ბ“; მუხლი 2, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „ა“.

<sup>56</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 29 დეკემბრის დადგენილება №603 შრომის პირობების ინსპექტირების 2018 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 1.

უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის ნორმებით გათვალისწინებული მოთხოვნების ინსპექტირებას.<sup>57</sup>

აღნიშნულის გათვალისწინებით დღეს არსებული ინსპექტირების მექანიზმი ხასიათდება შემდეგი ხარვეზებით და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებთან შეუსაბამობით:

**1. ინსპექტირების განსახორციელებლად აუცილებელია დამსაქმებლის წინასწარი თანხმობა, ანუ ინსპექცია არ ფლობს დასაქმების ადგილებზე უპირობო დაშვების მექანიზმს.**

გაფრთხილების გარეშე განხორციელებული ვიზიტები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ინსპექტირების მექანიზმის ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის. ამგვარი მიდგომა ამცირებს რისკს, რომ დამსაქმებელი ეცდება დარღვევის დროებით გამოსწორებას, შეცვლის ჩვეულებრივ სამუშაო რეჟიმს ან პირობებს, ხელს შეუშლის მოწმეების გამოკითხვისა და ინსპექციის განხორციელების პროცესს.<sup>58</sup> არსებული რეგულაციების თანახმად, ინსპექტირების ვიზიტის განსახორციელებლად, აუცილებელია არამხოლოდ დამსაქმებლის 5 კალენდარული დღით ადრე გაფრთხილება, არამედ მისი წინასწარი თანხმობა,<sup>59</sup> რაც ნიშნავს იმას, რომ დამსაქმებლის მხრიდან უარის შემთხვევაში, ინსპექციის განხორციელება შეუძლებელია. ინსპექტირების დეპარტამენტი თავისი საქმიანობის უდიდეს ნაწილში მოქმედებს გეგმური, უფრო მეტიც, დამსაქმებლისგან თანხმობით დადასტურებული შემოწმების ფარგლებში, ხოლო იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციის მიზნით დეპარტამენტს აქვს როგორც გეგმური, ასევე არაგეგმური შემოწმების უფლებამოსილება. გეგმური შემოწმებისას სამინისტრო თავად ადგენს

---

<sup>57</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 29 დეკემბრის დადგენილება №603 შრომის პირობების ინსპექტირების 2018 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 2 პუნქტები: 1, 2.

<sup>58</sup> Labour Inspection: What It Is And What It Does, A Guide for Workers, International Labour Office, Geneva, p. 22; დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.28

<sup>59</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 29 დეკემბრის დადგენილება №603 შრომის პირობების ინსპექტირების 2018 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 2 პუნქტები: 1,8.

საზედამხედველო სუბიექტებს (გეგმური ზედამხედველობა ხორციელდება მინისტრის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტით დამტკიცებული ყოველწლიური გეგმის მიხედვით), ხოლო არაგეგმური შემოწმებისას ორგანო ეყრდნობა მესამე პირის განცხადებას, საჩივარს ან ცხელი ხაზის საშუალებით დატოვებულ შეტყობინებას. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 7 მარტის №112 დადგენილებით, იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციისა და მათზე რეაგირების მიზნით დამტკიცდა სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების წესი. დადგენილების მიხედვით შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტს, საგამონაკლისო წესით, მიენიჭა შრომითი ექსპლუატაციის შემოწმების განსახორციელებლად, საწარმოებში დამსაქმებლის ნებართვის გარეშე პირდაპირი და დაუბრკოლებელი შესვლის უფლება. საუკეთესო პრაქტიკა და აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტი მიუთითებს, რომ შრომის ინსპექცია სრულ საზედამხედველო უფლებამოსილებას, როგორც გეგმური, ისე არაგეგმური შემოწმების გზით უნდა წარმართავდეს. აღნიშნულის საპირისპიროდ, დეპარტამენტი ძირითადად გეგმური შემოწმებისა და წინასწარი თანხმობის პირობებში საქმიანობს.<sup>60</sup>

## **2. შრომის ინსპექციას არ აქვს სანქციების უფლებამოსილება**

შსო-ს განმარტებით, პრევენციულ ღონისძიებებსა და სანქციებს შრომის უფლებების რეალიზების პროცესში ურთიერთშემავსებელი როლი აქვთ. დარღვევის სიმძიმის პროპორციული სანქციების დაკისრების პრაქტიკა ზრდის ინსპექციის ეფექტიანობას შრომითი უფლებების დარღვევის აღკვეთისა და პრევენციის კუთხით. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, ადეკვატური სანქციების დაკისრებისა და აღსრულების პროცედურის არსებობა.<sup>61</sup>

ამჟამად, შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტის მიერ განხორციელებული სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში ინსპექტორებს არ აქვს სანქციების

<sup>60</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.146-147

<sup>61</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.29

დაკისრების უფლებამოსილება და მათი მანდატი მხოლოდ რეკომენდაციების გაცემით შემოიფარგლება, რომლებიც შესასრულებლად სავალდებულო არ არის.<sup>62</sup> შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის 2015-2017 წლების საქმიანობის შემაჯამებელი ანგარიშის თანახმად, 2015 წლის მეორე ნახევარიდან - 2017 წლის პერიოდში რემონიტორინგი ჩატარდა 157 ობიექტზე. შემოწმებული ობიექტების 49%-მა არ გაითვალისწინა რეკომენდაციები, რაც მიუთითებს აღნიშნული მექანიზმის არაეფექტიანობაზე. ამდენად, შრომის ინსპექტირების დღეს მოქმედი მექანიზმი, გამოვლენილ დარღვევებზე რეაგირების მხოლოდ ორ შესაძლებლობას უშვებს: შესასრულებლად არასავალდებულო რეკომენდაციების გაცემას შრომის უსაფრთხოების კუთხით გამოვლენილი დარღვევების გამოსასწორებლად და ტრეფიკინგის დანაშაულის ნიშნების გამოვლენის შემთხვევაში, საქმის გადამისამართებას სამართალდამცავ ორგანოებში.

### **3. შრომის ინსპექციის მანდატის შეზღუდულობა**

დღეს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობა ორიენტირებულია შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამის შესრულებაზე, რომელიც ძირითადად შრომის უსაფრთხოების საკითხებით შემოიფარგლება. შრომის პირობების ინსპექტირების 2018 წლის სახელმწიფო პროგრამა ითვალისწინებს ამ პროგრამაში დამსაქმებლების ნებაყოფლობით სრულ ან ნაწილობრივ ჩართვას. პროგრამის მიზნებისთვის პროგრამაში სრულად ჩართვა გულისხმობს შრომის კანონმდებლობითა და შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის ნორმებით გათვალისწინებული მოთხოვნების ინსპექტირებას, ხოლო პროგრამაში ნაწილობრივ ჩართვა გულისხმობს შრომის კანონმდებლობით ან შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის ნორმებით გათვალისწინებული მოთხოვნების ინსპექტირებას. აღნიშნული ნიშნავს, რომ თუ დამსაქმებელი არ განაცხადებს თანხმობას ან/და ინტერესს არ გამოხატავს პროგრამაში სრულად ჩართვასთან დაკავშირებით, შრომის კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების ინსპექტირება ვერ

<sup>62</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.29

მოხერხდება, ანუ შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის მანდატი შრომითი უფლებების სრულ სპექტრზე გავრცელების თვალსაზრისით შეზღუდულია. შესაბამისად, შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი შეზღუდულია ზედამხედველობა განახორციელოს შრომის უფლებების ისეთ მნიშვნელოვან ასპექტებზე, როგორებიცაა, ხელშეკრულება, ანაზღაურება, ზეგანაკვეთური შრომა, შვებულებით სარგებლობა და სხვ.

შრომის ინსპექციის მექანიზმის არაეფექტიანი ფუნქციონირების პირობებში, დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის გზად რჩება სასამართლო. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, შრომითი ურთიერთობებიდან გამომდინარე, დავები სასამართლომ ერთი თვის ვადაში უნდა განიხილოს, თუმცა, თბილისის საქალაქო სასამართლოს მონაცემების მიხედვით, საქმის წარმოების საშუალო ხანგრძლივობა შრომით დავებზე 10 თვეს აჭარბებს. სტატისტიკის მიხედვით საქმეთა თითქმის მეოთხედ შემთხვევაში (23%) დავა წელიწადზე მეტ ხანს გრძელდება.<sup>63</sup> დღეს დასაქმებულს შრომითი უფლებების დასაცავად აქვს ორი ალტერნატივა: შრომის ინსპექცია, რომლის საქმიანობაც, ფაქტობრივად, არ ვრცელდება შრომით უფლებებზე და სასამართლო, სადაც შრომით დავის წარმოება ხანგრძლივ პროცესებთან და დამატებით ხარჯებთან ასოცირდება. აღნიშნული გარემოება ნეგატიურად აისახება ქვეყანაში შრომითი უფლებების დაცვის ხარისხზე და არსებითად ზრდის შრომის ინსპექციის ქმედითი ფუნქციონირების მნიშვნელობას.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.31

<sup>64</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.32



## **თავი 5. შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნის პროცესის კვლევა სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის მონიტორინგის და შეფასების საფუძველზე**

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 5 ივლისის №169 დადგენილებით შეიქმნა ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებული უწყებათაშორისი საბჭო (ამ მიზნის შესრულების ვადით - 2014-2017 წლებისათვის), რომელმაც შეიმუშავა ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2014-2020. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 13 დეკემბრის №551 დადგენილებით ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების მიზნით, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თავმჯდომარეობით, შეიქმნა ადამიანის უფლებების უწყებათაშორისი საბჭო განუსაზღვრელი ვადით. საბჭო ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე და მის შემადგენლობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა. საბჭოს შემადგენლობაში აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა გარდა, სათათბირო ხმის უფლებით, შეიძლება მოწვეულ იქნენ სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების, შესაბამის სფეროში საქმიანობის განმახორციელებელი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების, ადვოკატთა ასოციაციისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, ექსპერტები და მეცნიერები. საბჭოს ის წევრები, რომლებიც წარმოადგენენ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებს, საბჭოს წინაშე პასუხისმგებელნი არიან საკუთარი სამინისტროს მიერ ადამიანის უფლებათა სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შესრულებაზე. საბჭოს ამოცანებია: ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში საქართველოს მთავრობის ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება; ადამიანის უფლებების დაცვის სამოქმედო გეგმის შემუშავება, განხილვა და დასამტკიცებლად მთავრობისთვის წარდგენა; სამოქმედო გეგმის შესრულების კოორდინაცია და მონიტორინგი. საბჭო განიხილავს, ამტკიცებს და მთავრობას წარუდგენს ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით

მომზადებულ წინადადებებსა და რეკომენდაციებს; ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის შესრულების კოორდინაციისა და მონიტორინგის მიზნით, ქმნის თემატურ სამუშაო ჯგუფებს; საბჭოს სხდომები, როგორც წესი, იმართება 6 თვეში ერთხელ. სხდომებს წარმართავს საბჭოს თავმჯდომარე - საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.<sup>65</sup> საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია ადამიანის უფლებების ყოველდღიურ ცხოვრებაში რეალიზების იდეას ეფუძნება და განსაზღვრავს საქართველოს ხელისუფლების გრძელვადიან პრიორიტეტებსა და ამოცანებს ამ უფლებათა სფეროში უწყებათაშორისი, მრავალსექტორული, ერთიანი და თანამიმდევრული პოლიტიკის ჩამოყალიბების, „კარგი მმართველობის“ განხორციელების და ადამიანის უფლებების დაცვის გაძლიერების მიზნით. საქართველოში ადამიანის უფლებების დაცვა ხორციელდება კონსტიტუციური და საერთაშორისო სტანდარტების, პრინციპებისა და ნორმების საფუძველზე, რომელთა შინაარსობრივი და პროცედურული ფარგლები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და ადამიანის უფლებების დაცვის მონიტორინგის საერთაშორისო ორგანოების მიერ ახალი სტანდარტების, პრინციპებისა და ნორმების ან პროგრესული პრაქტიკის დამკვიდრების მეშვეობით იცვლება და ვითარდება. თუმცა ადამიანის უფლებების უზრუნველსაყოფად სამართლებრივი ჩარჩოს არსებობა საკმარისი არ არის. აუცილებელია, არსებობდეს ამ უფლებების პრაქტიკული რეალიზების საშუალებები და ინსტიტუციური მექანიზმები. საქართველოს მიერ დემოკრატიული სახელმწიფოს ამ უმთავრესი მოვალეობის შესასრულებლად შეიქმნა აღნიშნული სტრატეგია.<sup>66</sup>

სტრატეგია განსაზღვრული მიზნების მისაღწევად საკანონმდებლო, ინსტიტუციურ და პრაქტიკის ცვლილებებს ითვალისწინებს. სტრატეგიის მიხედვით საქართველოს ხელისუფლების მისწრაფებაა, „ადამიანის უფლებებზე

---

<sup>65</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 13 დეკემბრის №551 დადგენილება - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3465313>

<sup>66</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2014-2020 (დამკტიცებულია საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 30 აპრილის №2315-III დადგენილებით) <http://myrights.gov.ge/ka/documents/documents/strategy/>

დაფუძნებული მიდგომა“ პოლიტიკისა და პროგრამების ჩამოყალიბების, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების შემადგენელი ნაწილი გახდეს. სტრატეგიის თანახმად ადამიანის უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად საჭიროა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა, თუმცა უფრო მნიშვნელოვანია არსებული დებულებების პრაქტიკული განხორციელება. აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტის ერთ-ერთ სტრატეგიულ პრიორიტეტს შრომის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად დაცვა წარმოადგენს. ამ პრიორიტეტის რეალიზებისთვის სტრატეგია განსაზღვრავს, მათ შორის, შრომის კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის და შრომის კანონმდებლობის ეფექტიანი განხორციელების ამოცანებს.<sup>67</sup> სტრატეგიით დასახული მიზნების მისაღწევად იქმნება საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა, რომელიც განსაზღვრავს აღნიშნული მიზნების განხორციელებისათვის შესასრულებელ კონკრეტულ სამუშაოებს, მათი შესრულების ვადებს, ინდიკატორებს და შესრულებისთვის პასუხისმგებელ ინსტიტუტებს. გეგმის მოქმედების პერიოდში მისი შესრულებისთვის პასუხისმგებელი ინსტიტუტები საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას წელიწადში ერთხელ წარუდგენენ შესრულებული სამუშაოების შუალედურ ანგარიშს. ამ ანგარიშების და სხვა მექანიზმების მეშვეობით საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია სამოქმედო გეგმის შესრულების პერიოდულ მონიტორინგს ახორციელებს. გეგმის მოქმედების ვადის ამოწურვისას საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია ამზადებს მისი შესრულების ერთიან შემაჯამებელ მოხსენებას და მას საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს.<sup>68</sup>

საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა 2018-2020 წლებისთვის შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნის ნაწილში ითვალისწინებს შემდეგს:

---

<sup>67</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2014-2020 (დამკტიცებულია საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 30 აპრილის №2315-III დადგენილებით) <http://myrights.gov.ge/ka/documents/documents/strategy/>

<sup>68</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2014-2020 (დამკტიცებულია საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 30 აპრილის №2315-III დადგენილებით) <http://myrights.gov.ge/ka/documents/documents/strategy/>

ამოცანა	საქმიანობა/ღონისძიება	პასუხისმგებელი უწყება	ვადა	ინდიკატორი
<p>შრომის უსაფრთხოების/შრომითი უფლებების მარეგულირებელი ნორმების დაცვა</p> <p>შრომის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად</p>	<p>1. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის (შრომის ინსპექციის) ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნა, მისი ინსტიტუციური, ადმინისტრაციული გაძლიერებისა და კომპეტენციების ზრდის საშუალებით შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების შესაბამისად, რაც გულისხმობს უფლებამოსილების სფეროს გაფართოებას, მათ შორის, თავისუფალი წვდომის უზრუნველყოფას დასაქმების ყველა ადგილზე შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის კომპონენტების ინსპექტირებისთვის</p>	<p>შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; პარტნიორი უწყება: სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის შემადგენლობაში შემავალი სამთავრობო უწყებები</p>	<p>2018/IV კვარტალი</p>	<p>ამოცანის ინდიკატორები:</p> <p>1. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი შრომის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად ფუნქციონირებს;</p> <p>2. შექმნილი სამართლებრივი ჩარჩო ინსპექციის კომპეტენციების ზრდის კუთხით;</p>
	<p>2. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის (შრომის ინსპექციის) ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნა, მისი ინსტიტუციური, ადმინისტრაციული გაძლიერებისა და კომპეტენციების ზრდის საშუალებით შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების შესაბამისად, რაც გულისხმობს უფლებამოსილების სფეროს გაფართოებას, მათ შორის თავისუფალი წვდომის უზრუნველყოფას დასაქმების ყველა ადგილზე, შრომის უფლებების დაცვის კომპონენტების ინსპექტირებისთვის</p>	<p>შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; პარტნიორი უწყება: სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის შემადგენლობაში შემავალი სამთავრობო უწყებები</p>	<p>2019/IV კვარტალი</p>	<p>3. შრომის ინსპექტორთა შესაძლებლობების ზრდის მიმართულებით გატარებულ ღონისძიებათა რაოდენობა</p> <p>4. შემოწმებული კომპანიების რაოდენობა;</p> <p>5. გაცემული რეკომენდაციების 50%-ზე მეტი შესრულების მაჩვენებელი;</p>

საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2018-2020) მიხედვით იმისთვის, რომ შესრულდეს შრომის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად შრომის უსაფრთხოების/შრომითი უფლებების მარეგულირებელი ნორმების დაცვის ამოცანა უნდა მოხდეს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის (შრომის ინსპექციის) ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნა გეგმით განსაზღვრულ ვადებში და დადგენილი ინდიკატორების შესაბამისად. გეგმის თანახმად შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნა გულისხმობს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების შესაბამისად მის ინსტიტუციურ, ადმინისტრაციულ გაძლიერებას და კომპეტენციების ზრდას. აღნიშნულის მისაღწევად გათვალისწინებულია შემდეგი 2 ღონისძიება/საქმიანობა: 1. შრომის ინსპექციის უფლებამოსილების სფეროს გაფართოება, მათ შორის, თავისუფალი წვდომის უზრუნველყოფა დასაქმების ყველა ადგილზე შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის კომპონენტების ინსპექტირებისთვის. გეგმის მიხედვით, ეს საქმიანობა უნდა განხორციელდეს 2018 წლის მე-4 კვარტლისთვის. 2. შრომის ინსპექციის უფლებამოსილების სფეროს გაფართოება, მათ შორის, თავისუფალი წვდომის უზრუნველყოფა დასაქმების ყველა ადგილზე შრომის უფლებების დაცვის კომპონენტის ინსპექტირებისთვის. გეგმის მიხედვით, ეს ღონისძიება უნდა განხორციელდეს 2019 წლის მე-4 კვარტლისთვის. გეგმა ადგენს აღნიშნული საქმიანობების განხორციელებაზე პასუხისმგებელ უწყებას - შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს - და ამ პროცესში მის პარტნიორ უწყებებს - სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის შემადგენლობაში შემავალ სამთავრობო უწყებებს.<sup>69</sup> გეგმა განსაზღვრავს ამოცანის შესრულების

---

<sup>69</sup> სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია არის სათათბირო ორგანო, რომლის ერთ-ერთი მთავარი ფუნქციაა შრომით და მის თანმდევ ურთიერთობებში სხვადასხვა საკითხზე წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება. კომისია ანგარიშვალდებულია სამმხრივი კომისიის თავმჯდომარის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წინაშე. კომისიის მხარეები არიან საქართველოს მთავრობა, ქვეყნის მასშტაბით სხვადასხვა სექტორში მოქმედი დამსაქმებელთა გაერთიანებები და დასაქმებულთა გაერთიანებები. სამმხრივი კომისიაში საქართველოს მთავრობას სამმხრივი კომისიის თავმჯდომარესთან ერთად წარმოადგენენ ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მყოფი პირები შემდეგი სახელმწიფო დაწესებულებებიდან: ა) საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; ბ) საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო; გ) საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; დ) საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; ე) საქართველოს ადგილობრივი მთავრობების განვითარების სამსახური.

ინდიკატორებს, მაჩვენებლებს, რომელთა მიღწევასაც უნდა მოემსახუროს დაგეგმილი ღონისძიებები.

**ინდიკატორი #1** - შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი შრომის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად ფუნქციონირებს.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტით შრომის ინსპექციის მექანიზმის უფლებამოსილებებს წარმოადგენს: 1. შრომის უფლებების სრული სპექტრის შემოწმება; 2. ნებართვის გარეშე შესვლა სამუშაო ადგილზე; 3. სანქცირება. ასევე აღვნიშნეთ, რომ დღეს მოქმედი შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი ვერ აკმაყოფილებს ამ სტანდარტებს. თუმცა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულია შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნა და განსაზღვრულ ვადებში მისი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. ამდენად, საინტერესოა შევაფასოთ მოცემული ინდიკატორის შესრულების ნაწილში რამდენად შეესაბამება და თანხვედრაშია ერთმანეთთან წინასწარ გაწერილი პროგრამა მის რეალიზაციის პროცესთან? სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიმდინარეობის მონიტორინგის, შეფასების და რესპონდენტებისგან მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე განვსაზღვროთ რა ნაბიჯები იდგმება დათქმულ ვადაში ამ მაჩვენებლის მისაღწევად და მოვახდინოთ მოცემული მაჩვენებლის შესრულების ნაწილში ფაქტობრივ და სასურველ მდგომარეობას შორის არსებული ჩავარდნების (Gap-ების) იდენტიფიცირება; ასევე რეკომენდაციების სახით განვსაზღვროთ აუცილებელი მაკორექტირებელი ქმედებების ჩამონათვალი Gap-ებთან მიმართებით.

---

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 ოქტომბრის №258 დადგენილება სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2037256>

შრომის ინსპექციის არსებული მექანიზმის შრომის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების მცდელობას წარმოადგენს „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ კანონის მიღება. კანონი შრომის უსაფრთხოების კუთხით არსებული ვალდებულებების შესრულებაზე ზედამხედველ ორგანოდ განსაზღვრავს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვის შემოწმების განმახორციელებელ სამსახურს. ასეთ სამსახურს წარმოადგენს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი (შრომის ინსპექცია). კანონი საქართველოს პარლამენტმა მესამე მოსმენით 2018 წლის 7 მარტს მიიღო, ხოლო „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ 2018 წლის 21 მარტს გამოქვეყნდა. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის“ პროექტზე მუშაობა დაიწყო 2014 წლიდან და პარლამენტს 2017 წლის ივნისში წარედგინა. კანონი მომზადებულია ევროკავშირის ჩარჩო დირექტივის - 1989 წლის 12 ივნისის 89/391/EEC დირექტივა სამუშაო ადგილზე მუშაკთა უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით ზომების შემოღების შესახებ - შესაბამისად.

კანონის მიზანია იმ ძირითადი მოთხოვნებისა და პრევენციული ღონისძიებების ზოგადი პრინციპების განსაზღვრა, რომლებიც უკავშირდება სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოების საკითხებს, არსებულ და მოსალოდნელ საფრთხეებს, უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების თავიდან აცილებას, დასაქმებულთა სწავლებას, მათთვის ინფორმაციის მიწოდებასა და კონსულტაციის გაწევას და შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებში დასაქმებულთა თანაბარ მონაწილეობას. კანონი არეგულირებს სახელმწიფო ორგანოების, დამსაქმებელთა, დასაქმებულთა, დასაქმებულთა წარმომადგენლებისა და სამუშაო სივრცეში მყოფ სხვა პირთა უფლებებს,



ვალდებულებებს და პასუხისმგებლობას, რომლებიც დაკავშირებულია უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემოს შექმნასთან.<sup>70</sup>

შრომის საერთაშორისო სტანდარტებთან მიმართებით გამოვეყნოთ კანონით გათვალისწინებული რამდენიმე მნიშვნელოვანი ასპექტი:

**1. სანქციების მექანიზმი:** „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის“ მე-7 თავი ეხება პასუხისმგებლობას ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის. კანონი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისთვის ითვალისწინებს შემდეგი სახის ადმინისტრაციულ სახდელებს: ა) გაფრთხილება ბ) ჯარიმა გ) სამუშაო პროცესის შეჩერება. ზედამხედველი ორგანო (შრომის ინსპექცია) ადმინისტრაციული სახდელებად გაფრთხილების ან ჯარიმის გამოყენებისას გასცემს მითითებას ზედამხედველი ორგანოს მიერ დადგენილ გონივრულ ვადაში აღმოჩენილი დარღვევის გამოსწორების შესახებ. ზედამხედველი ორგანოს მიერ დადგენილი გონივრული ვადა შეიძლება შეთანხმდეს სამართალდამრღვევთან და აღინიშნება შესაბამის ოქმში, რომელსაც ხელს აწერს ორივე მხარე. ზედამხედველი ორგანო გაფრთხილების ან ჯარიმის საფუძველზე გაცემული მითითებით დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ ამოწმებს სამართალდამრღვევს, რის შესახებაც დგება შემოწმების აქტი. შემოწმების აქტში აღინიშნება საწარმოს ფაქტობრივი მდგომარეობა მითითების პირობებთან მიმართებით, კერძოდ: ა) მითითება შესრულდა ბ) მითითება არ შესრულდა. ზედამხედველი ორგანო დარღვევის გამოსასწორებლად გაცემული მითითებით დადგენილ ვადაში დარღვევის გამოუსწორებლობის შემთხვევაში იღებს გადაწყვეტილებას ჯარიმის გამოყენების და გაცემული მითითების შესასრულებლად სამართალდამრღვევისთვის დამატებითი გონივრული ვადის მიცემის შესახებ. ამასთანავე, ზედამხედველ ორგანოს უფლება აქვს, შეაჩეროს სამუშაო პროცესი სამუშაო სივრცის კონკრეტულ მონაკვეთზე (მონაკვეთებზე) ან შესაბამის სამუშაო ადგილზე (ადგილებზე), თუ ჯარიმის გამოყენებისას გაცემული მითითება არ შესრულდა. ამ კანონით გათვალისწინებული

<sup>70</sup> „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი“ მუხლი 1 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4103880>



ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისას ზედამხედველი ორგანო გამოსცემს შესაბამის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც დაუყოვნებლივ გადაეცემა დაინტერესებულ მხარეს. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე ზედამხედველი ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საჩივრდება სასამართლოში. დაკისრებული ჯარიმის დადგენილ ვადაში გადაუხდელობის შემთხვევაში სამართალდამრღვევს ზედამხედველი ორგანო დააკისრებს საურავს აღნიშნული ჯარიმის ორმაგი ოდენობით, ხოლო საურავის დაკისრებიდან 30 დღის ვადაში ჯარიმის ან/და საურავის გადაუხდელობის შემთხვევაში განხორციელდება იძულებითი აღსრულება „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად. რაც შეეხება სამუშაო პროცესის შეჩერებას: კრიტიკული შეუსაბამობის აღმოჩენის შემთხვევაში ზედამხედველი ორგანო ვალდებულია შეაჩეროს მიმდინარე კონკრეტული სამუშაო პროცესი სამუშაო სივრცის კონკრეტულ მონაკვეთზე (მონაკვეთებზე) ან შესაბამის სამუშაო ადგილზე (ადგილებზე), თუ შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაუცველობის გამო საფრთხე ექმნება სამუშაო პროცესთან დაკავშირებული დასაქმებულის ან მესამე პირის სიცოცხლეს ან/და ჯანმრთელობას და მისი დაუყოვნებლივ გამოსწორება სავალდებულოა; ამ კანონით გათვალისწინებული იმ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმს, რომლისთვისაც ადმინისტრაციულ სახდელად განსაზღვრულია სამუშაო პროცესის შეჩერება, ადგენს ზედამხედველი ორგანო, ხოლო ზედამხედველი ორგანოს მიერ მიღებულ სამუშაო პროცესის შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილებას ამტკიცებს სასამართლო საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით; ზედამხედველი ორგანო ვალდებულია სამუშაო პროცესის შეჩერების შესახებ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემიდან 24 საათში სასამართლოს წარუდგინოს შუამდგომლობა სამუშაო პროცესის შეჩერების დამტკიცების შესახებ. შუამდგომლობის აღნიშნულ ვადაში წარუდგენლობის შემთხვევაში სამუშაო პროცესის შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება ჩაითვლება გაუქმებულად, ხოლო სამუშაო პროცესი – აღდგენილად. სამუშაო პროცესის შეჩერების შესახებ

გადაწყვეტილება მოქმედებს შესაბამისი დარღვევის გამოსწორებამდე და ზედამხედველი ორგანოს მიერ სამუშაო პროცესის აღდგენის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე. დარღვევის გამოსწორების შემდეგ ზედამხედველი ორგანოს უფლებამოსილი პირი ვალდებულია თავისი ინიციატივით ან დაინტერესებული პირის მიმართვის საფუძველზე 24 საათში გააუქმოს ზედამხედველი ორგანოს მიერ მიღებული სამუშაო პროცესის შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება. ამ ვადაში გადაწყვეტილების მიუღებლობის შემთხვევაში სამუშაო პროცესის შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება გაუქმებულად ჩაითვლება. თუ ზედამხედველი ორგანოს უფლებამოსილი პირი მიიღებს გადაწყვეტილებას სამუშაო პროცესის აღდგენაზე უარის თქმის შესახებ, მისი დასაბუთებული გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ უნდა ჩაჰბარდეს/გაეგზავნოს დაინტერესებულ მხარეს. აღნიშნული გადაწყვეტილება საჩივრდება სასამართლოში.<sup>71</sup>

კანონი ჩამოთვლის 4 ტიპის დარღვევას, რომელზეც ვრცელდება აღნიშნული ადმინისტრაციული სახდელები. ესენია:

- მომეტებული საფრთხის შემცველი მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების განხორციელება ამ საქმიანობის რეგისტრაციის გარეშე

კანონი ვრცელდება მხოლოდ მომეტებული საფრთხის შემცველ, მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე. აკრძალულია მომეტებული საფრთხის შემცველი მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების შესაბამისი საქმიანობის ეკონომიკურ საქმიანობათა რეესტრში რეგისტრაციის გარეშე განხორციელება. კანონის მიხედვით აღნიშნული დარღვევა გამოიწვევს დაჯარიმებას 1000 ლარის ოდენობით და გაიცემა მითითება დარღვევის გამოსწორების შესახებ, რომლის შეუსრულებლობა გამოიწვევს დაჯარიმებას 2000 ლარის ოდენობით.<sup>72</sup>

- ზედამხედველი ორგანოს საქმიანობისათვის ხელის შეშლა

<sup>71</sup> „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი“ მუხლი 17, მუხლი 18  
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4103880>

<sup>72</sup> „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი“ მუხლი 2, 4, 19  
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4103880>

ზედამხედველი ორგანის საქმიანობისთვის ხელის შეშლა გამოიწვევს გაფრთხილებას. გაფრთხილების საფუძველზე გაცემული მითითების შეუსრულებლობა გამოიწვევს დაჯარიმებას 1000 ლარის ოდენობით. აღნიშნული დარღვევის სამჯერ ან მეტჯერ ჩადენა გამოიწვევს დაჯარიმებას 2000 ლარის ოდენობით.<sup>73</sup>

- საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტით (რეგლამენტებით) განსაზღვრული შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევა

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტით (რეგლამენტებით) განსაზღვრული შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევა, თუ საწარმოში არ არსებობს კრიტიკული შეუსაბამობა იწვევს გაფრთხილებას. გაფრთხილების საფუძველზე გაცემული მითითების შეუსრულებლობა არაარსებითი შეუსაბამობის არსებობისას იწვევს დაჯარიმებას. ჯარიმის ოდენობები განსხვავდება წინა კალენდარული წლის მიხედვით პირის (ფიზიკური/იურიდიული) შემოსავლის ოდენობების მიხედვით. მაგალითად, შესაბამისი საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტით განსაზღვრული თითოეული პირობის შეუსრულებლობისათვის ჯარიმის მინიმალური ოდენობა არის 100 ლარი, მაგრამ არაუმეტეს 2000 ლარისა. შესაბამისი საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტით განსაზღვრული თითოეული პირობის შეუსრულებლობისათვის ჯარიმის მაქსიმალური ოდენობა არის 600 ლარი, მაგრამ არაუმეტეს 8000 ლარისა.

გაფრთხილების საფუძველზე გაცემული მითითების შეუსრულებლობა არსებითი შეუსაბამობის არსებობისას იწვევს დაჯარიმებას. ჯარიმის ოდენობები ამ შემთხვევაშიც განსხვავდება წინა კალენდარული წლის მიხედვით პირის (ფიზიკური/იურიდიული) შემოსავლის ოდენობების მიხედვით. მაგალითად, შესაბამისი საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტით განსაზღვრული თითოეული პირობის შეუსრულებლობისათვის

<sup>73</sup> შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი” მუხლი 20 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4103880>

ჯარიმის მინიმალური ოდენობა არის 400 ლარი, მაგრამ არაუმეტეს 3000 ლარისა. შესაბამისი საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტით განსაზღვრული თითოეული პირობის შეუსრულებლობისათვის ჯარიმის მაქსიმალური ოდენობა არის 1000 ლარი, მაგრამ არაუმეტეს 14 000 ლარისა.

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტით (რეგლამენტებით) განსაზღვრული შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვის კრიტიკული შეუსაბამობა იწვევს სამუშაო პროცესის შეჩერებას. ამ სახდელის დაკისრებიდან 2 კალენდარული წლის განმავლობაში კრიტიკული შეუსაბამობის აღმოჩენა იწვევს სამუშაო პროცესის შეჩერებას და დაჯარიმებას. ყველაზე მცირე ოდენობის ჯარიმა ამ დარღვევისთვის გათვალისწინებულია 10 000 ლარი და ჯარიმის ყველაზე დიდ ოდენობად კი 50 000 ლარი. ამ შემთხვევაშიც, ჯარიმის ოდენობები განსხვავდება წინა კალენდარული წლის მიხედვით პირის (ფიზიკური/იურიდიული) შემოსავლის ოდენობების მიხედვით.

➤ **ამ კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევა**

ამ კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევა იწვევს გაფრთხილებას. გაფრთხილების საფუძველზე გაცემული მითითების შეუსრულებლობა ითვალისწინებს დაჯარიმებას. ამ შემთხვევაშიც ჯარიმის ოდენობები განსხვავდება წინა კალენდარული წლის მიხედვით პირის (ფიზიკური/იურიდიული) შემოსავლის ოდენობების მიხედვით. გაფრთხილების საფუძველზე გაცემული მითითების დარღვევა იწვევს დაჯარიმებას. კანონით გათვალისწინებული თითოეული მოთხოვნის შეუსრულებლობისთვის ყველაზე მცირე ოდენობის ჯარიმად გათვალისწინებული 100 ლარი, მაგრამ არაუმეტეს 2000 ლარისა; კანონით გათვალისწინებული თითოეული მოთხოვნის შეუსრულებლობისთვის ყველაზე დიდი ოდენობის ჯარიმად გათვალისწინებული 1000 ლარი, მაგრამ არაუმეტეს 14 000 ლარისა.

შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტის წარმომადგენელი კვლევის ფარგლებში

ჩატარებულ ინტერვიუში აცხადებს. რომ სანქციების ნაწილზე მუშაობის დროს გაითვალისწინეს ბიზნესის ფინანსური შესაძლებლობები: „სანქციები პროპორციული უნდა იყოს ბიზნესის შემოსავლების. მაგალითად, ტექნიკური რეგლამენტის ნორმების დარღვევისთვის ჯარიმის ოდენობა განისაზღვრება ჯამურად და დადგენილია მისი მაქსიმალური ზღვარი. კანონის მიხედვით, მაგალითად, თუ წინა კალენდარული წლის მიხედვით 100 000 ლარამდე შემოსავლის მქონე ფიზიკური პირი არ შეასრულებს გაფრთხილების საფუძველზე გაცემულ მითითებას არაარსებითი შეუსაბამობის აღმოჩენისას დაჯარიმდება 100 ლარის ოდენობით შესაბამისი საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტით განსაზღვრული თითოეული პირობის შეუსრულებლობისთვის, მაგრამ არაუმეტეს 2000 ლარისა, ანუ ლიმიტი არის 2000 ლარი, რაც ნიშნავს, რომ მაქსიმუმ 20 დარღვევაზე დავწერთ ჯარიმას. როცა პატარა კომპანიებზე ვსაუბრობთ პრაქტიკაში მეტი დარღვევა არ ვფიქრობთ, რომ შეგვხვდეს. ეს არის გონივრული თანხა, რადგან იმ დონეზე არ გახდეს ტვირთი ეს ჯარიმები კომპანიებისთვის, რომ უმუშევრობა გამოიწვიოს.”

არასამთავრობო ორგანიზაციის, „ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრის“ იურისტი ინტერვიუში ამბობს: „კანონთან დაკავშირებით ყველაზე ნაკლები პრობლემა გვაქვს სანქციების ნაწილთან. ყველაზე მეტი შენიშვნა დანარჩენ ნაწილთან.”

**2. ზედამხედველი ორგანოს დაშვება სამუშაო ადგილებზე:** „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი“ ზედამხედველ ორგანოს, შრომის ინსპექციას, მცირე გამონაკლისების გარდა. არ ანიჭებს სამუშაო ადგილებზე უპირობო დაშვების უფლებამოსილებას. კერძოდ, კანონის მიხედვით, ზედამხედველი ორგანოს მიერ შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვის შემოწმებაზე არ ვრცელდება „სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნები, თუ შემოწმება ხორციელდება: ა) შერჩევითი კონტროლით კალენდარული წლის განმავლობაში ერთხელ; ბ) განმეორებითი შემოწმების მიზნით გონივრული ვადის ფარგლებში; გ) სამუშაო

სივრცეში უბედური შემთხვევის მოკვლევის მიზნით.<sup>74</sup> „სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი მიუთითებს, რომ მაკონტროლებელი ორგანო უფლებამოსილია გააკონტროლოს სამეწარმეო საქმიანობა (მათ შორის, შევიდეს საწარმოში, მოითხოვოს დოკუმენტები, შეაჩეროს საწარმოს საქმიანობა, დალუქოს მეწარმის კუთვნილი ქონება, დაათვალიეროს საწარმო, შეამოწმოს მეწარმის მიერ გამოშვებული ნაწარმის ხარისხი) მხოლოდ მოსამართლის ბრძანების საფუძველზე.<sup>75</sup> ამდენად, „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის“ აღნიშნული ჩანაწერი გულისხმობს, რომ ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია მოსამართლის ბრძანების გარეშე განახორციელოს შერჩევითი კონტროლი წლის განმავლობაში მხოლოდ ერთხელ, შეამოწმოს საწარმო სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევის მოკვლევის მიზნით ან უკვე აღმოჩენილი დარღვევების გამოსწორების შესამოწმებლად. სხვა შემთხვევებში ზედამხედველობის განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ მოსამართლის ბრძანების საფუძველზე, რაც მოითხოვს დამატებით დროს და ზედამხედველი ორგანოს მხრიდან დაუყოვნებელი და ეფექტიანი რეაგირების შანსებს ამცირებს.

პროფესიული კავშირების გაერთიანების იურისტის აზრით, უპირობო დაშვების პრინციპი კვლავაც პრობლემურად რჩება კანონში. რესპონდენტი ინტერვიუში ამბობს: „მაგალითად, თუ დასაქმებული ატყობინებს ინსპექციას, რომ დარღვევა ხდება, ინსპექტორი, თავისი შეხედულებით, სუბიექტურად წყვეტს შესწავლის ღირსი არის თუ არა ეს საკითხი, რადგან ობიექტური კრიტერიუმები არ ვიცით რა შემთხვევაში შეიძლება მიმართოს სასამართლოს. არ არსებობს არანაირი სტანდარტი რის მიხედვით შეაფასებენ შევიდნენ თუ არა, ან იმსჯელონ თუ არა ამ საკითხზე. შეიძლება არ მიმართოს ინსპექტორმა, შეიძლება არ დაუკმაყოფილოს მოსამართლემ. ესეც არის აბსოლუტურად არარეგულირებული საკითხი. სასამართლო რა ვადებში იხილავს ამ საკითხს, რა კომპეტენციის სასამართლო იხილავს, რა ტიპის განცხადება შედის ინსპექტორის მხრიდან, ანუ აქვს

<sup>74</sup> „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი“ მუხლი 16, პუნქტი 5

<sup>75</sup> „სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი“ მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

სასამართლოს საშუალება იმისა, რომ შეაფასოს საფრთხე მყისიერია თუ არა, რა მტკიცებულებები უნდა წარადგინოს მხარემ, რის საფუძველზე უნდა იმსჯელოს სასამართლომ და რა ვადებში ესეც კანონით გაწერილი არ არის, ამიტომ აქაც არის მაღალი რისკები, რომ მიმართავენ თუ არა სასამართლოს, მერე სასამართლო რას გადაწყვეტს. მით უმეტეს სასამართლოებშიც ცნობიერების დონე ამ თემებზე არის ძალიან დაბალი მოსამართლეებს შორის. ამიტომ არ ვიცი თუ როგორი პრაქტიკა დადგინდება.“

**3. კანონის მოქმედების სფერო:** „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი“ ვრცელდება მხოლოდ მომეტებული საფრთხის შემცველ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე. „მომეტებული საფრთხის“ სტანდარტის შემოტანით დამატებით ვიწროვდება კანონის მოქმედების სფერო და ის არ მოიცავს ყველა მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოს. ამ კანონის მიზნებისთვის მომეტებული საფრთხის შემცველი, მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების ჩამონათვალს განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა სოციალურ პარტნიორობთან შეთანხმებით. არსებობს სახელმწიფოს მხრიდან სიტყვიერი დათქმა, რომ კანონის მოქმედების სფერო გაფართოვდება და მოიცავს ყველა სექტორს, დასაქმების ყველა ადგილს, 2019 წლის სექტემბრიდან.

საქართველოს სახალხო დამცველი „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ 2017 წლის ანგარიშში აღნიშნავს: „მნიშვნელოვანია, რომ უსაფრთხო შრომის სტანდარტი მოიცავდეს ყველა სამუშაო ადგილს, რათა არცერთი დასაქმებულის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა არ დარჩეს დაცვის გარეშე.“<sup>76</sup> საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების იურისტი ინტერვიუში აცხადებს: „კანონის მოქმედების სფეროს შეზღუდვა დისკრიმინაციულია, რადგან უსაფრთხო შრომაზე უფლება არის ყველა დასაქმებულის უფლება კონსტიტუციით, საერთაშორისო აქტებით გარანტირებული და ასეთი დამოკიდებულება სახელმწიფოს მხრიდან ნამდვილად მიუღებელია. ჩვენ ვთავაზობდით რომ თუ ამ ეტაპზე არ

<sup>76</sup> „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის 2017 წლის ანგარიში. გვ.195

თანხმდებოდნენ ყველა სფეროზე კანონის გავრცელებას, მაშინ გაგვეკეთებინა დათქმა კანონშივე, სადაც იქნებოდა დადგენილი ვადები რომელ სფეროებს როდის შეეხებოდა. მეტი გარანტიისთვის გვსურდა რომ კანონში ჩაწერილიყო, თუნდაც ის დათქმა, რომ 2019 წლიდან გავრცელდება. თუმცა ესეც არ მოისურვეს, რაც გვაფიქრებინებს, რომ ეს 2019 წელიც არის ძალიან პირობითი.” არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელი ინტერვიუში აღნიშნავს, რომ პარლამენტში კანონპროექტის საკომიტეტო განხილვაზე ისინიც მოუწოდებდნენ სახელმწიფოს კანონის გარდამავალ დებულებებში ჩაწერილიყო კანონის მოქმედების სფეროს გაფართოებასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ გაცემული პირობა: „ჩვენ ვურჩევდით, რომ, თუ ეს იყო რეალური პირობა, გარდამავალ დებულებებში ჩაგვეწერა 2019 წლის სექტემბრიდან კანონის მოქმედების სფეროს ყველა სექტორზე გავრცელების პირობა, ან კანონი დაგვეწერა ყველაზე და გარდამავალ დებულებებში ჩაგვეწერა, რომ გარკვეული პერიოდის განმავლობაში გავრცელებულიყო მხოლოდ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე. არ გვაქვს იმედი, რომ ეს სიტყვიერი დათქმა შესრულდება. „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი” იწერებოდა 2014 წლიდან. 2017 წლის ივნისში კანონპროექტის პარლამენტში წარდგენიდან 8 თვის განმავლობაში მიმდინარეობდა მუშაობა კანონპროექტის დახვეწაზე. კანონპროექტის შინაარსზე არ თანხმდებოდა ეკონომიკის სამინისტრო, რომელიც პარლამენტში განხილვებზე არ მოდიოდა და იშლებოდა განხილვა. ეკონომიკის სამინისტრომ, რომელიც მოქმედებდა, როგორც ბიზნესის ინტერესების დამცველი, მაქსიმალურად გადაავდა და გააფუჭა კანონი, დაამატა მომეტებული საფრთხის შემცველი სტანდარტი და კიდევ უფრო დაავიწროვა მოქმედების სფერო”. საქართველოს ბიზნეს ასოციაციაში მიაჩნიათ, რომ კანონი უნდა ეხებოდეს განსაკუთრებით მძიმე და საშიშპირობებიან საწარმოებს და არა მომსახურების სფეროს. მაგალითად, საქართველოს ბიზნეს ასოციაციის ანალიტიკოსი ასოციაციის პოზიციას კანონის მოქმედების სფეროსთან დაკავშირებით ერთ-ერთ ინტერვიუში ასე განმარტავს: „ჩვენი ლოგიკა და პოზიცია არის საკმაოდ მარტივი. დღეს საქართველოში არის რამდენიმე ათეულობით ათასი კომპანია და 25 შრომის



ინსპექტორი, რომელიც ხვალ-ზეგ შეიძლება იყოს 50 და ყველაზე კარგ შემთხვევაში 75. ჩვენ თუ ვეცდებით, რომ გავაკონტროლოთ ყველა და ყველაფერი, ყურადღების მიღმა დაგვრჩება ის კრიტიკული ობიექტები, სადაც როგორც წესი, ადამიანის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას ექმნება საფრთხე, სადაც ილუპებიან ადამიანები. მაღაზიაში, ოფისში ადამიანს არ ემუქრება ის საფრთხე, რაც ემუქრება ქარხანაში, მშენებლობაზე, სამთო-მოპოვებით მრეწველობაში. ჩვენი პოზიციაა გავაკონტროლოთ და შეზღუდული რესურსები მივმართოთ იქითკენ, სადაც ყველაზე დიდი საფრთხეა. ეს იქნება საუკეთესო პრევენცია, შევამციროთ დაღუპული და დასახიჩრებული ადამიანების რაოდენობა დასაქმების ადგილზე.<sup>77</sup> ანალიტიკოსი თავის სტატიაში ასევე აღნიშნავს: „არსებითია არა ტოტალური, არამედ რისკებზე დაფუძნებული კონტროლი. შეზღუდული რესურსების პირობებში მაქსიმალური ეფექტის მიღება მხოლოდ მაშინ იქნება შესაძლებელი, თუ შრომის ინსპექციისთვის პრიორიტეტი იქნება მაღალი რისკის შემცველი სამუშაო ადგილები (ქარხანა, მაღარო, მშენებლობა, ქიმიური მრეწველობა) და არა ოფისები და სერვისის სფერო, სადაც ადამიანის სიცოცხლეს და ჯანმრთელობას, როგორც წესი, საფრთხე არ ემუქრება, ან ასეთი საფრთხე მინიმალურია”<sup>78</sup>

საწყის ეტაპზე კანონის მოქმედების სფეროს შეზღუდულობას საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროში უკავშირებენ ლიმიტირებული რესურსების პირობებში მაღალი რისკის საწარმოების შემოწმებისთვის პრიორიტეტის მინიჭებას. სამინისტროს წარმომადგენელი ინტერვიუში აღნიშნავს: „ის, რომ კანონი გავრცელდება ლიმიტირებულ სექტორებზე განპირობებულია იმით. რომ, მაგალითად, მომსახურების სფეროში არ არსებობს მყისიერი საფრთხე დასაქმებულთა ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისთვის. ჩვენ არ გვყავს საკმარისი რაოდენობის ინსპექტორები (ამ

---

<sup>77</sup> მელაძე, ს, (19.02.2018) „საფრთხედ ქცეული გარჯა, ანუ როცა შრომა კლავს”. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <https://sputnik-georgia.com/opinion/20180219/239351148/saftxedi-qceuli-garja.html>

<sup>78</sup> ნანუაშვილი, ნ, (13.03.2018) „შრომის უსაფრთხოების ფილოსოფიური ქვა”. ბიზნესგამოცემა Forbes Georgia. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://forbes.ge/news/3580/Sromis-usaftXoebis-filosofiuri-qva>

ეტაპზე შრომის ინსპექციაში 23 შრომის ინსპექტორი და 2 მთავარი სპეციალისტი მუშაობს, გვყავს ინსპექტორების სარეზერვო ჯგუფი 25 კანდიდატით) და არ გვსურს საფრთხე მიადგეს იმ სფეროებს, სადაც სახელმწიფოს რეაგირების მაღალი საჭიროებაა. რა თქმა უნდა, იდეალური არაფერი არი არის. ეს კანონი იმპლემენტაციის პროცესში კიდევ უფრო გამოაჩენს ბარიერები თუ იქნება. რა თქმა უნდა, ამ მიმართულებით იქნება შემდგომ გატარებული ცვლილებები სრულყოფისკენ. თუმცა კანონში ისედაც დაგეგმილია ცვლილებების განხორციელება, რომელიც ლიმიტირებულ სექტორს მოხსნის და გავრცელების სფეროს გააფართოებს. 2019 წლის სექტემბრიდან უნდა გავრცელდეს კანონი ყველა სექტორზე. შეიძლება უფრო ადრეც მოხდეს, ვიწყებთ დამატებით 15 ინსპექტორის რეკრუტირებას.” არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელი არ იზიარებს აღნიშნულ არგუმენტს და ინტერვიუში მიუთითებს ხელისუფლების პოლიტიკური ნების არარსებობაზე განახორციელოს რეალური ცვლილებები: „სამი წელია, სისტემა მუშაობს, სახელმწიფოს უნდა სცოდნოდა, რომ ადრე თუ გვიან უფრო მეტი, უფრო გადამზადებული, კვალიფიციური ინსპექტორი დასჭირდებოდა და აქამდე უნდა ეზრუნა ინსპექტორების რაოდენობის გაზრდაზე. სახელმწიფო აცნობიერებდა, რომ პრობლემის წინაშე დადგებოდა. ასე რომ, ეს ტვირთიც და პასუხისმგებლობაც, რომ სახელმწიფოს უფრო მეტი ინსპექტორი არ ჰყავს, რათა ყველა სამუშაო ადგილი შეამოწმოს, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობაა. მთავრობა აცნობიერებს, რომ მას მოუწევს რაღაც კუთხით ხარჯების გაზრდა და მათი მთავარი მოტივაციაა, რომ პირველ ეტაპზე, რაც შეიძლება შეზღუდონ კომპანიების და სექტორების ჩამონათვალი და მოგვიანებით, წლების შემდეგ გაზარდონ და გააფართოონ კანონის მოქმედების სფერო. სახელმწიფო ცდილობს მხოლოდ ასოცირების დღის წესრიგის შესრულებას, თუ პოლიტიკური დღის წესრიგის საგანი არ გახდა შრომის უფლებების დაცვა, შეუძლებელი იქნება ფუნდამენტური გარდაქმნა”. არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის ამ პოზიციას იზიარებს საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების იურისტი და ინტერვიუში ამბობს, რომ სახელმწიფო შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად გარდაქმნას

ცდილობს არა რეალური აუცილებლობის, საჭიროების გააზრების გამო, არამედ საერთაშორისო ვალდებულებების წნეხის გამო: „ასოცირების შეთანხმების ტექსტში პირდაპირ წერია ყოველგვარი დათქმების გარეშე, რომ შსო-ს ფუნდამენტური კონვენციები უნდა შესრულდეს, ღირსეული შრომა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, არ შეიძლება ბიზნესი, ვაჭრობა, ინვესტიციები წავახალისოთ შრომითი უფლებების დარღვევის ხარჯზე. ასოცირების შეთანხმებაში არის 40 დირექტივა დასაქმებასთან და შრომასთან მიმართებით, რომელიც ქვეყანამ უნდა შეასრულოს. აქედან შრომის უსაფრთხოებას ეხება 26 ევროდირექტივა, რომლის შესრულების ვადები იწყება 2019 წლიდან და მთავრობა ამას აბამს შრომის ინსპექციის ამოქმედებას, რაც არის არასწორი გადავადება.“

შრომის უსაფრთხოების შესახებ 26 ევროდირექტივიდან პირველი არის 1989 წლის 12 ივნისის 89/391/EEC დირექტივა სამუშაო ადგილზე მუშაკთა უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით ზომების შემოღების შესახებ, რომლის საფუძველზეც მომზადდა კანონი. ასოცირების შესახებ შეთანხმების 30-ე დანართის თანახმად, ამ დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს 2019 წელს. საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების იურისტის განმარტებით „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის“ მიღებით აღნიშნული დირექტივა შესრულებულად ვერ ჩაითვლება, რადგან ამ დირექტივის მიხედვით კანონი უნდა ვრცელდებოდეს დასაქმების ყველა ადგილზე და არა მხოლოდ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე და სახელმწიფოს მიერ კანონის მოქმედების სფეროს გაფართოების შესახებ სიტყვიერი დათქმა (კანონის მოქმედება გავრცელდეს ყველა სექტორზე 2019 წლის სექტემბრიდან) სწორედ ამ დირექტივის დებულებების შესრულების ვადას უკავშირდება. არასამთავრობო ორგანიზაციის და პროფესიული კავშირების გაერთიანების იურისტების არგუმენტს სახელმწიფოს ნების არარსებობასთან დაკავშირებით არ იზიარებს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტის წარმომადგენელი და ინტერვიუში აღნიშნავს: „შრომის ინსპექციის არსებული მექანიზმი არ არის სრულყოფილი, სრულყოფისკენ მიდის, იდგმება ნაბიჯები. ეს გარდამავალი პერიოდია. ვინაიდან

ქვეყანას არ გააჩნდა ეს ინსტიტუტი, იყო მოშლილი წლების განმავლობაში, ამიტომაც ჯერ მოსამზადებელი იყო ადამიანური რესურსი, რომელიც პროფესიონალურად და ობიექტურად შეაფასებდა სამუშაო პირობებს, რადგან მათ მიერ გაცემული რეკომენდაციები სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. არასწორმა რეკომენდაციამ სვალალო შედეგებამდე შეიძლება მიგვიყვანოს. ამიტომაც საჭირო იყო დაგვეწყო გადამზადება და პილოტური პროექტი ამიტომაც შედგა 2015 წელს, როცა დაიწყო შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის ამუშავება, რომლის ფარგლებშიც ავიყვანეთ და დავასაქმეთ 25 ინსპექტორი სხვადასხვა კვალიფიკაციის მიხედვით და დღემდე გრძელდება მათი კვალიფიკაციის გაუმჯობესება.”

სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის პროცესში ჩავარდნად შეიძლება მივიჩნიოთ შრომის უსაფრთხოების სუსტი კანონის არსებობა, რომელიც თავისი შინაარსით ხარვეზიანია, რასაც ადასტურებს დაინტერესებული მხარეების ზემოთ განხილული პოზიციებიც. ამასთან, „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონს“ აქვს დათქმები ისეთი მნიშვნელოვანი მუხლების ამოქმედების ვადებთან დაკავშირებით, როგორებიცაა: მე-18-22-ე მუხლები (ეხება სანქციების ნაწილს), მე-7 მუხლი (ეხება შრომის უსაფრთხოების ორგანიზებას და მართვას), მე-5 მუხლის მე-8 პუნქტი (ეხება დამსაქმებლის ვალდებულებას საკუთარი ხარჯებით მუშაობის პერიოდში დასაქმებული უზრუნველყოს უბედური შემთხვევის დაზღვევით). კანონის თანახმად სანქციების ნაწილი უნდა ამოქმედდეს 2018 წლის 1 აგვისტოდან, ხოლო მე-7 მუხლი და მე-5 მუხლის მე-8 პუნქტი უნდა ამოქმედდეს 2019 წლის 1 იანვრიდან. ფაქტობრივად, დღევანდელი მდგომარეობით, შრომის ინსპექცია კვლავ საქმიანობს შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამის საფუძველზე, რაც გულისხმობს ინსპექტირების განხორციელებას ისევ ნებაყოფლობით, დამსაქმებელთან წინასწარი შეთანხმებით, დამსაქმებლის 5 დღით ადრე გაფრთხილებით, სანქციების მექანიზმის გარეშე, შესასრულებლად არასავალდებულო რეკომენდაციების გაცემით, რაც ვერ აკმაყოფილებს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტს. ფაქტობრივად, ახალი კანონის მიღებით ჯერ არაფერი

შეცვლილა და როდესაც ამოქმედდება კანონით განსაზღვრული სანქციების მექანიზმი, ის შეეხება შეზღუდულ სფეროს. ის სექტორები, რომლებიც აღმოჩნდება კანონის მოქმედების სფეროს მიღმა, იქ შრომის ინსპექცია ისევ შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში იმოქმედებს და დიდი ალბათობით, პოზიტიური მიმართულებით ბევრს ვერაფერს შეცვლის. საყურადღებოა სამოქმედო გეგმის ის ჩანაწერი, რომელიც **2018 წლის მე-4 კვარტლისთვის** შესასრულებელ ღონისძიებად ითვალისწინებს შრომის ინსპექციისთვის თავისუფალის წვდომის უზრუნველყოფას **დასაქმების ყველა ადგილზე** შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის კომპონენტების ინსპექტირებისთვის. მაშინ, როცა როგორც უკვე რამდენჯერმე ვახსენეთ, „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი“ ვრცელდება მხოლოდ მომეტებული საფრთხის შემცველ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე და არა დასაქმების ყველა ადგილზე და მხოლოდ სიტყვიერი დათქმა არსებობს, რომ მისი მოქმედების სფერო 2019 წლის სექტემბრიდან გაფართოვდება და შეეხება ყველა სექტორს, ანუ დასაქმების ყველა ადგილს. შესაბამისად, უკვე შეგვიძლია ვივარაუდოთ წინასწარ, რომ სამოქმედო გეგმის აღნიშნული ღონისძიება/საქმიანობა 2018 წლის მე-4 კვარტლისთვის სრულად ვერ შესრულდება. აღნიშნულ ვარაუდთან დაკავშირებით შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომითი ურთიერთობების და სოციალური პარტნიორობის სამმართველოს წარმომადგენლის პასუხი არის ის, რომ ადამიანის უფლებებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა არის 2018-2020 წლების და საქმიანობები (შრომის მიმართულებით) არის განგრძობადი და ვადების ცვლილების საშუალებას იძლევა, ანუ საქმიანობების განხორციელების ვადები შეიძლება გახანგრძლივდეს. იმისთვის, რომ ამოცანის შესასრულებლად სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ღონისძიებები გაწერილ ვადებში შესრულდეს და არ გახდეს საჭირო კიდევ გადავადება, მნიშვნელოვანია პასუხისმგებელმა უწყებებმა იმოქმედონ უფრო ფორსირებულად. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული საქმიანობების განხორციელების ტემპებს არასაკმარისად მიიჩნევენ საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანებაშიც. გაერთიანების იურისტი ინტერვიუში აღნიშნავს:

„ტემპი არ არის საკმარისი იმ მიზნებთან თანხვედრაში, რაც არის სამოქმედო გეგმით გაწერილი. თუ არ მოხდა უფრო სწრაფად ამ ყველაფერზე მუშაობა, უცებ ვერ მივიღებთ შრომის ინსპექციას, რომელიც საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი იქნება. ამ გეგმის ამოცანების შესასრულებლად აქტიურ მუშაობას ვერ ვხედავთ, ვფიქრობ, ცოტა უფრო წინ უნდა ვიყოთ.” სიტყვიერ განცხადებასა და დოკუმენტის ჩანაწერს შორის აღნიშნული შეუსაბამობა სამოქმედო გეგმის ღონისძიებების დათქმულ ვადებში შესრულების პროცესის მიმართ სკეპტიკურად განაწყობს პროფესიული კავშირების გაერთიანების იურისტსაც, რომელიც ინტერვიუში აღნიშნავს: „ადვილი მოსახდენია მანდ პროგნოზი, როდესაც აცდენილია ეს განცხადებები და დოკუმენტის ჩანაწერი - ან შეასრულებენ ან არა დადგენილ ვადებში გეგმის ღონისძიებებს.”

პროფესიული კავშირების გაერთიანების და არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლები „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონს” სუსტ კანონად მიიჩნევენ და ინტერვიუებში აცხადებენ, რომ კანონის მიღება, რომელშიც მნიშვნელოვანი მუხლების ამოქმედებაზე ვადება დათქმული, მნიშვნელოვნად ვერ შეცვლის იმ სურათს, რაც გვაქვს ქვეყანაში საწარმოო შემთხვევებთან მიმართებით. თუმცა სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის პროცესში კანონის მიღებას მაინც წინადადებულ ნაბიჯად აფასებენ. არასამთავრობო ორგანიზაციის იურისტი ინტერვიუში აღნიშნავს: „კარგია, რომ არსებობს კანონი და შეგვიძლია სახელმწიფოს მოვთხოვოთ გახადოს ის უკეთესი იმ ხარვეზების გათვალისწინებით, რაც კანონს გააჩნია შრომის საერთაშორისო სტანდარტებთან მიმართებით. ამ კანონს ბევრი პრობლემა აქვს. ერთი სფერო უნდა გაფართოვდეს, უპირობო დაშვება უნდა უზრუნველყონ. წელიწადში ერთხელ გაფრთხილების გარეშე შესვლა არის პერიოდული მხოლოდ და ეს არ არის საკმარისი. თუ გვაქვს ინფორმაცია, რომ რაღაც ხდება, უნდა შეხვიდე და შეამოწმო. „საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაციის” წარმომადგენელი კი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის” მიღებას პოპულისტურ ნაბიჯად მიიჩნევს: „შრომის უსაფრთხოების კანონის” მიღება წმინდა პოლიტიკური გამოხატულება იყო, პოპულისტური, რაც საერთოდ არ სჭირდებოდა ქართულ კანონმდებლობას.

გვაქვს შრომის კოდექსი, გვაქვს იქ ნორმა (35-ე მუხლი - უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემოს უფლება), თუ ვინმეს რამე უნდოდა რეალური და გულწრფელი, იმ კოდექსში ის მუხლი განევიტარებინა. ახალი კანონის მიღება, ეს არის პოპულიზმი, თითქოს რაღაც მოგვარდება.”

იმისთვის, რომ უსაფრთხო და ჯანსაღ სამუშაო გარემოზე დასაქმებულების უფლება იყოს სათანადოდ დაცული, მნიშვნელოვანია სახელმწიფომ იზრუნოს კანონის დახვეწაზე, მათ შორის, დასაქმებულთა გაერთიანებების რეკომენდაციების გათვალისწინებით და გახადოს კანონი შრომის საერთაშორისო სტანდარტების ადეკვატური. ასევე უზრუნველყოს შრომის ინსპექციისთვის საკმარისი ადამიანური და ინსფრასტრუქტურული რესურსის მობილიზება, რათა კანონის აღსრულება იყოს ეფექტიანი. უნდა აღინიშნოს აგრეთვე მკაფიოდ გაწერილი უსაფრთხოების სტანდარტების არსებობის მნიშვნელობა, რაც ასევე პრობლემურია ჩვენს შემთხვევაში. შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს წარმომადგენელი ინტერვიუში აცხადებს, რომ მუშაობენ უსაფრთხოების სტანდარტების, ტექნიკური რეგლამენტების ბაზის რევიზიაზე, რადგან ასოცირების შესახებ შეთანხმების 30-ე დანართის შესაბამისად, ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების შესახებ 26 ევროდირექტივიდან 25 დირექტივა ეხება სწორედ უსაფრთხოების სტანდარტების ტრანსპოზიციას ეროვნულ კანონმდებლობაში და გვაქვს აღებული საერთაშორისო ვალდებულება, რომ ეს უსაფრთხოების სტანდარტები დაინერგოს შეთანხმებით განსაზღვრულ ვადებში. არასამთავრობო ორგანიზაციის იურისტი ინტერვიუში განმარტავს: „უსაფრთხოების სტანდარტები არის მნიშვნელოვანი სამართლებრივი საფუძველი, რასაც უნდა დაეფუძნოს ინსპექტორი, როდესაც ის ამოწმებს არის თუ არა რაიმე თანხვედრაში სტანდარტთან. ამ მხრივ ქვეყანას აქვს ბევრი პრობლემა. უსაფრთხოების ბევრი სტანდარტი და წესი არ არსებობს. საქართველოს აქვს აღებული ვალდებულება ევროკავშირთან, რომ ევროკავშირის უსაფრთხოების სტანდარტები დანერგოს გარკვეულ პერიოდში. თუმცა მანამ სანამ ეს პროცესი წავა, ჩვენ გვაქვს გარკვეული სტანდარტები, თუმცა ზოგი არის მოძველებული, ზოგი არის საბჭოთა კავშირის დროინდელი. რაღაც მიმართულებებში გვაქვს

უსაფრთხოების სტანდარტები, რომელიც სხვადასხვა სამუშაო ადგილს მიემართება, მაგალითად, ოქროს მოპოვებას, მანგანუმის მოპოვებას, შახტის საქმიანობას და ა.შ.. მნიშვნელოვანია, გაგრძელდეს უსაფრთხოების სტანდარტების ბაზის სრულყოფის პროცესი”. სტანდარტების დანერგვის პროცესში სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს დამსაქმებლების პოზიციაც, რომლებისთვისაც მნიშვნელოვანია მკაფიო, განჭვრეტადი და აღსრულებადი წესების არსებობა. ბიზნეს ასოციაციის ანალიტიკოსი ერთ-ერთ ინტერვიუში აღნიშნავს: „ ძალიან მნიშვნელოვანია განვსაზღვროთ თუ რა სტანდარტების დანერგვას ვაპირებთ, რადგან თუ ჩვენ შეერთებული შტატების ან ევროპის წამყვანი ქვეყნების მოდელი გვინდა გადმოვიტანოთ, მაშინ უნდა ვიცოდეთ, რომ მსგავსი რამ ჩვენთან არ იქნება ეფექტური, რადგან ძალიან დიდი განსხვავებაა საქართველოსა და განვითარებული ქვეყნების მსხვილი კორპორაციების ტექნოლოგიებსა და ფინანსურ შესაძლებლობებს შორის. რა თქმა უნდა, ჩვენ არ ვამბობთ, რომ უსაფრთხოების გარანტიები არ უნდა იყოს დაცული, მაგრამ ყველაფერი გონივრულად უნდა გაკეთდეს, რათა ყველასთვის მიზანშეწონილი და ფინანსურად ხელმისაწვდომი იყოს.”<sup>79</sup>

მიუხედავად კანონში არსებული ხარვეზებისა, „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი” პოზიტიურ ცვლილებებსაც გულისხმობს. შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს წარმომადგენელი ინტერვიუში აღნიშნავს, რომ კანონს სრულიად ახალ ეტაპზე გადაჰყავს დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ურთიერთობები, რომელიც კონსტრუქციულ კომუნიკაციას ეფუძნება. კანონი ითვალისწინებს შრომის უსაფრთხოების საკითხებში დასაქმებულთა მონაწილეობას და მათთან კონსულტაციებს. კანონის მე-9 მუხლის მიხედვით დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის შრომის უსაფრთხოების საკითხებზე კონსულტაციების, ეფექტიანი თანამშრომლობისა და კომუნიკაციის განხორციელების მიზნით დასაქმებულები დასაქმებულთაგან ირჩევენ შრომის

<sup>79</sup> მამულაშვილი, მ, (12.05.2018) „ბიზნესნიუსი” ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://fortuna.ge/gadacema/nika-nanuashvili-shromis-usaftrtkhoebis-garkveuli-standartebi-danergili-daculida-gakontrolebuli-unda-iyos/>



უსაფრთხოების საკითხებში დასაქმებულთა წარმომადგენელს. დასაქმებულთა წარმომადგენელი უფლებამოსილია: წარმოადგინოს დასაქმებულების ინტერესები დამსაქმებელთან, შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტთან და ზედამხედველ ორგანოსთან შრომის უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებით; შეამოწმოს სამუშაო სივრცე და სამუშაო ადგილებზე შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვა ისე, რომ ხელი არ შეუშალოს საწარმოო პროცესს, და დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში ამის შესახებ დაუყოვნებლივ აცნობოს დამსაქმებელს; დამსაქმებელს მოსთხოვოს ინფორმაცია იმ ფაქტების შესახებ, რომლებიც გავლენას ახდენს სამუშაო სივრცეში შრომის უსაფრთხოებაზე, და განიხილოს ისინი დამსაქმებელთან და დასაქმებულებთან; ითანამშრომლოს დამსაქმებელთან და წარუდგინოს მას წინადადებები სამუშაო სივრცეში შრომის უსაფრთხოების დაცვის ხარისხის ამაღლებასთან და მომეტებული საფრთხის შემცირებასთან/აღმოფხვრასთან დაკავშირებით; მონაწილეობა მიიღოს დამსაქმებლის მიერ ორგანიზებულ დისკუსიებში, რომლებიც შეეხება სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოების საკითხებს, აგრეთვე მოკვლევებში, რომლებითაც დგინდება მუშაობის პროცესში მომხდარი საწარმოო ტრავმების, პროფესიული დაავადებების და სხვა შემთხვევების მიზეზები; ზედამხედველ ორგანოს წარუდგინოს შენიშვნები და წინადადებები ამ ორგანოს მიერ დამსაქმებლის საწარმოში შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვის შემოწმებისას; მიმართოს შესაბამის უწყებებს, თუ დამსაქმებლის მიერ მიღებული ზომები და გამოყოფილი საშუალებები სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოების დაცვის უზრუნველსაყოფად საკმარისი არ არის. ამავე მუხლის მე-6 და მე-7 პუნქტების თანახმად, დაუშვებელია დასაქმებულთა წარმომადგენლის სამუშაოდან გათავისუფლება ან/და არახელსაყრელ მდგომარეობაში ჩაყენება თავისი უფლებამოსილების განხორციელების გამო; დამსაქმებელი ვალდებულია შრომის უსაფრთხოების საკითხებში დასაქმებულთა წარმომადგენელს მისცეს ანაზღაურებადი, სამუშაოსგან თავისუფალი დრო კვირაში არანაკლებ 2 და არაუმეტეს 5 საათისა და უზრუნველყოს იგი შესაბამისი აღჭურვილობით, რათა მან შეძლოს თავისი უფლებამოსილების განხორციელება. ამდენად,

დასაქმებულთა წარმომადგენელი არის დასაქმებულთა ხმა შრომის უსაფრთხოების დაცვის უზრუნველყოფის პროცესში, რაც მნიშვნელოვანი ცვლილებაა. ამასთან, კანონი ითვალისწინებს დამსაქმებლის ვალდებულებას უზრუნველყოს დასაქმებულებისთვის სწავლების (ტრენინგების) და ინსტრუქტაჟის ჩატარება და მათ გასაგებ ენაზე მიაწოდოს ინფორმაცია: ა) შრომის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად სამართლებრივი და სხვა ნორმების და უსაფრთხო შრომის პრინციპების შესახებ; ბ) სამუშაო პროცედურების, მანქანა-დანადგარების, სამუშაო ტექნიკისა და სამუშაო აღჭურვილობის გამოყენებისა და შეკეთების ინსტრუქციებისა და სახელმძღვანელოების შესახებ; გ) საგანგებო სიტუაციების, საევაკუაციო ღონისძიებების და მათი განხორციელების შესახებ. დამსაქმებელმა სწავლების (ტრენინგების) ჩატარება უნდა უზრუნველყოს: ა) დასაქმებულების დაქირავებისას, მათ მიერ სამუშაოს შესრულების დაწყებამდე; ბ) დასაქმებულთა სხვა სამუშაო ადგილზე გადაყვანისას/სამუშაოს შეცვლისას; გ) ახალი ტექნოლოგიური პროცესისა და სამუშაო მეთოდების დანერგვის, ახალი მანქანა-დანადგარების გამოყენების ან/და საწარმოო პროცესის ცვლილების დაწყებამდე; დ) განმეორებით, თავის მიერ განსაზღვრული გეგმის შესაბამისად ან საჭიროების მიხედვით. სწავლება (ტრენინგები) და ინსტრუქტაჟი ტარდება სამუშაო საათებში. ტრენინგებისთვის გაცდენილი დღეები საპატიოდ ჩაითვლება და ანაზღაურდება დამსაქმებლის მიერ, სამუშაო საათების პროპორციულად. სწავლება (ტრენინგები) და ინსტრუქტაჟი დასაქმებულებს უფასოდ უტარდებათ. საწარმოს სიდიდისა და საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, დამსაქმებელი ვალდებულია დასაქმებულებს, დასაქმებულთა წარმომადგენელს, შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტს ან/და სამუშაო სივრცეში მყოფ სხვა პირს მიაწოდოს ინფორმაცია, რომელიც შეეხება: ა) პროფესიულ რისკებსა და მავნე საწარმოო ფაქტორებს, რომლებიც დაკავშირებულია სამუშაო ადგილთან, და დასაქმებულების ჯანმრთელობაზე მათ შესაძლო გავლენას, აგრეთვე მათგან თავის დაცვის მექანიზმებს; ბ) რისკებს, რომელთა წინაშეც შეიძლება დადგნენ დასაქმებულები, და რისკების შედეგების შეფასებას, მათ შორის, დამსაქმებლის მიერ მიღებულ შრომის უსაფრთხოებისა და პრევენციულ ზომებს; გ) საგანგებო

სიტუაციებს, საევაკუაციო გეგმებს და მომეტებული საფრთხის არსებობის შემთხვევაში მისაღებ ზომებს, აგრეთვე იმ ღონისძიებებსა და პროცედურებს, რომლებიც უნდა განხორციელდეს ავარიის ან ხანძრის შემთხვევაში; დ) აკრძალვებს, რომლებიც დაკავშირებულია საწარმოში შესვლასთან, იქ ყოფნასთან და ისეთი სამუშაოს შესრულებასთან, რომელიც საფრთხეს უქმნის დასაქმებულის სიცოცხლეს ან/და ჯანმრთელობას.<sup>80</sup> კანონით ასევე განისაზღვრება დასაქმებულის ვალდებულება იხელმძღვანელოს შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინსტრუქციებით, სამართლებრივი ნორმებითა და სხვა წესებით და დაემორჩილოს დამსაქმებლის მიერ დადგენილ სამუშაო პროცედურებს; ითანამშრომლოს დამსაქმებელთან და დასაქმებულთა წარმომადგენელთან შრომის უსაფრთხოების ნორმების შესაბამისად უსაფრთხო სამუშაო გარემოს შექმნისა და შენარჩუნებისთვის; დაესწროს დამსაქმებლის მიერ ორგანიზებულ შრომის უსაფრთხოების შესახებ ტრენინგებსა და საინფორმაციო შეხვედრებს; დაიცვას დამსაქმებლის, შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტის, საწარმოო ექიმისა და ზედამხედველი ორგანოს განკარგულებები, მითითებები და რეკომენდაციები შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე.<sup>81</sup>

„შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის“ მიხედვით (მე-7 მუხლი) ბიზნესს უჩნდება ვალდებულება საწარმოო გარემოსა და სამუშაო პროცესის თავისებურებების გათვალისწინებით შეიმუშაოს თანმიმდევრული პრევენციული ღონისძიებების პოლიტიკა და ამ პოლიტიკის ფარგლებში საფრთხის შემცველი ფაქტორების ანალიზის საფუძველზე შეადგინოს წერილობითი დოკუმენტი. დოკუმენტი უნდა ითვალისწინებდეს დასაქმებულისა და სამუშაო სივრცეში მყოფი სხვა პირის ჯანმრთელობისთვის ზიანის მიყენების რისკის შემცირების ან აღმოფხვრის ღონისძიებებს, ამ ღონისძიებების განხორციელების ვადებს, განმახორციელებლებს და განხორციელებისთვის საჭირო სახსრებს. პოლიტიკის ფარგლებში, შრომის უსაფრთხოების სფეროში დასახული ამოცანების შესრულების ორგანიზებისთვის, დამსაქმებელი ვალდებული ხდება დანიშნოს

<sup>80</sup> „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი“ მე-5 მუხლის მე-2, მე-3, მე-4, მე-5 პუნქტები

<sup>81</sup> „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი“ მე-11 მუხლის ა), ბ), ი), ლ) პუნქტები

ერთი ან ერთზე მეტი დასაქმებული შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტად ან აღნიშნული მიზნით შექმნას შრომის უსაფრთხოების სამსახური. თუ დამსაქმებელს 20-დან 100-მდე დასაქმებული ჰყავს, იგი ვალდებულია დანიშნოს არანაკლებ 1 შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტი, ხოლო 100 ან მეტი დასაქმებულის ყოლის შემთხვევაში დამსაქმებელი ვალდებულია შექმნას შრომის უსაფრთხოების სამსახური არანაკლებ 2 შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტით. დამსაქმებელს, რომელსაც 20 ან ნაკლები დასაქმებული ჰყავს, შეუძლია პირადად შეასრულოს შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტის პროფესიული მოვალეობები იმ პირობით, რომ მას გავლილი აქვს კანონით გათვალისწინებული აკრედიტებული პროგრამა. შრომის უსაფრთხოებისთვის პასუხისმგებელ პირს უნდა ჰქონდეს შესაბამისი პროფესიული გამოცდილება და კვალიფიკაცია (უნარები და ტექნიკური ჩვევები, რომლებიც დასტურდება კანონით გათვალისწინებული აკრედიტებული პროგრამის გავლის დამადასტურებელი მოწმობით). კანონის მიხედვით შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტს გავლილი უნდა ჰქონდეს შესაბამისი აკრედიტებული პროგრამა. ამ პროგრამის მოცულობა, განხორციელების წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.<sup>82</sup> შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტის წარმომადგენელი პროგრამასთან დაკავშირებით ინტერვიუში აღნიშნავს: ..პროგრამა უნდა შევიმუშაოთ კანონის ამოქმედებიდან 3 თვის ვადაში. ეს არის პროგრამა, რომელიც შესაბამის მოდულებს მოიცავს. იმისთვის, რომ, მაგალითად, ტრენინგ ცენტრებმა მოამზადონ შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტები, მათ მიერ შეთავაზებულმა პროგრამამ აკრედიტაცია უნდა გაიაროს დადგენილი კრიტერიუმებით. ზუსტად ვერ გეტყვით კონკრეტულად რა კრიტერიუმები იქნება. ჩვენ გვინდა ამ თემაზე გავმართოთ ბრენსტორმინგი, სადაც იქნებიან განათლების სამინისტროს წარმომადგენლები, ტრენინგ ორგანიზაციები. არ გამოვრიცხავ შეიძლება საკანონმდებლო ცლილებებიც გახდეს საჭირო. შრომის

<sup>82</sup> „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი“ მე-7 მუხლი

ინსპექციას აქვს დაჯარიმების შესაძლებლობა, თუ სერთიფიცირებული არ იქნება შესაბამისი შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტი, ანუ შრომის ინსპექცია შეამოწმებს რა კვალიფიკაციის შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტები ჰყავთ. აკრედიტაციის პროგრამის კრიტერიუმი განსაზღვრავს ვინ შეიძლება გაიაროს ეს სასერთიფიკაციო კურსი, ტექნიკური განათლების მქონე სპეციალისტებს შეეძლება ამ კურსის გავლა. ყველას არ შეეძლება. კურსის ხანგრძლივობა ვფიქრობთ, რომ იქნება 3 თვე”.

კანონის მე-7 მუხლით განსაზღვრული შრომის უსაფრთხოების ორგანიზების და მართვის აღნიშნული ვალდებულებები დამსაქმებლებს ეკისრებათ 2019 წლის 1 იანვრიდან, რადგან მე-7 მუხლის ამოქმედება გადავადებულია 2019 წლის 1 იანვრისთვის. „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის” მე-7 მუხლის მე-7 პუნქტი არაიმპერატიული ნორმის სახით ითვალისწინებს, რომ საქმიანობის სპეციფიკიდან და დასაქმებულთა რაოდენობიდან გამომდინარე, საწარმოს შეიძლება ჰყავდეს საწარმოო ექიმი, რომელსაც უნდა ჰქონდეს დამოუკიდებელი საექიმო საქმიანობის უფლების დამადასტურებელი სახელმწიფო სერთიფიკატი ერთ-ერთ შემდეგ სპეციალობაში: „შინაგანი მედიცინა”, „საოჯახო მედიცინა”, „საზოგადოებრივი ჯანდაცვა, „პროფესიული პათოლოგია”.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ „შრომის უსაფრთხოების კანონით” გათვალისწინებული ჩამოთვლილი პოზიტიური ცვლილებებით სარგებლობას შეძლებენ მხოლოდ მომეტებული საფრთხის შემცველ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე დასაქმებულები, რადგან კანონი აღნიშნულ ვალდებულებებს უწესებს მისი მოქმედების სფეროში შემავალ კომპანიებს.

**ინდიკატორი #2** - შექმნილი სამართლებრივი ჩარჩო ინსპექციის კომპეტენციების ზრდის კუთხით.

შრომითი ურთიერთობების და მათი რეგულირების საკითხები, მაღალი სოციალურ-ეკონომიკური დატვირთვის გამო, სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის მუშაობის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას წარმოადგენს.

შესაბამისად, სამმხრივი კომისიის ფორმატში განიხილება ამ სფეროში მიმდინარე რეფორმები და აქტუალური საკითხები, როგორებიცაა: შრომის კოდექსის განვითარება, შრომითი ურთიერთობების არსებულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენის მექანიზმის - შრომის ინსპექციის ფუნქციონირება, ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული დირექტივების ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახვა და სხვ. ამ მიმართულებით საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება და მათი აღსრულების უზრუნველყოფა მოითხოვს მხარეთა შორის კოორდინირებული პოზიციის არსებობას.<sup>83</sup> მაგალითად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის დეპარტამენტის მიერ დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმების შესახებ 2017 წელს მომზადებულ ანგარიშში ვკითხულობთ, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შრომის ინსპექციის განვითარებასთან დაკავშირებული პროცესების შესწავლამ გამოავლინა, რომ აღნიშნულ მექანიზმთან დაკავშირებით პასუხისმგებელ უწყებებს საერთო პოზიცია არ აქვთ. ამავე ანგარიშის მიხედვით, მაგალითად, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ შემუშავებული 2017 წლის შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამის პირველადი ვერსია მოიაზრებდა შრომის უფლებების სრული სპექტრის შემოწმებას. ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხების გარდა, პირველადი ვერსია მოიცავდა შრომით ხელშეკრულებას, ანაზღაურებას, ზეგანაკვეთურ სამუშაო დროს, შვებულებით სარგებლობას და სხვა შრომით უფლებებს. პირველადი ვერსია კომენტარებისთვის გადაეგზავნა სამმხრივ კომისიაში წარმოდგენილ სხვა სახელმწიფო უწყებებს და დაინტერესებულ მხარეებს. იმის გათვალისწინებით, რომ შრომის ინსპექტირების პროგრამა არსებულ ფორმატში დამსაქმებლებისთვის ნებაყოფლობითია და საკონსულტაციო ხასიათს ატარებს, შრომით უფლებებზე მისი გავრცელება დამსაქმებლებისთვის დასაქმებულების შრომითი უფლებების შესახებ ცნობიერების ამაღლების და შემდგომში მსჯელობის გამარტივების გზად მოიაზრებოდა. თუმცა, თავის შენიშვნებში საქართველოს ეკონომიკისა და

<sup>83</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.23

მდგრადი განვითარების სამინისტრომ აღნიშნა, რომ მიზანშეწონილი იყო პროგრამის ტექსტში შესულიყო ცვლილება და შრომის პირობების ნაცვლად, მითითება გაკეთებულიყო შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვაზე. შედეგად, პროგრამის საქმიანობა ისევ სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობისა და შრომის უსაფრთხოების საკითხებით შემოიფარგლა. 2017 წელს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ შეიმუშავა კანონპროექტების პაკეტი, რომლის თავდაპირველი ვერსიაც უფლებას მისცემდა შრომის ინსპექციას, განეხორციელებინა დამსაქმებელთა კანონთან შესაბამისობის კონტროლი. თავის შენიშვნებში ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ აღნიშნა, რომ მსგავსი ცვლილებების დანერგვა საჭიროებდა შემდგომ მსჯელობას და ბიზნესთან განხილვას და მოცემულ ეტაპზე მიზანშეწონილი არ იყო აღნიშნული ცვლილების განხორციელება, რადგან მსგავსი ხასიათის კონტროლი უარყოფითად აისახებოდა ბიზნეს გარემოზე და დამატებით ბარიერებს შეუქმნიდა მეწარმეებს. მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილი არგუმენტი არ იყო გამყარებული რაიმე სახის ემპირიული კვლევით, რომელიც დაადასტურებდა აღნიშნულ ნეგატიურ პროგნოზებს, სამინისტრომ გაითვალისწინა შენიშვნები და აღნიშნული ცვლილებები არ განხორციელდა.<sup>84</sup>

შრომის პირობების ინსპექტირების 2018 წლის სახელმწიფო პროგრამა უკვე ითვალისწინებს არამხოლოდ შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის ნორმებით გათვალისწინებული მოთხოვნების ინსპექტირებას, არამედ შრომის კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების დაცვის ინსპექტირებასაც. პროგრამის დოკუმენტში გაჩნდა ჩანაწერი პროგრამაში დამსაქმებლების ნებაყოფლობით სრულ ან ნაწილობრივ ჩართვასთან დაკავშირებით. პროგრამის მიზნებისთვის პროგრამაში სრულად ჩართვა გულისხმობს შრომის კანონმდებლობითა და შრომის უსაფრთხოების და

---

<sup>84</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.23-24; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს 2017 წლის 27 მარტის წერილი N04/1699 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს.

ჯანმრთელობის დაცვის ნორმებით გათვალისწინებული მოთხოვნების ინსპექტირებას, ხოლო პროგრამაში ნაწილობრივ ჩართვა გულისხმობს შრომის კანონმდებლობით ან შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის ნორმებით გათვალისწინებული მოთხოვნების ინსპექტირებას. აღნიშნული ჩანაწერი ნიშნავს, რომ თუ დამსაქმებელი არ განაცხადებს თანხმობას ან/და ინტერესს არ გამოხატავს პროგრამაში სრულად ჩართვასთან დაკავშირებით, შრომის კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების ინსპექტირება ვერ მოხერხდება. მართლაც, პროგრამის მიმდინარეობისას დამსაქმებლების მხრიდან პროგრამაში სრულად ჩართვასთან დაკავშირებით ძალიან დაბალი აქტივობა ფიქსირდება. შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტის წარმომადგენელი აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ინტერვიუში განმარტავს; „მომზადებული რომ ყოფილიყო ჩვენი დამსაქმებელი, ჩვენ წელს პილოტურად დავიწყეთ პროგრამის შრომის უფლებების ნაწილში განხორციელება. გამოხმაურება, ჩართულობა, ინტერესი არის ნაკლები. ამის ერთ-ერთი მიზეზად სახელდება შრომის ინსპექციის დასკვნების საჯაროობა, რა თქმა უნდა, ვიცავთ პროფესიული, კომერციული და პერსონალური მონაცემების საიდუმლოებასა და კონფიდენციალურობას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. ამან მეორე მხრივ, ხელი შეუშალა პროგრამის პილოტურ რეჟიმში წარმატებით გაგრძელებას. აქამდე თუ წარმატებით გრძელდებოდა, ვგულისხმობ, რომ ჩართულობა იყო ინტენსიური. უფლებების ნაწილში 10-მდე კომპანიაც არ არის, რომელმაც სურვილი გამოხატა.“ საყურადღებოა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ ძალადაკარგულად ცნო შრომის პირობების ინსპექტირების 2015, 2016 და 2017 წლების სახელმწიფო პროგრამებით გათვალისწინებული მოწესრიგება, რომლითაც დეპარტამენტის დასკვნები და რეკომენდაციები არასაჯარო დოკუმენტაციას წარმოადგენდა.<sup>85</sup> საქართველოს სახალხო დამცველი

<sup>85</sup> საქართველოს სახალხო დამცველი „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ 2017 წლის ანგარიში“ გვ.196; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის N1/19/1241 განჩინება საქმეზე: „ა(ა)იპ „ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)“ და ა(ა)იპ „ერთობა 2013“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.



„საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ” 2017 წლის ანგარიშში მიუთითებს, რომ აღნიშნული მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს, რადგან, აუცილებელია, როგორც საზოგადოების, ისე - დასაქმებულის ხელმისაწვდომობა საწარმოებში შრომის უსაფრთხოების კუთხით არსებული მდგომარეობის შესახებ არსებულ ინფორმაციაზე. არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელი ინფორმაციის საჯაროობასთან დაკავშირებით ინტერვიუში აღნიშნავს: „როგორც სოციალური პარტნიორებისთვის, ასევე დასაქმებულებისთვის ცხადი უნდა იყოს როგორ მუშაობს ინსპექცია, რა ტიპის დასკვნებს და რეკომენდაციებს გამოსცემს. ეს უნდა იყოს ასევე ღია ფართო საზოგადოებისთვის, რაც იქნება ინსპექციის მუშაობის მონიტორინგის და გაზომვის, საჯაროდ შეფასების, საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელების საშუალება. გამჭვირვალობა არის ის ერთ-ერთი კომპონენტი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საბოლოო ჯამში, როგორც ეფექტიანობა, ასევე კორუფციისგან დაცვა.” პროფესიული კავშირების გაერთიანების იურისტი ინტერვიუში აცხადებს: „დამსაქმებლებს არ სურთ ინფორმაცია იყოს საჯარო. იმიჯის საკითხი აღელვებთ, არ უნდათ გასაჯაროვდეს ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა ხდება მათ კომპანიებში, თუმცა მინიმალური სტანდარტების დაცვაზე პასუხისმგებლობის აღებაც არ სურთ, რადგან მიჩვეულები იყვნენ, ვალდებულება ამ მიმართულებით ჰქონდათ ნულს მიღმა”. 2018 წლის სახელმწიფო პროგრამაში (დამტკიცდა საქართველოს მთავრობის 29.12.2017 წლის N603 დადგენილებით) აღნიშნული ჩანაწერის გაჩენას არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელი უკავშირებს საერთაშორისო ვალდებულებით განპირობებულ წნეხს, რადგან 2017-2020 წლების ასოცირების დღის წესრიგი მოკლევადიანი პრიორიტეტის სახით ითვალისწინებს (დღის წესრიგის მიხედვით მოკლევადიანი პრიორიტეტებია ის პრიორიტეტები, რომლებიც მიღწეულ უნდა იქნას ან მათი შესრულების კუთხით მნიშვნელოვანი პროგრესი უნდა შეიმჩნეოდეს 2018 წლის დასასრულისთვის), მათ შორის. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების შესაბამისად არსებულ

კანონმდებლობაში შრომის ინსპექტორთა უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების აღმოფხვრას.

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის თანახმად, ეფექტური შრომის ინსპექციის მანდატი შრომითი უფლებების ინსპექტირებაზე უნდა გავრცელდეს 2019 წლის მე-4 კვარტლისთვის. ამ ღონისძიების კონტექსტში განსახილველი ინდიკატორის (შექმნილი სამართლებრივი ჩარჩო ინსპექციის კომპეტენციების ზრდის კუთხით) შესრულების მიზნით, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო მუშაობს საკანონმდებლო ცვლილებათა პროექტზე. სამინისტროს შრომის და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტის წარმომადგენელი ინტერვიუში აღნიშნავს: „იგეგმება დეპარტამენტის მანდატის გაფართოება. ვამზადებთ საკანონმდებლო ცვლილებათა პროექტს, რაც გვევალება დირექტივებით და რომლის მიხედვითაც, შრომის კოდექსში უნდა შევიდეს ცვლილება, რომ კოდექსით დადგენილი ნორმების შესრულებაზე ზედამხედველობის ორგანოდ განისაზღვროს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული, შრომის ინსპექცია. ეს უკვე ნიშნავს, რომ შრომის ინსპექციის მანდატი გავრცელდება არამარტო შრომის უსაფრთხოებაზე, (კოდექსის 35-ე მუხლი - უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემოს უფლება) არამედ შრომის უფლებებზეც. ეს ცვლილება ეფექტიან და ქმედით ფუნქციას მიანიჭებს ინსპექციას. სავარაუდოდ, წელსვე დაიწყება პარლამენტში მისი განხილვა. წინასწარ ვერ გეტყვით რა დაბრკოლებები და ხელისშემშლელი გარემოებები შეიძლება შეგვხვდეს ამ პროცესში. პროგნოზირება ცოტა რთულია, მაგრამ დებატებს რომ გამოიწვევს, ამის მოლოდინი ნამდვილად გვაქვს.“

„საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაციაში“ სახელმწიფოს პოლიტიკას გარდაქმნას შრომის ინსპექცია ქმედით მექანიზმად, უარყოფითად აფასებენ. გაერთიანების წარმომადგენელი ინტერვიუში აღნიშნავს: „ეს პოლიტიკა არ ჯდება არანაირ გონივრულ საზღვრებში და შეფასება რადიკალურად უარყოფითია. სრულიად შეუსაბამოა ბიზნესისთვის და ეკონომიკისთვის, განსაკუთრებით შრომით უფლებებზე შრომის ინსპექციის მანდატის გავრცელება

და შრომის უსაფრთხოების ნაწილზეც უარყოფითია, რადგან მსგავსი ახალი ინსპექციების შექმნა არის სრულიად უაზრობა. საკმარისად არის ქვეყანაში სხვა ინსტიტუტები, რომელთა მიზანსაც უსაფრთხოების სტანდარტების შემოწმება წარმოადგენს. ჩაწერენ სამოქმედო გეგმაში, დახარჯავენ ფულს, განავითარებენ კორუფციას, შექმნიან კიდევ უფრო შემაფერხებელ ბარიერებს ბიზნესისთვის. შეეცდებიან სიმძიმეები დაუწესონ ამ კუთხით ბიზნესს და ფონი კიდევ უფრო გააუარესონ. ან იქნება ფორმალური სახით ქაღალდზე და არ იმუშავებს, ან იმუშავებს და ბიზნესი შემცირდება, საინვესტიციო და ზოგადად, ბიზნეს გარემო გაუარესდება. შრომითი უფლებების დაცვაზე ზედამხედველობა საერთოდ ნონსენსია. აღმასრულებელი ხელისუფლების ვიღაც ჩინოვნიკების ჩარევა კიდევ უფრო აღრმავებს ამ პერსპექტივას და ნეგატიურ შედეგებს გარადუვალს გახდის. “ არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელი ინტერვიუში ამბობს; „მაგალითად, შრომის სამართლის ნაწილში ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული 8 დირექტივის ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახვა 2018-2020 წლის ვადებში უნდა განხორციელდეს. საგულისხმოა, რომ აღნიშნული დირექტივების კანონმდებლობაში ასახვის გარდა, აუცილებელი პირობაა მათი აღსრულების მექანიზმის არსებობაც, რაც სანქციების უფლებამოსილებებით აღჭურვილი საზედამხედველო ორგანოს არსებობას გულისხმობს, რომელსაც დასაქმებულს შეუძლია მიმართოს მისი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში. რა თქმა უნდა, ბიზნესი ხვდება, რომ მინიმუმ ევროკავშირთან ასოცირების გამო მოუწევს სახელმწიფოს საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შექმნა. ამიტომ შეეცდებიან თავიანთი წინააღმდეგობით მაქსიმალურად გააჭიანურონ პროცესი”.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ. 2013 წელს დაიწყო მანამდე არსებული, ბიზნესისადმი მკვეთრად ლიბერალური სახელმწიფო პოლიტიკის შეცვლა. ამ მიზნით, შემუშავდა საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგია და მისი რეალიზაციის სამოქმედო გეგმა.<sup>86</sup> სახელმწიფო სტრატეგიამ ხაზი გაუსვა

<sup>86</sup> საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 2 აგვისტოს დადგენილება №199 „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების

შრომის ბაზრის ეფექტიანი ფუნქციონირების სახელმწიფო მხარდაჭერის აუცილებლობას და განსაზღვრა 2 ძირითადი სტრატეგიული მიმართულება: დასაქმების ხელშეწყობა და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვა. სტრატეგიაში ხაზგასმულია, რომ შრომისა და დასაქმების სფეროში სამართლებრივი ბაზის განვითარებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას, როგორც ბიზნესის ეკონომიკური ეფექტიანობის მხარდაჭერა, ასევე დასაქმებულთა შრომითი უფლებების და გარანტიების დაცვა (ბალანსი შრომით ურთიერთობებში). შრომით ურთიერთობებში ბალანსის მიღწევის და შენარჩუნების მიზნით, შრომითი კანონმდებლობის განვითარებასთან ერთად, აუცილებელია მისი აღსრულებისთვის საჭირო მექანიზმების დანერგვა და მათი ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა.<sup>87</sup>

შრომითი უფლებების სათანადოდ რეალიზებას არსებითი მნიშვნელობა აქვს სტაბილური და პროდუქტიული დასაქმებისთვის, რაც ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი წინაპირობაა. მნიშვნელოვანია, ბიზნესმა დაინახოს და გაიაზროს ბმა და კავშირი დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვასა და იმ მოგებას შორის, რომელსაც იღებს დასაქმებულთა შრომის შედეგად. ბიზნესმა უნდა იფიქროს გრძელვადიან პერიოდში წარმატებაზე და არ იყოს ორიენტირებული მოკლე ვადაში მოგების მიღებაზე დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დარღვევის ხარჯზე. გარემოში, სადაც დაცულია დასაქმებულთა უფლებები, იზრდება სამუშაო ძალის პროდუქტიულობა, მათ მიერ შექმნილი პროდუქციის და მომსახურების ხარისხი, ერთგულება ორგანიზაციის მიმართ და მოტივაცია იყვანენ ორგანიზაციის წარმატების მონაწილეები. მნიშვნელოვანია, ბიზნესმა გააცნობიეროს, რომ პასუხისმგებლიანი ბიზნესი უფრო წარმატებული ბიზნესია და მხარი დაუჭიროს სახელმწიფოს აღნიშნული პოლიტიკის განხორციელებაში, რაც გულისხმობს შრომით ურთიერთობებში ბალანსის მიღწევას და შენარჩუნებას. რა თქმა უნდა, ბიზნესისთვის მნიშვნელოვანია

---

სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

<sup>87</sup> დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2017, გვ.13, გვ.17, გვ.28

ნათელი, განჭვრეტადი და აღსრულებადი წესების არსებობა, რაც სახელმწიფომაც უნდა გაითვალისწინოს.

**ინდიკატორი #3** - შრომის ინსპექტორთა შესაძლებლობების ზრდის მიმართულებით გატარებულ ღონისძიებათა რაოდენობა.

შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი წარმოადგენს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანების საფუძველზე შექმნილ სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფს. დეპარტამენტი ანგარიშვალდებულია მინისტრისა და კურატორი მინისტრის მოადგილის წინაშე, რომელიც ახორციელებს მასზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას კანონმდებლობით დადგენილი წესით. დეპარტამენტს ხელმძღვანელობს დეპარტამენტის უფროსი, რომელსაც კანონმდებლობით დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მინისტრი.<sup>88</sup> ინსპექტირების დეპარტამენტი, ILO-ს მოთხოვნების შესაბამისად, ცენტრალური ხელისუფლების მმართველობით სისტემაში ფუნქციონირებს, თუმცა მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისა და უფლებამოსილების განხორციელების ეფექტიანობის გასააზრებლად, მნიშვნელოვანია, შრომის პირობებზე ზედამხედველობის მექანიზმის დეპარტამენტის ფორმით არსებობა შეფასდეს ინსტიტუციური ჩარჩოს სათანადოობის პერსპექტივიდან. დეპარტამენტი არსებული სამართლებრივი მოცემულობით არ წარმოადგენს სამართლის დამოუკიდებელ სუბიექტს, რამდენადაც მას არ გააჩნია უფლებაუნარიანობა, რაც გულისხმობს სუბიექტის უფლებას, თავისი სახელით შეიძინოს უფლებები და მოვალეობები, დადოს გარიგებები, სასამართლოში თავისი სახელით გამოვიდეს მოსარჩელედ ან მოპასუხედ.<sup>89</sup> ინსპექტირების

---

<sup>88</sup> საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2015 წლის 21 აპრილის N01-10/5 ბრძანება „საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების დებულებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2015 წლის 6 იანვრის №01-1/5 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, მუხლი 1 პუნქტი 2, მუხლი 3 პუნქტი 1, ხელმისაწვდომია: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2817403>;

<sup>89</sup> საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 3.1 , ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19204>, შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა

დეპარტამენტს არ გააჩნია საკუთარი ქონება. განსხვავებით საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისგან, რომელთაც დასახული მიზნისა და დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად აქვთ საკუთარი ქონება, რომელსაც დამოუკიდებლად და თავიანთი შეხედულებისამებრ განკარგავენ. დეპარტამენტი მოქმედებს „სახელმწიფოს ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ბიუჯეტის ფარგლებში, ისევე როგორც უწყების სხვა დეპარტამენტები. შესაბამისად, დეპარტამენტს მოქმედ სამართლებრივ სისტემაში ფინანსური დამოუკიდებლობის მაღალი გარანტიები არ აქვს, რამდენადაც ის ამ ნაწილშიც დამოკიდებულია სამინისტროზე.<sup>90</sup>

საერთაშორისო სტანდარტის თანახმად ინსპექცია აღჭურვილი უნდა იყოს სათანადო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზით და უნდა გააჩნდეს წვდომა ტერიტორიულ ერთეულებთან ინსპექტირების პროცედურის დაუყოვნებლივი განხორციელების მიზნით. დღეს შრომის ინსპექციას არ გააჩნია ტერიტორიული ერთეულები, შესაბამისი ინფრასტრუქტურული რესურსი და საწარმოო შემთხვევების მოკვლევას თბილისიდან სამუშაო ჯგუფის მივლინების მეშვეობით ახორციელებს, რამაც, შესაძლოა, ვერ უზრუნველყოს შორ დისტანციებზე მდებარე რეგიონებში მომხდარ საწარმოო შემთხვევებზე მყისიერი რეაგირება.<sup>91</sup>

იმ ფაქტს, რომ ინსპექტირების დეპარტამენტს არ გააჩნია ტერიტორიული ერთეულები და შესაბამისი ინფრასტრუქტურული რესურსი, პრობლემურად მიიჩნევს ILO-ს 2016 წლის შეფასების დოკუმენტი. ამავე დოკუმენტით, ILO გასცემს რეკომენდაციას, რათა სახელმწიფომ თანდათანობით უზრუნველყოს ყველასთვის ხელმისაწვდომი და სათანადოდ აღჭურვილი რეგიონული ოფისების შექმნა. რეგიონული დანაყოფების არსებობა შრომის ინსპექტირების სწრაფი და ეფექტიანი რეაგირების მნიშვნელოვანი პირობაა, რაც ასევე განსაკუთრებულად

---

შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.175

<sup>90</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.175; საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 7.

<sup>91</sup> შრომის ინსპექტირების ეფექტური მექანიზმის შექმნის აუცილებლობა - ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, მიმოხილვა 2016, გვ.7

რელევანტურია ჩვენს რეალობაში, რეგიონებში - ინდუსტრიულ ზონებში მოქმედ საწარმოებში დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობის გათვალისწინებით.<sup>92</sup> ამასთან, ILO-ს რეკომენდაციით, შრომის ინსპექტირების საქმიანობა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების ფართო და სათანადო გამოყენების შესაძლებლობით. აღნიშნული გამოწვევები კი შესაბამისი ფინანსური რესურსის ალოკაციის საჭიროებას წარმოშობს, რაც დეპარტამენტის გამართული და ეფექტიანი მუშაობისთვის მნიშვნელოვანი პირობაა.<sup>93</sup>

ინსპექტირების შესაძლებლობების გაფართოების მიზნით დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტის წარმომადგენელი ინტერვიუში აღნიშნავს: „ვეგემავეთ შრომის ინსპექციის ცალკე ინსტიტუტად ჩამოყალიბებას, ეს შეიძლება იყოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (სსიპ-ის) სახით. ეს რა თქმა უნდა, შემდგომ იქნება მსჯელობის საგანი, როგორ ფორმას მიიღებს. ახლა ჯერ მიმდინარეობს მსჯელობა როგორ მოხდეს თავად დეპარტამენტის რესტრუქტურირება და დეპარტამენტში ჩამოყალიბდეს მონიტორინგის, ზედამხედველობის, კონტროლის, ანუ თავად ინსპექტირების ზედამხედველობის ცალკე სამმართველო, რომელიც უფრო მეტ გამჭვირვალობას შესძენს ინსპექციის საქმიანობას და გამორიცხავს კორუფციის რისკს. ეს სამმართველო ზედამხედველობას გაუწევს ინსპექციის მიერ შედგენილ აქტებს, რამდენად არის ობიექტური, დამატებითი მონიტორინგის სამსახური იქნება. როცა კანონის ფარგლებში შერჩევით კონტროლს დავიწყებთ, შესამოწმებელი კომპანიების რაოდენობაც გაიზრდება, შესაბამისად დატვირთვაც მეტი იქნება, მივლინებებიც გაიზრდება. რაც დამატებით ხარჯებს გამოიწვევს.

---

<sup>92</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.178; International Labour Organization, Progress Assessment Of The Labour Inspection System in The Republic Of Georgia, 2016, Resources. pg.14.

<sup>93</sup> შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 2017 გვ.178-179; International Labour Organization, Progress Assessment Of The Labour Inspection System in The Republic Of Georgia, 2016, Offices and Equipment.Pg.19.

ჩვენ ვგეგმავთ დამატებით 15 ინსპექტორის აყვანას, ინსპექტორებისთვის ვიდუოკამერების, პლანშეტების შეძენას და ავტომობილების შეძენას. შრომის პირობების ინსპექტირების 2018 წლის სახელმწიფო პროგრამის ბიუჯეტი, როგორც მოგეხსენებათ, განისაზღვრა 910 000 ლარით, რაც მნიშვნელოვნად აღემატება წინა წლის პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილ ბიუჯეტს, 575 000 ლარს და ყველაფერი, რაც ჩამოვთვალე ფინანსურ რესურსებთან არის დაკავშირებული. შემდგომ იქნება საუბარი, რომ ინსპექტორები წარმოდგენილები იყვნენ არა ცენტრალიზებულ დონეზე, არამედ რეგიონულ დონეზე მოხდეს მათი წარმოდგენა. იმისთვის, რომ ეფექტიანი იყოს გასვლა, რეაგირება იყოს ეფექტიანი, აქედან მივლინებები საკმაოდ დიდ დროსთან არის დაკავშირებული. უბედური შემთხვევის დროს შეიძლება მტკიცებულებები გაიფანტოს, დაიკარგოს, სანამ ადგილზე ჩავა ჩვენი ინსპექციის ჯგუფი. ეს არის ის გეგმები, რაც გვაქვს.”

შრომის ინსპექციის ინსტიტუციური ჩარჩოს დახვეწის მიმართულებით ჯერ ნაბიჯები არ გადაგმულა და ამ კუთხით სამინისტროს სურვილები ჯერჯერობით მხოლოდ თეორიულ მსჯელობას ეფუძნება, რაც ამ პროცესში ჩავარდნად შეიძლება მივიჩნიოთ. ამიტომ გაგვიჭირდება პროგნოზირება რამდენად თანმიმდევრული და დროის რა პერსპექტივაში გაწერილი შეიძლება იყოს ის გეგმები, რაზეც სამინისტროს წარმომადგენელი საუბრობს. იმისთვის, რომ სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ამოცანა დადგენილ ვადებში შესრულდეს, მნიშვნელოვანია დაიწყოს პრაქტიკული ნაბიჯების მომზადება და განხორციელება აღნიშნული ინდიკატორის შესრულების მიზნით.

**ინდიკატორი #4** შემოწმებული კომპანიების რაოდენობა; **ინდიკატორი #5** გაცემული რეკომენდაციების 50%-ზე მეტი შესრულების მაჩვენებელი;

შრომის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად შრომის უსაფრთხოების/შრომითი უფლებების მარეგულირებელი ნორმების დაცვის ამოცანის შესრულების ინდიკატორებად სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს შემოწმებული კომპანიების რაოდენობას და გაცემული რეკომენდაციების 50%-ზე მეტი შესრულების მაჩვენებელს. ამ ინდიკატორების მიღწევა დამოკიდებული



იქნება იმაზე, თუ რამდენად წარმატებული აღმოჩნდება შრომის ინსპექციის ეფექტურ მექანიზმად, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამის ინსტიტუტად. გარდაქმნის პროცესი. შემოწმებული კომპანიების რაოდენობის ინდიკატორი თავისი შინაარსით ზოგადი ხასიათისაა და არ აკონკრეტებს, მაგალითად, რა ვადაში შემოწმებული კომპანიების რა რაოდენობა შეიძლება ჩაითვალოს ოპტიმალურ რაოდენობად იმისთვის, რომ შრომის ინსპექციის საქმიანობა ეფექტიანად და მასშტაბურად ჩაითვალოს. ამ ინდიკატორის შესრულება აგრეთვე დამოკიდებული იქნება იმაზე, თუ შერჩევითი კონტროლის როგორი წესი და პირობები განისაზღვრება გეგმური შემოწმებისთვის საქართველოს მთავრობის მიერ „შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის“ დაცვის მიზნებისთვის, ასევე აღმოიფხვრება თუ არა ზედამხედველი ორგანოს სამუშაო ადგილზე დაშვების ბარიერები და ექნება თუ არა ინსპექციას შრომითი უფლებების ყველა შესაძლო დარღვევის შესახებ შეტყობინებაზე რეაგირების შესაძლებლობა, რისთვისაც მნიშვნელოვანი იქნება შრომის ინსპექციის მიერ ინსპექტორთა საკმარისი რაოდენობის დადგენა და დაქირავება, რაც შეეხება, რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელს, თუ ინსპექცია სამოქმედო გეგმით დადგენილ ვადებში ჩამოყალიბდება საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამის მექანიზმად, ის იქნება სანქციების უფლებამოსილებით აღჭურვილი და გასცემს შესასრულებლად სავალდებულო რეკომენდაციებს. შესაბამისად, შესრულებული რეკომენდაციების მაჩვენებელიც უნდა იყოს მაღალი.

## დასკვნა

კვლევის მიზანს წარმოადგენდა სახელმწიფოს მიერ შემუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტის, ადამიანის უფლებათა დაცვის 2018-2020 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის, საფუძველზე შრომითი უფლებების და სტანდარტების აღსრულებაზე ზედამხედველობის ეფექტიანი სისტემის შექმნის პროცესის მიმდინარეობის ანალიზი. კვლევამ აჩვენა, რომ შრომის პირობების ინსპექტირების არსებული მექანიზმი არ შეესაბამება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილ სტანდარტებს და ვერ პასუხობს ქვეყანაში შრომითი უფლებების დაცვის კუთხით არსებულ გამოწვევებს. შრომის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად შრომის უსაფრთხოების/შრომითი უფლებების მარეგულირებელი ნორმების დაცვის ამოცანის შესრულების ნაწილში, სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის პროცესის მონიტორინგმა გამოავლინა აღნიშნული ამოცანის შესრულების განმსაზღვრელი ინდიკატორების, მაჩვენებლების მიღწევის კუთხით არსებული ჩავარდნები, ხარვეზები და პროგრესის არასაკმარისობა დადგენილ ვადებში დაგეგმილი ღონისძიებების განხორციელებისთვის. კვლევამ ასევე აჩვენა სამოქმედო გეგმის დროული რეალიზებისთვის დამსაქმებლების მხრიდან ამ პროცესის მხარდაჭერის მნიშვნელობა და სახელმწიფოს მიერ უფრო სწრაფი ტემპებით მოქმედების საჭიროება.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) - „შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში” 2017; კვლევა ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://emc.org.ge/ka/products/kvleva-shromis-inspektirebis-mekanizmis-shefaseba-da-dasakmebulta-shromiti-uflebebis-mdgomareoba-sakartveloshi>> [ბოლოს ნანახია 12.07.2018]
2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ეფექტიანობის აუდიტის დეპარტამენტი - დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმები - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში 2017; ანგარიში ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2017/dasaqmebulta-shromiti-uflebebis-dacvis-meqanizmebi.pdf>> [ბოლოს ნანახია 12.07.2018]
3. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ” 2017; ანგარიში ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე:<<http://www.ombudsman.ge/uploads/other/5/5139.pdf>> [ბოლოს ნანახია 12.07.2018]
4. კვლევის საბოლოო ანგარიში „ადამიანის უფლებები და მართლმსაჯულება საქართველოში: საზოგადოების დამოკიდებულება და ინფორმირებულობა, მომზადებულია „ეისითის“ მიერ ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მხარდაჭერით 2017; ანგარიში ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <[http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/7951UNDP\\_GE\\_DG\\_Human\\_Rights\\_Survey\\_2017\\_geo.pdf](http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/7951UNDP_GE_DG_Human_Rights_Survey_2017_geo.pdf)> [ბოლოს ნანახია 12.07.2018]
5. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი - შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის 2015-2017 წლების შემაჯამებელი ანგარიში; ანგარიში ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე:

<<http://moh.gov.ge/uploads/files/2018/Failebi/28.02.2018.pdf>> [ბოლოს ნანახია  
12.07.2018]

6. ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ საქართველოს შორის; ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959>

7. ასოცირების დღის წესრიგი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის 2017-2020; ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://infocenter.gov.ge/1568-asocirebis-dghis-tsesrigi-2017-2020-tslebisthvis.html>

8. ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2014-2020 (დამკვიტებულია საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 30 აპრილის №2315-III დადგენილებით). ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <<http://myrights.gov.ge/ka/documents/documents/strategy/>> [ბოლოს ნანახია  
12.07.2018]

9. კვლევა „შრომითი უფლებების დაცვა, როგორც ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის ნაწილი” - თავი 4 ჯგერენაია, ე. (2016) შრომის ინსპექტირების მექანიზმის ინსტიტუციური მოდელი; კვლევა ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე:<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/12875.pdf> > [ბოლოს ნანახია  
12.07.2018]

IVANE JAVAKHISHVILI TBILISI STATE UNIVERSITY

ANA CHABASHVILI

Labour Inspection System In Georgia

European Integration And Employment Relations

The Master's Thesis Is Done

To Obtain Master's Degree in Social Sciences

SUPERVISOR:

MARINA MUSKHELISHVILI

PROFESSOR

TBILISI

2018