

საქართველოს შრომის  
ინსპექციის სამსახურის  
ინსტიტუციური  
(შესაძლებლობების)  
შეფასება



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



# საქართველოს შრომის ინსპექციის სამსახურის ინსტიტუციური (შესაძლებლობების) შეფასება

შეფასება განხორციელდა ევროპის საბჭოს პროექტის  
„სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვის  
გაძლიერება საქართველოში“ ფარგლებში

წინამდებარე ნაშრომში გამოხატულ მოსაზრებებზე პასუხისმგებელია  
მხოლოდ ავტორი და შესაძლოა არ ასახავდეს ევროპის საბჭოს ოფიციალურ  
პოლიტიკას. ნებისმიერი შეცდომა ეკუთვნის ავტორს.

ავტორი: მარიუს ბარტნიკას<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ევროპის საბჭოს საერთაშორისო ექსპერტი, იმ საერთაშორისო ექსპერტთა ჯგუფის წევრი, რომელთაც მოამზადეს მასალები HELP-ის ონლაინ სასწავლო კურსისთვის „შრომითი უფლებები, როგორც ადამიანის უფლებები“, ვიტაუტას დიდის სახელობის უნივერსიტეტის (კაუნასი, ლიეტუვა) ლექტორი, კაუნასის რეგიონული სასამართლოს პრეზიდენტი, ლიეტუვას სასამართლო საბჭოს წევრი.

ინგლისურენოვანი გამოცემა:  
INSTITUTIONAL (CAPACITY) ASSESSMENT OF THE  
LABOUR INSPECTION SERVICE OF GEORGIA

ამ ნაშრომში მოსაზრებები გამოთქმულია  
ავტორ(ებ)ის  
პასუხისმგებლობით და აუცილებელი არ  
არის, ასახავდეს ევროპის საბჭოს ოფიციალურ  
პოლიტიკას.  
ყველა შეცდომა ავტორ(ებ)ის პასუხისმგებლობაა.

დოკუმენტიდან ამონარიდების (500 სიტყვამდე)  
ხელახლა გამოყენება ნებადართულია მხოლოდ  
და მხოლოდ არაკომერციული მიზნებით, თუ  
დაცულია ტექსტის მთლიანობა, ამონარიდი  
არ გამოიყენება კონტექსტიდან ამოღებულად,  
არ წარმოგვიდგენს არასრულ ინფორმაციას, ან  
სხვაგვარად არ შეჰყავს შეცდომაში მკითხველი  
ტექსტის ბუნებასთან, გამოყენების სფეროსა ან  
შინაარსთან მიმართებით.  
წყარო ტექსტი ყოველთვის აღიარებული უნდა  
იყოს შემდეგნაირად:  
„© ევროპის საბჭო, გამოცემის წელი“.

ყველა თხოვნა დოკუმენტის  
მთლიან ან ნაწილობრივ  
რეპროდუქციაზე/თარგმნაზე უნდა  
წარედგინოს კომუნიკაციის  
დირექტორატს, ევროპის საბჭოს  
(F-67075 სტრასბურგი  
Cedex ან publishing@coe.int).

ყველა სხვა თხოვნა ამ  
დოკუმენტთან დაკავშირებით უნდა წარედგინოს  
სოციალურ უფლებათა დეპარტამენტს, DGI,  
ევროპის საბჭო, F-67075 სტრასბურგი Cedex  
ან social.charter@coe.int.

ყდა და დიზაინი:  
სს „ბექდვითი სიტყვის კომბინატი“

ფოტო: Shutterstock.

წინამდებარე პუბლიკაციას არ გაუვლია  
რედაქტირება SPDP-ის სარედაქციო  
განყოფილებაში, ტიპოგრაფიული  
ან გრამატიკული შეცდომების გასასწორებლად.

© ევროპის საბჭო, იანვარი 2023

# სარჩევი

<b>შესავალი</b>	<b>5</b>
<b>1. ისტორიული კონტექსტი</b>	<b>6</b>
<b>2. დაწესებულება, მისი ხელვა, მისია და მიზნები</b>	<b>9</b>
2.1. მკაფიო, შედეგებზე ორიენტირებული ინსტიტუციური მიზნების მნიშვნელობა	9
2.2. ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა	10
2.3. ტერიტორიული დაფარვა	11
2.4. სოციალური პარტნიორობის ფორმები და ნდობის ხელშეწყობა	12
2.5. საქმიანობის შემაკავებელი ბუნება და სანქციების დაწესების ინსტრუმენტების მნიშვნელობა	14
<b>3. მანდატი</b>	<b>15</b>
3.1. ინსტიტუციური ფუნქციების განვითარება	15
3.2. არაფორმალური შრომა და საყოველთაობასთან დაკავშირებული სხვა გამოწვევები	17
3.3. ფოკუსირება საქმიანობის ყველა სფეროზე	19
3.4. სანქციების დაწესების მნიშვნელობა	22
3.5. სამუშაო პროცესთან დაკავშირებული უბედური შემთხვევები და პროფესიული დაავადებები	23
3.6. შრომითი უფლებების ზედამხედველობა	26
<b>4. საქმიანობის პრინციპები და პროცედურული ასპექტები</b>	<b>28</b>
4.1. სტრატეგიული დაგეგმვის მნიშვნელობა	28
4.2. ინსპექტირების განხორციელების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთება	30
4.3. პრაქტიკის თანმიმდევრულობა და ერთიანობა	31
4.4. კონფიდენციალურობა, თანამშრომლობა და სხვა პროცედურული ასპექტები	32
<b>5. თანამშრომლები და ორგანიზაციული სტრუქტურა</b>	<b>35</b>
5.1. ორგანიზაციული სტრუქტურა	35
5.2. თანამშრომელთა რაოდენობა და კვალიფიკაციები	36
5.3. კეთილსინდისიერება	39
<b>დასკვნები და რეკომენდაციები</b>	<b>41</b>
<b>დასკვნები</b>	<b>41</b>
<b>რეკომენდაციები</b>	<b>44</b>
დაწესებულება, მისი ხელვა, მისია და მიზნები	44
მანდატი	44
სამუშაო პრინციპები და პროცედურული ასპექტები	45
თანამშრომლები და ორგანიზაციული სტრუქტურა	46



წინამდებარე ანგარიში მომზადდა პროექტის „სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვის გაძლიერება საქართველოში“ ფარგლებში (შემდგომში „პროექტი“), რომელიც დაფინანსებულია საქართველოსთვის ევროპის საბჭოს 2020-2023 წლების სამოქმედო გეგმის ფარგლებში. სამოქმედო გეგმა მხარს უჭერს საქართველოში მიმდინარე რეფორმებს, რაც უზრუნველყოფს ქვეყნის კანონმდებლობის, ინსტიტუტებისა და პრაქტიკის კიდევ უფრო დაახლოებას ევროპულ სტანდარტებთან ადამიანის უფლებების, კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიის სფეროში, რაც, მათ შორის, მოიცავს ევროპის სოციალური ქარტიის (შესწორებული) და მისი დამატებითი ოქმის შესაბამისად ეკონომიკური, სოციალური და შრომითი უფლებების დაცვის გაუმჯობესებას.<sup>2</sup>

პროექტის ფარგლებში 2021 წლის ნოემბერში გამოქვეყნდა „საქართველოში სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებულ საჭიროებათა შეფასების ანგარიში“,<sup>3</sup> სადაც, სხვა საკითხებთან ერთად, ხაზგასმულია აღსრულებაზე მიმართული ქმედებების განხორციელების მნიშვნელობა, რათა გაიზარდოს საქართველოს შრომის ინსპექციის სამსახურის შესაძლებლობები, რაც, მათ შორის, მოიცავს სამსახურის ინსტიტუციურ შეფასებას (შრომის ბაზარზე არსებული გამოწვევებისა და მარეგულირებელი ნორმების განხორციელების გათვალისწინებით) და მის საფუძველზე რეკომენდაციების მომზადებას.

წინამდებარე ინსტიტუციური შეფასების მთავარ მიზანს წარმოადგენს საქართველოს შრომის ბაზარზე არსებული გამოწვევების დაძლევის კუთხით შრომის ინსპექციის სამსახურის მანდატისა და პრაქტიკის ანალიზი შრომით უფლებებსა და შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით, რათა მოხდეს ძირითადი ხარვეზების გამოვლენა, მიგნებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება ინსტიტუციური შესაძლებლობის მხარდაჭერის გასაუმჯობესებლად განსახორციელებელი ქმედებების თაობაზე. წინამდებარე ანგარიში მოიცავს შესავალს, 5 თემატურ თავს (ისტორიული კონტექსტი; დაწესებულება, მისი ხედვა, მისია და მიზნები; მანდატი; საქმიანობის პრინციპები და პროცედურული ასპექტები; თანამშრომლები და ორგანიზაციული სტრუქტურა), დასკვნებს და რეკომენდაციებს.

შეფასება მომზადდა ეროვნულ კონსულტანტ ეთო გვრიტიშვილთან მჭიდრო თანამშრომლობითა და თამარ ნოზაძისა და გვანცა კერესელიძის მხრიდან მნიშვნელოვანი ტექნიკური და ორგანიზაციული წვლილით. წინამდებარე ანგარიშის მომზადებაში წვლილი შეიტანეს შრომის ინსპექციის სამსახურის, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების, დამოუკიდებელი პროფესიული კავშირების ახალი გაერთიანების, საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაციის, საქართველოს ბიზნეს ასოციაციის, სოციალური სამართლიანობის ცენტრის, საქართველოს ღირსეული შრომის პლატფორმის, საქართველოს პროგრესული ფორუმის, სოლიდარობის ცენტრის, სახალხო დამცველის აპარატის (შემდგომში „დაინტერესებული მხარეები“) წარმომადგენლებმა, კერძოდ, ონლაინ ან/და პირისპირ ინტერვიუებში მონაწილეობის და წერილობითი მოსაზრებების წარდგენის გზით.

2 Action Plan for Georgia 2020-2023, Council of Europe, CM(2019)158, გვ. 10, <https://rm.coe.int/ap-georgia-2020-2023-en/168098f179>.

3 Monika Smusz-Kulesza, Report on the Needs Assessment in Respect of Social Rights in Georgia, Council of Europe, 2021, გვ. 62, <https://rm.coe.int/needs-assessment-report-eng/1680a4af29>.

# 1. ისტორიული კონტექსტი

„საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიაში“, რომელიც საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა 2019 წლის სექტემბერში, პრობლემური სფეროების სახით ხაზგასმულია უმუშევრობის მაღალი დონე და თვითდასაქმების მაღალი მაჩვენებელი შრომის ბაზარზე, შრომის უსაფრთხოების დაბალი დონე, რაც პირდაპირ აისახება საწარმოო ტრავმებისა და უბედური შემთხვევების რაოდენობაზე, შრომით ურთიერთობებში დისკრიმინაციის შემთხვევები და დასაქმებულთა უფლებების არასაკმარისი დაცვა.<sup>4</sup> დოკუმენტის თანახმად, აღნიშნულს განაპირობებს ორი ძირითადი გამომწვევი მიზეზი: პირველ რიგში, დასაქმებულთა უფლებების სამართლებრივი დაცვის ნაკლებობა, ხარვეზები საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების განხორციელების კუთხით; და, ამასთან, სამართლებრივ რეგულაციებთან შესაბამისობის მონიტორინგისა და ზედამხედველობის ეფექტური სისტემის არარსებობა. მიუხედავად იმისა, რომ მეორე მიზეზი ინსტიტუციური შეფასების ქვაკუთხედი, გათვალისწინებული უნდა იქნეს ის ფაქტი, რომ ადეკვატურ სამართლებრივ ჩარჩოს, რომელიც უზრუნველყოფს ინდივიდების უფლებებს დასაკმარის ინსტიტუციურ დაპროცედურულ ზომებს, სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს ეფექტური საზედამხედველო მექანიზმისთვის.

პოლიტიკოსები მიიჩნევენ, რომ ინვესტიციების მოზიდვა გადამწყვეტია მაღალ უმუშევრობასთან საბრძოლველად და პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს დამსაქმებლებისთვის მიზიდველი გარემოს შექმნას, დასაქმებულთა უფლებების დაცვის მიზნით შესაბამისი ევროპული სტანდარტების განხორციელების ნაცვლად.<sup>5</sup> 2006 წელს გადაიდგა ნაბიჯები უკიდურესი დერეგულაციისკენ, გაუქმდა დასაქმებულთა უფლებების დაცვის საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტები,<sup>6</sup> საქართველო დაწინაურდა მსოფლიო ბანკის „ბიზნესის კეთების სიმარტივის“ რეიტინგსა<sup>7</sup> და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) დასაქმების დაცვის სიმკაცრის ინდიკატორში,<sup>8</sup> თუმცა აღნიშნული განხორციელდა დასაქმებულთა უფლებების დაცვის,<sup>9</sup> შრომის უსაფრთხოების, შრომითი უფლებებისა და სოციალური უზრუნველყოფის უგულებელყოფის ხარჯზე.<sup>10</sup>

ამავდროულად, გაუქმდა შრომის ინსპექცია, რის მთავარ მიზეზებად დასახელდა კორუფცია და ბიზნესისათვის დაბრკოლებების შექმნა.<sup>11</sup> ამან ხელი შეუწყო შრომის უსაფრთხოების

4 „საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს მთავრობა, დადგენილება №662, 2019, <https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/%204761408?publication=0>.

5 “Tbilisi Mayor Rejects Criticism on Labour Rights”, *Civil.ge*, 2011, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=23602>.

6 Christian Timm, “Economic Regulation and State Interventions. Georgia’s Move from Neoliberalism to State Managed Capitalism”, *Forschungspapiere Research Papers*, 3 (2013), გვ. 8, [https://www.pfh.de/sites/default/files/2021-10/economic\\_regulation\\_and\\_state\\_interventions\\_georgia\\_s\\_move\\_from\\_neoliberalism\\_to\\_state\\_managed\\_capitalism\\_timm\\_fp\\_2013\\_03\\_0.pdf](https://www.pfh.de/sites/default/files/2021-10/economic_regulation_and_state_interventions_georgia_s_move_from_neoliberalism_to_state_managed_capitalism_timm_fp_2013_03_0.pdf).

7 “No Year without Deaths. A Decade of Deregulation Puts Georgian Miners at Risk”, *Human Rights Watch*, 2019, გვ. 7, [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/georgia0819\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/georgia0819_web.pdf).

8 Angelika Muller, “Employment protection legislation (EPL) of Georgia: A review based on ILO standards, OECD indicators and comparative labour law”, *International Labour Office*, 1 (2012), გვ. 2, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed\\_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms\\_202301.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_202301.pdf).

9 “Georgia’s Parliament adopts historic labour law reform package”, *International Labour Organization*, 2020, [https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS\\_758336/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_758336/lang--en/index.htm).

10 2018 წლის ანგარიში, შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, 2018, გვ. 4, <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/27.06.2019-13.pdf>.

11 Giorgi Tchanturidze, Abolition of Labour Inspection in Georgia: Consequences for Workers and the Economy, *Friedrich Ebert Stiftung Tbilisi*, 2018, გვ. 3, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/14675.pdf>.



სტანდარტების ჩამოქცევას და სისტემური პრობლემების გაჩენას,<sup>12</sup> რაც უარყოფითად აისახა მუშაკებზე, მნიშვნელოვნად გაიზარდა სამუშაო სივრცეში უბედური შემთხვევების რაოდენობა და სამუშაო პროცესთან დაკავშირებული გარდაცვალებისა და ჯანმრთელობის დაზიანების შემთხვევების რაოდენობა.<sup>13</sup>

აღნიშნული პოლიტიკა ასევე უკავშირდებოდა საქართველოს ლიმიტირებულ საერთაშორისო ვალდებულებებს შრომითი სამართლის სფეროში, რადგან ქვეყანას არ აქვს რატიფიცირებული შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შემდგომში ILO) ძირითადი კონვენციები No. 81<sup>14</sup> და No. 129,<sup>15</sup> რომლებიც არეგულირებს შრომის ინსპექციებს. მიუხედავად იმისა, რომ 1999 წელს ევროპის საბჭოში გაწევრიანების შემდეგ საქართველომ 2005 წელს მოახდინა ევროპის სოციალური ქარტიის (შესწორებული) რატიფიცირება (შემდგომში ESC),<sup>16</sup> არაერთი დებულება დარჩა მიუღებელი.<sup>17</sup> არსებულ სიტუაციაში სასიკეთო ცვლილებებს ბიძგი მისცა 2014 წლის სექტემბერში ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ძალაში შესვლამ,<sup>18</sup> რომლის თანახმადაც საქართველომ აიღო საერთაშორისო დონეზე აღიარებული სტანდარტების პატივისცემის, ხელშეწყობისა და საკუთარ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში და მთელს ტერიტორიაზე რეალიზების ვალდებულება, ILO-ს ფუნდამენტური კონვენციების შესაბამისად; დაადასტურა ვალდებულება, უზრუნველყოს ქვეყნის მიერ ILO-ს რატიფიცირებული კონვენციების ეფექტური განხორციელება და მხედველობაში მიიღოს დარჩენილი კონვენციების რატიფიკაციის საკითხი (მუხლი 229). ეს ვალდებულებები ასევე ასახულია საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების 2014-2016<sup>19</sup> და 2017-2020<sup>20</sup> წლების დღის წესრიგში, ისევე როგორც საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნულ სტრატეგიაში,<sup>21</sup> რომლის თანახმადაც საზედამხებლო ფუნქციების განმსაზღვრელი სამართლებრივი ჩარჩოს დამტკიცება და შრომის ინსპექციის ეფექტური სისტემის შექმნა ძირითად პრიორიტეტებს წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, შრომის ინსპექტირებასთან მიმართებით არსებული ILO-ს სტანდარტები სახელმწიფოსთვის ირიბი სახით სავალდებულო ძალას იძენს.<sup>22</sup>

მართალია, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის (შემდგომში „შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი“) შექმნა ერთ-ერთ პირველ ნაბიჯს წარმოადგენდა, თუმცა

12 2018 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 10, გვ. 4.

13 იქვე, გვ. 3-4.

14 შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენცია, *შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია*, No. 81, 1947, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C081](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081).

15 შრომის ინსპექციის (სოფლის მეურნეობა) შესახებ კონვენცია, *შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია*, No. 129, 1969, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100\\_ILO\\_CODE:C129:-NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C129:-NO).

16 ევროპის სოციალური ქარტია (შესწორებული), *ევროპის საბჭო*, ETS No. 163, 1996, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=163>.

17 მათ შორის, დებულებები, რომლებიც არეგულირებს უსაფრთხო და ჯანსაღ სამუშაო პირობებზე უფლებას და ამ უფლების აღსრულებას (მუხლი 3), არსებითად სასიფათო და არაჯანმრთელ სამუშაოებზე რისკის აღმოფხვრას (მუხლი 2(4)), ცხოვრების ღირსეული დონის უფლებას (მუხლი 4(1)), ანაზღაურებადი შვებულების უფლებას (მუხლი 2(3)), პროფესიული ორიენტაციის უფლებას (მუხლი 9) და სხვ.; დეტალური ინფორმაცია იხ.: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/georgia>.

18 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, *Official Journal of the European Union*, L 261/4, 2014, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)).

19 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი 2014-2016 წლებისთვის, [https://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap\\_aa/associationagenda\\_2014\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_en.pdf).

20 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი 2017-2020 წლებისთვის, <http://old.infocenter.gov.ge/1569-association-agenda-between-eu-and-georgia-2017-2020.html>.

21 „საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“, *supra* სქოლიო 4.

22 Eto Gvritshvili, Fragmented Labour Inspection – Labour Rights Left without Oversight, *Human Rights Education and Monitoring Center*, 2020, გვ. 6, <https://socialjustice.org.ge/en/products/shromis-fragmentuli-inspektireba-zedamkhedvelobis-gareshe-darcheniili-shromiti-uflebebi>.

დეპარტამენტს აკლდა ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა,<sup>23</sup> ჰქონდა შეზღუდული მანდატი,<sup>24</sup> ხოლო დასაქმებულთა უფლებების საკანონმდებლო დონეზე დაცვის ნაკლებობა<sup>25</sup> კვლავ მონიტორინგის და ზედამხედველობის ეფექტური სისტემის ძირითად დამაბრკოლებელ გარემოებებს წარმოადგენდა. სოციალური სამართლიანობის ცენტრის (ყოფილი „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი“) შეფასებამ გამოავლინა ხარვეზები დაწესებულების სამართლებრივ სტატუსში, მანდატსა და უფლებამოსილებაში, მისი შეზღუდული ინსტიტუციური ფორმა, დასუსტებული დამოუკიდებლობის, ეფექტურობის და მდგრადობის გარანტიები, სოციალური პარტნიორების ჩართვისათვის არასაკმარისი მექანიზმები, რამაც გააჩინა კითხვები ახლად შექმნილი დეპარტამენტის გამჭვირვალობასა და ნდობასთან<sup>26</sup> დაკავშირებით. 2020 წლის ანგარიშში შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტმა აღიარა, რომ მას არ გააჩნდა ის ქმედითი და აქტიური როლი, რაც კონტროლისა და სანქციების დაკისრების პირდაპირ მანდატთან უშუალოდ იქნებოდა დაკავშირებული.<sup>27</sup>

ბოლო წლებში მიღებულ იქნა სამი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილება, რომლებიც ამ საკითხებს შეეხება: ა) საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ (ძალაში შევიდა 2019 წლის სექტემბრიდან),<sup>28</sup> რითაც უზრუნველყოფილი იქნა შრომის უსაფრთხოების სფეროში დელეგირებული ფუნქციების შესრულების კუთხით ინსტიტუციური მანდატის გაფართოება და გაძლიერება; ბ) ცვლილებები საქართველოს შრომის კოდექსში (ძალაში შევიდა 2020 წლის სექტემბრიდან),<sup>29</sup> რომლებიც მიმართულია არამხოლოდ საერთაშორისო სტანდარტებთან არსებული შეუსაბამობების აღმოფხვრისკენ შრომითი უფლებების დაცვის სფეროში, არამედ შრომის ინსპექციას ასევე ანიჭებს საზედამხედველო უფლებამოსილებას იმპლემენტაციის მექანიზმთან ერთად; გ) „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონი (ძალაში შევიდა 2021 წლის იანვრიდან),<sup>30</sup> რომლის საფუძველზეც შეიქმნა შრომის ინსპექციის სამსახური და გაიწერა მისი საქმიანობის მიზნები, მანდატი, პროცედურული ასპექტები და ინსტიტუციური სტრუქტურა.

წინამდებარე ინსტიტუციური შეფასების ერთ-ერთი მიზანია, დეტალურად განიხილოს ზემოაღნიშნული სამართლებრივი ინსტრუმენტები და გააანალიზოს მათი გავლენა შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობაზე; განსაზღვროს პირობები, რომელიც ხელს უწყობს დასაქმებულთა უფლებების პრაქტიკაში ეფექტურ განხორციელებას; და წარმოადგინოს წინადადებები შემდგომ გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით.

23 “No Year without Deaths. A Decade of Deregulation Puts Georgian Miners at Risk”, *supra* სქოლიო 7, გვ. 3; ეროვნული საბაზისო კვლევა ბიზნესის და ადამიანის უფლებების შესახებ, *საქართველოს სახალხო დამცველი*, 2017, გვ. 184, <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2018/04/georgia-national-baseline-assessment-english.pdf>; შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის ყოველწლიური ანგარიში, 2019, გვ. 31, [https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID\\_Eng\\_a4\\_2.pdf](https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID_Eng_a4_2.pdf).

24 Abolition of Labour Inspection in Georgia: Consequences for Workers and the Economy, *supra* სქოლიო 11, გვ. 3.

25 Fragmented Labour Inspection – Labour Rights Left without Oversight, *supra* სქოლიო 22, გვ. 4.

26 An Assessment of the Labour Inspection Mechanism and a Study of Labour Rights Conditions in Georgia, *Human Rights Education and Monitoring Center*, 2017, გვ. 155, [https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/An\\_Assessment\\_of\\_the\\_Labour\\_Inspection\\_Mechanism\\_and\\_a\\_Study\\_of\\_Labour\\_Rights\\_Conditions\\_in\\_Georgia.pdf](https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/An_Assessment_of_the_Labour_Inspection_Mechanism_and_a_Study_of_Labour_Rights_Conditions_in_Georgia.pdf).

27 შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი*, 2020, გვ. 3, [https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID\\_Report\\_2020\\_ENG.pdf](https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID_Report_2020_ENG.pdf).

28 საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, N 4283-III, 2019, <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/08.06.2019.pdf>.

29 საქართველოს შრომის კოდექსი, N 4113-რს, 2020, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1155567?publication=21>.

30 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, N 7178-ის, 2020, <https://matsne.gov.ge/en/document/download/5003057/0/en/pdf>.

## 2. დანახება, მისი ხედავა, მისია და მიზნები

### 2.1. გეგმა, შედეგებზე ორიენტირებული ინსტიტუციური მიზნების მნიშვნელობა

დაწესებულების ეფექტურობა დიდწილად დამოკიდებულია მის არსსა და მიზნებზე, აგრეთვე იმაზე, თუ როგორ აღიქმება ისინი საზოგადოებაში და თავად ამ დაწესებულებაში. შრომითი ურთიერთობების სამართლებრივ რეგულირებასთან დაკავშირებული პოლიტიკა და მიმართულებები საკანონმდებლო პროცესშია ფორმირებული. მთავრობის მოვალეობას წარმოადგენს ისეთი სისტემის შექმნა, რომელიც ეფექტურად უზრუნველყოფს ასეთი პოლიტიკის განხორციელებას (სამართლებრივი რეგულაცია), რომლის ცენტრშიც იქნება შესაბამისი შესაძლებლობების მქონე, კომპეტენტური, ინოვაციური და საიმედო შრომის ინსპექცია.

შრომის ინსპექციის საერთაშორისო ასოციაციის თანახმად, თანამედროვე შრომის ინსპექციის საერთო მიზანს წარმოადგენს: სოციალური მშვიდობის და სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფა უსამართლო სამუშაო პრაქტიკის, მუშაობის პროცესთან დაკავშირებული უბედური შემთხვევების ან პროფესიული დაავადებების თავიდან აცილების და დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის გზით.<sup>31</sup> შრომის ინსპექტირება წარმოადგენს შრომის ადმინისტრაციის საჯარო ფუნქციას, რომელიც უზრუნველყოფს შრომითი კანონმდებლობის გამოყენებას სამუშაო ადგილას. მისი ძირითადი როლია, პრევენციული, საგანმანათლებლო და, საჭიროების შემთხვევაში, აღსრულების ღონისძიებების გამოყენებით, დაარწმუნოს სოციალური პარტნიორები სამუშაო ადგილზე კანონის დაცვის საჭიროებაში და იმაში, რომ ამ თვალსაზრისით ორმხრივი ინტერესი არსებობს.<sup>32</sup>

„შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად,<sup>33</sup> დაწესებულების მიზანია, უზრუნველყოს შრომითი ნორმების ეფექტიანი გამოყენება. შრომის ინსპექციის სამსახურის მომავლის ხედავა და სტრატეგია მთავარი შრომის ინსპექტორის წლიური ანგარიშის სავალდებულო შემადგენელი ნაწილია („შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 10(2) მუხლი). ბოლო ყოველწლიური ანგარიში ხაზს უსვამს შრომითი უფლებების დაცვას და ღირსეულ, უსაფრთხო და არადისკრიმინაციულ სამუშაო გარემოს, როგორც საფუძველს, რომელსაც ეყრდნობა ეს დაწესებულება.<sup>34</sup> დაწესებულების აღნიშნული მიზნები და საქმიანობის მიმართულებები შეესაბამება ILO-ს მიერ დადგენილ სტანდარტებს, რომლის მიხედვითაც შრომის ინსპექციის ძირითადი მიზნები მოიცავს სამუშაო ადგილზე შესაბამისი შრომითი კანონმდებლობის პატივისცემას, რათა მიღწეული იქნეს ღირსეული სამუშაო პირობები, დასაქმებულებმა მიიღონ ინფორმაცია და ინსტრუქციები, თუ როგორ უნდა შეასრულონ სამართლებრივი მოთხოვნები, საწარმოებმა მიიღონ ადეკვატური ზომები და უზრუნველყონ, რომ სამუშაო პრაქტიკა და გარემო არ უქმნიდეს დასაქმებულთა უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობას

31 International Common Principles for Labour Inspection, *International Association of Labour Inspection*, <https://www.iali-aiit.org/ws/media-library/1d36a80fe8874b34abd4f34589b3261d/international-common-principles.pdf>.

32 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *International Labour Organization*, გვ. 8, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_dialogue/--lab\\_admin/documents/instructionalmaterial/wcms\\_141403.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/--lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_141403.pdf).

33 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra სქოლიო* 30.

34 2021 წლის ანგარიში, *შრომის ინსპექციის სამსახური*, 2021, გვ. 2, [https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2022/saministros\\_angarishi/shroma\\_angarishi\\_2021\\_eng.pdf](https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2022/saministros_angarishi/shroma_angarishi_2021_eng.pdf).

რაიმე საფრთხეს, ხოლო უკუკავშირი და პრაქტიკაზე დაყრდნობით მიღებული გამოცდილება გამოიყენება კანონმდებლობის შემუშავების მიზნით, იმისათვის, რომ გაუმჯობესდეს კანონმდებლობის მოცვის არეალი, სამუშაო პროცესთან დაკავშირებული ახალი სოციალური, ფიზიკური და ფსიქოლოგიური რისკების გათვალისწინებით.<sup>35</sup>

დაინტერესებულ მხარეებთან გამართული ინტერვიუების დროს არა მხოლოდ აღინიშნა ზემოთ ჩამოთვლილი საკანონმდებლო მიზნები, არამედ ასევე ხაზი გაესვა, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია, რომ შრომის ინსპექციის სამსახური გახდეს ძირითადი მოთამაშე დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის ჰარმონიული ურთიერთობების დასამყარებლად. მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეების ზოგიერთმა წარმომადგენელმა ორგანიზაციის მისიის და მიზნების შესახებ საუბრისას ხაზი გაუსვა მის კონკრეტულ ფუნქციებს (ინსტიტუციური მანდატის მიმართულებებს) და პროცედურულ ასპექტებსაც კი. უნდა აღინიშნოს, რომ შედეგების მისაღწევად ინსტრუმენტებსა და მექანიზმებზე ფოკუსირებამ, მისიის და ძირითადი მიმართულებების მკაფიოდ და ზუსტად განსაზღვრის გარეშე, შესაძლოა, გაზარდოს ფორმალისტური, პროცესზე ორიენტირებული, თვითმართული, ბიუროკრატიული მიდგომის რისკი და ხელი შეუშალოს ეფექტური ორგანიზაციული კულტურის ჩამოყალიბებას.

## 2.2. ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა

როგორც აღინიშნა, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (მოგვიანებით – ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო) (შემდგომში „სამინისტრო“) ფარგლებში შექმნილი შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის ძირითად ხარვეზად დასახელდა ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ნაკლებობა, მიუხედავად იმისა, რომ 2015 წლიდან დეპარტამენტი არსებობდა სახელმწიფოს ცენტრალური მმართველობის სისტემაში, ILO-ს სტანდარტების შესაბამისად.<sup>36</sup> შედეგად, დაწესებულებას გაუჩნდა ამბიცია, გამხდარიყო ცალკე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ), რომელსაც ექნებოდა განვითარების სტრატეგია და რეგიონული ოფისები,<sup>37</sup> რაც მიღწეულ იქნა 2021 წლის 1 იანვარს პარლამენტის მიერ „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებით.

სსიპად გარდაქმნა ქმნის გარკვეულ სამართლებრივ წინაპირობებს გადაწყვეტილებების მიღებასა და ქმედუნარიანობასთან დაკავშირებით. კერძოდ, იურიდიულ პირს უფლება აქვს, დამოუკიდებლად მოიპოვოს უფლებები და იკისროს მოვალეობები, აქვს საკუთრების უფლება, საკუთარი ბიუჯეტი და რეგიონული წარმომადგენლობების შექმნის შესაძლებლობა.<sup>38</sup> დამოუკიდებელი იურიდიული პირის შექმნა მის ხელმძღვანელს (შრომის მთავარ ინსპექტორს) ანიჭებს უფლებამოსილებას, მიიღოს გადაწყვეტილებები ისეთ საკითხებზე, რომელიც შედის დაწესებულების კომპეტენციაში, რა დროსაც უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ხარისხი და გამჭვირვალობა. დამოუკიდებლობა მოიაზრებს ქმედებებსა და საქმიანობასთან დაკავშირებით ანგარიშვალდებულებას მაკონტროლებელი დაწესებულების (სამინისტროს) და ფართო საზოგადოების წინაშე, პირველ რიგში, ყოველწლიური ანგარიშების ფორმით.<sup>39</sup> ინტერვიუების დროს შრომის

35 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra* სქოლიო 32, გვ. 14.

36 An Assessment of the Labour Inspection Mechanism and a Study of Labour Rights Conditions in Georgia, *supra* სქოლიო 26, გვ. 153.

37 შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *supra* სქოლიო 27, გვ. 53.

38 An Assessment of the Labour Inspection Mechanism and a Study of Labour Rights Conditions in Georgia, *supra* სქოლიო 26, გვ. 144.

39 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლი 10.

ინსპექციის სამსახურისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების წარმომადგენლებმა ხაზი გაუსვეს რეფორმის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდის კუთხით, როგორც რეალურად (ნაკლებად ბიუროკრატიული გადაწყვეტილების მიღების პროცესი), ისე აღქმის თვალსაზრისით. გარდა ზოგიერთი დაინტერესებული მხარის განზოგადებული მოსაზრებისა, რომლის თანახმადაც სამინისტროს მხრიდან განხორციელებული კონტროლი არ იძლევა შრომის ინსპექციის სამსახურის ბოლომდე დამოუკიდებელ დაწესებულებად განხილვის შესაძლებლობას, ინსტიტუციური ფორმის შესახებ რაიმე კონკრეტული ხარვეზები არ გამოვლენილა.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ დაწესებულების ფინანსური და ეკონომიკური საქმიანობის ეფექტიანობისა და კანონიერების ზედამხედველობა მინისტრის მიერ და მინისტრის უფლება, გააუქმოს მთავარი შრომის ინსპექტორის გადაწყვეტილებები,<sup>40</sup> ქმნის დაწესებულების საქმიანობაში ჩარევის სამართლებრივ წინაპირობას, ზღუდავს დაწესებულების დამოუკიდებლობას არა მხოლოდ ტექნიკურ, ფინანსურ და ორგანიზაციულ საკითხებთან დაკავშირებით, არამედ ასევე დაწესებულების პირდაპირი ფუნქციების განხორციელების კუთხით. მეორე მხრივ, ანგარიშვალდებულების ნაკლებობამ, შესაძლოა, დამოუკიდებლობის სარგებლიანობა დააკნინოს და შექმნას სივრცე ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისთვის. საჭიროა შესაბამისი ბალანსის პოვნა. ინტერვიუების დროს შრომის ინსპექციის სამსახურისა და სამინისტროს წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ უზრუნველყოფილია ეფექტური თანამშრომლობა ინსტიტუციური მიზნების მისაღწევად, პრაქტიკაში არ გამოიყენება დაწესებულების პირდაპირი ფუნქციების განხორციელებაზე კონტროლი, ხოლო ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში გადაწყვეტილებები, როგორც წესი, სამინისტროს მოხელეებთან წინასწარი კონსულტაციის საფუძველზე მიიღება. მიუხედავად იმისა, რომ კონსულტაციები არ წარმოადგენს ცალსახად უარყოფით ფაქტორს ახლად შექმნილი, განვითარებადი ორგანიზაციისთვის, განსაკუთრებით მაშინ, თუ შესაძლებელია დაწესებულების მიზნებთან შეუთავსებელი პოლიტიკურად მოტივირებული გავლენის<sup>41</sup> თავიდან აცილება, სოციალური თანამშრომლობის მექანიზმი, მათ შორის, დირექტორთა საბჭოს მანდატი, რომელიც ქვემოთ არის განხილული, კიდევ უფრო შეუწყობს ხელს დამოუკიდებლობის და გამჭვირვალობაზე ორიენტირებული ორგანიზაციული კულტურის განვითარებას.

### 2.3. ტერიტორიული დაფარვა

მიუხედავად იმისა, რომ ინსტიტუციური რეფორმის შედეგად შეიქმნა ორი ტერიტორიული განყოფილება – იმერეთის და აჭარის რეგიონული სამმართველოები,<sup>42</sup> შრომის ინსპექციის სამსახურის სტატისტიკური მონაცემების თანახმად, აქტივობები ძირითადად კონცენტრირებულია თბილისში.<sup>43</sup> 2020 წელს, ორი რეგიონული ოფისის გახსნა

40 სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის დებულება, ბრძანება №01-119/ნ, 2020, მუხლი 8, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5038127?publication=5>.

41 ასეთი გავლენა ვერ აღიქმება არარეალისტურად იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ არ არსებობს პროცედურები მინისტრის მიერ მთავარი შრომის ინსპექტორის უკანონო გადაწყვეტილებების გაუქმების ან შეჩერების უფლების განხორციელებასთან დაკავშირებით (სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის დებულება, მუხლი 8(2) – შრომის ინსპექციის სამსახური, იქვე), არ არსებობს კრიტერიუმები იმასთან დაკავშირებით, თუ რა საფუძველზე ან ვინ წყვეტს, თუ რამდენად უკანონოა გადაწყვეტილება. მეორე მხრივ, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს არ არის ექსკლუზიური ზომა, რომელიც კონკრეტულად შრომის ინსპექციის სამსახურისთვის არის შექმნილი, ვინაიდან, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის თანახმად, ამ ტიპის სახელმწიფო კონტროლი ყველა სსიპზე ვრცელდება („საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონი, №2052-III, 1999, მუხლი 11, <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19204/19/en/pdf#:~:text=A%20legal%20entity%20under%20public%20law%20is%20a%20separate%20organisation,political%2C%20state%2C%20social%2C%20educational>).

42 სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის დებულება, *supra* სქოლიო 40, მუხლი 5(3).

43 შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით ჩატარებული ინსპექტირების 57% და შრომით უფლებებთან

გამოცხადდა სტრუქტურულ-ორგანიზაციული რეფორმის პირველი ეტაპად.<sup>44</sup> ამავდროულად, მოგვიანებით, არასაკმარის ტერიტორიულ დაფარვასთან და მომეტებული საფრთხის შემცველი, მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების კონცენტრაციით გამორჩეულ რეგიონებში ოფისების არარსებობასთან დაკავშირებით გამოთქმული კრიტიკის მიუხედავად, ხაზგასმით არ აღნიშნულა გამოწვევები დასაქმებულებისათვის შრომის უსაფრთხოებისა და შრომითი უფლებების დაცვის შესახებ მაქსიმალური ინფორმაციის უზრუნველყოფის კუთხით და შემდგომი რეგიონული განვითარების საჭიროება, არამედ ითქვა, რომ უფრო მეტი ცენტრალიზაცია ხელს უწყობს კორუფციასთან ბრძოლას.<sup>45</sup>

ინტერვიუების დროს შრომის ინსპექციის სამსახურისა და სამინისტროს წარმომადგენლებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ ტერიტორიული დაფარვა არის საკმარისი, ხოლო სამომავლოდ ისინი აპირებენ, ხელახლა შეაფასონ შემდგომი სტრუქტურული განვითარების საჭიროება. მეორე მხრივ, სხვა დაინტერესებული მხარეების წარმომადგენლებმა გააკრიტიკეს ასეთი მიდგომა და აღნიშნეს, რომ საქმიანობის ფარგლები მნიშვნელოვნად განსხვავდება რეგიონების მიხედვით, ხოლო დამატებითი სამმართველოების შექმნაზე უარი უკავშირდება ფინანსურ მიზეზებს. დაინტერესებულმა მხარეებმა ასევე ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ ტერიტორიული დანაყოფების სიახლოვე სამუშაო ადგილებთან ხელს შეუწყობდა შრომის ბაზარზე არსებულ აქტორებს შორის თანამშრომლობას, ინფორმაციის გავრცელებას, რეგიონული საჭიროებების უფრო ზუსტ შეფასებას. უნდა აღინიშნოს, რომ სისტემატური და მიზნობრივი გადაწყვეტილებები რეგიონული განვითარების შესახებ მიღებული უნდა იქნეს სხვადასხვა (და არა მხოლოდ ფინანსური) კრიტერიუმის საფუძველზე, მათ შორის, ინსტიტუციურ ეფექტიანობასთან დაკავშირებული საკითხების შეფასებით (მაგ., სამუშაო ადგილების რაოდენობა, სხვადასხვა რისკგუფს მიკუთვნებული დასაქმებულების რაოდენობა, სტატისტიკური მონაცემები დარღვევების შესახებ, სამართლებრივი მოთხოვნების შესახებ ცნობიერება და მათთან შესაბამისობა, სოციალური თანამშრომლობის მიმართ დამოკიდებულება და შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობა). აღნიშნული საკითხების უგულებელყოფა არ უნდა მოხდეს ისეთი მიზეზის გამო, როგორცაა კორუფციის საფრთხე, რომელზეც რეაგირების განხორციელება შესაძლებელია ორგანიზაციული ზომების საშუალებით (სოციალური პარტნიორობის ხელშეწყობა, გამჭვირვალე პროცედურული მოთხოვნებისა და შეფასების კრიტერიუმების დადგენა, ეთიკური სტანდარტების დანერგვა, საქმიანობის შესახებ ანგარიშების მომზადება და ა.შ.), რაც განხილულია კიდევ ანგარიშის წინამდებარე და სხვა თავებში.

## 2.4. სოციალური პარტნიორობის ფორმები და ნდობის ხელშეწყობა

გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხთან დაკავშირებით სოციალური პარტნიორობის ინსტრუმენტებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. შრომის ინსპექციის სამსახურის მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში წარმოდგენილი არიან სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის მონაწილე მხარეები, პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტისა და სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლები.<sup>46</sup> საკონსულტაციო ორგანოს წევრთა აქტიური ჩართულობა და მათ მიერ რეკომენდაციების შემუშავება აუცილებელია, რათა გაუმჯობესდეს შრომის ინსპექტირებასთან

დაკავშირებით ჩატარებული ინსპექტირების 62% ჩატარდა თბილისში 2021 წელს; 2021 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 34, გვ. 21, 30.

44 შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *supra* სქოლიო 27, გვ. 53.

45 Labour Inspection Service Assessment 2021, *Social Justice Center*, 2021, გვ. 32-33, [https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/%E1%83%A8%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1\\_%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%9E%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90\\_ENG\\_1651067075.pdf](https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/%E1%83%A8%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1_%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%9E%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90_ENG_1651067075.pdf).

46 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლი 9.

დაკავშირებული აქტივობები და ქვეყანაში შეიქმნას შრომის ინსპექტირების ეფექტური სისტემა,<sup>47</sup> აღმოიფხვრას სოციალური პარტნიორობის (დამსაქმებლები და დასაქმებულები) ინსტიტუციური ჩართულობის მექანიზმების ნაკლებობასთან დაკავშირებული დაბრკოლებები.<sup>48</sup> ინტერვიუების დროს, ზოგადად, პოზიტიური უკუკავშირი იქნა წარმოდგენილი მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის შეფასების კუთხით, მათ შორის, ინსტიტუციური აქტივობების და საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრის საჭიროების შესახებ დისკუსიებთან, სამართლებრივი ნორმების ინტერპრეტაციის შესახებ კონსულტაციებთან და ა.შ. დაკავშირებით.

შრომითი უფლებების დაცვის კუთხით მომუშავე სხვა სახელმწიფო სამსახურებთან და კერძო დაწესებულებებთან თანამშრომლობა, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიხედვით, შრომის ინსპექტირების ერთ-ერთი ძირითადი სახელმძღვანელო პრინციპია.<sup>49</sup> რეალურ თანამშრომლობას და ღიაობის კულტურას ასევე ხაზს უსვამს შრომის ინსპექციის საერთაშორისო ასოციაცია.<sup>50</sup> სახელმწიფო და მუნიციპალურ ორგანოებთან სხვადასხვა სახის თანამშრომლობა, მათ შორის, ინფორმაციის გაცვლა, ერთობლივი მონიტორინგი და ინსპექტირება, აგრეთვე კოორდინირებული ფუნქციონირება, პირდაპირ არის გათვალისწინებული „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლითა და „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების“ მე-4 და მე-14 მუხლებით.<sup>51</sup> ბოლო ყოველწლიურ ანგარიშში შრომის ინსპექციის სამსახურმა წარმოადგინა თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულებების ჩამონათვალი და მიუთითა, რომ სამინისტროებთან, საჯარო უწყებებთან და სხვა დაწესებულებებთან თანამშრომლობა მოიცავს ისეთ სფეროებს, როგორცაა ინტეგრირებული მონიტორინგი, პრევენციული ზომები, მონაცემთა გაცვლა, რეკომენდაციები, საგანმანათლებლო და ცნობიერების ამაღლების აქტივობები და ა.შ.<sup>52</sup> ინტერვიუების დროს ხაზგასმით აღინიშნა სხვადასხვა დაწესებულებასთან, მათ შორის, საჯარო რეესტრთან, ინფორმაციის გაცვლის კუთხით არსებული აქტიური თანამშრომლობა.

აგრეთვე, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ რეფორმამ განაპირობა არა მხოლოდ ფინანსური ავტონომია, არამედ ასევე დაფინანსების გაზრდა<sup>53</sup> და პოზიტიური გავლენა იქონია დაწესებულების სტრუქტურაზე და თანამშრომელთა რაოდენობაზე,<sup>54</sup> რითაც განხორციელდა რეაგირება საქმიანობის არაეფექტურობასთან, არასრულობასთან და ზედაპირულობასთან დაკავშირებით აღქმებზე.<sup>55</sup> ადამიანური რესურსები და მასთან დაკავშირებული საკითხები დეტალურად არის განხილული თავში „თანამშრომლები და ორგანიზაციული სტრუქტურა“.

47 Labour Inspection Service Assessment 2021, *supra* სქოლიო 45, გვ. 34.

48 An Assessment of the Labour Inspection Mechanism and a Study of Labour Rights Conditions in Georgia, *supra* სქოლიო 26, გვ. 142.

49 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra* სქოლიო 32, გვ. 13, 20.

50 International Common Principles for Labour Inspection, *supra* სქოლიო 31, გვ. 12.

51 „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს მთავრობა, დადგენილება №99, 2020, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4796359?publication=2>.

52 2021 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 34, გვ. 57, 78-79.

53 1,5 მილიონი ლარი 2019 წელს, 3,2 მილიონი ლარი 2020 წელს, 4,4 მილიონი ლარი 2021 წელს, 6,3 მილიონი ლარი 2022 წელს; Labour Inspection Service Assessment 2021, *supra* სქოლიო 45, გვ. 31; საქართველოს კანონი „საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, N 45-IIIრს-XXIII, 2020, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5071216?publication=3>; საქართველოს კანონი „საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, N 1184-VIმს-XXIII, 2021, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5309246?publication=0>.

54 შრომის ინსპექტორის თანამდებობების რაოდენობა: 2017 წლამდე – 25; 2018-2019 წლებში – 40; 2020 წელს – 100; 2021-2022 წლებში – 109; 2021 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 34, გვ. 13.

55 An Assessment of the Labour Inspection Mechanism and a Study of Labour Rights Conditions in Georgia, *supra* სქოლიო 26, გვ. 35-36.

## 2.5. საქმიანობის შემაჯავებელი ბუნება და სანქციების დაწესების ინსტრუმენტების მნიშვნელობა

დაწესებულების მიზნები და პრინციპები, რომლებიც გათვალისწინებულია „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 და მე-5 მუხლებითა და სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის დებულების მე-2 მუხლით, მოიცავს ობიექტურობასა და მიუკერძოებლობას, კანონიერებას, პროფესიონალიზმს, კონფიდენციალურობის დაცვასა და ინფორმაციის უზრუნველყოფას შრომითი კანონმდებლობის განხორციელების შესახებ, ცნობიერების ამაღლებას, საჩივრების განხილვას სანქციების დაწესების მექანიზმის გამოყენებით, ინსპექციებს და წინადადებებს კანონმდებლობაში განსახორციელებელ ცვლილებებთან დაკავშირებით. ეს მიზნები და ამოცანები, თუ მათ შევაფასებთ შრომითი ნორმების ეფექტური გამოყენების უზრუნველყოფის ზემოაღნიშნული ძირითადი ინსტიტუციური მიზნის კონტექსტში, თვალსაჩინოს ხდის, ერთი მხრივ, პრევენციის, პარტნიორობის და სამართლებრივი განათლებისკენ მიმართულ ზომებს და, მეორე მხრივ, საზედამხებლო საქმიანობასა და სანქციის დაწესების უფლებამოსილებას შორის ბალანსის უზრუნველყოფის საჭიროებას. მიუხედავად იმისა, რომ საბოლოო მიზანია შემაჯავებელი გარემოს შექმნა, თუ დაწესებულებას არ ექნება იძულებითი ზომების გამოყენების უფლებამოსილება, ის ვერ შეასრულებს მნიშვნელოვან როლს, განსაკუთრებით, გარდამავალ საზოგადოებებში.

სოციალური სამართლიანობის ცენტრის მიერ 2017 წელს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის შეფასებამ გამოავლინა საზედამხებლო უფლებამოსილების ნაკლებობა, რადგან ინსტიტუციური მანდატი იყო უაღრესად შეზღუდული და ძირითადად შემოიფარგლებოდა ცნობიერების ამაღლებით და დასაქმებულებისათვის კონსულტაციის გაწევით.<sup>56</sup> არსებულმა სიტუაციამ არა მხოლოდ განამტკიცა ინსტიტუციური სტატუსი, არამედ ასევე უზრუნველყო ისეთი მანდატის შექმნა, რომელიც სანქციების დაწესების მექანიზმს მოიცავს. აღნიშნული საკითხი უფრო დეტალურადაა განხილული მომდევნო თავში. ინსტიტუციური თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, შეფასდეს, თუ რა გავლენა იქონია ამ ცვლილებებმა დაინტერესებული მხარეებისა და საზოგადოების აღქმებზე დაწესებულების მიზნებთან და სამოქმედო პრინციპებთან დაკავშირებით.

შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობის შეფასებისთვის მნიშვნელოვანია არა სუვერენული უფლებამოსილების გამოყენების ფაქტი, არამედ ამ უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობა და შედეგების გარდაუვალობა, რასაც ასევე აქვს შემაჯავებელი გავლენა, ხელს უწყობს კანონთან შესაბამისობის კულტურას. შედეგად, ამ კულტურის განვითარების პროცესში შრომის ინსპექციის სამსახური გვევლინება არა მტრად ან საფრთხის წყაროდ, არამედ პარტნიორად. ზედამხებლობა სანქციების დაკისრების ან სამართლებრივი ქმედების განხორციელების გარეშე დაასუსტებს შრომის ინსპექციის ფუნქციის სანდოობას. მეორე მხრივ, მიზანი არის არა დამნაშავეების დასჯა, არამედ კანონის აღსრულება და ინსპექტირება კონსულტაციის გარეშე ზედმეტად ლეგალისტური იქნებოდა.<sup>57</sup> ინტერვიუების დროს დაინტერესებულმა მხარეებმა აღნიშნეს, რომ სამართლებრივი ჩარჩო ქმნის ყველა პირობას, რათა შრომის ინსპექციის სამსახური გახდეს პრევენციაზე ორიენტირებული პარტნიორი შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის და შრომითი უფლებების დაცვის სფეროებში, პრაქტიკა პოზიტიურად ვითარდება<sup>58</sup> და მხოლოდ მომავალი გვაჩვენებს, გახდება თუ არა სამსახური მხოლოდ საკუთარი ინტერესების შესაბამისად მოქმედი, სადამსჯელო დაწესებულება.

56 იქვე, გვ. 126-127.

57 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra* სქოლიო 32, გვ. 17.

58 Covid-19-ის მართვასთან დაკავშირებით 2020-2021 წლებში დამატებითი ფუნქციები ხელს უშლიდა პირდაპირი მანდატის სრულფასოვნად განხორციელებას, თუმცა დაინტერესებული მხარეების მიერ აღნიშნული შეფასდა როგორც ცნობიერების ამაღლების კუთხით შეტანილი პოზიტიური წვლილი, რომელმაც ხელი შეუწყო ურთიერთობების ჩამოყალიბებას სოციალურ პარტნიორობებს შორის და ფართო საზოგადოებასთან.



### 3. მანდატი

#### 3.1. ინსტიტუციური ფუნქციების განვითარება

დაწესებულების შექმნასთან დაკავშირებული მიზნების მისაღწევად აუცილებელია, რომ დაწესებულება საკმარისი უფლებამოსილებით იქნეს უზრუნველყოფილი. დასაქმებულთა უფლებების ეფექტური დაცვის მიღწევა შეუძლებელია მხოლოდ მატერიალურ-სამართლებრივი ჩარჩოს საშუალებით. მნიშვნელოვანია, შეიქმნას მექანიზმი, რომელიც ზედამხედველობას გაუწევს ამ უფლებების რეალიზაციას, რაც დასაქმებულებს მისცემს რეალურ შესაძლებლობას, დაიცვან მათი შრომითი უფლებები პრაქტიკაში.<sup>59</sup>

ILO-ს კონვენცია No. 81 შრომის ინსპექციის შესახებ განსაზღვრავს შრომის ინსპექციის სამ ძირითად ფუნქციას და ინსტიტუციური მანდატის სტრატეგიულ არსს: ა) სამუშაო პირობებთან და მუშაკთა უფლებებთან დაკავშირებული სამართლებრივი დებულებების აღსრულების უზრუნველყოფა; ბ) ტექნიკური ინფორმაციის მიწოდება და კონსულტაციის გაწევა დასაქმებულებისა და მუშაკებისთვის; გ) შესაბამისი ორგანოსთვის იმ დარღვევებისა და ხარვეზების შესახებ შეტყობინება, რომელთაც არ მოიცავს არსებული სამართლებრივი დებულებები.<sup>60</sup> საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, არსებობს შრომის ინსპექციის ორი ძირითადი ტიპი, მანდატის შესაბამისად; კერძოდ, ინსპექციის სამსახურები, რომელთაც აქვთ „ზოგადი“ მანდატი, კომპეტენცია, რომელიც ვრცელდება სამუშაო პირობებისა და დასაქმების მთლიან სპექტრზე, და ინსპექციის სამსახურები, რომელთაც აქვთ „სპეციალური“ მანდატი, ვიწრო კომპეტენცია, რომელიც, როგორც წესი, შემოიფარგლება შრომის უსაფრთხოების ზედამხედველობით.<sup>61</sup> ისეთ ქვეყნებში, სადაც შრომის ინსპექტორები მხოლოდ შრომის უსაფრთხოების საკითხებზე მუშაობენ, არსებობენ სხვა საჯარო დაწესებულებები ან ორგანიზაციები, რომლებიც ზედამხედველობას უწევენ დამსაქმებელთა მიერ მათი სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულებას დასაქმებულების წინაშე.<sup>62</sup> ინსპექცია და კონსულტაცია უნდა გამოიყენებოდეს ერთდროულად დამსაქმებლების წასახალისებლად, რათა მათ შეასრულონ კანონით გათვალისწინებული მიზნები და იქონიონ უფრო პოზიტიური დამოკიდებულება სამუშაო პირობების გაუმჯობესების მიმართ, საწარმოებმა ერთმანეთს გაუზიარონ ინფორმაცია და საუკეთესო პრაქტიკა, მოხდეს დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის დიალოგის სტიმულირება და დასაქმებულებმა უკეთ გაიაზრონ მათი უფლებები (ცნობიერების ამაღლება).<sup>63</sup>

ისტორიულად, არაყოვლისმომცველი მანდატი, რომელიც მოიცავს მხოლოდ შრომის უსაფრთხოების სფეროს (არ მოიცავს შრომის პირობების კონტროლს, როგორცაა სამუშაო დრო) და ვრცელდება მხოლოდ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე, მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს,<sup>64</sup> არ ითვლება შრომის ინსპექციის სრულფასოვან

59 Fragmented Labour Inspection – Labour Rights Left without Oversight, *supra* სქოლიო 22, გვ. 8.

60 შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენცია, *supra* სქოლიო 14, მუხლი 3. იგივე აქტივობები ასევე ხაზგასმულია ILO-ს შრომის ინსპექციის (სოფლის მეურნეობა) შესახებ კონვენციაში, *supra* სქოლიო 15, მუხლი 6.

61 Fragmented Labour Inspection – Labour Rights Left without Oversight, *supra* სქოლიო 22, გვ. 7.

62 A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries, *European Federation of Public Service Unions*, 2012, [https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPFU\\_Final\\_report\\_on\\_Labour\\_Inspection\\_Services.pdf](https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPFU_Final_report_on_Labour_Inspection_Services.pdf).

63 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra* სქოლიო 32, გვ. 17.

64 Abolition of Labour Inspection in Georgia: Consequences for Workers and the Economy, *supra* სქოლიო 11, გვ. 3.

სისტემად,<sup>65</sup> რაც მნიშვნელოვანი გამოწვევაა საქართველოში ძირითადი შრომითი სტანდარტების რეალიზაციის კუთხით.<sup>66</sup> შრომის უსაფრთხოების სფეროში საერთაშორისო სტანდარტების გამოყენების კუთხით ნების არარსებობაზე ასევე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ საქართველომ არ მოახდინა ILO-ს კონვენციებისა და ESC-ის იმ დებულებების რატიფიცირება, რომელიც შეეხება შრომის უსაფრთხოებას და გარკვეულ მნიშვნელოვან შრომით უფლებებს.<sup>67</sup>

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მდგომარეობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა 2019 წელს „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიღებით, 2020 წელს საქართველოს შრომის კოდექსში შესწორებების შეტანითა და 2021 წელს „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებით. „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლისა და მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად,<sup>68</sup> დაწესებულების პასუხისმგებლობები უკავშირდება შრომითი ნორმების შესრულებას, რომელთა განმარტებაც წარმოდგენილია, მათ შორის, „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში და საქართველოს შრომის კოდექსში. შრომის კოდექსის 75-ე მუხლი<sup>69</sup> შრომის ინსპექციის სამსახურს ასევე ანიჭებს უფლებამოსილებას, უზრუნველყოს შრომით უფლებებთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმების ეფექტიანი გამოყენება, მათ შორის: პირდაპირი და ირიბი დისკრიმინაციის, სექსუალური შევიწროების და გენდერული სენსიტიურობის მატარებელ სხვა საკითხებთან დაკავშირებული შემთხვევების, იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის შემთხვევების გამოვლენა, შრომითი დავების მედიაციის პროცესში მიღწეული შეთანხმებების შესრულების ზედამხედველობა და შრომითი კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ძირითადი საკითხების აღსრულება.<sup>70</sup> „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, შრომის ინსპექციის სამსახური ასევე წარმოადგენს საზედამხედველო ორგანოს, რაც აფართოებს ამ კანონის მოქმედების სფეროსა და გამოყენებას ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროში,<sup>71</sup> აღმოფხვრის ILO-ს მიერ დადგენილ საერთაშორისო სტანდარტებთან მანამდე არსებულ შეუსაბამობას, რომლის თანახმადაც შრომის ინსპექციის საქმიანობის სფერო უნდა მოიცავდეს შრომითი უფლებების სრულ სპექტრს.<sup>72</sup>

შრომითი უფლებების დაცვის, ღირსეული, უსაფრთხო და დისკრიმინაციისგან თავისუფალი სამუშაო გარემოს უზრუნველყოფის გაფართოებული მანდატის სათანადო განხორციელებისთვის მნიშვნელოვანია რამდენიმე ასპექტი: ა) სტანდარტების საყოველთაო გავრცელებადობა; ბ) საკმარისი სამართლებრივი რეგულაცია; გ) პროპორციული ყურადღება მანდატით მოცულ ყველა სფეროზე.

65 The EU Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance ('GSP+') assessment of Georgia covering the period 2016-2017, *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Commission*, 2018, გვ. 10-11, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc\\_156541.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156541.pdf).

66 Targeted Surveys on application of core labour standards: Georgia, *Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Publications Office*, 2020, გვ. 5, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/269110>.

67 კონვენცია ყოველკვირეული დასვენების (ინდუსტრია) შესახებ No. 14 (1921), შრომის უსაფრთხოების შესახებ კონვენცია No. 155 (1981), ღამის სამუშაოს შესახებ კონვენცია No. 171 (1990), კონვენცია მადარობში უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის შესახებ No. 176 (1995), კონვენცია სოფლის მეურნეობის სფეროში ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების შესახებ No. 184 (2001) და სხვა; არარატიფიცირებული კონვენციების სრული ჩამონათვალი იხ.: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210\\_COUNTRY\\_ID:102639](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102639); ESC-ის არმიღებული დებულებების მაგალითები – *supra* სქოლიო 17.

68 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30.

69 საქართველოს შრომის კოდექსი, *supra* სქოლიო 29.

70 შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *supra* სქოლიო 27, გვ. 6.

71 იქვე, გვ. 5.

72 An Assessment of the Labour Inspection Mechanism and a Study of Labour Rights Conditions in Georgia, *supra* სქოლიო 26, გვ. 127.

### 3.2. არაფორმალური შრომა და საყოველთაოობასთან დაკავშირებული სხვა გამოწვევები

დასაქმებასთან დაკავშირებული უფლებების ადეკვატური დაცვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს ის, რომ შრომის ინსპექციის მანდატი უნდა მოიცავდეს არა მხოლოდ ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროს,<sup>73</sup> არამედ ასევე შრომის ბაზრის ყველა მონაწილეს და მის მიღმა არ უნდა დარჩეს არაფორმალური ეკონომიკური სექტორი და თვითდასაქმებულები.<sup>74</sup> ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში არაფორმალური ეკონომიკის მაჩვენებელი ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია მსოფლიოში<sup>75</sup> და საფრთხე ექმნება დასაქმებულების უფლებებს, განსაკუთრებით, არასტანდარტულ, კრიზისულ სიტუაციებში.<sup>76</sup> იმისათვის, რომ შრომის ინსპექციის სისტემა იყოს ადეკვატური და სათანადო, მან უნდა მოიცვას ყველა სამუშაო ადგილი არაფორმალურ ეკონომიკაში, რათა დაიცვას მუშაკები და უზრუნველყოს კონსულტაცია აღსრულების ორგანოებისათვის, მათ შორის, არაფორმალურ ეკონომიკაში სამუშაო პირობებთან დაკავშირებით.<sup>77</sup> არაფორმალურ სექტორში არსებული ურთიერთობების შრომით ურთიერთობებად იდენტიფიცირების შესაძლებლობა კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული, ხოლო შრომის ინსპექციას შრომითი ურთიერთობის დადგენის მანდატი კანონმდებლობით უნდა მიენიჭოს,<sup>78</sup> „ფაქტებისათვის უპირატესობის მინიჭების პრინციპის“<sup>79</sup> გამოყენებით, რომელიც ხაზს უსვამს ურთიერთობის არსებით მხარეს, ნაცვლად ხელშეკრულების ფორმისა (სახელწოდებისა). დაინტერესებულ მხარეებთან გამართულ ინტერვიუებზე დაყრდნობით, გამოვლინდა, რომ ამ საკითხს არასაკმარისი ყურადღება ექცევა, ხოლო ფორმალურ მიდგომას დიდწილად განაპირობებს სამართლებრივი რეგულირების თავისებურება. შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენლებმა თავადაც აღნიშნეს არაფორმალური შრომის გამოვლენისთვის საჭირო ინდიკატორების არარსებობა.

ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს დაცვით მოსარგებლეთა ფართო ცნება, რომელიც მოქმედებს შრომის უსაფრთხოების სფეროში და რომელიც მოიცავს როგორც დასაქმებულებს, რომლებიც შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დამსაქმებლისათვის ასრულებენ გარკვეულ სამუშაოს, ისე „სხვა პირებს“, რომლებიც დამსაქმებლის ნებართვით ან სხვა ხელშეკრულების საფუძველზე ასრულებენ სამუშაოს ან ახორციელებენ საქმიანობას.<sup>80</sup> ამასთან, საქართველოს შრომის კოდექსი ითვალისწინებს უფრო ვიწრო ცნებას, რომელიც მოიცავს მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მომუშავე პირებს.<sup>81</sup> „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, არსებობს არა მხოლოდ „დასაქმებულის“ ცნება, ე.ი. პირი, რომელიც გარკვეულ სამუშაოს ასრულებს შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე ან საჯარო მოსამსახურე, არამედ ასევე „დაინტერესებული

73 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra* სქოლიო 32, გვ. 13.

74 An Assessment of the Labour Inspection Mechanism and a Study of Labour Rights Conditions in Georgia, *supra* სქოლიო 26, გვ. 110 და 127.

75 Giorgi Mzhavanadze, “Does Georgia Have One of the Largest Shadow Economies in the World?”, *Forbes Georgia*, 2018, <https://forbes.ge/does-georgia-have-one-of-the-largest-shadow-economies-in-the-world/>.

76 Giorgi Tchanturidze, Tamar Surmava, Impact of the Pandemic on the Labour Market and Employees Positions, report supported by the United States Agency for International Development and the East-West Management Institute, 2021, გვ. 22-23, <http://ewmi-prolog.org/images/files/8108GTUCReportENG.pdf>.

77 Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, *International Labour Organization*, No. 204, 2015, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R204](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204).

78 Informal and Non-standard Employment in Georgia: Challenges and Possibilities to Reform, *Social Justice Center*, 2021, გვ. 48, [https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/Shroma\\_170x240\\_ENG\\_WEB\\_1642772083.pdf](https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/Shroma_170x240_ENG_WEB_1642772083.pdf).

79 Regulating the Employment Relationship in Europe: A Guide to Recommendation No. 198, *International Labour Office, European Labour Law Network*, 2013, გვ. 33, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_dialogue/--dialogue/documents/publication/wcms\\_209280.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/--dialogue/documents/publication/wcms_209280.pdf).

80 საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, *supra* სქოლიო 28, მუხლი 3. აღსანიშნავია, რომ ფორმულირება „დასაქმებული ან სხვა პირი“ ასევე გამოიყენება სამუშაო ადგილის განმარტებაში, „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლში, რომელიც სამართლებრივი ჩარჩოს ფართო, უფრო ინკლუზიური ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა.

81 საქართველოს შრომის კოდექსი, *supra* სქოლიო 29, მუხლი 3(3).

პირის“ ცნება, რომელიც მოიცავს დასაქმებულებს, დასაქმებულთა გაერთიანებებს და სახალხო დამცველის აპარატს.<sup>82</sup> ასეთი სამართლებრივი რეგულაცია, განხილული „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის პირველ პუნქტთან ერთობლიობაში, რომლის თანახმადაც შრომის ინსპექციის სამსახური ახორციელებს ინსპექციას დაინტერესებული პირის საჩივრის საფუძველზე, და საქართველოს შრომის კოდექსის 77-ე მუხლის პირველ ნაწილთან ერთობლიობაში, რომელიც გამორიცხავს შრომის ინსპექციის სამსახურის უფლებას, დააწესოს სანქციები შრომის კოდექსის 47-ე-50-ე მუხლებით გათვალისწინებული უფლებების დარღვევის შემთხვევებში (ეს მუხლები არეგულირებს დასაქმების შეწყვეტას, მასობრივ დათხოვნას და საწარმოს გადაცემას), შესაძლოა, აღქმული იქნეს იმგვარად, რომ ინსპექციის ინიცირების უფლება ვრცელდება არა მხოლოდ დაინტერესებულ მხარეებზე, რომელთაც კანონი პირდაპირ არ ასახელებს, არამედ იმ დასაქმებულებზე, რომელთაც შრომითი ხელშეკრულება შეუწყდათ. ინტერვიუების დროს შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ „დასაქმებულის“ ცნების ინტერპრეტირება ხდება ფართოდ და ის მოიცავს პირებს, რომელთაც შრომითი ხელშეკრულების გაფორმება სურთ და მათ, ვისაც შრომითი ხელშეკრულება შეუწყდათ. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი დაინტერესებული მხარე თვლის, რომ არსებული რეგულაციის შემზღუდავი (ვიწრო) ინტერპრეტაცია ზღუდავს სამსახურის ინსტიტუციურ მანდატს.<sup>83</sup>

ინტერვიუების დროს დაფიქსირდა სისტემური მიდგომის ამსახველი პოზიტიური ნიშნები. კერძოდ, შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენლებმა ხაზი გაუსვეს, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია ინსტიტუციური უფლებამოსილებების გამიჯვნის თავიდან აცილება შრომის უსაფრთხოებისა და შრომითი უფლებების დაცვის სფეროებში; მაგალითად, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ან დამის სამუშაოს რეგულირების დაკავშირება შრომის უსაფრთხო პირობების უფლებასთან, ერთობლივი ინსპექტირების ჩატარების გზით, რაც შრომის ინსპექციის სამსახურის კომპეტენციის ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა არა მხოლოდ შესაბამისი სუბიექტების თვალსაზრისით, არამედ იმ ფიზიკური ადგილების თვალსაზრისით, საითკენაც შეიძლება, რომ ინიციატივები იყოს მიმართული.<sup>84</sup> ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია არასტანდარტული შრომითი ურთიერთობების შემთხვევაში.

მეორე მხრივ, სახალხო დამცველის აპარატმა წერილობით მოსაზრებებში ხაზი გაუსვა დისკრიმინაციის აკრძალვის სფეროში კომპეტენციის ფარგლების ვიწრო ინტერპრეტაციას, რომელსაც შრომის ინსპექციის სამსახური იყენებს ჰორიზონტალურ ურთიერთობებში (არაწესდამხედველის მიერ) შესაძლო დისკრიმინაციის შემთხვევების განხილვაზე უარის თქმისას (მაგ., სექსუალური შევიწროება) და ასეთი საქმეების გადამისამართებას ახდენს სახალხო დამცველის აპარატთან. დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ პირდაპირი სამართლებრივი ქმედებებით. დამსაქმებელი ასევე ვალდებულია, უზრუნველყოს სამუშაო გარემო, რომელიც სამართლებრივ მოთხოვნებთან შესაბამისობაშია. შესაძლო დისკრიმინაციის შემთხვევის განხილვაზე უარის თქმა ამ

82 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლი 3.

83 ასეთი შეზღუდვის პრაქტიკული მაგალითია, როდესაც შრომის ინსპექციის სამსახური უარს ამბობს შრომითი ურთიერთობის სამართლებრივ მოთხოვნებთან შესაბამისობის განხილვაზე, რასაც ცალკეული პირი ითხოვს, თუ ეს ურთიერთობა უკვე შეწყვეტილია. ამ მიდგომის მნიშვნელობა კიდევ უფრო მაღალია იმის გათვალისწინებით, რომ ხშირად დასაქმებულები თავს არიდებენ დამსაქმებელთა წინააღმდეგ საჩივრების წარდგენას, რადგან მათ ეშინიათ უარყოფითი შედეგების (შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა ან შრომის პირობების გაუარესება), რაც ნიშნავს იმას, რომ დასაქმების შეწყვეტის შემდგომ, შრომის ინსპექციის სამსახურისათვის მიმართვის გზით, უფრო მაღალია დარღვეული შრომითი უფლებების აღდგენის შესაძლებლობა.

84 „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის თანახმად, სამუშაო სივრცე არის ყველა სამუშაო ადგილისა და იმ ტერიტორიის ერთობლიობა, სადაც დასაქმებული და სხვა პირი იმყოფებიან/გადაადგილდებიან სამსახურებრივი დანიშნულებით და რომლებსაც პირდაპირ ან არაპირდაპირ დამსაქმებელი აკონტროლებს. მსგავს განმარტებას შეიცავს „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლი.

ვალდებულების კონტექსტში უარყოფით გავლენას იქონიებს დასაქმებულთა უფლებების დაცვის ეფექტურობაზე.

იმ მიზეზების შეფასებისას, რის გამოც არჩეულ იქნა იმ სუბიექტების ვიწრო განმარტება, რომელთაც უფლება აქვთ, მოითხოვონ ინსპექტირების დაწყება შრომითი უფლებების ზედამხედველობის სფეროში და გამოირიცხა შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის, მასობრივი დათხოვნის და საწარმოს გადაცემის კანონიერების შეფასება შრომის ინსპექციის სამსახურის მანდატიდან, დაინტერესებულმა მხარეებმა მიუთითეს შემდეგზე: დატვირთულობის შეზღუდვის საჭიროება და უაღრესად კომპლექსური შეფასების ფუნქციების (რომელთა განხორციელებაც მხოლოდ მაღალი კვალიფიკაციის მქონე სპეციალისტებს შეუძლიათ) და კომპეტენციების სასამართლოსათვის დატოვება. ასეთი მსჯელობა მეტყველებს იმაზე, რომ მარეგულირებელი გარემოს განვითარების მომდევნო ეტაპი დამოკიდებულია სრულფასოვანი ინსტიტუციური მანდატის მიღწევაზე.

სამართლებრივი რეგულირების სხვა ასპექტებს შორის დაინტერესებულმა მხარეებმა ხაზი გაუსვეს მოძველებულ ტექნიკურ რეგულაციებს შრომის უსაფრთხოების სფეროში, რაც ართულებს კანონის ინტერპრეტაციას და გამოყენებას ისეთ სიტუაციებში, რომელიც უკავშირდება ეკონომიკური აქტივობის ინდივიდუალური ფორმების თავისებურებებს. ზეპირი შრომითი ხელშეკრულებების გაფორმების შესაძლებლობა, მიუხედავად იმისა, რომ ასეთ შემთხვევაში შრომითი ურთიერთობის ხანგრძლივობა არის ლიმიტირებული, შესაძლოა,<sup>85</sup> აღქმული იქნეს როგორც არალეგალურ დასაქმებასთან ბრძოლაში შრომის ინსპექციის სამსახურის შესაძლებლობების შემაფერხებელი ფაქტორი. შრომითი უფლებების შესახებ მკაფიოდ განსაზღვრული მატერიალური სტანდარტების არარსებობა (მაგალითად, მინიმალური ხელფასი, ნორმირებული სამუშაო დრო, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების მინიმალური განაკვეთი, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ჯამური მაქსიმალური ზღვარი და ა.შ.) ასევე უარყოფით გავლენას ახდენს დასაქმებულთა დაცვაზე და შრომის ინსპექციის სამსახურის ინსტიტუციურ უფლებამოსილებებზე (რეალურზე და აღქმულზე).

აქვე აღსანიშნავია შრომის ინსპექციის სამსახურის მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რომელიც გულისხმობს წინადადებების წარდგენას შრომითი კანონმდებლობის გასაუმჯობესებლად<sup>86</sup> და არსებული დებულებებიდან ან საკანონმდებლო ხარვეზებიდან მომდინარე დარღვევების ან უფლებების შეზღუდვის შესახებ კომპეტენტური უწყებებისთვის შეტყობინებას.<sup>87</sup> მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული სამსახურის ინსტიტუციურ მიზანს წარმოადგენს,<sup>88</sup> ხოლო სამსახურის წარმომადგენლებმა წარმოადგინეს დაწესებულების მიერ მომზადებული ინიციატივების მაგალითები არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს გასაუმჯობესებლად, უაღრესად მნიშვნელოვანია სხვა ფუნქციების განხორციელებისას ხარვეზებზე ან შეზღუდვებზე რეაგირების სისტემური მიდგომის არსებობა.

### 3.3. ფოკუსირება საქმიანობის ყველა სფეროზე

როგორც ზემოთ ითქვა, ინსტიტუციური მანდატის სფეროების გაფართოებასთან ერთად მნიშვნელოვანია, რომ სამსახურმა პროპორციული და საკმარისი ყურადღება დაუთმოს მანდატით მოცულ ყველა საკითხს. თანამშრომელთა (მათ შორის, ინსპექტორთა) საკმარისი რაოდენობის საკითხები და სხვა ორგანიზაციული საკითხები განხილულია ანგარიშის სხვა თავში, ხოლო წინამდებარე ქვეთავში უნდა აღინიშნოს მანდატთან დაკავშირებული რამდენიმე პრობლემური ასპექტი.

85 საქართველოს შრომის კოდექსი, *supra* სქოლიო 29, მუხლი 12(1-3).

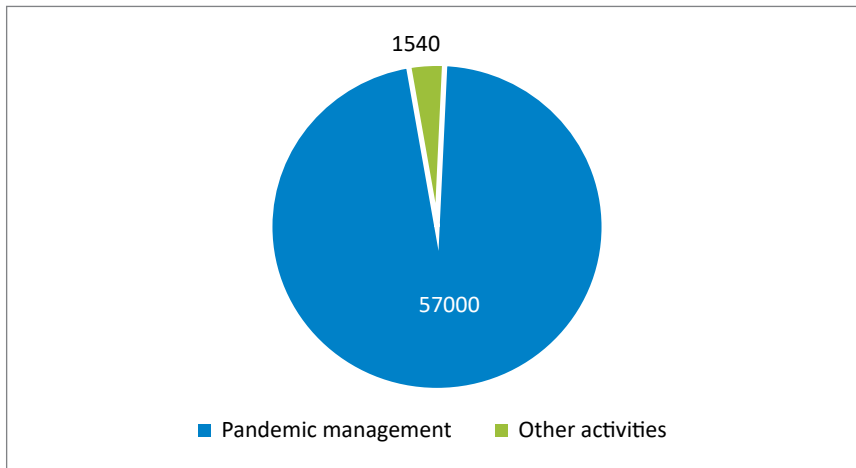
86 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლი 5(2).

87 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra* სქოლიო 32, გვ. 18.

88 შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *supra* სქოლიო 27, გვ. 63.

გარდა გაფართოებული მანდატისა, შრომის ინსპექციის სამსახურს აგრეთვე მიენიჭა დროებითი ფართომასშტაბიანი ფუნქცია, რომელიც უკავშირდებოდა Covid-19-ის პანდემიის მართვას, რამაც უარყოფითი გავლენა იქონია დაწესებულების ძირითადი ფუნქციების განხორციელებაზე. ინტერვიუების დროს შრომის ინსპექციის სამსახურისა და დაინტერესებული მხარეების წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ ეს ფუნქცია მოითხოვდა დიდ დროს და 2020-2021 წლებში დაწესებულების მიერ განხორციელებული ქმედებების აბსოლუტურ უმრავლესობას შეადგენდა, რაც აბრკოლებდა გაფართოებული მანდატის სრულმასშტაბიან განხორციელებას და ასეთი გაფართოების მნიშვნელობის დეტალურად შეფასების შესაძლებლობას.<sup>89</sup>

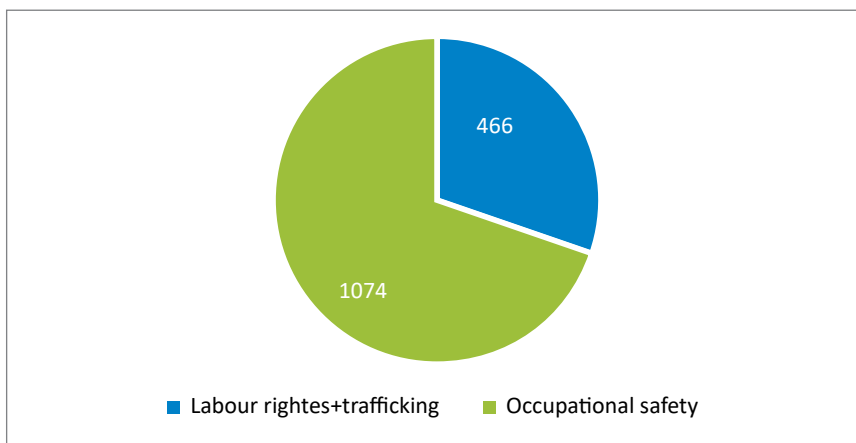
### აქტივობების რაოდენობა 2021 წელს



პანდემიის მართვა      სხვა აქტივობები

სტატისტიკური მონაცემების მონიტორინგის კუთხით აღსანიშნავია, რომ თუ შრომითი უფლებების სფეროსთან დაკავშირებული აქტივობების რაოდენობას შევადარებთ შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული აქტივობების რაოდენობას 2021 წელს, დავინახავთ, რომ ინსტიტუციური მანდატის ეს ახალი მიმართულება განსაკუთრებული ყურადღების სფეროს არ წარმოადგენს.<sup>90</sup>

### აქტივობების რაოდენობა 2021 წელს



შრომითი უფლებები + ტრეფიკინგი      შრომის უსაფრთხოება

89 შრომის ინსპექციის სამსახურის ბოლო ყოველწლიური ანგარიშის თანახმად, 2021 წელს პანდემიის მართვასთან დაკავშირებით განხორციელდა 57 000 აქტივობა, ხოლო იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის შედამხედველობასთან დაკავშირებით – 139, შრომით უფლებებთან დაკავშირებით – 327, შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით – 1074, სულ 1 540; 2021 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 34, გვ. 10.

90 მონაცემები აღებულია 2021 წლის ანგარიშიდან, *იქვე*, გვ. 10.

2022 წლის პირველი კვარტლის მონაცემების თანახმად, რომელიც შრომის ინსპექციის სამსახურმა წინამდებარე შეფასების პროცესში წარმოადგინა, აშკარაა პოზიტიური ცვლილებები შრომით უფლებებთან დაკავშირებული აქტივობების როგორც საერთო რაოდენობის, ისე ხვედრითი წილის კუთხით.<sup>91</sup> მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ 2021 წელს, შრომითი უფლებების სფეროში ჩატარებული 327 აქტივობიდან მხოლოდ 36 ინსპექცია დაიწყო საჩივრების საფუძველზე, რაც, სანქციების გამოყენების უფლებამოსილების გათვალისწინებით, სახალხო დამცველის აპარატის თანახმად, უკავშირდებოდა დასაქმებულთა დაბალ ინფორმირებულობას სამსახურის უფლებამოსილებების შესახებ,<sup>92</sup> რაც ხაზს უსვამს, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია შრომის ინსპექციის სამსახურის კიდევ ერთი ფუნქცია<sup>93</sup> – საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდება და კამპანიებისა და სხვა ეფექტური ქმედებების საშუალებით საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება. ამ დასკვნის საპასუხოდ, სამსახურის წარმომადგენლებმა ინტერვიუების დროს ხაზი გაუსვეს საზოგადოებრივი ცნობიერების ასამაღლებელი ზომების მნიშვნელობას და აღნიშნეს, რომ ისინი ჯერ კიდევ პირველ ნაბიჯებს დგამენ კომუნიკაციის გასაუმჯობესებლად და საინფორმაციო არხების გასაფართოებლად.

კანონმდებლის გადაწყვეტილებით, შრომის ინსპექციის სამსახურის გაფართოებული ფუნქციების ჩამონათვალი იწყება კონსულტაციის და ინფორმაციის მიწოდებით, რომელსაც შემდეგ მოსდევს საჩივრების განხილვა და ინსპექტირება. აღნიშნულს აკრიტიკებენ იმის გამო, რომ შრომითი უფლებების მასობრივი დარღვევის პირობებში და სამუშაო ადგილას ჯანმრთელობის დაზიანების და გარდაცვალების შემთხვევათა შემამფოთებელი სტატისტიკის გათვალისწინებით, უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ ყურადღება გამახვილდეს აქტიურ ინსპექტირებაზე.<sup>94</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ, ერთი მხრივ, როგორც ზემოთ ითქვა, აღსრულების ინსტრუმენტები და პრევენციის ზომები ერთმანეთს არ ეწინააღმდეგება,<sup>95</sup> ხოლო, მეორე მხრივ, არსებული სიტუაცია არ მიუთითებს საგანმანათლებლო ფუნქციებზე კონცენტრირებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ 2021 წლის ანგარიშში შრომის ინსპექციის სამსახურმა წარმოადგინა მონაცემები სხვადასხვა თემაზე ტრენინგების აქტიურ ორგანიზებასთან<sup>96</sup> და 2022 წლის მაისში ქოლცენტრის შექმნასთან დაკავშირებით, დაწესებულებას კვლავ არ აქვს ვებგვერდი, სადაც გამოქვეყნდება ინფორმაცია სამართლებრივი ჩარჩოს და დაწესებულების ფუნქციების შესახებ, ისევე როგორც ყოველწლიური ანგარიშები. ვებგვერდი აგრეთვე შეუცვლელი ინსტრუმენტია კონსულტაციის გაწევის თვალსაზრისით, კერძოდ, ის თემები, რომლებიც მეორდება ინდივიდუალურ კონსულტაციებში, შესაძლოა, ვებგვერდზე განთავსდეს „ხშირად დასმული კითხვების“ სახით და ხელმისაწვდომი გახდეს ფართო აუდიტორიისთვის,<sup>97</sup> ხოლო ელექტრონული კითხვარი, რომელიც გამოიყენება ზოგადი ინფორმაციის შესაგროვებლად, მათ შორის, უკუკავშირის ინსტრუმენტები,<sup>98</sup> შესაძლოა, ვებგვერდზე აიტვირთოს. დამატებით, ვებგვერდზე შესაძლებელია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმების გამოქვეყნება, რომლებსაც შრომის ინსპექციის სამსახური პირადად ან ფოსტის საშუალებით ვერ აბარებს ადრესატს, რაც გათვალისწინებულია როგორც „შრომის

91 წარმოდგენილი ინფორმაციით, 3 თვეში ჩატარდა 499 ინსპექტირება შრომის უსაფრთხოების სფეროში და 239 ინსპექტირება შრომითი უფლებების სფეროში. თუ ამავ ეტაპით გაგრძელდება, 2021 წლის მონაცემები შეიძლება გაორმაგდეს. უნდა აღინიშნოს, რომ შრომითი უფლებების სფეროში ზრდა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

92 სახალხო დამცველის 2021 წლის საპარლამენტო ანგარიში, *საქართველოს სახალხო დამცველი*, 2021, გვ. 210, <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2022040413242699860.pdf>.

93 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra სქოლიო* 30, მუხლი 5(2).

94 Labour Inspection Service Assessment 2021, *supra სქოლიო* 45, გვ. 18-19.

95 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra სქოლიო* 32, გვ. 14.

96 2021 წლის ანგარიში, *supra სქოლიო* 34, გვ. 61.

97 ხშირად დასმული კითხვების მაგალითი (ესტონეთი): <https://www.ti.ee/en/faq-working-environment-self-service-labour-inspectorate>.

98 დასახელებული ინსტრუმენტების (კითხვარები და გამოკითხვები) მაგალითი (ლიეტუვა): [https://www.vdi.lt/Forms/Tema.aspx?Tema\\_ID=60&lang=en](https://www.vdi.lt/Forms/Tema.aspx?Tema_ID=60&lang=en).

ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონში, ისე „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ ორგანულ კანონში.<sup>99</sup>

მსგავსად აღნიშნულია საქმისწარმოების ელექტრონული სისტემა, რომლის დანერგვაც რამდენიმე წელია, პრიორიტეტულ საკითხს წარმოადგენს,<sup>100</sup> არა მხოლოდ ხელს შეუწყობს პროცედურების ოპტიმიზაციას, სისტემატიზაციას და დაწესებულების საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის შეჯამებას, მისი ფუნქციებიდან გამომდინარე, არამედ ასევე გაზრდის დაწესებულების ღიაობას და გამჭვირვალობას. აღნიშნული სისტემა ჯერ კიდევ არ დანერგილა. შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენლებმა ინტერვიუს დროს აღნიშნეს, რომ ეს ინსტრუმენტები უახლოეს მომავალში დაინერგება, თუმცა მათ კონკრეტული თარიღი ვერ დაასახელეს. ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ მოწოდებული ინფორმაციით, ამ ინსტრუმენტების დანერგვას აფერხებს რესურსების (ადამიანური და ფინანსური) ნაკლებობა, თუმცა იმ კითხვაზე პასუხად, რომელიც შეეხებოდა შრომის ინსპექციის სამსახურის დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბების შემდეგ განხორციელებულ ცვლილებებს, სამსახურის წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ მათ აქვთ საკმარისი დაფინანსება და ადამიანური რესურსები. მეორე მხრივ, აღნიშნული ინსტრუმენტების შემუშავება ხდება დონორების მხარდაჭერით. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მათი ინსტიტუციონალიზაციისა და უწყვეტობის უზრუნველყოფა.

### 3.4. სანქციების დაწესების მნიშვნელობა

შრომის ინსპექციის უპირველეს მისიას წარმოადგენს დამსაქმებლების მიერ კანონის დაცვის უზრუნველყოფა რისკების ეფექტურად მართვისა და პრევენციის გზით. თუმცა, სანქციების აღსრულების მნიშვნელოვან შემადგენელ ნაწილად რჩება.<sup>101</sup> როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონის დაცვის კულტურას ხელს შეუწყობს შედეგების გარდაუვალობა (შემაკავებელი ეფექტი) და არა სუვერენული უფლებამოსილების გამოყენება. სწორედ ამიტომ სამართლებრივი ჩარჩო, რომლის თანახმადაც ინსტიტუციური უფლებამოსილება შემოიფარგლებოდა ნებაყოფლობითი ინსპექციებით და რეკომენდაციების გაცემით, ხოლო სამუშაო ადგილზე უპირობო წვდომისა და სასამართლოს ნებართვის გარეშე დაუგეგმავი ინსპექციის ჩატარების შესაძლებლობა არ არსებობდა, მწვავედ იქნა გაკრიტიკებული,<sup>102</sup> ხოლო ცვლილებები, რომელმაც ეს ხარვეზები აღმოფხვრა,<sup>103</sup> უზრუნველყო რა შრომის ინსპექციის სათანადო კომპეტენციებით აღჭურვის შესახებ საერთაშორისო პრინციპის განხორციელება,<sup>104</sup> დადებითად იქნა შეფასებული.<sup>105</sup>

ინტერვიუების დროს დაინტერესებული მხარეების წარმომადგენლებმა ასევე პოზიტიურად შეაფასეს შრომის ინსპექციის სამსახურის უფლებამოსილებების გაფართოება სანქციების დაწესების კუთხით, რაც უზრუნველყოფს ILO-ს სტანდარტის განხორციელებას (შრომის ინსპექციის შესახებ No. 81 კონვენციის მე-18 მუხლი). კერძოდ, აღნიშნული სტანდარტის

99 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლი 20(9); საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, *supra* სქოლიო 28, მუხლი 18(8); ამჟამად ეს ანგარიშები გამოქვეყნებულია სამინისტროს ორივე ვებგვერდზე. ვებგვერდს არ აქვს ცალკე სექცია ან საძიებო ინსტრუმენტი ანგარიშის მოსაძებნად; მაგალითებისთვის იხ. <https://www.moh.gov.ge/ka/announcements/>, <https://www.moh.gov.ge/ka/announcements/743/>.

100 შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *supra* სქოლიო 27, გვ. 63.

101 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra* სქოლიო 32, გვ. 15.

102 Abolition of Labour Inspection in Georgia: Consequences for Workers and the Economy, *supra* სქოლიო 11, გვ. 3; An Assessment of the Labour Inspection Mechanism and a Study of Labour Rights Conditions in Georgia, *supra* სქოლიო 26, გვ. 126-127, 155; Labour Inspection Service Assessment 2021, *supra* სქოლიო 45, გვ. 15-16.

103 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლი 16(2).

104 შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენცია, *supra* სქოლიო 14, მუხლი 12.

105 შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *supra* სქოლიო 27, გვ. 5; Fragmented Labour Inspection – Labour Rights Left without Oversight, *supra* სქოლიო 22, გვ. 4.



თანახმად, ეროვნული კანონები ან რეგულაციები უნდა ითვალისწინებდეს ადეკვატურ სანქციებს შრომის ინსპექტორების მიერ აღსრულებადი სამართლებრივი დებულებების დარღვევის და შრომის ინსპექტორების მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელების ხელის შეშლის შემთხვევებში და ეფექტურად უნდა ხდებოდეს მათი აღსრულება. შრომის ინსპექციის ჩარჩოებში, რომლებიც სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედებს, სანქციის ყველაზე გავრცელებული ფორმებია გაფრთხილება, ფულადი სანქცია, საქმიანობის შეწყვეტა ან შეჩერება, ლიცენზიის გაუქმება, სამოქალაქო და სისხლის სამართლის სანქციები.<sup>106</sup> გაფრთხილებები, ფულადი სანქციები და საქმიანობის შეჩერება ადმინისტრაციული სანქციებია, რომელსაც აკისრებს შრომის ინსპექციის სამსახური, შრომის კოდექსის 76-ე-მე-80 მუხლებისა და „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-18-23-ე მუხლების თანახმად.<sup>107</sup> ინტერვიუების დროს დასაქმებულთა ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა გააკრიტიკეს არსებული პრაქტიკა, სადაც შრომითი უფლებების დარღვევის შემთხვევებში გამოყენებული სანქციების აბსოლუტურ უმრავლესობას წარმოადგენს გაფრთხილება.<sup>108</sup> მათ ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ გაფრთხილებას არ აქვს საკმარისი შემაკავებელი ძალა და დასაქმებულებს არ უბიძგებს ისეთი ზომების განხორციელებისკენ, რომლებიც უზრუნველყოფს დასაქმებულთა უფლებების დაცვას.

მიუხედავად იმისა, რომ, შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენელთა თქმით, სანქციების შერჩევას პრიორიტეტი ენიჭება დამსაქმებლის დარწმუნებას, დაიცვას კანონი, უაღრესად მნიშვნელოვანია როგორც სანქციას დაქვემდებარებული დამსაქმებლების, ისე შრომის ბაზარზე არსებული აქტორების პოზიცია სანქციების დაწესების პოლიტიკასთან დაკავშირებით და აღქმების საოპერაციო ეფექტიანობასთან დაკავშირებით. დაინტერესებულ მხარეთა უმრავლესობა თვლის, რომ შრომის უსაფრთხოების სფეროში უფრო მკაცრი სანქციები, ინსპექტირების დაწყების მაღალ ალბათობასთან ერთად, დამსაქმებლებს აიძულებს, უფრო მეტი ძალისხმევა ჩადონ პრევენციულ ზომებში, ხოლო შრომითი კანონმდებლობის სფეროში დამსაქმებლები, როგორც წესი, ხარვეზების აღმოფხვრას არ უზრუნველყოფენ ინსპექტირების განხორციელებამდე, რადგან მათ იციან, რომ პირველ შემთხვევაში ისინი მიიღებენ მხოლოდ გაფრთხილებას. შესაბამისად, სანქციების დაწესების ეფექტური პოლიტიკის არსებობა უაღრესად მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ არსებობდეს შრომითი უფლებების პატივისცემის კულტურა. სახალხო დამცველის აპარატმა წერილობით მოსაზრებებში პრაქტიკული მაგალითის სახით მიუთითა ფაქტზე, რომ დამსაქმებლები ნაკლებად აქცევენ ყურადღებას სათანადო პრევენციული ზომების დანერგვას.

### 3.5. სამუშაო პროცესთან დაკავშირებული უბედური შემთხვევები და პროფესიული დაავადებები

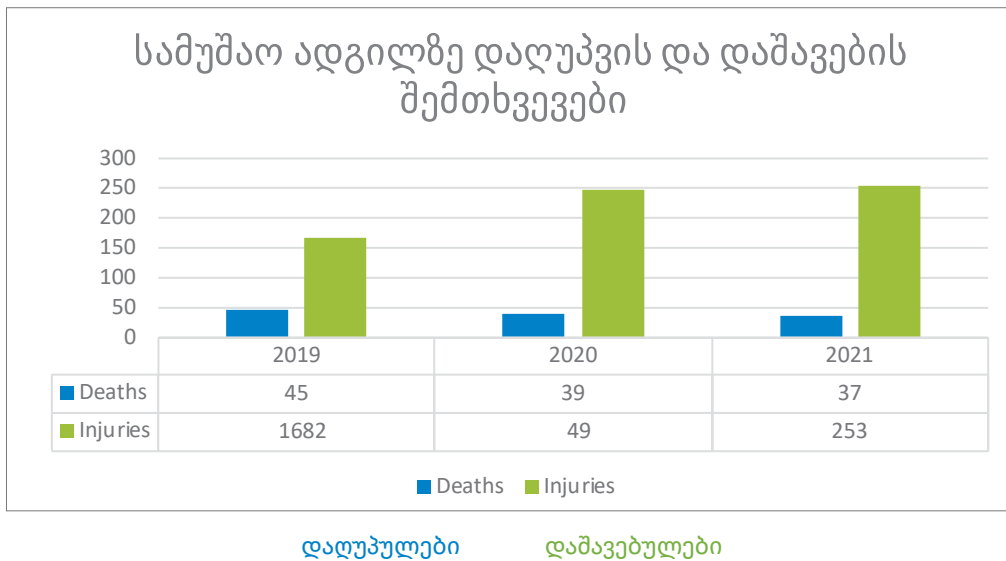
რაც შეეხება საქმიანობის კონკრეტულ სფეროებს, მართალია, აღინიშნა, რომ შრომის უსაფრთხოებას ყველაზე მეტი ყურადღება ექცევა, სტატისტიკური მონაცემები რაიმე მნიშვნელოვან წინსვლაზე არ მიუთითებს: სამუშაო ადგილზე დაღუპულთა რაოდენობა 2019-2020 წლებში 45-დან 39-მდე შემცირდა, ხოლო 2021 წელს ასეთი შემთხვევების

106 An Assessment of the Labour Inspection Mechanism and a Study of Labour Rights Conditions in Georgia, *supra* სქოლიო 26, გვ. 111, 157.

107 შრომის ინსპექციის სამსახურს საქმიანობის შეჩერება შეუძლია შრომის უსაფრთხოებასთან, ბავშვთა შრომასა და იძულებით შრომასთან დაკავშირებით წარმოებული ინსპექტირების პროცესში (საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, მუხლი 20(3, 12). შრომითი უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებით შრომის ინსპექციის სამსახურს მხოლოდ გაფრთხილების ან ფულადი ჯარიმის გამოყენება შეუძლია.

108 სახალხო დამცველის აპარატის თანახმად, 2021 წელს გამოყენებული 195 სანქციიდან 192 იყო გაფრთხილება; სახალხო დამცველის 2021 წლის საპარლამენტო ანგარიში, *supra* სქოლიო 92, გვ. 212.

რაოდენობა 37 იყო; მეორე მხრივ, სამუშაო ადგილზე 2019 წელს დაშავდა 168 დასაქმებული, 2020 წელს – 249 დასაქმებული, ხოლო 2021 წელს – 253.<sup>109</sup>



შრომის ინსპექციის მიერ შეფასების ფარგლებში წარმოდგენილ სტატისტიკურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით გამოვლინდა გარკვეული ტენდენციები 2020 წლის 1-ელ კვარტალში.<sup>110</sup> ინტერვიუების დროს ცალკეულმა დაინტერესებულმა მხარეებმა ხაზი გაუსვეს, რომ „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ ორგანული კანონის მე-15 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, დამსაქმებელი არ არის ვალდებული, მსუბუქი უბედური შემთხვევების შესახებ შეატყობინოს შრომის ინსპექციის სამსახურს. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი რეგულაცია არ არის უჩვეულო,<sup>111</sup> ის სტატისტიკურ მონაცემებს არასრულს ხდის, ხოლო გარკვეული უბედური შემთხვევების აღურიცხაობა არ უწყობს ხელს მაქსიმალურად უსაფრთხო სამუშაო პირობების შექმნას.

დაშავებულთა რაოდენობის გაზრდა შესაძლოა, უკავშირდებოდეს შრომის ინსპექციის სამსახურის აქტიურ ჩართულობას, რის შედეგადაც უფრო მეტი სავარაუდო შემთხვევა გამოვლინდა. ამავდროულად, შრომის უსაფრთხოება კვლავ მნიშვნელოვან პრობლემად მიიჩნევა.<sup>112</sup> ამასთან დაკავშირებით, ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ ინსპექტირების შედეგად გამოვლინდა არაერთი შეუსაბამობა, დამსაქმებლები მეტწილად არ ცდილობენ სამუშაო ადგილებსა და სივრცეში არსებული საფრთხეების გამოვლენას ან რისკების შეფასებასა და მართვას; ასევე, არ ატარებენ ტრენინგებსა და ინსტრუქტაჟს.<sup>113</sup> ამავდროულად, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ არ არის საკმარისი შრომის უსაფრთხოებისკენ მიმართული ზომების წინასწარ განსაზღვრა და განხორციელება, არამედ უაღრესად მნიშვნელოვანია ასეთი ზომების ეფექტიანობის და ეფექტურობის შეფასება და მნიშვნელოვანი გაუმჯობესების დამაბრკოლებელი ცვლილებების გამოვლენა. პრევენციის კულტურის ჩამოსაყალიბებლად საჭირო დროის ნაკლებობა ინტერვიუების დროს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიზეზად დასახელდა. მეორე მხრივ, დაინტერესებულმა მხარეებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ შრომის უსაფრთხოების სფეროში პრევენციული ღონისძიებების უმრავლესობა ორიენტირებულია

109 2019 წლის საქმიანობის ანგარიში, შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი, 2019, გვ. 21, [https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID\\_Geo\\_a4\\_1.pdf](https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID_Geo_a4_1.pdf); შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *supra* სქოლიო 27, გვ. 22; 2021 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 34, გვ. 24.

110 წარმოდგენილი მონაცემების თანახმად, 2022 წლის იანვარ-მარტში დაიღუპა 9 და დაშავდა 67 დასაქმებული.

111 მსგავსი პროცედურული მოთხოვნები მძიმე ან ფატალური უბედური შემთხვევების შრომის ინსპექციის სამსახურისათვის შეტყობინებასთან დაკავშირებით ასევე მოქმედებს სხვა ქვეყნებში, მაგალითად, ლიეტუვაში; ლიეტუვას რესპუბლიკის კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, მუხლი 43(2), No. IX-1672, 2015, <https://e-sei-mas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/3c128c0120eb11e58a4198cd62929b7a?fwid=fhhu5mpna>), ესტონეთის მაგალითი იხ.: <https://www.ti.ee/en/work-environment-and-work-relations/work-accidents>).

112 Labour Inspection Service Assessment 2021, *supra* სქოლიო 45, გვ. 54.

113 Report on the Needs Assessment in Respect of Social Rights in Georgia, *supra* სქოლიო 3, გვ. 35.

დამსაქმებელზე, მათ ინფორმირებაზე და შრომის უსაფრთხოების შიდა წესების შეფასებაზე, ხოლო სამუშაო კულტურის ნაკლებობისა და საკუთარი და სხვების უსაფრთხოების მიმართ დასაქმებულთა დაუდევრობის პრობლემების სათანადოდ გააზრება არ ხდება. მეტი ყურადღება უნდა დაეთმოს ცნობიერების ამაღლების ინიციატივებს ინსტიტუციური მანდატის ამ სფეროში. ეს დასკვნა ასევე რელევანტურია სახალხო დამცველის აპარატის ზემოაღნიშნულ მოსაზრებებთან დაკავშირებით, რომლის თანახმადაც დამსაქმებლები არ უთმობენ საკმარის ყურადღებას სათანადო პრევენციული ზომების დანერგვას, რაც ადასტურებს ცნობიერების ასამაღლებელი კამპანიების მნიშვნელობას, განსაკუთრებით, მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებში და სოფლად ან/და მონოინდუსტრიულ ტერიტორიებზე.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად არსებული მექანიზმისა, რომლის თანახმადაც უბედური შემთხვევის და პროფესიული დაავადების მოკვლევას ახდენს დამსაქმებლის მიერ შექმნილი კომისია/ჯგუფი („სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევების აღრიცხვის, მოკვლევისა და ანგარიშგების წესი“, მუხლი 6,<sup>114</sup> და ამავე წესის დანართი, მუხლი 6<sup>115</sup>), ხოლო შრომის ინსპექციის სამსახურის მანდატი მოიცავს ინსპექტირებას, რათა მოხდეს უბედური შემთხვევის გამომწვევი მიზეზების იდენტიფიცირება და პროფესიული დაავადების ფაქტების გამოვლენა, და სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევების მოკვლევის მოვალეობას,<sup>116</sup> არსებული სამართლებრივი რეგულირების პირობებში არ არსებობს მკაფიო პასუხი კითხვაზე, თუ რა სტატუსი აქვს თითოეული აღნიშნული სუბიექტის მიერ წარმოებულ მოკვლევას; რა ხდება მაშინ, თუ შედეგებში (უბედური შემთხვევის გამომწვევი მიზეზების შესახებ დასკვნებში) აღინიშნება გარკვეული შეუსაბამობები; ვინ არიან პასუხისმგებელი პირები და რა ზომები უნდა იქნეს მიღებული, რათა ასეთი უბედური შემთხვევები მომავალში აღარ განმეორდეს.<sup>117</sup> ინტერვიუების დროს დაინტერესებული მხარეების წარმომადგენლებმა ასევე ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ, სამუშაო სივრცეში მომხდარ უბედურ შემთხვევებზე ფოკუსირებით, არასაკმარისი ყურადღება ექცევა სამუშაო პირობების შეფასებას, რათა მოხდეს პროფესიული დაავადებებისა და მათი გამომწვევი მიზეზების იდენტიფიცირება. შესაბამისად, უადრესად მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ინსპექტორების ეფექტური ინსტრუმენტებით უზრუნველყოფა, არამედ ასევე საჭირო უნარებისა და ცოდნის შექმნა, რათა მოხდეს შესაბამისი რისკების იდენტიფიცირება და მათზე რეაგირება.

ინტერვიუების დროს აღინიშნა, რომ საკანონმდებლო ზომა – დამსაქმებლის მოვალეობა, დანიშნოს შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტი<sup>118</sup> – წინგადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენს უსაფრთხო სამუშაო პირობების უზრუნველყოფის კუთხით. ამავედროულად, ხაზგასმით ითქვა, რომ აღნიშნული ზომა სრულფასოვნად არ არის განხორციელებული იმ ხარვეზების გამო, რაც აღინიშნება შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ ადმინისტრირებულ აკრედიტაციის სისტემაში.<sup>119</sup> კერძოდ, მას შემდეგ, რაც პროგრამა გააკრიტიკეს იმის

114 „სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების აღრიცხვის წესის და ფორმის, მოკვლევის პროცედურებისა და ანგარიშგების წესის დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი, ბრძანება №01-11/6, 2018, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4307493?publication=3>.

115 იქვე.

116 „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, *supra სქოლიო* 51, მუხლი 6(4), <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4796359?publication=2>; „სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების აღრიცხვის წესის და ფორმის, მოკვლევის პროცედურებისა და ანგარიშგების წესის დამტკიცების თაობაზე“, *supra სქოლიო* 114, მუხლები 7, 10.

117 ასეთი გამიჯვნის მაგალითია ლიეტუვაში მოქმედი მოდელი, რომლის თანახმადაც დამსაქმებლის კომისია იძიებს მხოლოდ მსუბუქ უბედურ შემთხვევებს, ხოლო შრომის ინსპექცია იძიებს მძიმე შემთხვევებს, ისევე როგორც მსუბუქ შემთხვევებს, როდესაც არ არსებობს დამსაქმებლის დონეზე გამოძიების პირობები ან როდესაც მხარე არ ეთანხმება დამსაქმებლის კომისიის მიერ ჩატარებული მოკვლევის შედეგებს; ლიეტუვას კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, *supra სქოლიო* 111, მუხლი 44(3).

118 საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, *supra სქოლიო* 28, მუხლი 7(1).

119 იქვე, მუხლი 7(6).

გამო, რომ მან ვერ შეძლო ხარისხის უზრუნველყოფა,<sup>120</sup> პროგრამა შეწყდა და მხოლოდ 2021 წლის მეორე ნახევარში განახლდა. სამართლებრივ რეგულირებაში ცვლილებების შეტანის შემდეგ გაიზარდა სასწავლო საათების რაოდენობა, სასწავლო დაწესებულება და საგამოცდო ცენტრი ცალ-ცალკე ჩამოყალიბდა, საკვალიფიკაციო გამოცდის კოორდინაცია და სასერტიფიკაციო გამოცდის ჩაბარება გადაეცა შრომის ინსპექციის სამსახურს, შემუშავდა ელექტრონული პროგრამა, რომლის საშუალებითაც ხდება გამოცდის ჩაბარება,<sup>121</sup> შეირჩა სასწავლო და საგამოცდო ცენტრები. ინტერვიუებზე შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ არ არსებობს კრიტერიუმები, რათა განისაზღვროს იმ სპეციალისტების წლიური რაოდენობა, რომელთა აკრედიტაციაც უნდა მოხდეს. მათ ასევე ვერ დაასახელეს დრო, თუ როდის შეიქმნება პირობები იმისათვის, რომ სრულად შესრულდეს მოთხოვნა ყველა დამსაქმებლის მიერ აკრედიტებული სპეციალისტის ყოლასთან დაკავშირებით.

### 3.6. შრომითი უფლებების ზედამხედველობა

რაც შეეხება ზედამხედველობის ფუნქციას შრომითი უფლებების სფეროში, რომელიც შრომის ინსპექციის სამსახურს 2020 წლიდან ენიჭება, მიუხედავად იმისა, რომ შრომითი ურთიერთობის მხარეებს შეუძლიათ საკუთარი უფლებები დაიცვან სასამართლოსადმი მიმართვის გზით, შრომის ინსპექციის სამსახურს მნიშვნელოვანი როლი აქვს იმის გათვალისწინებით, რომ დასაქმებულებს ხშირად არ სურთ (რადგან ეშინიათ დამსაქმებელთან ურთიერთობის გაფუჭება) ან არ შეუძლიათ (არ აქვთ საკმარისი სამართლებრივი ცოდნა ან ფინანსური რესურსები) სასამართლოში სარჩელის შეტანა. იმ პრაქტიკული გამოცდილების გათვალისწინებით, რომელიც მოიცავს ურთიერთობას სასამართლოებთან ისეთ დაწესებულებებთან, როგორცაა სახალხო დამცველის აპარატი (რომლის მოვალეობაშიც შედის შრომითი დისკრიმინაციის სავარაუდო შემთხვევების შესწავლა), ინტერვიუების დროს დამსაქმებლების და დასაქმებულების ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა ხაზი გაუსვეს შრომითი ნორმების და შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ მათი გამოყენების პრინციპების ინტერპრეტირების კუთხით მოქნილობისა და თანმიმდევრულობის ნაკლებობას. მეორე მხრივ, შრომის ინსპექციის წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ ეს მათი მანდატის ახალი სფეროა, რის გამოც სამსახური განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს თანამშრომელთა კვალიფიკაციასა და მომზადებას. ამ შემთხვევაში ინსტიტუციურ კომპეტენციებს შორის გარკვეული გადაფარვა გამართლებულია დასაქმების სტანდარტების მაქსიმალურად აღსრულების უზრუნველყოფით. მთავარია, რომ დაწესებულებებმა ერთად იმუშაონ, რათა მიაღწიონ ერთიანობასა და თანმიმდევრულობას პრაქტიკაში და დამსაქმებლებს არ დააკისრონ არაპროპორციული პროცედურული ტვირთი. აღნიშნულ კონტექსტში კიდევ ერთხელ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს ცნობიერების ამაღლების მნიშვნელობა ისეთ სფეროებში, როგორცაა საზოგადოებრივი აღქმა და ინსტიტუციური სანდოობა, ისევე როგორც ორგანიზაციულ დონეზე სოციალურ პარტნიორობაში ჩართულობის გაზრდა. დასაქმებულთა წვდომა თავიანთი უფლებებისა და მათი დაცვის საშუალებების შესახებ ინფორმაციაზე და დამსაქმებელთა მიერ იმ მნიშვნელოვანი როლის სათანადოდ შეფასება, რომელსაც ასრულებს სოციალური პარტნიორობა უსაფრთხო და ღირსეული სამუშაო პირობების შექმნაში, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ეფექტური სამუშაო გარემოს შექმნის წინაპირობებია.

120 Labour Inspection Service Assessment 2021, *supra* სქოლიო 45, გვ. 43.

121 „შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტებისათვის აკრედიტაციის პროგრამის პირობები და განხორციელების წესების შესახებ“, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი, ბრძანება №1-81/6, 2021, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5255143?publication=0>; Labour Inspection Service Assessment 2021, *supra* სქოლიო 45, გვ. 44.

იმ მანდატის შემუშავება, რომელიც შრომის ინსპექციის სამსახურს საშუალებას აძლევს, მოახდინოს არა მხოლოდ იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის შემთხვევების გამოვლენა,<sup>122</sup> არამედ განხორციელოს ეფექტური რეაგირება საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, წარადგინოს რეკომენდაციები და, საჭიროების შემთხვევაში, საკანონმდებლო წინადადებები ასეთი შემთხვევების აღმოფხვრისა და პრევენციის შესახებ, და საფრთხეების აღმოსაფხვრელად შეიმუშაოს რეკომენდაციები, საინფორმაციო კამპანიები და ცნობიერების ასამაღლებელი სხვა ზომები.<sup>123</sup> ამ მხრივ, ინსტიტუციური მანდატი განმტკიცებულია სანქციებით, რომელსაც ითვალისწინებს შრომის კოდექსი, იძულებითი შრომის აკრძალვის დარღვევებთან დაკავშირებით,<sup>124</sup> რაც უზრუნველყოფს სოციალური სამართლიანობის ცენტრის მიერ 2017 წელს მომზადებული რეკომენდაციის განხორციელებას. კერძოდ, რეკომენდაცია შეეხება კანონმდებლობაში სანქციების დაწესების მექანიზმების განჭრეტადობის საკითხის გათვალისწინებას იძულებითი შრომისა და ექსპლუატაციის შემთხვევებთან დაკავშირებით.<sup>125</sup>

შრომითი უფლებების სფეროში ინსტიტუციური მანდატის შეფასება რომ შევაჯამოთ (სამუშაო დრო, ზეგანაკვეთური მუშაობა, ღამით მუშაობა, ანაზღაურებადი შვებულება, დასვენების დროს, სამართლიანი ანაზღაურება, დისკრიმინაციის აკრძალვა და ა.შ.), აშკარაა მნიშვნელოვანი პროგრესი კანონმდებლობაში და პოლიტიკის დონეზე რეფორმების განხორციელება, თუმცა, როგორც ეს აღნიშნულია საქართველოს მთავრობის მიერ ევროპის სოციალური ქარტიის განხორციელების შესახებ მე-15 ეროვნულ ანგარიშში, ინსტიტუციური მანდატის გაფართოებიდან უფრო მეტი დრო უნდა გავიდეს იმისათვის, რომ სამსახურის საქმიანობაზე დაყრდნობით შესაძლებელი იყოს ამომწურავი სტატისტიკური მონაცემების წარმოება.<sup>126</sup> იმავე პოზიციას გაუსვავს ხაზი ინტერვიუების დროს დაინტერესებულმა მხარეებმა. მათ ძირითად მიზეზებს შორის დაასახელეს შრომის ინსპექციის სამსახურის მოვალეობა, მოეხდინა Covid-19-ის პანდემიის მართვასთან დაკავშირებული ფართომასშტაბიანი ზომების განხორციელება.

ევროპის სოციალური უფლებების კომიტეტმა ანგარიშში, რომელიც შეეხება საქართველოს მიერ ევროპის სოციალური ქარტიის არ მიღებულ დებულებებს,<sup>127</sup> აღნიშნა, რომ მას შემდეგ, რაც განხორციელდა მნიშვნელოვანი პროგრესი, აღარ არსებობს რაიმე მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომელიც დააბრკოლებს საქართველოს მიერ უახლოეს მომავალში ევროპის სოციალური ქარტიის მუხლების უმრავლესობის მიღებას. ინსტიტუციური მანდატის გათვალისწინებით, არ არსებობს საფუძველი იმისა, რომ ეროვნული კანონმდებლობა ILO-ს შრომის ინსპექციის შესახებ No. 81 კონვენციით დადგენილ მოთხოვნებთან შეუთავსებლად იქნეს მიჩნეული.<sup>128</sup> შესაბამისად, ვერ ჩაითვლება, რომ შეუთანხმებლობა ძირითადი საერთაშორისო დოკუმენტების რატიფიცირების შესახებ მოწოდებებთან ეფუძნება ობიექტურ გარემოებებს. ინტერვიუების დროს დაინტერესებულმა მხარეებმა ხაზი გაუსვავს პოლიტიკურ მიზეზებს და მენტალიტეტთან დაკავშირებულ საკითხებს. მათი ინფორმაციით, მთავარ საფრთხეს წარმოადგენს უკან დახევის შესაძლებლობის შენარჩუნების სურვილი.

122 მუხლები 3 და 4, საქართველოს მთავრობის დადგენილება „იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციის და მათზე რეაგირების მიზნით სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“, №112, 2016, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3215791?publication=0>.

123 იქვე, მუხლი 5.

124 საქართველოს შრომის კოდექსი, *supra* სქოლიო 29, მუხლები 75, 79.

125 An Assessment of the Labour Inspection Mechanism and a Study of Labour Rights Conditions in Georgia, *supra* სქოლიო 26, გვ. 157.

126 15th National Report on the Implementation of the European Social Charter, *Government of Georgia*, 2022, გვ. 5-6, 9-12, 14-15, 25-26, <https://rm.coe.int/rap-rcha-geo-15-2022/1680a58823>.

127 Third Report on the Non-Accepted Provisions of the European Social Charter: Georgia, *European Committee of Social Rights*, 2021, <https://rm.coe.int/3rd-report-georgia-na-provisions-eng/1680a5d629>.

128 შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენცია, *supra* სქოლიო 14.

## 4. საქმიანობის პრინციპები და პროცედურული ასპექტები

### 4.1. სტრატეგიული დაგეგმვის მნიშვნელობა

ეფექტურობა და ეფექტიანობა, გამჭვირვალობა, თანმიმდევრულობა და ერთიანობა, უნივერსალურობა, პროპორციულობა, თანასწორობა, თანამშრომლობა და ერთობლივი მუშაობა – ის ძირითადი პროცედურული ასპექტებია, რომელთაც ILO შრომის ინსპექტირების სახელმძღვანელო პრინციპებად მიიჩნევს.<sup>129</sup>

ეფექტურობა და ეფექტიანობა, პირველ რიგში, მკაფიო პრიორიტეტების განსაზღვრას ეფუძნება. მიუხედავად იმისა, რომ სტრატეგიული დაგეგმვა დაწესებულების მისიის განხორციელებისკენ და ძირითადი მიზნების მკაფიოდ განსაზღვრისკენ არის მიმართული (ეს ის თემებია, რომლებიც განხილულია წინა თავებში), სტრატეგიული დაგეგმვის პროცედურული ასპექტები არანაკლებ მნიშვნელოვანია წარმატებული, შედეგებზე ორიენტირებული ორგანიზაციის შესაქმნელად. სტრატეგიული გეგმები უნდა შეეხებოდეს არა მხოლოდ შრომის ინსპექციის უფლებამოსილებაში შემავალ ყველა სფეროს, არამედ ასევე უნდა უზრუნველყოფდეს ძირითად მოვალეობებთან და საქმიანობასთან დაკავშირებით გაზომვადი შედეგების განსაზღვრას, მკაფიო თვისებრივი და რაოდენობრივი ინდიკატორების გამოყენებას (შესრულების შეფასების/გაზომვის სისტემები) და ინტერვენციების გავლენისა და ღირებულების შეფასებას.<sup>130</sup>

ამ თვალსაზრისით კარგი მაგალითია „შრომის უსაფრთხოების ფუნქციის განხორციელების შეფასების“ შესახებ სახელმძღვანელო, რომელიც მომზადებულია შრომის ინსპექციის საერთაშორისო ასოციაციის მიერ.<sup>131</sup> სახელმძღვანელო ხაზს უსვამს, რომ არსებული სიტუაციის ანალიზის შემდეგ ეფექტიანობისა (რომელია ყველაზე ნაკლები რესურსების რაოდენობა, რომელიც უზრუნველყოფს ყველაზე მეტი შედეგის მიღწევას) და ეფექტურობის (მიზნების მიღწევა და პრობლემების გადაჭრა) შესაფასებლად საჭიროა, განისაზღვროს მიზნები და რესურსები, ღონისძიებები (მაგ., ინსპექტირების განხორციელება, პარტნიორობის დამყარება, საზედამხედველო პროგრამების მართვა, კვლევის მხარდაჭერა) გაზომვადი მოკლევადიანი შედეგებით (მაგალითად, ყოველწლიურად ჩატარებული ინსპექტირების, მიზნობრივი ინსპექტირების ან აღსრულების პროგრამებისა და კამპანიების, ჯარიმების, სამართლებრივი დევნის, დამყარებული პარტნიორობების, გამოცემული სახელმძღვანელო დოკუმენტების რაოდენობა) და გრძელვადიანი შედეგებით (მაგალითად, სამუშაო ადგილებზე დაშავებულთა რაოდენობის შემცირება, კონკრეტული საკითხის შესახებ ცნობიერების ამაღლება).<sup>132</sup> იგივე პრინციპი წარმატებით შეიძლება იქნეს გამოყენებული შრომითი უფლებების დაცვის სფეროშიც.

საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიის მომზადების და დამტკიცების პროცესში შრომის ინსპექციის სამსახურის მანდატში, შრომის უსაფრთხოების სფეროში, მხოლოდ საზედამხედველო ფუნქციები

129 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra* სქოლიო 32, გვ. 19-20.

130 International Common Principles for Labour Inspection, *supra* სქოლიო 31, გვ. 10.

131 Measuring Performance of the Occupational Safety and Health Function: A Handbook for Labour Inspectorates, *International Association of Labour Inspection*, 2009, <https://www.iali-aiit.org/ws/media-library/dd3dd3a1e4354ac-49d5759096c050992/handbook-for-labour-inspectorates---english.pdf>.

132 იქვე, გვ. 25-27.

იყო გათვალისწინებული. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულ სფეროში ეროვნული სტრატეგია ითვალისწინებს ინსტიტუციურ გაძლიერებას, რაოდენობრივი ინდიკატორების განსაზღვრას, როგორცაა სამუშაო სივრცეში უბედური შემთხვევის შედეგად დაღუპული და დაშავებული ადამიანების რაოდენობის შემცირება 30%-ით, წელიწადში 1 000 ინსპექტირების ჩატარება, ინსპექტორების რაოდენობის გაზრდა (ყოველ 20 000 დასაქმებულზე 1 ინსპექტორი), წელიწადში მინიმუმ ორი მეხვედრის ორგანიზება სოციალური პარტნიორობის სამხრეთი კომისიის ფარგლებში და სხვა.<sup>133</sup> მიუხედავად იმისა, რომ გასულია სტრატეგიის განხორციელების პერიოდის ორ მესამედზე მეტი, ხოლო დაწესებულების მანდატი გაფართოვდა 2020 წლის სექტემბრიდან, რათა მოეცვა შრომითი უფლებების დაცვა, წინამდებარე შეფასების მომზადების პერიოდში 2019-2023 წლების სტრატეგიაში არ მომხდარა შესწორებების შეტანა. შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენლების თანახმად, მომზადდა შესწორებების პროექტი და შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის ეროვნული სტრატეგიის 2022-2023 წლების სამოქმედო გეგმის პროექტი, რომელიც მოიცავს სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებას შრომითი ნორმების შესრულებაზე, ისეთი ინდიკატორების გამოყენებით, როგორცაა ჩატარებული ინსპექტირების რაოდენობა და ინსპექტირებული დაწესებულებების პროცენტული მაჩვენებელი, ტრენინგების და გადამზადებული თანამშრომლების რაოდენობა, რათა გაიზარდოს შრომის ინსპექტორთა კვალიფიკაციები/შესაძლებლობები, შესაბამისი მატერიალური და ტექნიკური ბაზის უზრუნველყოფა, რეგიონული ოფისების გახსნის შესაძლებლობის განხილვა და იმ სამინისტროს განსაზღვრა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება ამ აქტივობების განხორციელებაზე, და შრომის ინსპექციის სამსახურის მხოლოდ პარტნიორ სახელმწიფო უწყებად განსაზღვრა.

მიუხედავად იმისა, რომ მთავარი შრომის ინსპექტორის ყოველწლიური ანგარიში, სხვა საკითხებთან ერთად, უნდა მოიცავდეს შრომის ინსპექციის სამსახურის სტრატეგიას და სხვადასხვა სტატისტიკურ მონაცემს (ინსპექტირების, გამოვლენილი დარღვევების, უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების შესახებ),<sup>134</sup> კანონი არ აწესებს მკაფიო კრიტერიუმების (ინდიკატორების) უზრუნველყოფის პირდაპირ მოთხოვნას, რაც შესაძლებელს გახდის სტრატეგიული მიზნების განხორციელების შეფასებას, ან ხელმისაწვდომი სტატისტიკური მონაცემების ანალიზის ვალდებულებას, რათა მოხდეს პროგრესის იდენტიფიცირება და მიზნების განსაზღვრა მომდევნო პერიოდისათვის. ბოლო ოთხი წლიური ანგარიშის<sup>135</sup> განხილვის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ ანგარიშებში ანალიტიკური ელემენტების ნაკლებობაა. მიუხედავად იმისა, რომ ანგარიშები შეიცავს განხორციელებული საქმიანობის აღწერას და სტატისტიკურ ინფორმაციას, ხშირ შემთხვევაში მიზნები განზოგადებულად არის ფორმულირებული<sup>136</sup> და არ არის ნათელი, მიღწეულ იქნა თუ არა (ან რამდენად იქნა მიღწეული) წინა წლის ანგარიშში წარმოდგენილი მიზნები, და თუ არ იქნა მიღწეული, რატომ.<sup>137</sup> მსგავსი დასკვნაა წარმოდგენილი ცნობიერების ამალღების ფუნქციასთან დაკავშირებით სოციალური სამართლიანობის ცენტრის მიერ 2021 წელს

133 „საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“, *supra* სქოლიო 4, გვ. 33-34, 51-54.

134 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლი 10(1).

135 2018 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 10; შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის ყოველწლიური ანგარიში, 2019, *supra* სქოლიო 23; შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *supra* სქოლიო 27; 2021 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 34.

136 მაგალითად, თანამშრომლების მოსამზადებლად, ოფისის მატერიალური და ტექნიკური რესურსების აღჭურვისთვის, საზოგადოების ცნობიერების ასამაღლებლად, საზოგადოების ჩართულობის ხელშეწყობად და ა.შ. (შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *supra* სქოლიო 27, გვ. 53; 2021 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 34, გვ. 69). უნდა აღინიშნოს, რომ 2021 წლის ანგარიშში ფორმულირებული მომავლის გეგმები არ შეიცავს ერთ რაოდენობრივ ინდიკატორსაც კი.

137 მაგალითად, 2020 წლის ანგარიში შეიცავს მიზნებს, როგორცაა შრომის ინსპექტორთა რაოდენობის 120-მდე გაზრდა, საქმისწარმოების ელექტრონული სისტემის დანერგვა, ვებგვერდის შექმნა; ბოლო ორი მიზანი ასევე მეორდება 2021 წლის ანგარიშში, ხოლო ის ფაქტი, რომ პირველი მიზანი ჯერ არ არის მიღწეული, ჩანს ინსპექტორთა რაოდენობის შესახებ განახლებულ მონაცემებში (109), თუმცა ანგარიში არ მიუთითებს პირველ მიზანზე ან რატომ ვერ იქნა ის მიღწეული. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის საქმიანობის ანგარიში, *supra* სქოლიო 27, გვ. 53; 2021 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 34, გვ. 13, 69.

მომზადებულ შეფასებაში, სადაც, შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობის შესახებ მომზადებული ანგარიშების ანალიზზე დაყრდნობით აღნიშნულია, რომ ანგარიშებში ინფორმაცია არ არის წარმოდგენილი სისტემატური და თანმიმდევრული ფორმით, რის გამოც რთულია სამიზნე ჯგუფებისა და მიზნებისა და შედეგების იდენტიფიცირება.<sup>138</sup> როგორც ზემოთ აღინიშნა, მკაფიოდ განსაზღვრული მიზნობრივი გრძელვადიანი და მოკლევადიანი შედეგების არარსებობა ართულებს ეფექტიანობის (აქტივობების შერჩევა) და ეფექტურობის (ჩადებული რესურსები, რესურსების განაწილება) შეფასებას და ზღუდავს შესრულებაზე დაფუძნებული დაგეგმვის ფარგლებს.

## 4.2. ინსპექტირების განხორციელების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთება

ვინაიდან ინსპექტირება ხორციელდება როგორც დაინტერესებული პირების საჩივრების (რეაქტიულად), ისე დაწესებულების ინიციატივის (პროაქტიულად) საფუძველზე,<sup>139</sup> შრომის ინსპექციის სამსახურის უფლებამოსილება, განხორციელოს წინასწარ დაგეგმილი ინსპექტირება, რომელიც ზოგადად პოზიტიურად ფასდება,<sup>140</sup> ასევე უკავშირდება ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკებს,<sup>141</sup> რის გამოც უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ ინსპექტირების შესახებ გადაწყვეტილება დაეფუძნოს ობიექტურ კრიტერიუმებს (ინდიკატორებს). დაგეგმილი ინსპექტირების პრიორიტეტული მიმართულებები უნდა განისაზღვროს მთავრობის მიერ დადგენილი წესების შესაბამისად, ხოლო მთავარი შრომის ინსპექტორი განსაზღვრავს კონკრეტული ორგანიზაციების ჩამონათვალს, სადაც ინსპექტირება განხორციელდება პრიორიტეტული სფეროების შესაბამისად.<sup>142</sup> ამავდროულად, შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენელთა მხრიდან აღინიშნა, რომ ასეთი პრიორიტეტული სფეროები არ არის იდენტიფიცირებული შრომითი უფლებების სფეროში, ხოლო იმ სექტორების გამოსავლენად, სადაც განხორციელდება ინსპექტირება, გამოიყენება *ad hoc* სტანდარტები, რომლებიც არ არსებობს წერილობითი ფორმით. ამ მხრივ უკეთესი სიტუაციაა შრომის უსაფრთხოების სფეროში. კერძოდ, „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდებისა და რისკის შეფასების წესი“ აღწერს დეტალურ პროცედურას პრიორიტეტული სფეროების იდენტიფიცირებასთან და რისკის შეფასებასთან დაკავშირებით. სხვა საკითხებთან ერთად, აღნიშნული მოიცავს დასაქმებულთა რისკჯგუფებად დაყოფის კრიტერიუმებს, სხვადასხვა ჯგუფს მიკუთვნებულ დაწესებულებებში ინსპექტირების განხორციელების სინშირეს, ინსპექტირების მინიმალურ რაოდენობას სხვადასხვა დარგში რეგისტრირებული ინსპექტირების ობიექტების რაოდენობის მიხედვით.<sup>143</sup> მეორე მხრივ, იმის მიუხედავად, რომ სამართლებრივი რეგულირების აღნიშნული ასპექტები მეორდება 2021 წლის ანგარიშში,<sup>144</sup> ანგარიში არ შეიცავს რაიმე ანალიზს ან/და დასკვნებს იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად შესრულდა პოლიტიკის დოკუმენტში დადგენილი რაოდენობრივი მოთხოვნები.

ღია და გამჭვირვალე საქმიანობის საშუალებით ნდობის კულტურის ჩამოყალიბებისთვის

138 Labour Inspection Service Assessment 2021, *supra* სქოლიო 45, გვ. 39.

139 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლები 5(2), 13; „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, *supra* სქოლიო 51, მუხლი 10(1).

140 განსაკუთრებით მისი პრევენციული როლისა და შესაბამისობის კულტურის ჩამოყალიბებაზე გავლენის გამო.

141 Labour Inspection Service Assessment 2021, *supra* სქოლიო 45, გვ. 20.

142 „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, *supra* სქოლიო 51, მუხლები 10(1), 11(1).

143 „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდებისა და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს მთავრობა, დადგენილება №80, 2020, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4793337?publication=0>.

144 2021 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 34, გვ. 16-18.



უაღრესად მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ მიზნების და მათი განხორციელების საშუალებების განსაზღვრა, რაოდენობრივ კრიტერიუმებთან ერთად, არამედ ასევე მათი საჯაროობა. დაინტერესებული მხარეების უმრავლესობამ ინტერვიუების დროს ხაზი გაუსვა ინსტიტუციური გეგმებისა და იმ კრიტერიუმების საჯაროობის ნაკლებობას, რომლის საფუძველზეც მზადდება ეს გეგმები. აღნიშნული არგუმენტები ვერ ჩაითვლება შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ დაუგეგმავად, დამსაქმებლის წინასწარ გაფრთხილების ან მისი ნებართვის გარეშე ინსპექტირების ორგანიზების უფლების კრიტიკად,<sup>145</sup> რისი მიზანიც არის ინსპექტირების ეფექტურობის უზრუნველყოფა და პრევენციული კულტურის განვითარების ხელშეწყობა და შესაძლებლობების ნაკლებობის გამო დაწესებულების კრიტიკის საფუძველების აღმოფხვრა. პირიქით, ამ არგუმენტების მიზანია, ხაზი გაუსვას დასაქმებულებისათვის, დამსაქმებლებისა და დაინტერესებული მხარეებისათვის მათი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ, მათ მიმართ არსებული მოლოდინების შესახებ და იმის შესახებ, თუ რას შეიძლება მოელოდნენ შრომის ინსპექციის სამსახურიდან, ინფორმაციის მიწოდებას. აქვე კიდევ ერთხელ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ დაწესებულებას ჯერ კიდევ არ აქვს თავისი ვებგვერდი, სადაც დეტალური ინფორმაცია იქნება წარმოდგენილი დაწესებულების საქმიანობის პრინციპებთან და პროცედურულ ასპექტებთან დაკავშირებით.

### 4.3. პრაქტიკის თანმიმდევრულობა და ერთიანობა

თანმიმდევრულობისა და ერთიანობის პრინციპების განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მსგავს შემთხვევებზე რეაგირება უნდა იყოს ერთნაირი, რათა მიღწეული იქნეს პრევენციისა და შესაბამისობის ერთნაირი მიზნები, ხოლო შრომის ინსპექტორები უზრუნველყოფილნი უნდა იქნენ საერთო, ერთიანი და თანმიმდევრული ინტერვენციული მიდგომებით.<sup>146</sup> შრომის ინსპექციის სამსახურისა და სამინისტროს წარმომადგენლებმა ხაზგასმით აღნიშნეს ის მნიშვნელოვანი როლი, რომელსაც მრჩეველთა საბჭო ასრულებს კონსულტირების და ინსპექტორებს შორის აქტიური თანამშრომლობის ხელშეწყობის კუთხით, რათა აქტივობები იყოს ერთიანი. ამავდროულად, ახლად შექმნილი, განვითარებადი ორგანიზაციისათვის უაღრესად მნიშვნელოვანია საქმიანობის გაუმჯობესების ყველა შესაძლო ინსტრუმენტის გამოყენება.

ასეთ ინსტრუმენტებს შორის, პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს დეტალური მეთოდური მითითებები და ფორმები, სადაც აღირიცხება შედეგები. მითითებების მაგალითები წარმოდგენილია „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესსა და პირობებში“, რომლებიც არა მხოლოდ შეიცავენ ინსპექტირების ტიპებისა და მოდელების, ინფორმაციის შეგროვების და დამუშავების შესახებ წესებს, არამედ ასევე დეტალურად არეგულირებენ იმ ზომებს, რომელთა განხორციელებაც ხდება ობიექტზე შესვლისას, ინსპექტირების ხანგრძლივობას, საჭირო აღჭურვილობას, სხვადასხვა ტიპის მტკიცებულების შეგროვებასა და დასკვნების შემუშავებას.<sup>147</sup> ასევე აღსანიშნავია „სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევების აღრიცხვის, მოკვლევისა და ანგარიშგების წესი“ და „პროფესიული დაავადებების აღრიცხვის, მოკვლევისა და ანგარიშგების წესი“, სადაც წარმოდგენილია არა მხოლოდ პროცედურული მოთხოვნები, არამედ ასევე

145 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra სქოლიო* 30, მუხლი 16(2).

146 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra სქოლიო* 32, გვ. 19.

147 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra სქოლიო* 30, მუხლი 13-17; „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, *supra სქოლიო* 51.

დეტალური ფორმები, რომლებიც მოკვლევის პროცესში უნდა შეივსოს.<sup>148</sup> იმისათვის, რომ ინსპექტირება არ შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ დარღვევების გამოვლენითა და სანქციების გამოყენებით, მნიშვნელოვანია, რომ არსებობდეს დეტალური შემდგომი პროცედურები, მათ შორის, ხარვეზის გამოსწორების და სამართლებრივ მოთხოვნებთან შესაბამისობის მიღწევამდე<sup>149</sup> ხელახალი ინსპექტირების ვადის განსაზღვრასთან დაკავშირებით. მონაცემთა მართვის ელექტრონული სისტემები, რომლებიც, შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენელთა ინფორმაციით, მზადების პროცესშია, არა მხოლოდ მონაცემების აღრიცხვისა და რეგისტრაციის მიზანს ემსახურება, არამედ ასევე შექმნის მონაცემთა ძიებისა და ანალიზის ავტომატური მექანიზმების გამოყენების, პრაქტიკის განზოგადებისა და შემდგომი განვითარების კრიტერიუმების გაუმჯობესების პირობებს. პერიოდული მიმოხილვის მომზადება კარგი პრაქტიკის მაგალითებისა და განმეორებადი დარღვევების ანალიზზე დაყრდნობით ხელს შეუწყობს პრაქტიკის ჰარმონიზებას (გამოყენებულ პროცედურულ მოთხოვნებთან და სამართლებრივი რეგულაციის ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებით). თუ ეს მიმოხილვები საჯარო იქნება, ისინი შეასრულებენ ცნობიერების ამაღლების ეფექტური ინსტრუმენტის როლს.

აღსანიშნავია საზოგადოების კმაყოფილების და საქმიანობის შესახებ აღქმის შეფასების ინსტრუმენტები. დაინტერესებულმა მხარეებმა ინტერვიუების დროს დაადასტურეს, რომ შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობის ხარისხის შესაფასებლად არ ტარდება საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა. ამასთან, თავად ორგანიზაცია არ იყენებს უკუკავშირის ინსტრუმენტს. ასეთი ინსტრუმენტია, მაგალითად, ელექტრონული კითხვარი, რომლის შევსებაც შესაძლებელია ანონიმურად ინსპექტირებაში მონაწილეების მიერ. კერძოდ, კითხვარში ისინი დააფიქსირებენ თავიანთ მოსაზრებებს ინსპექტირების მიზნის სიცხადესთან, პროცედურულ მოთხოვნებთან და მის შედეგთან, ინსპექტირების პროცესთან, ინსპექტორთა ქცევასთან და ა.შ. დაკავშირებით. აღნიშნული უზრუნველყოფს ინფორმაციის შეგროვებას არა მხოლოდ პროცედურებისა და ქცევითი პრაქტიკის გასაუმჯობესებლად, არამედ ასევე სამსახურის შესახებ საზოგადოების დამოკიდებულებების (აღქმების) შესაფასებლად. მიუხედავად იმისა, რომ სამსახურის წარმომადგენლებმა ინტერვიუების დროს ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ მათ საჩივრები ინსპექტორების ქცევასთან დაკავშირებით არ მიუღიათ და ხაზი გაუსვეს პოზიტიურ კომენტარებს ინსპექტირების ობიექტებისგან, შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობისა და სამუშაო გარემოზე ამ საქმიანობის გავლენის მიმართ დადებითი დამოკიდებულების გამოხატვა ვერ იქნება ამომწურავ და ობიექტურ შეფასებად მიჩნეული, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ, დაინტერესებულ მხარეთა ინფორმაციით, შრომითი ურთიერთობის მხარეები, როგორც წესი, ღიად არ გამოხატავენ პრეტენზიებს და უკმაყოფილებას.

#### 4.4. კონფიდენციალურობა, თანამშრომლობა და სხვა პროცედურული ასპექტები

შრომის ინსპექციის სამსახურის მისწრაფება, მიაღწიოს საყოველთაო დაფარვას, როლისა და საქმიანობის გაფართოებასა და ყველა ეკონომიკურ სექტორში დასაქმებული ადამიანების მაქსიმალურად დიდი რაოდენობის მოცვას, დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის ტრადიციული ურთიერთობების მიღმა, საყოველთაობის პრინციპის გათვალისწინებით,<sup>150</sup>

148 „სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების აღრიცხვის წესის და ფორმის, მოკვლევის პროცედურებისა და ანგარიშგების წესის დამტკიცების თაობაზე“, *supra სქოლიო* 114.

149 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra სქოლიო* 30, მუხლი 20(6-7); „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, *supra სქოლიო* 51, მუხლები 6(2), 26.

150 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra სქოლიო* 32, გვ. 19.

ზემოთ არის განხილული. ორგანიზაციული და პროცედურული თვალსაზრისით, დამატებით, ხაზი უნდა გაკვეთილ იქნას რამდენიმე თემას.

კონფიდენციალურობის საერთაშორისო სტანდარტი<sup>151</sup> არა მხოლოდ შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობის ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრინციპია,<sup>152</sup> არამედ ასევე უზრუნველყოფს აბსოლუტურ გარანტიებს მომჩივნებისთვის ან დასაქმებულებისთვის, რომლებიც ინსპექტირების პროცესში აქტიურად თანამშრომლობენ სამსახურთან.<sup>153</sup> ამ პრინციპის სათანადოდ გამოყენება და აქტიური კომუნიკაცია (არა მხოლოდ ცნობიერების ამაღლების ზოგადი ზომებით, არამედ ინდივიდუალური საჩივრების რეგისტრაციის, ინსპექტირების დაწყების, მოკვლევის ჩატარების ან ინფორმაციის გამოთხოვის პროცედურების საშუალებით), რომ დამსაქმებლის მიერ შრომითი ნორმების დარღვევის შემთხვევებზე შრომის ინსპექციის სამსახურისთვის ინფორმაციის მიწოდება უფლების დაცვის უსაფრთხო საშუალებაა, ხოლო დასაქმებულის მონაცემები ან მაიდენტიფიცირებელი ინფორმაცია გამჟღავნდება მხოლოდ მისი თანხმობით, ხელს შეუწყობს უფლებების დაცვის პროცესში აქტიური ჩართულობის კულტურის ჩამოყალიბებას. აღნიშნულს ასევე ხაზი გაესვა შრომის ინსპექციის სამსახურის და სამინისტროს წარმომადგენელთა მიერ ინტერვიუების დროს. მათ აღნიშნეს, რომ დასაქმებულები კეთილგანწყობილნი არიან სამსახურის მიმართ, მზად არიან, მასთან ითანამშრომლონ და დაამყარონ კომუნიკაცია.

სანქციების დაწესების წესები კიდევ ერთი თემაა, რომელიც უკავშირდება პროპორციულობისა და თანასწორობის პრინციპებს. „მანდატის“ შესახებ თავში უკვე განვიხილეთ სანქციები, როგორც ასეთი, და სანქციების დაწესების პრაქტიკა. კერძოდ, აღინიშნა, რომ შრომითი უფლებების დარღვევის შემთხვევებში დამრღვევის მიმართ ძირითადად გამოიყენება გაფრთხილება, ხოლო ჯარიმები და საქმიანობის შეჩერებაც კი, როგორც წესი, შრომის უსაფრთხოების სფეროში გამოიყენება. პროცედურული მოთხოვნების თვალსაზრისით, სანქციების პროპორციულობისა და მათი თანმიმდევრული გამოყენების უზრუნველსაყოფად, სანქციის შერჩევის კრიტერიუმებს და პრინციპებს უნდა ადგენდეს კანონმდებლობა ან თანმიმდევრული ინსტიტუციური პრაქტიკა. შრომის კოდექსის 77-ე-მე-80 მუხლების დებულებების ანალიზზე დაყრდნობით, ნათელია, რომ სანქციები დამოკიდებულია დარღვეულ უფლებაზე (მაგ., დისკრიმინაციის შემთხვევაში (მუხლი 78(1)) ჯარიმა სამჯერ მაღალია, ვიდრე სხვა დარღვევების შემთხვევაში), დამსაქმებელზე (მის სტატუსსა და შემოსავალზე (მუხლი 77(1)), იმაზე, მიეკუთვნება თუ არა დასაქმებული სოციალურად მოწყვლად ჯგუფს (არასრულწლოვანი, ორსული ქალი ან შშმ პირი (მუხლები 77(2) და 79(2)), და დარღვევის განმეორებითობაზე (მუხლები 77(3), 78(2), 79(3)). მეორე მხრივ, სანქციების ფართო სპექტრის გათვალისწინებით (მაგ., გაფრთხილება ან 3000-ლარიანი ჯარიმა დისკრიმინაციის შემთხვევაში (მუხლი 78(1)), აუცილებელია, არსებობდეს მეთოდური მითითებები სანქციის შესარჩევად, დარღვევის რაოდენობის და სიმძიმის, დამსაქმებლის ბრალეულობის (განზრახ თუ გაუფრთხილებლობით), შესრულების შესაძლებლობის, შედეგების და ა.შ. გათვალისწინებით, ხოლო არჩეული სანქცია შესაბამისი არგუმენტებით უნდა იყოს გამყარებული. ინტერვიუების დროს ცალკეულმა დაინტერესებულმა მხარეებმა აღნიშნეს, რომ არსებობს შემთხვევები, როდესაც გაფრთხილება გამოიყენება ერთი ინსპექტირების ფარგლებში რამდენიმე (ერთ შემთხვევაში, 19) დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში. ამ გადაწყვეტილების დაუსაბუთებლობა ეჭვს ბადებს სანქციის ეფექტურობასთან დაკავშირებით, ხოლო დივერსიფიკაციის ნაკლებობა აზიანებს სანქციის პრევენციულ ფუნქციას და არ უბიძგებს დამსაქმებლებს პროაქტიული ზომების მიღებისკენ.

თანამშრომლობის პრინციპის შესრულებისთვის პროცედურული ზომები მოიცავს სხვა დაწესებულებების წარმომადგენელი ექსპერტებისა და სპეციალისტების მონაწილეობას,

151 შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენცია, *supra სქოლიო* 14, მუხლი 15.

152 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra სქოლიო* 30, მუხლი 4(2).

153 იქვე, მუხლი 19.

ILO-ს შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენციის მე-9 მუხლისა<sup>154</sup> და „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად,<sup>155</sup> ისევე როგორც თანამშრომლობას ეროვნულ და საერთაშორისო, საჯარო და კერძო დაწესებულებებთან, დაწესებულების მიერ ფუნქციების ეფექტური და ხარისხიანი შესრულებისთვის.<sup>156</sup> რაც შეეხება ერთობლივ მუშაობას, კვლავ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს სოციალური პარტნიორობის განვითარება, განსაკუთრებით, ორგანიზაციულ დონეზე. სხვა ორგანოებთან თანამშრომლობის პლატფორმის შექმნის და მისი განმტკიცების ინიციატივა, რომელიც 2021 წლის ანგარიშში არის აღნიშნული,<sup>157</sup> დადებითად შეიძლება შეფასდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პარტნიორობა არ იქნება ფორმალური და ურთიერთობა დაეფუძნება კეთილ ნებას, ურთიერთგანვითარებისკენ სწრაფვასა და შედეგებზე ორიენტირებულ ინიციატივებს.

პროცედურის სრულფასოვნებას უზრუნველყოფს ინსპექტირების პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებების ეფექტური გასაჩივრების შესაძლებლობა. ასეთ უფლებას ითვალისწინებს „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტი.<sup>158</sup> კერძოდ, ამ მუხლის თანახმად, შრომის ინსპექტორის გადაწყვეტილება ექვემდებარება გასაჩივრებას სასამართლოში.

---

154 შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენცია, *supra სქოლიო* 14, მუხლი 9.

155 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra სქოლიო* 30, მუხლი 16(2).

156 იქვე, მუხლი 18.

157 2021 წლის ანგარიში, *supra სქოლიო* 34, გვ. 57.

158 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra სქოლიო* 30, მუხლი 21(1).

## 5. თანამშრომლები და ორგანიზაციული სტრუქტურა

### 5.1. ორგანიზაციული სტრუქტურა

საკუთარი იდენტობის ფარგლებში წარმატებული ორგანიზაციის შესაქმნელად არ არის საკმარისი მიზნების და პრიორიტეტების განსაზღვრა, სრულფასოვანი მანდატისა და მისი განხორციელების პროცედურული საშუალებების ქონა. ამ მხრივ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სრულყოფილი ორგანიზაციული სტრუქტურა და სათანადოდ კვალიფიცირებული, მოტივირებული, გაძლიერებული და აღჭურვილი თანამშრომლები.

საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნულ სტრატეგიაში შრომის ინსპექციის განმტკიცების პრიორიტეტულ მიმართულებებს შორის დასახელებულია არა მხოლოდ ინსტიტუციონალიზაცია, არამედ ასევე სტრუქტურის გაუმჯობესება.<sup>159</sup> შრომის ინსპექციის სამსახურის სტრუქტურას განსაზღვრავს სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის დებულება,<sup>160</sup> რომლის თანახმადაც შრომის ინსპექციის სამსახური შედგება ცენტრალური ოფისისგან, 6 დეპარტამენტისგან, 14 სამმართველოსგან, 5 განყოფილებისგან და 2 ტერიტორიული ორგანოსგან, რომლებიც ერთიან ცენტრალიზებულ სისტემას ქმნიან. დეპარტამენტები ფარავენ არა მხოლოდ საზედამხედველო ფუნქციების ძირითად სფეროებს (შრომითი უფლებები და შრომის უსაფრთხოება),<sup>161</sup> არამედ ასევე მონიტორინგს და ზედამხედველობას,<sup>162</sup> ადმინისტრაციულ,<sup>163</sup> სამართლებრივ,<sup>164</sup> ფინანსურ და ეკონომიკურ<sup>165</sup> საკითხებს.<sup>166</sup> ასეთი ორგანიზაციული სტრუქტურა ითვლება, რომ მოიცავს ინსტიტუციური საქმიანობის ყველა ძირითად ასპექტს.<sup>167</sup> ამავდროულად, იმ

159 „საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“, *supra სქოლიო* 4, გვ. 30-31.

160 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra სქოლიო* 30, მუხლი 7(6); სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის დებულება, *supra სქოლიო* 40, მუხლი 5.

161 შრომითი უფლებების ზედამხედველობის დეპარტამენტი, რომელშიც შედის იძულებითი შრომისა და შრომით ექსპლუატაციაზე ზედამხედველობის განყოფილება, დისკრიმინაციის, სექსუალური შევიწროების აკრძალვის და გენდერული თანასწორობის ზედამხედველობის განყოფილება, შრომის კოდექსზე ზედამხედველობის განყოფილება; შრომის უსაფრთხოებაზე ზედამხედველობის დეპარტამენტი, რომელშიც შედის სამშენებლო ზედამხედველობის სამმართველო; სამთომოპოვებით და მძიმე მრეწველობაზე ზედამხედველობის სამმართველო; მსუბუქ მრეწველობასა და მომსახურების სექტორზე ზედამხედველობის სამმართველო.

162 მონიტორინგის და ზედამხედველობის დეპარტამენტში შედის: ოპერატიული ინფორმაციისა და მონიტორინგის სამმართველო; შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტის აკრედიტებულ პროგრამაზე ზედამხედველობის ცენტრი.

163 ადმინისტრაციული დეპარტამენტი 3 განყოფილებისგან შედგება: ადამიანური რესურსების მართვისა და ინფორმაციული ტექნოლოგიების სამმართველო; საერთაშორისო/საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და სტატისტიკის/ანალიტიკის სამმართველო; საქმისწარმოების განყოფილება.

164 სამართლებრივი უზრუნველყოფის დეპარტამენტი შედგება 3 განყოფილებისგან: სასამართლო დავების წარმართვისა და წარმოდგენლობის სამმართველო; ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვის სამმართველო; დოკუმენტაციის სამმართველო რევიზიისა და ვიზირების განყოფილება.

165 საფინანსო და ეკონომიკური დეპარტამენტი შედგება 3 განყოფილებისგან: სახელმწიფო შესყიდვების სამმართველო; ლოჯისტიკისა და სამეურნეო მომსახურების სამმართველო; საფინანსო-საბუღალტრო სამმართველო.

166 დეტალური ორგანიზაციული სტრუქტურა წარმოდგენილია 2021 წლის ანგარიშში; 2021 წლის ანგარიში, *supra სქოლიო* 34, გვ. 11-12.

167 ორგანიზაციული სტრუქტურაში პოტენციური ხარვეზების სისტემური გამოწვევების ფონზე აღმოფხვრის შემთხვევაში, ხაზი უნდა გაესვას იმ ფაქტს, რომ შრომითი უფლებების ზედამხედველობის დეპარტამენტს, რომელიც აერთიანებს დისკრიმინაციაზე და ტრეფიკინგზე პასუხისმგებელ განყოფილებებს, არ აქვს ცალკე განყოფილება, რომელიც იმუშავებდა არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმების საკითხებზე.

ხარვეზების გათვალისწინებით, რომელიც უკავშირდება ანალიტიკურ და საკომუნიკაციო (საჯაროობის) ფუნქციებს, რომლებიც წინა თავებშია განხილული, გარკვეული ეჭვები არსებობს იმ ფაქტთან დაკავშირებით, რომ მონაცემთა შეგროვებასთან და სტატისტიკასა და ანალიზთან დაკავშირებული ფუნქციები ორ დეპარტამენტს შორის არის გაყოფილი (მონიტორინგის და ზედამხედველობის დეპარტამენტი და ადმინისტრაციული დეპარტამენტი). ადმინისტრაციული დეპარტამენტის ერთი სამმართველო მოიცავს სხვადასხვა ტიპის აქტივობების ფართო სპექტრს, როგორცაა საერთაშორისო ურთიერთობები, საზოგადოებასთან ურთიერთობა და ანალიტიკური საქმიანობა. ეს ეჭვები შესაძლოა, ქმნიდეს სტრუქტურაში ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობის განხილვის საფუძველს.

## 5.2. თანამშრომელთა რაოდენობა და კვალიფიკაციები

ინსტიტუციური რესურსები იმგვარად უნდა განაწილდეს, რომ შესაძლებელი იყოს მინიმალური რაოდენობის რეგულარული ინსპექტირების განხორციელება, რათა მაქსიმალურად ბევრმა დასაქმებულმა ისარგებლოს გათვალისწინებული დაცვით,<sup>168</sup> შრომის ინსპექციის სამსახურმა ეფექტურად შეასრულოს საკუთარი მოვალეობები, მათ შორის, ხშირი და ამომწურავი ინსპექტირება, შესაბამისი სამართლებრივი დებულებების ეფექტურად გამოყენების უზრუნველყოფის მიზნით.<sup>169</sup> გასათვალისწინებელ ფაქტორებს შორის არის დაწესებულებების რაოდენობა და ზომა, სამუშაო ძალის მოცულობა და აღსასრულებელი სამართლებრივი დებულებების რაოდენობა და კომპლექსურობა.<sup>170</sup> ამავედროულად, დღესდღეობით მხოლოდ ერთი საერთაშორისო ინდიკატორი არსებობს – ინსპექტორთა რაოდენობა დასაქმებულების რაოდენობასთან მიმართებით.<sup>171</sup> შრომის მთავარმა ინსპექტორმა უნდა დანიშნოს მაქსიმალურად ბევრი ინსპექტორი, რაც აუცილებელია იმისათვის, რომ სამსახურმა ფუნქციები ეფექტურად შეასრულოს.<sup>172</sup> საქართველოში, რომელიც არის გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყანა, სადაც 1 763 300 მუშაკია, შრომის ინსპექტორთა მინიმალური რაოდენობაა არანაკლებ 80 (1 ინსპექტორი ყოველ 20 000 დასაქმებულზე).<sup>173</sup>

ინსპექტორების რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა წინა წლებთან შედარებით, 2021 წელს 109 გახდა<sup>174</sup> და თეორიულად არა მხოლოდ მიაღწია, არამედ გადააჭარბა კიდევ მითითებულ ზღვარს. თუმცა, ამასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია ორი მნიშვნელოვანი ფაქტორი.

პირველ რიგში, შრომის ინსპექტორს არ უნდა დაეკისროს რაიმე დამატებითი ფუნქციები, რომლებიც არ ისახავს მიზნად იმ სამართლებრივი დებულებების აღსრულების

168 Report on the Needs Assessment in Respect of Social Rights in Georgia, *supra* სქოლიო 3, გვ. 34.

169 შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენცია, *supra* სქოლიო 14, მუხლი 10, 16.

170 Labour Inspection Service Assessment 2021, *supra* სქოლიო 45, გვ. 26.

171 პოლიტიკის და ტექნიკური კონსულტაციის სერვისებში, ILO გონივრული ნიშნულების სახით იყენებს მიდგომას, რომლის მიხედვითაც შრომის ინსპექტორთა საჭირო რაოდენობა მუშაკთა რაოდენობის მიხედვით გამოითვლება, კერძოდ, მათი თანაფარდობა უნდა იყოს 1/10 000 ინდუსტრიულ საბაზრო ეკონომიკებში, 1/15 000 ინდუსტრიულ ეკონომიკებში, 1/20 000 გარდამავალ ეკონომიკებში და 1/40 000 ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში; Strategies and Practice for Labour Inspection, *Committee on Employment and Social Policy, International Labour Office*, 2006, გვ. 4, <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>.

172 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლი 8(2).

173 „საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“, *supra* სქოლიო 4, გვ. 30.

174 2021 წლის ანგარიში, *supra* სქოლიო 34, გვ. 13; წინამდებარე შეფასების მიმდინარეობისას, შრომის ინსპექციის სამსახურმა წარმოადგინა ინფორმაცია, რომლის თანახმადაც ეს რაოდენობა (109) 2022 წელს არ შეეცვლილა.

უზრუნველყოფას, რომელიც უკავშირდება სამუშაო პირობებსა და მუშაკთა უფლებების დაცვას, ვინაიდან აღნიშნული შეაფერხებს ინსპექტორების მიერ მათი ძირითადი მოვალეობების განხორციელებას, ან ინსპექტორთა რაოდენობა უნდა გაიზარდოს იმ შემთხვევაში, თუ მათ დამატებითი ფუნქციების შესრულება დაეკისრებათ.<sup>175</sup> როგორც ზემოთ აღინიშნა, ინსპექტორების რაოდენობის გაზრდა დაემთხვა დროებითი ფართომასშტაბიანი ფუნქციების დაკისრებას Covid-19-ით გამოწვეული პანდემიის მართვასთან დაკავშირებით. შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენლებმა ინტერვიუების დროს აღნიშნეს, რომ 2022 წელს ინსპექტორთა რაოდენობის გაზრდა არ არის გათვალისწინებული. ამავდროულად, მათი ინფორმაციით, ჯერ არ გასულა საკმარისი დრო სიტუაციის ობიექტურად შესაფასებლად. თუმცა, აუცილებლობის შემთხვევაში, შესაძლებელია არსებული რაოდენობის გაზრდა.

მეორე, საჭიროა სრულად შეივსოს ინსპექტორთა არსებული ვაკანტური თანამდებობები. როგორც ეს სახალხო დამცველის აპარატის ბოლო ყოველწლიურ ანგარიშშია აღნიშნული, შრომის ინსპექციის სამსახურმა ვერ შეძლო ყველა ვაკანსიის შევსება (2021 წლის მდგომარეობით, 209 თანამდებობიდან 31 კვლავ ვაკანტურია).<sup>176</sup> ინტერვიუების დროს შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენლებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ დაწესებულება ადეკვატურად არის დაფინანსებული, ინსპექტორის თანამდებობა მიმზიდველია, საჯარო სამსახურში არსებულ სხვა თანამდებობებთან შედარებით, კანდიდატების რაოდენობა ყოველთვის მაღალია, ხოლო ვაკანტური თანამდებობების არშევსების მიზეზი არის შერჩევის რთული პროცედურა. ამავდროულად, წინამდებარე შეფასების პროცესში შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ წარმოდგენილი მონაცემების თანახმად, 2022 წლის 10 ივნისის მდგომარეობით, ვაკანტური თანამდებობების რაოდენობა იყო 24, ხოლო ინსპექტორების რაოდენობა (85) ოდნავ აჭარბებდა მინიმალურ რაოდენობას (80). დაინტერესებული მხარეების წარმომადგენლებმა ინტერვიუების დროს ისაუბრეს საჭირო სპეციალისტების ნაკლებობაზე და კერძო სექტორში შესაბამისი ცოდნის მქონე თანამშრომლების საჭიროებაზე (განსაკუთრებით, შრომის უსაფრთხოების სფეროში),<sup>177</sup> რის გამოც, სავარაუდოდ, ვერ ხერხდება არსებული ვაკანსიების შევსება.

შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენლებმა ასევე აღნიშნეს, რომ ვაკანტურია სხვა თანამშრომლების ადგილებიც. დაწესებულებას სულ 122 თანამშრომელი/საჯარო მოხელე ჰყავს, ხოლო საშტატო ერთეულების რაოდენობაა 167. დეპარტამენტებსა და ტერიტორიულ ორგანოებს შორის თანამშრომელთა განაწილების ამსახველი მონაცემების ანალიზზე დაყრდნობით,<sup>178</sup> აშკარაა, რომ ინსპექტორები არ არიან თანაბრად განაწილებული შრომის უსაფრთხოების (55) და შრომითი უფლებების ზედამხედველობის (30) სფეროებში. ინტერვიუების დროს განიმარტა, რომ აღნიშნული განპირობებულია სუბიექტური ფაქტორით – შრომის უსაფრთხოების ზედამხედველობა სამსახურმა უფრო დიდი ხნის წინ დაიწყო, შესაბამისად, შრომითი უფლებების ზედამხედველობის სფეროში არსებული სიტუაცია

175 შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენციის შესახებ ანგარიშების ზოგადი კვლევა, 1947 (No. 81), და შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენციის 1995 წლის პროტოკოლი, 1947, და შრომის ინსპექციის შესახებ რეკომენდაცია, 1947 (No. 81), შრომის ინსპექციის (სამთო მრეწველობა და ტრანსპორტი) შესახებ რეკომენდაცია, 1947 (No. 82), შრომის ინსპექციის (სოფლის მეურნეობა) შესახებ კონვენცია, 1969 (No. 129), და შრომის ინსპექციის (სოფლის მეურნეობა) შესახებ რეკომენდაცია, 1969 (No. 133), *შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია*, 2006, გვ. 25, 59, <https://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>.

176 სახალხო დამცველის 2021 წლის საპარლამენტო ანგარიში, *supra* სქოლიო 92, გვ. 210.

177 შრომის ინსპექციის სამსახურს არ წარმოუდგენია მონაცემები საკადრო ცვლილებების (სამსახურიდან ნებაყოფლობით წასვლის შემთხვევები) შესახებ, რომელსაც 2021 წლის ინსტიტუციური რეფორმის შემდეგ ჰქონდა ადგილი, რითაც შესაძლებელი გახდებოდა თანამდებობის მიმზიდველობისა და ვაკანსიების მაღალი რაოდენობის გამომწვევი მიზეზების უფრო ობიექტური შეფასება.

178 შრომის ინსპექციის სამსახურმა წარმოადგინა მონაცემების, რომლის თანახმადაც ხელმძღვანელი თანამშრომლების რაოდენობაა 2, შრომის უსაფრთხოების ზედამხედველობის დეპარტამენტში თანამშრომლების რაოდენობაა 45, შრომითი უფლებების ზედამხედველობის დეპარტამენტში – 22, იმერეთის რეგიონულ სამმართველოში – 13, აჭარის რეგიონულ სამმართველოში – 12, აღმინისტრაციულ დეპარტამენტში – 10, ფინანსებისა და ეკონომიკის დეპარტამენტში – 7, სამართლებრივ დეპარტამენტში – 6, მონიტორინგისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტში – 5.

ჯერ კიდევ ვითარდება. ამავდროულად, ადმინისტრაციულ დეპარტამენტს, რომელსაც 3 სამმართველო აქვს და მოიცავს საკითხების ფართო სპექტრს (ადამიანური რესურსების მართვა და საქმიანი მიმოწერა, საერთაშორისო ურთიერთობები და საზოგადოებასთან ურთიერთობა, სტატისტიკა და ანალიტიკა), მხოლოდ 10 თანამშრომელი/საჯარო მოსამსახურე ჰყავს, რაც, სავარაუდოდ, სტრატეგიულ დაგეგმვაში, ანალიტიკურ მუშაობასა და კომუნიკაციაში არსებული ზემოაღნიშნული ხარვეზების გამომწვევი ერთ-ერთი მიზეზია.

შრომის ინსპექციის ეფექტურად ფუნქციონირებისთვის სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს შრომის ინსპექტორების, როგორც საჯარო მოსამსახურეების, დამოუკიდებლობას და დასაქმების სტაბილურობას.<sup>179</sup> ინტერვიუების დროს არა მხოლოდ შრომის ინსპექციის სამსახურის წარმომადგენლების, არამედ დაინტერესებული მხარეების მხრიდანაც აღინიშნა, რომ ინსპექტორებს საჯარო მოსამსახურის სტატუსი ენიჭებათ,<sup>180</sup> რაც უფრო მეტად იცავს მათ შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტისგან, რაც გამონაკლისია სსიპების შემთხვევაში, რომლებიც თანამშრომლებს კარგ სოციალურ პაკეტსა და კონკურენტულ ხელფასს (საჯარო სექტორში) სთავაზობენ. დაინტერესებულმა მხარეებმა ასევე აღნიშნეს დაწესებულების დაფინანსების მნიშვნელოვანი ზრდა, რამაც პოზიტიური გავლენა იქონია იმ ინსტრუმენტებისა და აღჭურვილობის უზრუნველყოფაზე, რომელიც ინსპექტორებს ფუნქციების შესასრულებლად სჭირდებათ. აღნიშნული განხორციელდა საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიის შესაბამისად.<sup>181</sup> უადრესად მნიშვნელოვანია ადამიანური რესურსების ფოკუსირებული სტრატეგიის შექმნა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ინსპექტორების სრულად აღჭურვა იმისათვის, რომ მათ შეძლონ თავიანთი მოვალეობების ეფექტურად განხორციელება, სათანადო სოციალური გარანტიები (სამართლიანი ანაზღაურების ჩათვლით) და კარიერული განვითარებისა და პროფესიული ზრდის შესაძლებლობების ინსტიტუციონალიზაცია.

პროფესიონალიზმი, რომელიც შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობის ერთ-ერთი სახელმძღვანელო პრინციპია, მჭიდროდ უკავშირდება თანამშრომელთა კვალიფიკაციას. მთავარი შრომის ინსპექტორი ვალდებულია, განსაზღვროს შრომის ინსპექტორთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნები.<sup>182</sup> ინტერვიუების დროს სამსახურის წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ იურიდიული განათლება აუცილებელი საკვალიფიკაციო მოთხოვნაა შრომის ინსპექტორებისათვის, რომლებიც საქმიანობენ შრომითი უფლებების ზედამხედველობის სფეროში, ხოლო ტექნიკური განათლება ან შესაბამისი სამუშაო გამოცდილება აუცილებელია შრომის უსაფრთხოების სფეროში. შერჩევის პროცედურებში მონაწილეობს ბევრი კანდიდატი, თუმცა, შრომის ინსპექციის სამსახურისა და სამინისტროს წარმომადგენლების ინფორმაციით, ძალიან რთულია კვალიფიციური სპეციალისტების პოვნა. შესაბამისად, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა პროფესიულ განვითარებას.

შრომის ინსპექციის ზოგადი პრინციპების სახელმძღვანელოში შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ხაზს უსვამს მაღალი ხარისხის სასწავლო დაწესებულებებზე წვდომის მნიშვნელობას, ეროვნული სკოლის ან უნივერსიტეტებთან ან/და სპეციალიზებულ ინსტიტუტებთან სტრუქტურული თანამშრომლობის სახით, მომზადების და გადამზადების პროგრამების შემუშავებისა და განხორციელებისათვის ადეკვატურ რესურსებს და როგორც თეორიული, ისე პრაქტიკული კომპონენტების (მათ შორის, სტრუქტურული მენტორინგი, სხვადასხვა სექტორში სამუშაო ადგილებზე ვიზიტი გამოცდილ ინსპექტორებთან ერთად) მოცვას ისეთ თემებზე, როგორიცაა შრომის კანონმდებლობა და აღსასრულებელი მოთხოვნები, ინსპექტორთა უფლებები და მოვალეობები, ტექნოლოგიები და ჩანაწერების წარმოება, დასაქმებულებთან და დამსაქმებლებთან კომუნიკაცია,

179 Labour Inspection: What it Is and What it Does, *supra* სქოლიო 32, გვ. 13.

180 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლი 11(1).

181 „საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“, *supra* სქოლიო 4, გვ. 30.

182 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, *supra* სქოლიო 30, მუხლი 8(1).



დამოუკიდებლობა, კეთილსინდისიერება, პრობლემის გადაჭრაზე ორიენტირებული პოზიტიური დამოკიდებულება, კორუფციის ან ქრთამის თავიდან აცილება. სწავლება უნდა უზრუნველყოფდეს ტექნიკური უნარების ამღლებას, რბილი უნარების გაუმჯობესებას, რაც ინსპექტორებს მუშაკებსა და დამსაქმებლებთან კონსტრუქციულ მუშაობაში დაეხმარება რთულ და სტრესულ სიტუაციებში, და პრაქტიკის და ქვევის ცვლილების მხარდაჭერას, ეთიკური ქვევის განმტკიცებას და შრომის ინსპექტორთა დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას.<sup>183</sup>

2021 წლის ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის თანახმად, ტრენინგები მოიცავს როგორც საერთაშორისო ან/და უცხო პრაქტიკის გაცნობას საკვალიფიკაციო ღონისძიებებსა და ინსტიტუციურ ვიზიტებში მონაწილეობის გზით, რომელთა ორგანიზებაც ხდება სხვადასხვა პროექტის ფარგლებში, ისე ტრენინგებს სხვადასხვა ფუნდამენტურ/ტექნიკურ თემაზე.<sup>184</sup> ამ კონტექსტში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს შიდა ტრენინგზე პრაქტიკის ჰარმონიზაციასთან დაკავშირებული სხვადასხვა ზომის განხორციელების საშუალებით, როგორც პროცედურულ მოთხოვნებთან, ისე სამართლებრივი რეგულირების ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებით. ინტერვიუების დროს დაინტერესებულმა მხარეებმა აღნიშნეს, რომ ტრენინგების უმრავლესობა ამჟამად ტარდება დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით. ფინანსური დახმარება მუდმივად ვერ იარსებებს. შესაბამისად, ძალიან მნიშვნელოვანია დაწესებულების შესაძლებლობების განვითარება, მაღალი ხარისხის და საკმარისი რაოდენობის სასწავლო პროგრამების გარე დახმარების გარეშე მართვისა და დაფინანსების კუთხით, მათ შორის, შიდა პლატფორმებისა და კოლეგებს შორის გამოცდილების გაზიარების ინსტრუმენტების გამოყენების გზით.

### 5.3. კეთილსინდისიერება

პროფესიონალიზმისადმი ერთგულება კეთილსინდისიერების განუყოფელი ნაწილია. ამ თვალსაზრისით საჭიროა, წახალისდეს გამჭვირვალე, სამართლიანი და ანგარიშვალდებული სამუშაო გარემოს უზრუნველყოფა, რომელიც ეფუძნება კეთილსინდისიერებასა და ეთიკას, კეთილსინდისიერების კოდექსის შემუშავება და განხორციელება მთელი ორგანიზაციის მასშტაბით და პროფესიული ფასეულობების ერთგულება.<sup>185</sup>

2021 წელს დამტკიცდა შრომის ინსპექტორთა ქვევის კოდექსი,<sup>186</sup> რომელიც ხაზს უსვამს კანონიერების პრინციპებს, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას, ერთგულებას, ობიექტურობას, მიუკერძოებლობასა და სამართლიანობას, პროფესიონალიზმს, კონფიდენციალურობის დაცვასა და პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს (მუხლები 3-8, 11), ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის ვალდებულებას (მუხლი 9), ინსპექტორის უფლებას, არ დაექვემდებაროს გარე გავლენას (მუხლი 10), რაც უაღრესად მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულებებისა და მათი თანამშრომლებისთვის. შრომის ინსპექტორთა ქვევის კოდექსი ასევე ადგენს ქვევის სტანდარტებს ორგანიზაციის ფარგლებში (პროფესიონალიზმსა და ეფექტიანობაზე ორიენტირებულობა, კოლეგების პატივისცემა და მათთან თანამშრომლობა, რესურსების ქმედითი გამოყენება, ჩაცმის წესი (მუხლები 12-15)) და მესამე პირებთან ურთიერთობისას (გამჭვირვალეობა, ღიაობა, პატივისცემა, დაწესებულების წარმომადგენლობა და ა.შ. (მუხლები 16 და 17)).

183 Guidelines on General Principles of Labour Inspection, *International Labour Organization*, 2021, გვ. 17, <https://www.ilo-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=156443&token=c513a6c3904b0175bf9752a409466b994a77dbbf>.

184 2021 წლის ანგარიში, *supra სქოლიო* 34, გვ. 62-64.

185 International Common Principles for Labour Inspection, *supra სქოლიო* 31, გვ. 11.

186 „შრომის ინსპექტორთა ქვევის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი, ბრძანება №01-10/6, 2021, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5088985?publication=0>.

ქვევის ამ პრინციპებისა და სტანდარტების უმრავლესობა გადმოტანილია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონიდან.<sup>187</sup> ეს არის კანონი, რომელიც ყველა საჯარო მოსამსახურეზე ვრცელდება. შესაბამისად, შრომის ინსპექტორთა ქვევის კოდექსის დებულებების დარღვევასთან დაკავშირებით დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებახდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადენილი წესით.<sup>188</sup> მიუხედავად იმისა, რომ სამსახურიდან დათხოვნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი შესაძლო ფორმაა,<sup>189</sup> ინტერვიუების დროს სამსახურის წარმომადგენლების მიერ აღინიშნა, რომ შრომის ინსპექტორთა ქვევის კოდექსის დარღვევა ან საჩივარი არცერთ შემთხვევაში არ გამხდარა დისციპლინური ქმედების საფუძველი, ხოლო ქვევის კოდექსის დებულებები მიჩნეულია სახელმძღვანელო პრინციპებად, რომელთა შესახებაც თანამშრომლები არიან ინფორმირებული და უზრუნველყოფენ მათ დაცვას.

ამავდროულად, მიზანშეწონილია, რომ ტრენინგის ეტაპზე ინსპექტორები გაეცნონ მოთხოვნას, რომლის თანახმადაც შრომის ინსპექტორი ვალდებულია, გაეცნოს შრომის ინსპექტორთა ქვევის კოდექსს და დაადასტუროს, რომ ეთანხმება მის შინაარსს, პრინციპებსა და სტანდარტებს, და იღებს პასუხისმგებლობას, შეასრულოს მისი დებულებები. აღნიშნული ხაზს გაუსვამს კოდექსით დადგენილი მოთხოვნების დაცვის მნიშვნელობას.

მთავარი შრომის ინსპექტორის როლი, რომელიც ასრულებს ზედამხედველის ფუნქციას, ამ მხრივ, ძალიან მნიშვნელოვანია. მთავარი ინსპექტორი ვალდებულია, სხვებისთვის მაგალითი იყოს კოდექსის მოთხოვნების გაცნობისა და შესრულების კუთხით, უზრუნველყოს ქრთამების და კორუფციის მიმართ ნულოვანი ტოლერანტობა, ხელი შეუწყოს გონივრულ ინიციატივებს, გაითვალისწინოს კოდექსის მიმართ დამოკიდებულება შეფასების პროცესში და უზრუნველყოს თანმიმდევრული აღსრულება.<sup>190</sup> აღნიშნული, შრომის ინსპექციის საერთაშორისო ასოციაციის თანახმად, პროფესიონალიზმის მიმართ ერთგულების პრინციპის განხორციელების ძირითადი მიმართულებებია.<sup>191</sup>

187 საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, N 4346-ლს, 2015, მუხლები 7-18, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/3031098?publication=35>.

188 „შრომის ინსპექტორთა ქვევის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“, *supra სქოლიო* 186, მუხლი 18; საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, *supra სქოლიო* 187, მუხლები 85-101.

189 საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, *supra სქოლიო* 187, მუხლი 96(1); „შრომის ინსპექტორთა ქვევის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“, *supra სქოლიო* 186, მუხლი 20(3).

190 „შრომის ინსპექტორთა ქვევის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“, *supra სქოლიო* 186, მუხლი 19(2).

191 International Common Principles for Labour Inspection, *supra სქოლიო* 31, გვ. 11.

# დასკვნები და რეკომენდაციები

## დასკვნები

- ▶ აღსანიშნავია ამკარა გაუმჯობესებები ორგანიზაციულ მიზნებთან დაკავშირებული სფეროების განვითარების კუთხით, როგორცაა დამოუკიდებლობა, სოციალური პარტნიორობა, რეგიონული დაფარვა და სანდოობა. ამავდროულად, ეს მნიშვნელოვანი ნაბიჯები იმ ხანგრძლივი გზის დასაწყისია, რომელიც უზრუნველყოფს ახლად შექმნილი ორგანოს ეფექტიანობას. ამასთან, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია შემდგომი განვითარება.
- ▶ შრომის ნორმების ეფექტური აღსრულების, შრომითი უფლებების დაცვის, ღირსეული, უსაფრთხო და დისკრიმინაციისგან თავისუფალი სამუშაო გარემოს უზრუნველყოფა და დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის ჰარმონიული ურთიერთობების ჩამოყალიბებაში ძირითადი როლის შესრულება შრომის ინსპექციის სამსახურის სტრატეგიული ინსტიტუციური მიმართულებებია. შედეგებზე ორიენტირებული მიზნების მკაფიოდ განსაზღვრა და ამ მიზნებზე ფოკუსირება ყოველდღიური საქმიანობის განხორციელების პროცესში ხელს შეუწყობს ეფექტური ორგანიზაციული კულტურის ჩამოყალიბებას.
- ▶ სახელმწიფოს ცენტრალური მმართველობის სისტემაში (სამინისტროს კონტროლის ქვეშ) სსიპ-ის სტატუსით ფუნქციონირების მოდელი უზრუნველყოფს ბალანსს დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის და ზრდის დაწესებულების ეფექტიანობას. ამასთან, მინისტრისთვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებების (ზედამხედველობა გაუწიოს სამსახურის საქმიანობის კანონიერებას და ეფექტიანობას და გააუქმოს მთავარი შრომის ინსპექტორის გადაწყვეტილებები) არასათანადო ინტერპრეტაციისა და განხორციელების შესაძლებლობის გამო, ვერ ჩაითვლება, რომ პოლიტიკური გავლენისა და არასათანადო ჩარევის რისკები არის აღმოფხვრილი.
- ▶ მიუხედავად იმისა, რომ ინსპექციის ორი ტერიტორიული დანაყოფის შექმნა პოზიტიურად შეფასდა, რამდენადაც სამუშაო ადგილთან სიახლოვე ხელს უწყობს თანამშრომლობას, ინფორმაციის გავრცელებას, რეგიონული თავისებურებების უფრო მეტი სიზუსტით შეფასებას. თუმცა, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია შემდგომი განვითარება წინასწარ განსაზღვრული ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე.
- ▶ რაც შეეხება გამჭვირვალობას და ანგარიშვალდებულებას, ამ მხრივ ხაზი უნდა გაესვას სოციალური პარტნიორობის ინსტრუმენტების, მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობისა და შეთანხმებაზე დაფუძნებული თანამშრომლობის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას, რათა დააბალანსოს არასათანადოდ განვითარებული სამმხრივი თანამშრომლობა.
- ▶ სანდოობის შექმნაში განსაკუთრებულ როლს ასრულებს სუვერენული უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობა და შედეგების გარდაუვალობა და არა თავად სანქციების გამოყენების ფაქტი. ეს ის ინსტრუმენტებია, რომელთაც აქვთ პრევენციული შედეგი და ხელს უწყობენ კანონთან შესაბამისობის კულტურას. შედეგად, ამ კულტურის განვითარების პროცესში შრომის ინსპექციის სამსახური გვევლინება არა მტრად ან საფრთხის წყაროდ, არამედ პარტნიორად.

- ▶ მნიშვნელოვან პოზიტიურ ინსტიტუციურ განვითარებებამ მიიჩნევა უფლებამოსილების მინიჭება შრომით უფლებებთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმების ეფექტური აღსრულების უზრუნველყოფის კუთხით, მათ შორის, პირდაპირი და ირიბი დისკრიმინაციის, იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის შემთხვევების დროული გამოვლენა, შრომით დავებში მედიაციის მეშვეობით მიღწეული შეთანხმებების განხორციელების უზრუნველყოფა და შრომის უსაფრთხოების სფეროში საზედამხედველო ორგანოდ ნომინირება, რომლის უფლებამოსილების ფარგლები ვრცელდება ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროზე.
- ▶ მიუხედავად პოზიტიური განვითარებებისა, ფორმალური მიდგომა არაფორმალური შრომის მიმართ, მისი შრომით ურთიერთობად იდენტიფიცირების თავიდან აცილება და სამართლებრივი დებულებების რეალურად და პოტენციურად შემზღუდავი (ვიწრო) ინტერპრეტაციის ისეთი მაგალითები, როგორცაა იმ სუბიექტთა წრე, რომელსაც ინსპექტირების დაწყების მოთხოვნის უფლება აქვს, შრომითი უფლებების დარღვევის ან დისკრიმინაციის შესაძლო შემთხვევასთან დაკავშირებით, ჰორიზონტალურ ურთიერთობაში (არაზედამხედველის მიერ), ადასტურებს, რომ საჭიროა ინსტიტუციური მანდატის შემდგომი გაფართოება.
- ▶ ის ფაქტი, რომ შრომის ინსპექციის სამსახურს არ აქვს უფლება, ზედამხედველობა გაუწიოს შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის, მასობრივი დათხოვნისა და საწარმოს გადაცემის კანონიერებას, და არასაკმარისი<sup>192</sup> ან მოძველებული<sup>193</sup> სამართლებრივი რეგულაციები უარყოფით გავლენას ახდენს დასაქმებულთა დაცვაზე, ისევე როგორც შრომის ინსპექციის სამსახურის ინსტიტუციურ უფლებამოსილებებზე (რეალურზე და აღქმულზე).
- ▶ დაბალანსებული ფოკუსირება ყველა აქტივობაზე მნიშვნელოვანია ინსტიტუციური მანდატის გაფართოებასთან ერთად. ინსპექტირების შეზღუდული ფარგლები, რაც 2020-2021 წლებში პანდემიის მართვასთან დაკავშირებული ზომების ინტენსიური გამოყენებით იყო განპირობებული, შედარებით მეტად ფოკუსირება შრომის უსაფრთხოებაზე და ცნობიერების ასამაღლებელი ინსტრუმენტებისა და არხების არასაკმარისად გამოყენება ადასტურებს საქმიანობის სისტემური, ობიექტური, კრიტერიუმებზე დაფუძნებული გაუმჯობესების საჭიროებას.
- ▶ კანონთან შესაბამისობის კულტურის შექმნაში განსაკუთრებულ როლს ასრულებს შედეგების გარდაუვალობა (შემაკავებელი ეფექტი) და არა თავად სუვერენული უფლებამოსილების გამოყენების ფაქტი. სანქციას დაქვემდებარებული დამსაქმებლების პირდაპირი რეაქცია და შრომის ბაზარზე არსებული აქტორების საერთო რეაქცია პრაქტიკაში გამოყენებულ სანქციებთან დაკავშირებით, ისევე როგორც მათი აღქმები ოპერაციულ ეფექტიანობასთან დაკავშირებით, ადასტურებს, რომ მნიშვნელოვანია, დაინერგოს სანქციების დაწესების ეფექტური პოლიტიკა.
- ▶ მიუხედავად იმისა, რომ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, შრომის უსაფრთხოებას ყველაზე მეტი ყურადღება ეთმობა, იმის გამო, რომ ამ სფეროში გარდამტეხი წინსვლა არ აღინიშნება, საჭიროა ამ პროცესში შესაძლო ხარვეზების ძიება. მათ შორის, დამსაქმებლებისა და დასაქმებულების მიერ უსაფრთხო სამუშაოს ზომების უგულებელყოფის დაძლევა შესაძლებელია სხვადასხვა ზომის გამოყენებით: ინსპექტირებით, ცნობიერების ამაღლებითა და დამსაქმებლის დავალდებულებით, დანიშნოს შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტი. ხარვეზებს შორის ასევე უნდა

192 მაგალითად, ზეპირი შრომითი ხელშეკრულებების დადების შესაძლებლობა, მკაფიოდ განსაზღვრული სტანდარტების არარსებობა მინიმალურ ხელფასთან, ნორმირებულ სამუშაო დროსთან, ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებისთვის მინიმალურ ანაზღაურებასთან, ზეგანაკვეთური სამუშაოს მაქსიმალურ ჯამურ ხანგრძლივობასთან და ა.შ. დაკავშირებით.

193 მაგალითად, ზოგიერთი ტექნიკური რეგულაცია შრომის უსაფრთხოების სფეროში.

ადინიშნოს მკაფიო გამიჯვნის არარსებობა დამსაქმებლისა და შრომის ინსპექციის სამსახურის კომპეტენციებს შორის, სამუშაოსთან დაკავშირებული უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების მოკვლევებთან დაკავშირებით.

- ▶ აშკარაა მნიშვნელოვანი პროგრესი შრომითი უფლებების სფეროში ინსტიტუციური მანდატის გაფართოებასთან დაკავშირებით, თუმცა უფრო მეტი დრო უნდა გავიღეს იმისათვის, რომ აქტივობების საფუძველზე მოხდეს ამომწურავი სტატისტიკური მონაცემების წარმოება. მეორე მხრივ, შრომის სფეროში არსებულ ძირითად საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირების მოწოდებების გარშემო არსებული უთანხმოება არ შეიძლება ჩაითვალოს ობიექტურ გარემოებებზე დაფუძნებულად.
- ▶ ინსტიტუციურ კომპეტენციებს შორის გარკვეული გადაფარვა შრომითი უფლებების სფეროში გამართლებულია დასაქმების სტანდარტების მაქსიმალურად აღსრულების უზრუნველყოფით. მთავარია, რომ ამ დაწესებულებებმა ერთად იმუშაონ, რათა მიაღწიონ ერთიანობასა და თანმიმდევრულობას პრაქტიკაში და დამსაქმებლებს არ დააკისრონ არაპროპორციული პროცედურული ტვირთი.
- ▶ მკაფიოდ განსაზღვრული მიზნობრივი გრძელვადიანი და მოკლევადიანი შედეგების არარსებობა ართულებს ეფექტიანობის (აქტივობების შერჩევა) და ეფექტურობის (ჩადებული რესურსები, რესურსების განაწილება) შეფასებას და ზღუდავს შესრულებაზე დაფუძნებული დაგეგმვის ფარგლებს.
- ▶ წინასწარ დაგეგმილი ინსპექტირების პრიორიტეტული სფეროების განსაზღვრის კრიტერიუმები (ინდიკატორები) არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული და საჯარო (შრომითი უფლებების სფეროში) ან არ არსებობს რაიმე ანალიზი ან/და მიგნებები იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად სრულდება ეს კრიტერიუმები პრაქტიკაში (შრომის უსაფრთხოების სფეროში).
- ▶ ახლად შექმნილი, განვითარებადი ორგანიზაციისათვის უადრესად მნიშვნელოვანია საქმიანობის გაუმჯობესების ყველა შესაძლო ინსტრუმენტის გამოყენება, მათ შორის, დეტალური მეთოდური მითითებები ფორმებით, სადაც აღირიცხება შედეგები, შემდგომი პროცედურები, მონაცემთა მართვის ეფექტური სისტემები, საზოგადოების კმაყოფილების და აღქმების ანალიზი (საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვები ან/და უკუკავშირის ინსტრუმენტები).
- ▶ კონფიდენციალურობის პრინციპის სათანადოდ გამოყენება და აქტიური კომუნიკაცია, რომ დამსაქმებლის მიერ შრომითი ნორმების დარღვევის შემთხვევებზე შრომის ინსპექციის სამსახურისთვის ინფორმაციის მიწოდება უფლების დაცვის უსაფრთხო საშუალებაა, ხოლო დასაქმებულის მონაცემები ან მაიდენტიფიცირებელი ინფორმაცია გამჟღავნდება მხოლოდ მისი თანხმობით, ხელს შეუწყობს უფლებების დაცვის პროცესში აქტიური ჩართულობის კულტურის ჩამოყალიბებას.
- ▶ სრულყოფილი ორგანიზაციული სტრუქტურა და სათანადოდ კვალიფიცირებული, მოტივირებული, გაძლიერებული და აღჭურვილი თანამშრომლები განსაკუთრებით მნიშვნელოვან დამატებით ფასს სძენს შრომის ინსპექციის სამსახურს. მიუხედავად იმისა, რომ არსებული ორგანიზაციული სტრუქტურა, შეიძლება ითქვას, ინსტიტუციური აქტივობების ყველა ძირითად ასპექტს მოიცავს, რეკომენდებულია ცალკე განყოფილების შექმნა, რომელიც იმუშავებს არაფორმალური და არასტანდარტული სამუშაოს კუთხით, და მონაცემთა შეგროვების, სტატისტიკის წარმოებისა და ანალიტიკური ფუნქციების ერთ ორგანიზაციულ განყოფილებაში თავმოყრა.

- ▶ მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ საშტატო თანამდებობების რაოდენობა, არამედ ასევე არსებული ვაკანსიების შევსება. დამატებითი პასუხისმგებლობების დაკისრებამ, რომლებიც პირდაპირი ფუნქციების შესრულებას არ უკავშირდება, და სტრუქტურულ ერთეულებს შორის სამუშაო ძალის არათანაბარმა განაწილებამ შესაძლოა, მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიოს დატვირთულობაზე და საქმიანობის სრულფასოვნებაზე. მეორე მხრივ, დამოუკიდებლობა და დასაქმების სტაბილურობა, სამუშაო პირობები და სოციალური პაკეტი, პროფესიული განვითარების ხელსაყრელ პირობებთან ერთად, და ორგანიზაციული კულტურა, რომელიც ხელს უწყობს კეთილსინდისიერების მაღალ სტანდარტებს, სამუშაო ადგილის მიმზიდველობას განაპირობებს.

## რეკომენდაციები

### დაწესებულება, მისი ხელვა, მისია და მიზნები

- ▶ იმისათვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული სამსახურის ბოროტად გამოყენება პოლიტიკური მიზნებისთვის და გაუმართლებელი ჩარევა მის ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობაში, რეკომენდებულია, გაუქმდეს მინისტრის უფლება, შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავარი შრომის ინსპექტორის გადაწყვეტილებები (სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის დებულება, მუხლი 8(2)) ან ასეთი უფლების განხორციელებისათვის უზრუნველყოფილი იქნეს ობიექტური კრიტერიუმები და მკაფიო პროცედურები.
- ▶ ტერიტორიული განვითარების კრიტერიუმები შრომის ბაზარზე არსებული სიტუაციის, დაწესებულების საქმიანობის შედეგებისა და საჯარო აღქმების გათვალისწინებით უნდა შემუშავდეს, ხოლო ასეთ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით უნდა მომზადდეს, დამტკიცდეს და თანმიმდევრულად განხორციელდეს განვითარების სტრატეგია.

### მანდატი

- ▶ ინსტიტუციურ მანდატში არსებული ხარვეზის გამოსასწორებლად საჭიროა, კანონში დაინერგოს „აქტებისთვის უპირატესობის მინიჭების პრინციპი“, რომელიც ხაზს უსვამს ურთიერთობის არსებით მხარეს, ნაცვლად ხელშეკრულების ფორმისა (სახელწოდებისა). აღნიშნული სამსახურს საშუალებას მისცემს, იმოქმედოს არაფორმალური დასაქმების სექტორში. შრომითი უფლებების დაცვის სფეროში შრომის კოდექსი უნდა იყენებდეს დაცვით მოსარგებლეთა ფართო ცნებას, ისევე, როგორც შრომის უსაფრთხოების სფეროში, და დასაქმებულთა უფლებების ეფექტურად დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით, საჭიროა დაინერგოს მანდატის ფარგლების ყველაზე ინკლუზიური ინტერპრეტაციის პრინციპი.
- ▶ შრომის ინსპექციის სამსახურის მანდატი უნდა გაფართოვდეს, რათა მოიცვას შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის, მასობრივი დათხოვნის და საწარმოს გადაცემის შემთხვევები.
- ▶ იმისათვის, რომ შრომის ინსპექციას ჰქონდეს ეფექტური საზედამხედველო ინსტრუმენტები, სამართლებრივი ჩარჩო უნდა გაუმჯობესდეს ზეპირი შრომითი ხელშეკრულებების გაფორმების შესაძლებლობის გაუქმების და ისეთი არსებითი სტანდარტების მკაფიოდ დადგენის გზით, როგორცაა მინიმალური ხელფასი,

ნორმირებული სამუშაო დრო, მინიმალური ანაზღაურება ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებისთვის, ზეგანაკვეთური სამუშაოს მაქსიმალური ზღვარი, ყველა ტექნიკური რეგულაციის განახლება შრომის უსაფრთხოების სფეროში.

- ▶ ვებგვერდის შექმნა მნიშვნელოვანია ცნობიერების ამაღლებისთვის. კერძოდ, მასზე შესაძლებელია ხშირად დასმული კითხვების, ელექტრონული კითხვარებისა და უკუკავშირის ინსტრუმენტების განთავსება. პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს საქმისწარმოების ელექტრონული სისტემის დანერგვას, არა მხოლოდ მონაცემთა ეფექტიანად აღრიცხვისა და რეგისტრაციისთვის, არამედ ასევე მონაცემთა კვლევისა და ანალიზის ავტომატური მექანიზმების გამოყენებისათვის შესაბამისი პირობების შესაქმნელად, პრაქტიკის განზოგადებას და კონკრეტულ (მაქსიმალურად) მოკლე ვადებში განვითარების კრიტერიუმების გაუმჯობესებას, მათი ინსტიტუციონალიზაციისა და უწყვეტობის უზრუნველყოფას.
- ▶ იმის გამო, რომ დამსაქმებლები არასათანადო ყურადღებას აქცევენ სათანადო პრევენციული ზომების დანერგვას, დაბალი სამუშაო კულტურისა და დასაქმებულების მიერ საკუთარი და კოლეგების უსაფრთხოების უგულებელყოფის გამო, საჭიროა ცნობიერების ასამაღლებელი ეფექტური და ინტენსიური კამპანიები, მათ შორის, განზოგადებული ინსტიტუციური პრაქტიკის გაზიარება (გასაჯაროება), განსაკუთრებით მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებს შორის და სოფლად ან/და მონოინდუსტრიულ ტერიტორიებზე.
- ▶ მაქსიმალურად უსაფრთხო სამუშაო პირობების შესაქმნელად საჭიროა სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესება, დამსაქმებლის და შრომის ინსპექციის სამსახურის კომპეტენციების მკაფიოდ გამიჯვნა სამუშაოსთან დაკავშირებული უბედური შემთხვევისა და პროფესიული დაავადების მოკვლევასთან დაკავშირებით.
- ▶ მთავარი საერთაშორისო ინსტრუმენტები (მათ შორის, ILO-ს კონვენციები No. 81 და No. 129, რომლებიც არეგულირებს შრომის ინსპექტირებას, ისევე როგორც ევროპის სოციალური ქარტიის (შესწორებული) არმიღებული დებულებები რატიფიცირებული უნდა იქნეს კონკრეტულ (მაქსიმალურად მოკლე) ვადაში.

## სამუშაო პრინციპები და პროცედურული ასპექტები

- ▶ უნდა დადგინდეს მკაფიო კრიტერიუმები (ინდიკატორები) სტრატეგიული მიზნების შესაფასებლად, ხოლო ხელმისაწვდომი სტატისტიკური მონაცემების ანალიტიკური შეფასება, კვლევები და უკუკავშირის ინსტრუმენტები გამოყენებული უნდა იქნეს პროგრესის იდენტიფიცირებისა და სამომავლო მიზნების დასახვისთვის.
- ▶ წინასწარ დაგეგმილი ინსპექციების პრიორიტეტული სფეროების განსაზღვრის მიზნით საჭიროა მკაფიო თვისებრივი და რაოდენობრივი კრიტერიუმების (ინდიკატორების) განსაზღვრა, გასაჯაროება და გამოყენება საქმიანობის შესაფასებლად.
- ▶ პროცედურულ მოთხოვნების პერსპექტივიდან, სანქციების პროპორციულობისა და მათი თანმიმდევრული გამოყენების უზრუნველსაყოფად საჭიროა კანონმდებლობაში ან თანმიმდევრულ ინსტიტუციურ პრაქტიკაში დაინერგოს სანქციის შერჩევის მკაფიო კრიტერიუმები და პრინციპები.

## თანამშრომლები და ორგანიზაციული სტრუქტურა

- ▶ რეკომენდებულია ცალკე განყოფილების შექმნა, რომელიც იმუშავებს არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომაზე, აგრეთვე მონაცემთა შეგროვების, სტატისტიკის წარმოებისა და ანალიტიკის ფუნქციების ერთ განყოფილებაში გაერთიანება.
- ▶ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ადამიანური რესურსების ფოკუსირებული სტრატეგიის შექმნას, რომელიც უზრუნველყოფს ინსპექტორების სრულად აღჭურვას, რათა მათ ეფექტურად განახორციელონ თავიანთი მოვალეობები, მათთვის სოციალური გარანტიების (მათ შორის, სამართლიანი ანაზღაურებისა) შექმნას და კარიერული განვითარებისა და პროფესიული ზრდის შესაძლებლობების ინსტიტუციონალიზაციას.
- ▶ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს დაწესებულების შესაძლებლობის განვითარება მიმდინარე მაღალი ხარისხის და საკმარისი რაოდენობის სასწავლო პროგრამების უზრუნველყოფის კუთხით, გარე დახმარების გარეშე, მათ შორის, შიდა პლატფორმებისა და კოლეგებს შორის გამოცდილების გაზიარების ინსტრუმენტების გამოყენების გზით.





[www.coe.int](http://www.coe.int)

ევროპის საბჭო ადამიანის უფლებათა წამყვანი ორგანიზაციაა კონტინენტზე. იგი შედგება 46 სახელმწიფოსგან, ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყნის ჩათვლით. ევროპის საბჭოს ყველა წევრმა ხელი მოაწერა ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას, ხელშეკრულებას, რომელიც შექმნილია ადამიანის უფლებების, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის დასაცავად. ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში კონვენციის შესრულებას ზედამხედველობს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო.



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne

