

შრომის სამართლის განვითარება ევროინტეგრაციული პროცესების ფონზე

2014 წელს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ხელი მოეწერა ასოცირების შეთანხმება (AA). შეთანხმება განსაზღვრავს ვალდებულებებს, რაც საქართველომ უნდა შეასრულოს შრომის სამართლის სფეროში.

აღსანიშნავია, რომ შრომის სამართალი არ არის მხოლოდ მიმდინარე დღის წესრიგი ევროპული ინტეგრაციის ფორმატში. ევროპული სტანდარტების დინამიკური და ეტაპობრივი აპროქსიმაციის საკითხი პერმანენტულად განიხილებოდა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების ძალაში შესვლის დროიდან – 1999 წლიდან.

სტატიაში შესწავლილია შემდეგი საკითხები:

1. ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრული ვალდებულებები: აქ, პირველად, წარმოდგენილია ასოცირების შეთანხმების დებულებების თეორიული ინტერპრეტაცია; შრომის სფერო გააზრებულია DCFTA-ისა (ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცე) და სოციალური პოლიტიკის ფარგლებში. აგრეთვე, განხილულია ასოცირების დღის წესრიგისა და ეროვნული წლიური გეგმების მიდგომებიც;

2. შრომის სამართლის აპროქსიმაციის დინამიკა ევროინტეგრაციული პროცესების ხელშემწყობი ნორმატიული გარემოს ფონზე: პირველად სისტემატიზებულია ევროპული ინტეგრაციის ფონზე შრომის სამართლის სფეროში განხორციელებული სამართლებრივი აპროქსიმაციის ყველა ეტაპი, რაც მოიცავს პერიოდს PCA-იდან AA-ამდე, მათ შორის ეროვნული ჰარმონიზაციის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმისა და ENPAP-ის (ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის) შესრულების პერიოდებს, ევროკომისიის ყოველწლიური შეფასების ანგარიშებს და სხვ.

საკვანძო სიტყვები: შრომის კოდექსი, ასოცირების შეთანხმება (AA), DCFTA (ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცე), ასოცირების დღის წესრიგი, სამართლებრივი ჰარმონიზაცია, PCA (პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება), ENPAP (ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა).

1. შესავალი

შრომის კანონმდებლობამ საქართველოში წლების განმავლობაში მრავალი ცვლილება განიცადა. ამ სფეროში განხორციელებული რეფორმების საფუძვლები გამოძახილი იყო პოლიტიკური და ეკონომიკური ვითარების შესაბამისად ჩამოყალიბებული დამოკიდებულებებისა. მთავარ შეკითხვას ასეთი სახე ჰქონდა: გარდამავალი ეკონომიკისა და ახალი დემოკრატიის სახელმწიფოში შრომის კანონმდებლობა უნდა იყოს მაქსიმალურად სოციალურ უსაფრთხოება-

* თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

ზე ორიენტირებული თუ მობილური – დამსაქმებლისთვის ნაკლებად მბოჭავი სამართლებრივი ნორმებით დატვირთული? რეგულირებისა და დერეგულირების საკითხი საკამათოა როგორც მეცნიერულ წრეში, ასევე დარგის სპეციალისტებს შორის. ჯერ კიდევ 1990 წლის ანგარიშში მსოფლიო ბანკი ავითარებდა აზრს, რომ შრომითი ბაზრის რეგულაციები, რომლებიც მიმართული იყო დასაქმებულების მდგომარეობის გაუმჯობესებისკენ, სინამდვილეში ზიანს აყენებდა მათ. *OECD*-ის წევრ სახელმწიფოებში არსებული განსხვავებული უმუშევრობის დონეების მიზეზების ძიებისას, ჯერ კიდევ 1994 წელს წარმოდგენილ ანგარიშებში, იგი წევრ ქვეყნებს ურჩევდა შრომის ბაზრების დერეგულირებას¹. სწორედ ასეთი კონცეპტუალური ხედვის მატარებელი იყო საქართველოში 2006 წელს მიღებული ახალი შრომის კოდექსი. იგი წლების განმავლობაში იქცა საზოგადოების ბიპოლარიზაციის საფუძვლად. ქვეყანაში შეიქმნა სიტუაცია, როდესაც მხოლოდ ბიზნესზე ორიენტირებულმა პოლიტიკამ უკიდურესი სოციალური დაძაბულობა წარმოშვა. შედეგად, 2012-2013 წლებში დღის წესრიგად დადგა შრომის კანონმდებლობის რეფორმირების საკითხი და ამ ეტაპზე ყურადღება გადატანილ იქნა დასაქმებულის დაცვის ხარისხის გაუმჯობესებაზე. ამჟამად 2013 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად მოქმედი შრომის კოდექსი კრიტიკის საგანია ბიზნესსექტორის მხრიდან.

დღეს საქართველო არის ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების² მხარე. ქვეყანამ უნდა მოახდინოს იმ სტანდარტების ინტეგრირება კანონმდებლობაში და აღსრულება, რაც შრომის სამართლის ასპექტებთან დაკავშირებით განერილია შეთანხმებაში. თუმცა შრომის სფერო არ არის მხოლოდ ასოცირების შეთანხმების რეგულირების ობიექტი და მხოლოდ ამჟამინდელი დღის წესრიგი. ევროპული ინტეგრაციის გზაზე იგი იყო არაერთი საერთაშორისო დოკუმენტისა თუ ოფიციალური ურთიერთობების ფორმატების ინტერესისა და განხილვის საგანი.

ევროინტეგრაციული პოლიტიკის ფარგლებში შრომის სფეროს მიმართ არსებული მოთხოვნების ფონზე კანონმდებლობის ცვლილებებისა და მათი შეფასების ისტორიის აღწერა ერთ-ერთ უაღრესად მნიშვნელოვან ელემენტად და კვლევისთვის სასარგებლო მეთოდად უნდა ჩაითვალოს საქართველოში შრომის სამართლის მეცნიერების განვითარებისათვის. სტატიაში წარმოდგენილია ევროინტეგრაციული პროცესების განვითარების ეტაპები ნორმატიულ დონეზე (საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს პარლამენტის მიერ ინტეგრაციული პროცესების ხელშეწყობის მიზნით მიღებული აქტები), მათ ფონზე შრომის სამართლის მიმართ არსებული ვალდებულებები, განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების დინამიკა და მათი შეფასება. ასეთი დამოკიდებულება შესაძლებელს გახდის, განალიზდეს შრომის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის რეალური სურათი ზოგად პოლიტიკურ თუ სამართლებრივ კონტექსტში, აგრეთვე, გამჭვირვალეს გახდის შემდეგ: შეესაბამებოდა თუ არა ევროინტეგრაციულ პროცესებთან დაკავშირებით საჯაროდ დეკლარირებულ ნებას ერთ-ერთ სეგმენტში სამართლებრივი დაახლოების პროცესი, იყო თუ არა ამ ორ ასპექტს შორის ურთიერთთავსებადობა. სტატია ყურადღებას ამახვილებს პროცესზე, რათა უკეთ იქნეს გააზ-

¹ საქართველოს შრომის კოდექსის ეკონომიკური ანალიზი, *PMC*-ის კვლევითი ცენტრი (აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (*EWMI*) პროგრამის ფარგლებში), მაისი, 2013, 3, <<http://www.icc.ge/www/download/Analysis%20of%20the%20Amendments%20to%20the%20Labor%20Code%20of%20Georgia%20-%20GEO.pdf>>.

² ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, მიღების თარიღი: 27.06.14, გამოქვეყნების თარიღი: 11.09.14. იხ. <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959>>.

რებული შრომის კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების მექანიზმების, ტემპისა და ხარისხის გარკვევა, რაც პირდაპირ უკავშირდება ევროკავშირის მხრიდან შრომის სამართლის შეფასებებსა და რეკომენდაციებს. აღნიშნულის მისაღწევად გამოყენებულია სისტემური და ისტორიული კვლევის მეთოდი.

2. ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრული ვალდებულებების ზოგადი მიმოხილვა

ასოცირების შესახებ შეთანხმების 229-ე მუხლის თანახმად, შრომის სამართლის სფეროში სტანდარტების იმპლემენტირება დაკავშირებულია, ერთი მხრივ, ნაყოფიერი დასაქმებისა და ღირსეული შრომის დამკვიდრებასთან, როგორც გლობალიზაციის მართვის ძირითადი ელემენტისა, მეორე მხრივ, ვაჭრობის ხელშეწყობასთან.³ სხვა სიტყვებით, შრომისა და დასაქმების პოლიტიკა თანაბარმნიშვნელოვნად უნდა უზრუნველყოფდეს როგორც დასაქმებულის უფლებებს, ასევე დამსაქმებლისას, რომელიც წარმოებისა და ვაჭრობის სფეროში უმნიშვნელოვანესი სუბიექტია. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ 229-ე მუხლი მოთავსებულია ასოცირების შეთანხმების IV კარში, რომელიც ეხება ვაჭრობასთან დაკავშირებულ საკითხებს და არის ასოცირების შეთანხმებაში ინტეგრირებული *DCFTA*.

ასოცირების შეთანხმებამ შრომის სფეროს რეგულირება თემატურად ორი პოლიტიკის მიმართულებით დაყო – ვაჭრობა და სოციალური. ამიტომაც საკითხების მომწესრიგებელი დებულებები შეთანხმების სტრუქტურაში სხვადასხვა ადგილას განათავსა:

1. ვაჭრობისა და მდგრადი განვითარების კონტექსტში შრომითი სტანდარტების მომწესრიგებელი ნორმები (IV კარის მე-13 თავის 229-ე და 239-ე მუხლები) სფეროს პოლიტიკის რეგულირების მიზნით ამბობს, რომ საქართველომ უნდა იხელმძღვანელოს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრობის შედეგად განსაზღვრული ძირითადი პრინციპების შესაბამისად და საკუთარ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში დანერგოს *ILO*-ს კონვენციებში დაცული სტანდარტები.⁴

2. დასაქმების, სოციალური პოლიტიკისა და შრომის პირობების კონტექსტში კი შრომითი სტანდარტების მომწესრიგებელი ნორმები მოცემულია ასოცირების შეთანხმების VI კარის მე-14 თავის 348-ე-354-ე მუხლებში, სადაც ნათქვამია: „მხარეები გააძლიერებენ დიალოგსა და თანამშრომლობას ღირსეული შრომის პირობების, დასაქმების პოლიტიკის, სამუშაოზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების, სოციალური დიალოგის, სოციალური დაცვის, სოციალური ჩართულობის, გენდერული თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის ხელშეწყობად და, ამგვარად, წვლილს შეიტანენ მეტი და უკეთესი სამუშაო ადგილის, მდგრადი განვითარებისა და გაუმჯობესებული ცხოვრების დონის უზრუნველყოფაში“.⁵

ზემოაღნიშნული ამოცანების შესრულების ხელშეწყობი კონკრეტული ინსტრუმენტები ევროკავშირის დირექტივების სახით მოცემულია ასოცირების შეთანხმების XXX დანართში.

ასოცირების შეთანხმების ეტაპობრივი შესრულების მიზნით, შემუშავებულია ასოცირების დღის წესრიგი, რომელიც განსაზღვრავს პრიორიტეტულ მიმართულებებსა და ამოცანებს

³ იქვე, 229-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁴ იქვე, 229-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵ იქვე.

2014-2016 წლებისთვის.⁶ აღნიშნულ დოკუმენტში შრომის სფერო სამი ძირითადი მიმართულებით განიხილება:

1. პოლიტიკური დიალოგისა და რეფორმის⁷ ბლოკში ნათქვამია, რომ 2013 წელს პარლამენტის მიერ მიღებული შრომის კოდექსში ცვლილებების კანონი უნდა შესრულდეს ILO-ს სტანდარტების შესაბამისად; ახალი კანონი უნდა გამაგრდეს ახალი ინსტიტუტებითა და პროცედურებით, დავების გადაჭრისა და მოლაპარაკების კულტურის (მედიაციის ცენტრის) განვითარებისთვის; უნდა გამახვილდეს ყურადღება სამუშაო გარემოს უსაფრთხოების გაუმჯობესებაზე; უნდა ჩამოყალიბდეს ეფექტური სოციალური დიალოგი სამმხრივი კომისიის სისტემატური მონვევის გზით.

2. ვაჭრობისა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული⁸ საკითხების ბლოკში ნათქვამია, რომ ვაჭრობის ნაწილში მხარეთა შორის დიალოგისას მოხდება ინფორმაციის გაცვლა შრომის კოდექსის იმპლემენტაციისა და მდგრად განვითარებასთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულების თაობაზე.

3. დასაქმების, სოციალური პოლიტიკისა და თანაბარი შესაძლებლობების⁹ ბლოკში აღნიშნულია, რომ მხარეები ითანამშრომლებენ, რათა მოემზადონ ევროკავშირის კანონმდებლობის იმპლემენტაციისათვის ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა: სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება, სამუშაო პირობები, გენდერული თანასწორობა და ანტიდისკრიმინაცია; ეფექტიანი შრომის ინსპექციის სისტემის ჩამოყალიბება; სოციალური პარტნიორების შესაძლებლობების განვითარება; დასაქმებისადმი სტრატეგიული მიდგომის განვითარება, რაც მიზნად ისახავს უფრო მეტი და უკეთესი ადგილების შექმნას ნორმალური სამუშაო პირობებით.

ასოცირების დღის წესრიგის შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით, ცალკე მიიღება ყოველწლიური სამოქმედო გეგმები.¹⁰

ასოცირების შეთანხმების XXX დანართი, თავის მხრივ, დაყოფილია სამ ნაწილად: ა) შრომის სამართალი; ბ) დისკრიმინაციის აკრძალვა და გენდერული თანასწორობა; გ) ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება სამუშაო ადგილებზე. შრომის სამართლის ნაწილის საიმპლემენტაციოდ განიერილია ევროკავშირის 8 დირექტივა, რომელთა შესასრულებლად განსაზღვრულია 4-6 წელი; გენდერული თანასწორობის ნაწილში – 6 დირექტივა 3-4 წელზე; უსაფრთხოების ნაწილში – 26 დირექტივა 9 წელზე. პირველი და მეორე ნაწილების დირექტივათა დებულებები საყოველთაო ნორმებია და ვრცელდება შრომითი ურთიერთობების ყველა ფორმაზე. მესამე ნაწილის დირექტივები კი აწესრიგებენ კონკრეტული სფეროსთვის დამახასიათებელ ურთიერთობებს და ამ სფეროში გამოყენებად ტექნიკურ სტანდარტებს.

⁶ იხ. <http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf>.

⁷ პროფესიული კავშირების უფლებები და ძირითადი შრომითი სტანდარტები, 8, <http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf>.

⁸ ვაჭრობა და მდგრადი განვითარება, 21-22, <http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf>.

⁹ ვაჭრობა და მდგრადი განვითარება, 31-32, <http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf>.

¹⁰ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1516, 03.09.2014, გამოქვეყნების თარიღი: 15.09.14, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496190>>, საქართველოს მთავრობის განკარგულება, №59, 26.01.15, გამოქვეყნების თარიღი: 02.02.15, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2702520>>.

3. შრომის სამართლის ჰარმონიზაციის დინამიკა ევროინტეგრაციული პროცესების ხელშეწყობი ნორმატიული გარემოს ფონზე – სამართლებრივი ჰარმონიზაციის განხორციელების ვალდებულებების ზოგადი მიმოხილვა

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სამართლებრივი თანამშრომლობის ვალდებულების პირველი ფუნდამენტი შექმნა „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ“ შეთანხმებამ (PCA)¹¹, რომელიც, ასოცირების შეთანხმების მსგავსად, სავაჭრო-ეკონომიკურ და სოციალურ ასპექტებს ერთობლივი და დინამიკური განვითარების ჩრილში განიხილავდა. ნიშანდობლივია, რომ PCA-შიც შრომის პირობებზე საუბარია შეთანხმების IV კარში – „ბიზნესსა და ინვესტიციებთან დაკავშირებული დებულებები“, ხოლო დასაქმებისა და სოციალურ ასპექტებზე – შეთანხმების VI კარში – „ეკონომიკური თანამშრომლობა“.

PCA-ის ფარგლებში სამართლებრივი დაახლოების ვალდებულების საკითხებს ეხებოდა შეთანხმების V კარის 43-ე მუხლი, რის საფუძველზეც განისაზღვრა პრიორიტეტული სფეროები, რომლებშიც კანონების დაახლოების პროცესი უნდა დაწყებულიყო,¹² მათ შორის იყო მუშახელის დაცვა მათ სამუშაო ადგილებზე.

PCA-ის შესრულებისთვის, გარდა გაცხადებული პოლიტიკური ნებისა, აუცილებელი იყო შიდასახელმწიფოებრივი სამართლებრივი ინსტრუმენტების შექმნა. ამ მიზნით ქვეყანამ დაიწყო ისეთი ნორმატიული აქტების მიღება, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ ევროინტეგრაციული პროცესებისა და სამართლებრივი დაახლოების პოლიტიკის განვითარებას: უმნიშვნელოვანესი და ერთ-ერთი პირველი იყო საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს კანონმდებლობის ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის შესახებ“, რის თანახმადაც, 1998 წლის 1 სექტემბრიდან საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ყველა კანონი და სხვა ნორმატიული აქტი უნდა ყოფილიყო შესაბამისი ევროკავშირის მიერ დადგენილი სტანდარტებისა და ნორმებისა.¹³ 2000 წელს მიღებულ იქნა საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების განხორციელების ხელშეწყობის თაობაზე“¹⁴ და განკარგულება „საქართველოს კანონმდებლობის ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის სტრატეგიის შემუშავების შესახებ“,¹⁵ სადაც ნათქვამია, რომ „შესაბამისმა სამინისტროებმა და უწყებებმა 2001 წლის 1 თებერვლამდე მოამზადონ შენიშვნები ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლის

¹¹ შეთანხმება „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ“, მიღების თარიღი: 22.04.1996. რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ; საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №347-ის, პარლამენტის უწყებანი №22-23, 04.09.1996, ძალაში შესვლის თარიღი: 01.07.1999, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1212956>>.

¹² საქართველოს მთავრობის განკარგულება №22, 08.05.2004, 43-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი.

¹³ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №828-ის, 02.09.1997, პარლამენტის უწყებანი, №37-38, 10.09.1997, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/38704>>.

¹⁴ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება, №317, 24.07.2000, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1252267>>.

¹⁵ საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება №1422, 31.12.2000.

საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის (GEPLAC)¹⁶ მიერ მომზადებულ დოკუმენტზე: „რეკომენდაციები საქართველოს კანონმდებლობის ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის სტრატეგიისთვის“ და წინადადებები აღნიშნულ სტრატეგიასთან დაკავშირებით“. 2001 წელს მიღებულ იქნა განკარგულება „საქართველოს კანონმდებლობის ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის სტრატეგიის შესახებ“.¹⁷ ამ აქტით დამტკიცდა ჰარმონიზაციის სტრატეგია და დაევალა ევროგაერთიანების პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეწყობ კომისიას, შეემუშავებინა საქართველოს კანონმდებლობის ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა. 2004 წელს მიღებულ იქნა განკარგულება „საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამის განხორციელების ერთიანი სამოქმედო გეგმისა და ევროკავშირთან თანამშრომლობის ახალი დღის წესრიგის შემუშავების შესახებ“.¹⁸ აღნიშნული აქტით მონონებულ იქნა ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა – სახელმძღვანელო პრინციპები სამოქმედო გეგმისთვის¹⁹ და გადაწყდა, რომ GEPLAC-თან ერთად მომზადებულიყო ეროვნული პროგრამის განხორციელების ერთიანი სამოქმედო გეგმა.

ჰარმონიზაციის ეროვნულ პროგრამაში ცალკე თავი დაეთმო შრომის სამართლის სფეროს, სადაც წარმოდგენილ იქნა შედარებითი მიმოხილვა საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კუთხით და, აგრეთვე, რეკომენდაციები გასატარებელ საკანონმდებლო ღონისძიებებთან დაკავშირებით. ამ მიზნით ჰარმონიზაციის ეროვნულ პროგრამაში გაიწერა ის ღირებულებები, რომელთა დებულებების ინტეგრირება უნდა განხორციელებულიყო საქართველოს კანონმდებლობაში. აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ამ ღირებულებების ნაწილი დღეს ასოცირების შეთანხმების XXX დანართში ფიგურირებს.

2004 წელს საქართველო გახდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ბენეფიციარი და 2005 წელს იწყება მოლაპარაკებები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში საქართველოს აქტიური ჩართვის თაობაზე ინდივიდუალური სამოქმედო გეგმის შემუშავებით. ამ მიზნით მიღებულ იქნა არაერთი ნორმატიული აქტი²⁰ და შეიქმნა ევროკავშირთან მომლაპარაკებელი კომისიაც.²¹ ასევე, საქართველოს მთავრობამ გადაწყვიტა, განესაზღვრა ინტეგრაციის პროცესებში ქვეყნის პრიორიტეტები მოცემული ვითარების შესაბამისად, რისთვისაც შეიმუშავა და განკარგულებით დაამტკიცა პრიორიტეტები,²² მოგვიანებით კი ჩამოაყალიბა ამ პრიორიტეტების რეალიზაციის

¹⁶ „ტასისის“ პროგრამის ფარგლებში შექმნილი საკონსულტაციო ცენტრი საქართველოში, სამართლებრივი და ეკონომიკური რეფორმების განხორციელების ხელშეწყობი ინსტრუმენტი. 1997 წლიდან კონსულტაციებს უწევდა საქართველოს სამთავრობო უწყებებს. იგი გახდა კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესის წარმმართველი ერთიანი მაკოორდინებელი ორგანოს – სამთავრობო კომისიის – კონსულტანტი.

¹⁷ საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება №13, 13.06.2001.

¹⁸ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №22, 08.05.2004.

¹⁹ იხ. <<http://www.parliament.ge/uploads/other/18/18483.pdf>>.

²⁰ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველოსა და ევროკავშირის შორის სამოქმედო გეგმის შემუშავების მიზნით მოლაპარაკების დაწყების შესახებ, საქართველოს პარლამენტის განცხადება №1477-ის, 20.05.2005.

²¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება, №112, 11.07.2005, სსმ, 82, 13.07.2005, ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმის თაობაზე საქართველოს პოზიციის შემუშავებისა და ევროპის მხარესთან მოლაპარაკებისათვის კომისიის შექმნის შესახებ, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1287563>>.

²² საქართველოს მთავრობის განკარგულება „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმისთვის საქართველოს პრიორიტეტების დამტკიცების შესახებ“, №291, 11.07.2005.

მაკოორდინებელი სამთავრობო კომისია.²³ 2006 წელს შემუშავდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა (*ENP AP*)²⁴ და საქართველოს მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება *ENP AP*-ის განხორციელების გეგმის შემუშავების შესახებ.²⁵

2006 წლიდან საქართველო იწყებს *ENP AP*-ის განხორციელებას. 2007 წლიდან ევროკავშირის ევროკომისია ყოველწლიურად აფასებს ქვეყნის მდგომარეობას *ENP AP*-ის შესრულების კონტექსტში.

2010 წლიდან საქართველოსა და ევროკავშირს შორის იწყება პოლიტიკური დიალოგი, რაც უკავშირდებოდა ასოცირების შესახებ შეთანხმების დადების პერსპექტივებს და ამ შეთანხმებაში *DCFTA*-ის ინტეგრირებას. აღნიშნულის ხელშესაწყობად განისაზღვრა პირთა ჯგუფი ევროკავშირთან მოლაპარაკების გამართვის მიზნით²⁶, ასევე შეიქმნა უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი *DCFTA*-ის საკითხებზე მოლაპარაკების წარმოების მიზნით.²⁷

2013 წლის ნოემბერში ვილნიუსის სამიტზე განხორციელდა ასოცირების შეთანხმების პარაფირება; ამ პერიოდშივე მთავრობამ მიიღო დადგენილება „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის“ ტექსტის მიღებისა და განახლების მიზნით ევროკავშირთან მომლაპარაკებელი კომისიის შექმნის შესახებ.²⁸ 2014 წელს მთავრობამ მიიღო განკარგულება „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის თაობაზე შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“.²⁹ 2014 წელს პარლამენტმა მოახდინა ასოცირების შეთანხმების რატიფიცირება.

ზემოაღნიშნული ნორმატიული ჩარჩოს ფორმირებისა და ჩამოყალიბების ისტორია ნათელყოფს იმ ნების გამოვლინებას, რის შედეგადაც ეტაპობრივად უნდა განხორციელებულიყო სამართლებრივი დაახლოების პროცესი, მათ შორის შრომის სამართლის სფეროში. ევროინტეგრაციული პროცესების ხელშესაწყობად მიღებული ნორმატიული აქტების სისტემატიზება მნიშვნელოვანია იმის გასარკვევად, როგორი თანხვედრითა და ურთიერთშესაბამისობით ვითარდებოდა საჯაროდ აღიარებული პოლიტიკა და შრომის კანონმდებლობის შინაარსობრივი ცვლილებები, რომელზეც იქნება საუბარი შემდეგ თავში.

²³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება, №195, 03.11.2005, ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკისა და ნატოში ინტეგრაციის პროცესში საქართველოს პრიორიტეტების რეალიზაციის უწყებათაშორისი კოორდინაციის სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ, სსმ, 129, 03.11.2005, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/10630>>.

²⁴ იხ. <http://www.eas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/booklet_a4_2geo.pdf>.

²⁵ საქართველოს მთავრობის განკარგულება, №498, 20.10.2006, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირ-საქართველოს სამოქმედო გეგმის განხორციელების საქართველოს მთავრობის გეგმის შემუშავების შესახებ.

²⁶ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ ტექსტის მიღების მიზნით ევროკავშირთან მოლაპარაკების გამართვის უფლებამოსილების მინიჭების თაობაზე, №489, 12.07.2010.

²⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებების წარმოების მიზნით უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის შექმნის თაობაზე“, №61, 21.02.2012, გამოქვეყნების თარიღი: 22.02.2012, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1593359>>.

²⁸ საქართველოს მთავრობის დადგენილება, №112, 27 იანვარი, 2014, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2218037>>.

²⁹ საქართველოს მთავრობის განკარგულება, №186, 07.02.2014, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2250269>>.

4. შრომის კანონმდებლობის წინაშე მდგარი მოთხოვნებისა და შეფასების დინამიკა

საქართველოში შრომის კანონმდებლობის მიმოხილვა სამ ნაწილად უნდა დაიყოს: 1973 წლის შრომის კანონთა კოდექსი; 2006 წლის შრომის კოდექსი; 2013 წლის „შრომის კოდექსში“ განხორციელებული ცვლილებები.

1973 წლის საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კანონი, რომელიც 90-იან წლებში გადახალისდა არსებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების შესაბამისად, შრომითი ურთიერთობებისთვის დამახასიათებელი და, ამავდროულად, თანმდევი შედეგების მომწესრიგებელი ასპექტების დეტალიზაციით ხასიათდებოდა. მას თამამად შეიძლება ვუწოდოთ კოდიფიციკაცია.

1973 წლის შრომის კანონთა კოდექსს ძალიან საინტერესოდ აანალიზებენ მოგვიანებით, 2003 წელს, როცა დღის წესრიგად დგება საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის აუცილებლობა და შრომის კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის ანალიზის განხორციელება, რაც აისახა რეკომენდაციებითურთ ჰარმონიზაციის ეროვნულ პროგრამაში. ანალიზმა მოიცვა შემდეგი საკითხები: შრომითი ხელშეკრულება; სამუშაო დრო; ახალგაზრდების დაცვა; საწარმოთა რესტრუქტურისა (გადაცემა); ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობა; ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვა.³⁰ პროგრამაში ნათქვამია, რომ საქართველოს შრომის კანონმდებლობის ევროგაერთიანების შრომის დირექტივებთან შესაბამისობის ანალიზმა გვიჩვენა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა, ძირითადად, შეესაბამება ევროგაერთიანების დირექტივებს, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში, ევროპულ ნორმებზე უფრო მაღალ სტანდარტებსაც ადგენს.³¹

იმ დროისთვის, როდესაც *GEPLAC*-ის ექსპერტებმა და სამუშაო ჯგუფმა გააანალიზეს მოქმედი კანონმდებლობა, პარალელურ რეჟიმში შეისწავლეს ახალი შრომის კოდექსის პროექტიც, რომელსაც უნდა ჩაენაცვლებინა 1973 წლის კანონი. ახალ აქტს უნდა გაეთვალისწინებინა შრომის ბაზრისა და შრომითი ურთიერთობების ახალი რეალიები, ამავდროულად, ევროკავშირის კანონმდებლობის მოთხოვნები და ევროპული სტანდარტები. ანალიზის შედეგად ჩამოყალიბდა რეკომენდაციები, რაც უნდა ასახულიყო ახალ კანონში.³² თუმცა 2005 წლისთვის საქართველოს პარლამენტს განსახილველად წარედგინა შრომის კოდექსის პროექტის სამი ვარიანტი: *GEPLAC*-ის, თავისუფლების ინსტიტუტის, საქართველოს მთავრობისა. საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანებისა და საზოგადოების დიდი ნაწილის პროტესტის მიუხედავად, საქართველოს პარლამენტის მიერ განხილულ და მიღებულ იქნა საქართველოს მთავრობისა და თავისუფლების ინსტიტუტის მიერ შემუშავებული ვარიანტების საფუძველზე მომზადებული კანონპროექტი.³³ 2006 წელს მიღებულ იქნა ახალი შრომის კოდექსი.³⁴

³⁰ საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა (სახელმძღვანელო პრინციპები სამოქმედო გეგმისთვის), სექტემბერი, 2003, 148, <<http://www.parliament.ge/uploads/other/18/18483.pdf>>.

³¹ იქვე.

³² იქვე, 149-157.

³³ ანთაძე ც., შრომის სტანდარტები და მათი შესაბამისობა „ევროპის სოციალური ქარტიისა“ და საქართველოს მიერ რატიფიცირებული შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციების მოთხოვნებთან, <<http://www.nplg.gov.ge/gsdll/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2-civil2-01-1--0-10-0--0-0---0prompt-10--..-4---4---0-11--11-ka-10---10-preferences-50--00-3-1-00-0-00-11-1-0utfZz-8-00-0-11-1-0utfZz-8-10&cl=CL2.6&d=HASH2097cf9988510f51cdfd72.4.5&x=1>>.

³⁴ საქართველოს კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“, 25.05.2006, სსმ, 23, 19.06.2006, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/26350>

მიუხედავად იმისა, რომ 2006 წლის კანონმა მოიცვა შრომის სფეროში საყოველთაოდ აღიარებული ბევრი პრინციპი და დანერგა თანამედროვე შრომის ბაზრის შესაბამისი ახალი ინსტიტუტები, ის შორს იდგა, ერთი მხრივ, ევროკავშირის კანონმდებლობით დადგენილი სტანდარტებისგან, მეორე მხრივ, კოდიფიკაციის არსისგან. ასევე, მან არ გაითვალისწინა ექსპერტთა ანალიზის შედეგები, რეკომენდაციები, დატოვა რეაგირების გარეშე და ერთგვარად შექმნა შრომითი ურთიერთობების პროევროპულად რეგულირების პრობლემა. კოდექსი შეიცავდა დებულებებს, რომლებიც პირდაპირ ეწინააღმდეგებოდა ევროკავშირის დირექტივების მოთხოვნებს და საქართველოს მიერ ნაკისრ სხვა საერთაშორისო ვალდებულებებს.³⁵

ახალი შრომის კოდექსის მიღება ემთხვევა იმ პერიოდს, როცა საქართველო გახდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ბენეფიციარი. PCA-ს საფუძველზე შრომის სფეროს მონესრიგების შესახებ რეკომენდაციები აისახა ENP AP-ში, სადაც ნათქვამია, რომ საჭიროა: ძალისხმევის მიმართვა „ევროპის სოციალური ქარტიით“ განსაზღვრული სტანდარტების შესრულების უზრუნველსაყოფად – პროფესიული კავშირების ძირითადი უფლებებისა და შრომის ძირითადი სტანდარტების უზრუნველყოფა საქართველოს მიერ რატიფიცირებული „შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის“ კონვენციების შესაბამისად.³⁶ ENP AP-ის საქართველოს მიერ შესრულების ყოველწლიური შეფასების ანგარიშში ევროკომისია ასახავდა არსებულ ვითარებას და შეიმუშავებდა რეკომენდაციებს, რაც წლების მიხედვით ასე გამოიყურება:

2007 წელი. საქართველომ მოახდინა დასაქმებისა და შრომითი ურთიერთობების სრული ლიბერალიზება. დღეს ამ სფეროს ერთადერთი მარეგულირებელი შრომის ბაზარია. ხანგრძლივად უმუშევართა რიცხვი ბაზარზე ჭარბობს. შრომის ბაზარზე არსებულ რთულ სიტუაციას ამძიმებს დასაქმებისა და შრომის ბაზრის ეფექტური პოლიტიკის არარსებობა. 2006 წლის შრომის კოდექსი, რომელიც პროფკავშირებთან ყოველგვარი წინასწარი კონსულტაციების გარეშე მომზადდა, არ შეესაბამება „შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის“ სტანდარტებს. უფრო მეტიც, შრომის კანონი ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სტანდარტებსა და საქართველოს მიერ 2005 წლის ივლისში რატიფიცირებულ „ევროპის სოციალური ქარტიის“ სტანდარტებს. სოციალური დიალოგის წარმოების თვალსაზრისით არავითარი წინსვლა არ აღინიშნება;³⁷

2008 წელი. რაც შეეხება შრომის კანონმდებლობას, სამუშაო უფლებებსა და სოციალურ დიალოგს, საქართველომ განაცხადა სოციალურ პარტნიორებთან უფრო ინტენსიური დიალოგის წარმართვის შესახებ, მაგრამ ამ მიზნით კონკრეტული ღონისძიებები არ ჩატარებულა. შრომის კოდექსში ცვლილებები არ შესულა;³⁸

³⁵ საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამის განხორციელების არსებული მდგომარეობა, ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის (GEPLAC) ანგარიში, 2006 წლის 13 ივნისის მდგომარეობით, 20-21, <<http://www.parliament.ge/uploads/other/18/18477.pdf>>.

³⁶ საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამის განხორციელების არსებული მდგომარეობა, ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის (GEPLAC) ანგარიში, 2006 წლის 13 ივნისის მდგომარეობით, 15, <<http://www.parliament.ge/uploads/other/18/18476.pdf>>.

³⁷ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება 2007 წელს, შუალედური ანგარიში საქართველოს შესახებ, ბრიუსელი, 03.04.2008, SEC (2008) 393, ევროკომისიის სამუშაო დოკუმენტი, <http://www.eas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/political_framework/enp_georgia_news/index_en.htm>

³⁸ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების შუალედური ანგარიში, ბრიუსელი, ევროკომისიის სამუშაო დოკუმენტი, რომელიც თან ერთვის ევროკავშირის კომუნიკეს ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოსთვის, 23.04.2009, 15, <http://eas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/enp_progressreport2008_ka.pdf>.

2009 წელი. დასაქმების სფეროში საქართველოს არც კონკრეტული დასაქმების სტრატეგია აქვს და არც უწყება არსებობს, რომელიც მას განხორციელებდა. *ILO*-სა და საქართველოს 2008 წლის ოქტომბრის ერთობლივი განცხადების შემდეგ ჩატარდა რამდენიმე კონსულტაცია მთავრობას, პროფესიულ კავშირებსა და დამსაქმებელთა ასოციაციას შორის. კონსულტაცია მიზნად ისახავდა შრომის კოდექსის იმ დებულებების განხილვას, რომლებიც არ შეესაბამებოდა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებს შრომის ძირითადი სტანდარტების შესახებ. 2009 წლის ნოემბერში გამოიცა ბრძანებულება სამმხრივი სოციალური დიალოგის კომისიის ინსტიტუციონალიზების შესახებ;³⁹

2010 წელი. გამოწვევები კვლავ რჩება შემდეგ საკითხებში: შეკრების თავისუფლება, შრომითი უფლებები, დასაქმება. *ILO*-მ გამოხატა შეშფოთება, რომ შრომითი უფლებებისა და შრომის საერთაშორისო სტანდარტების სფეროში საქართველო არ ასრულებს ძირითადი კონვენციით გათვალისწინებულ პირობებს. საქართველოს რაიმე კონკრეტული დასაქმების პოლიტიკა არა აქვს და არც დასაქმების სააგენტო არსებობს. შრომის კოდექსსა და პროფესიული კავშირების შესახებ კანონში ისეთი ცვლილებების შეტანაა საჭირო, რომლებიც შრომის ძირითადი სტანდარტების შესაბამისი იქნება;⁴⁰

2011 წელი. კვლავ შეშფოთების საგანია შრომითი უფლებების დაცვა, კერძოდ, საქართველოს მიერ საერთაშორისო შრომითი უფლებების შესახებ კონვენციების შეუსრულებლობა. 2011 წელს საქართველომ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციასთან დიალოგში წინსვლას მიაღწია და ამ ორგანიზაციის ზოგიერთი რეკომენდაცია გაითვალისწინა, ზოგიერთი მათგანი ჯერ კიდევ შესასრულებელია, კერძოდ საკანონმდებლო ცვლილებების შეტანა პროფკავშირების შესახებ კანონსა და შრომის კოდექსში;⁴¹

2012 წელი. შრომითი უფლებები ახალი მთავრობის წინაშე მდგარ ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად იქნა მიჩნეული. შინაარსიანი სოციალური დიალოგის არარსებობა და განცდა იმისა, რომ წინა ხელისუფლება ხელს უშლიდა პროფკავშირების მუშაობას, წინა ანგარიშებშიც იყო აღნიშნული, თუმცა ახალმა მთავრობამ თავის თავზე აიღო შრომის კანონმდებლობის საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია აქტიურად იყო ჩართული შრომის კოდექსში შესატანი ცვლილებების მომზადებაში, რაც მნიშვნელოვანი პოზიტიური მოვლენაა. გაუმჯობესდა სოციალური დიალოგის ხარისხიც. 2012 წლის დეკემბერში პარლამენტმა მიიღო კანონი, რომლითაც პრემიერ-მინისტრის

³⁹ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება 2009 წლის განმავლობაში: ანგარიში საქართველოს შესახებ, ევროკომისიის სამუშაო დოკუმენტი, ევროკომისია, ბრიუსელი, 12.05.2010, *SEC* (2010), 518, 10, <http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/enp_progressreport2009_ka.pdf>.

⁴⁰ სამუშაო დოკუმენტი, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება 2010 წლის განმავლობაში, ანგარიში საქართველოს შესახებ, ევროკომისია, ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში, ბრიუსელი, 26.05.2011, 3, 12, <http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/enp_progressreport_2010_ka.pdf>.

⁴¹ ერთობლივი სამუშაო დოკუმენტი, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება საქართველოში 2011 წლის განმავლობაში, ანგარიში საქართველოს შესახებ და სამოქმედო რეკომენდაციები, ევროკომისია, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი, ბრიუსელი, 15.05.2012, 3, 13, <http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/news/enpprogressreport_2011_ka.pdf>.

თავმჯდომარეობით მოხდა სამმხრივი სოციალური კომისიის ინსტიტუციონალიზაცია.⁴²

2013 წელი. ახალი შრომის კოდექსი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების შესაბამისად იქნა დამტკიცებული. ეს ევროკავშირის დიდი ხნის მოთხოვნა იყო, თუმცა მისი სათანადოდ განხორციელება კვლავაც პრობლემაა. შრომის კოდექსში, რომელიც ძალაში ივლისში შევიდა, *ILO*-ს სტანდარტებთან დაკავშირებული ყველა დებულება სათანადოდ იქნა მიღებული;⁴³

2014 წელი. ინსტიტუციური მექანიზმები შრომითი უფლებების დასაცავად არ შეცვლილა. მთავრობასა და სოციალურ პარტნიორებს შორის მნიშვნელოვანი კონსენსუსი არსებობს სამუშაო ადგილებზე უსაფრთხოების ნორმების დაცვის შემომწმებასთან დაკავშირებით, მაგრამ შრომის უფრო ფართო ინსპექტირების შემოღების საკითხი (რაც კავშირშია ასოცირების შესახებ შეთანხმებასთან) კვლავ დისკუსიის საგანი იყო.⁴⁴

ზემოთ მოცემული შეფასებები ცხადყოფს, რომ გარკვეული პერიოდის განმავლობაში შრომის კანონმდებლობა იმყოფებოდა სტაგნაციის მდგომარეობაში. ეს კი მიანიშნებს იმაზე, რომ შრომის სამართლის სფეროში დინამიკური და ეტაპობრივი სამართლებრივი ჰარმონიზაციის პროცესი არ ხორციელდებოდა და ქვეყნის წინაშე მდგარი ამოცანები შეუსრულებელი რჩებოდა. შრომის კანონმდებლობისთვის ახალი ეტაპი დაიწყო 2012-2013 წლების მიჯნაზე, როდესაც ორგანულ კანონში შევიდა ცვლილებები. ზუსტად ამ პერიოდს ემთხვევა *ENP AP*-ის შეფასების დოკუმენტის ჩანაწერები იმის თაობაზე, რომ შრომის კოდექსი დაუახლოვდა საერთაშორისო სტანდარტებს. ფაქტია, რომ ევროინტეგრაციული პროცესების ნორმატიული გარემოს დინამიკის ფონზე ევროპულ სტანდარტებთან მიახლოების რეალურ და შედეგობრივ ასპექტებზე საუბარი შეიძლება 2013 წელს შრომის კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების საფუძველზე. ცვლილებებმა, რომელიც ორიენტირებული იყო, საკანონმდებლო ინტერვენციის გზით დაებალანსებინა დამსაქმებლისა და დასაქმებულის უფლებრივი მდგომარეობა და გაემყარებინა დასაქმებულის მდგომარეობის რიგი ასპექტებისა, გამოიწვია აზრთა ბიპოლარიზება:

1. ახალი კოდექსი შეიცავს ბევრ ცვლილებას, რომლებიც შრომის სამართლის ყველა სფეროს ეხება და შეინიშნება კანონმდებლობის მისწრაფება, გააძლიეროს დასაქმებულთა

⁴² ერთობლივი სამუშაო დოკუმენტი, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება საქართველოში 2012 წლის განმავლობაში, მიღწეული წინსვლა და სამოქმედო რეკომენდაციები, ევროკომისია, ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში, ბრიუსელი, 20.03.2013, 3, 6-7, <http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/news/20130320_enpreport_ka.pdf>.

⁴³ ერთობლივი სამუშაო დოკუმენტი, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება საქართველოში 2013 წლის განმავლობაში, მიღწეული პროგრესი და შემდგომ ქმედებებთან დაკავშირებული რეკომენდაციები, ევროკომისია, საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი, ბრიუსელი, 27.03.2014, *SWD* (2014) 72/2, 13, 19, <http://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/progress_report_2013/progress_report_2013_georgia_ka.pdf>.

⁴⁴ ერთობლივი სამუშაო დოკუმენტი, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება საქართველოში 2014 წლის განმავლობაში, მიღწეული პროგრესი და შემდგომ ქმედებებთან დაკავშირებული რეკომენდაციები, ევროკომისია, საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი, 25 მარტი, ბრიუსელი, 12-13, <http://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/progress_report_2014/enpprogress_report_2014_ka.pdf>.

დაცვა ისე, რომ არ მოხდეს დამსაქმებლის ინტერესების უგულვებელყოფა; ამკარაა ევროკავშირის ქვეყნების დაცვის სტანდარტებთან მიახლოება;⁴⁵ კანონმდებლის მცდელობის საგანი იყო, სპეციალურ ნორმებში აესახა საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების მიერ შრომის უფლების თაობაზე წარმოდგენილი პროგრესული მსჯელობები, რომლებიც, რეფორმამდელი საკანონმდებლო ხარვეზების ფონზე, საერთაშორისო და სამართლის ზოგადი პრინციპებიდან გამომდინარეობდა. ქვეყნის ევროპული მისწრაფებები კანონმდებელს აძლევდა შესამჩნევ ბიძგს, ადეკვატური ნაბიჯები გადაედგა სამართლის ამ სფეროს ევროპულ და გლობალურ საერთაშორისო ღირებულებებთან დაახლოების მიმართულებით.⁴⁶ რამდენადაც შრომის სამართლის უმთავრესი დანიშნულებაა დამსაქმებლისა და დასაქმებულის ინტერესების ბალანსის შენარჩუნება, რაც ზემოქმედებს სოციალურ სიმშვიდეზე, ეკონომიკის განვითარებაზე, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრებაზე, აუცილებელი იყო სახელმწიფოს უპირველესი ამოცანის შესრულება – ხელი შეუწყოს ინდივიდთა ინტერესების დაცვას და მათთვის მინიჭებული უფლებების განხორციელებას.⁴⁷

2. შრომითი ხელშეკრულების დადებისა და შეწყვეტის რეგულირების გამკაცრება ცალსახად ზრდის ბიზნესმენის დასაქმებულთან დაკავშირებულ ხარჯებს. ხარჯების გაზრდა, სავარაუდოდ, შეამცირებს მოთხოვნას შრომის ძალაზე, რაც, შესაბამისად, უარყოფით გავლენას მოახდენს ახალი სამუშაო ადგილების შექმნაზე. უვადო ხელშეკრულების ტვირთი მენარმეებს უძლიერებს სტიმულებს, არ შექმნან ახალი სამუშაო ადგილები. მექანიზმის მოშლა, რომელიც ბიზნესმენს აძლევს საშუალებას, უფრო თამამად მიიღოს გადაწყვეტილება სამუშაო ადგილის შექმნის შესახებ, საბოლოოდ, უარყოფითად აისახება ახალი სამუშაო ადგილების შექმნაზე და, ზოგადად, დასაქმების მაჩვენებელზე. მასობრივი დათხოვნისა და კოლექტიური დავების შემთხვევებში, სახელმწიფოს პირდაპირი ჩართულობის შესაძლებლობა და მისი როლის გაძლიერება ზრდის ბიზნესზე სახელმწიფოს წნეხს. შრომის ბაზრის მოქნილობის შემცირება ამცირებს ბიზნესმენების შესაძლებლობას, სწრაფი რეაგირება მოახდინონ მიმდინარე ცვლილებებზე ეკონომიკური კრიზისის დროს.⁴⁸

⁴⁵ ფოსკიულერი ბ., ახალი შრომის სამართალი: რამდენიმე განსახილველად შერჩეული საკითხი, შრომის სამართალი (სტატიათა კრებული), III, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობა, GIZ, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტი, თბ., 2014, 174.

⁴⁶ ჩაჩავა ს., ზალიშვილი ვ., შრომის სამართალი (სტატიათა კრებული), III, გერმანიის თანამშრომლობა, GIZ, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტი, თბ., 2014, i-ii.

⁴⁷ ინასარიძე თ., შრომით ხელშეკრულებაში არსებით პირობებთან დაკავშირებით, 2013 წლის 12 ივლისის რეფორმის მიზანი, მითითებულია კრებულში: ჩაჩავა ს., ზალიშვილი ვ., შრომის სამართალი (სტატიათა კრებული), III, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობა, GIZ, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტი, თბ., 2014, 184-185.

⁴⁸ საქართველოს შრომის კოდექსის ეკონომიკური ანალიზი, PMC-ის კვლევითი ცენტრი (აღმო-საველეთ-დასაველეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის ფარგლებში), მაისი, 2013, 3-4, <<http://www.icc.ge/www/download/Analysis%20of%20the%20Amendments%20to%20the%20Labor%20Code%20of%20Georgia%20-%20GEO.pdf>>.

5. დასკვნა

ისტორიული და სისტემური კვლევის მეთოდის გამოყენებით კარგად წარმოჩნდა შრომის სამართლის სფეროში ქვეყნის მიერ ვალდებულებათა აღსრულების დინამიკა, ტემპი, ხარისხი და ევროინტეგრაციული პროცესების ფონზე სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ეტაპები შედეგებითურთ.

მიუხედავად წლების განმავლობაში ევროპული სტანდარტების შესაბამისად შრომის კანონმდებლობის ფორმირების პრობლემისა, ამჟამად ნათელი და უდავოა ფაქტია, რომ შრომის სფეროში დაწყებულია სამართლებრივი ჰარმონიზაციის პროცესი, რაც მომავალში დინამიკური დაახლოების მეთოდით უნდა გაგრძელდეს და განვითარდეს. *PCA*-დან დაწყებული, დღეს უკვე ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნათა გათვალისწინებით, საქართველოს შრომის კანონმდებლობა ჯერ კიდევ საჭიროებს ეტაპობრივ ცვლილებებს, რომელიც, ერთი მხრივ, მუდამ უნდა იყოს ორიენტირებული მაღალი ხარისხით ადამიანის უფლებების დაცვაზე, მეორე მხრივ, შეესაბამებოდეს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას და შრომის ბაზრის თანამედროვე ტენდენციებს. ევროპული სტანდარტების საქართველოს კანონმდებლობაში ინტეგრირების ფონზე სოციალურ პარტნიორებს შორის დიალოგსა და მათი ჩართულობით ფორმირებულ და ბალანსირებულ პოლიტიკასაც უაღრესად დიდი მნიშვნელობა აქვს, რამაც, საბოლოოდ, ხელი უნდა შეუწყოს დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა შორის კონფლიქტური ვითარების დარეგულირებას. ამ პროცესში კი კანონმდებლის როლი უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომელიც, თავის მხრივ, უნდა დაეყრდნოს ისტორიულ გამოცდილებას, ამავდროულად, მეცნიერულ ხედვებს და ევროინტეგრაციული პროცესების ჩარჩოში, ქვეყნის ადგილობრივი სპეციფიკისა და პრაქტიკის გათვალისწინებით, მიიღოს სათანადო გადაწყვეტილებები.