

შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა ასოციირების ხელშეკრულების ჭრილში

შრომის კანონმდებლობა უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს თითოეული მოქალაქის ცხოვრებაში, რაც განპირობებულია თავად შრომის ფენომენით. ამ სფეროში კანონმდებლობის აღსრულება, გარკვეულწილად, პირდაპირაა დაკავშირებული ადამიანის ეკონომიკურ კეთილდღეობასთან, შესაბამისად, როდესაც დასაქმებული და დამსაქმებელი სრულად იყენებენ იმ შესაძლებლობებს, რომელთაც აწესებს შრომის კანონმდებლობა, შედეგად ვიღებთ დაბალანსებულ შრომით ურთიერთობებს, მათზე პირდაპირაა მიბმული სახელმწიფო თუ სამოქალაქო სტრუქტურების, ორგანიზაციების, სანარმოების პროდუქტულობა. ზოგიერთ შემთხვევაში, ბალანსის დასაცავად საჭირო ხდება სახელმწიფოს ჩარევა და კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შემოღება. წინამდებარე სტატიაში სწორედ ასეთი შემთხვევებია განხილული და დასაბუთებულია, თუ რა მნიშვნელობა აქვს შრომის კანონმდებლობის აღსრულებაზე კონტროლს, როგორც ეროვნულ, ასევე საერთაშორისო დონეზე.

საკვანძო სიტყვები: შრომა, კანონმდებლობა, უსაფრთხოება, ინსპექცია, ასოციირების შეთანხმება, ხელშეკრულება, ინვესტიცია.

1. შესავალი

წინამდებარე ნაშრომში განხილულია შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკანონმდებლო გამონწვევები, ერთი მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოციირების შეთანხმების (შემდგომში – ასოციირების შეთანხმება) ჭრილში. ნაშრომის მიზანია, შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სფეროში კონკრეტული საკანონმდებლო გამონწვევების წარმოჩენა, სამეცნიერო კამათის დაწყება ზემოხსენებულ საკითხებზე და შემდეგი საკითხების გამოტანა მსჯელობისთვის: 1) შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მნიშვნელობა; 2) ასოციირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საერთაშორისო ვალდებულებები შრომის კანონმდებლობის დახვეწისა და სახელმწიფო ზედამხედველობის სფეროში; 3) უცხოური ინვესტიციების მოზიდვისა და შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ინტერესების ურთიერთგადაკვეთა;

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოციირების შეთანხმების დღის წესრიგის მიხედვით, მხარეები ითანამშრომლებენ, რათა შეიქმნას ეფექტური შრომის ინსპექცია ILO¹-ის სტანდარტების შესაბამისად, ადმინისტრაციული და სააღსრულებო ორგანოების მიერ სამუშაო ადგილებზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვასა და შრომის სამართალზე ზედამხედველობის უზრუნველსაყოფად.²

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი, საქართველოს პარლამენტი, საპარლამენტო ფრაქცია „ქართული ოცნება“, აპარატის უფროსი.

¹ <International Labour Organisation, <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>>.

² Association Agenda between Georgia and EU. <www.3dcftas.eu/system/tdf/georgia-agenda_0.pdf?file=1&type=node&id=65&force=>>.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოცირების შეთანხმების მე-13 თავის 227-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, მხარეები ადასტურებენ თავიანთ ვალდებულებას, ხელი შეუწყონ მდგრად განვითარებას და აღიარებენ, რომ ეკონომიკური განვითარება, სოციალური განვითარება და გარემოს დაცვა მისი ურთიერთდამოკიდებული და ურთიერთგამაძლიერებელი საშუალებებია. ისინი ხაზს უსვამენ ვაჭრობასთან დაკავშირებულ შრომითი და გარემოს დაცვითი საკითხების, როგორც ვაჭრობისა და მდგრადი განვითარების მიმართ გლობალური მიდგომის ნაწილის, მნიშვნელობას.³

ნაშრომში განხილული საკითხი აქტუალური შეიძლება იყოს შრომის ადმინისტრირებით დაინტერესებული ნებისმიერი, როგორც პრაქტიკოსი ან თეორეტიკოსი იურისტისთვის, ასევე შრომის კანონმდებლობის ჯეროვანი აღსრულებით დაინტერესებული ნებისმიერი პირისთვის, რომლის ინტერესების სფეროში შედის ისეთი საკითხები, როგორებიცაა: შრომის კანონმდებლობის აღსრულება და აღსრულების სახელმწიფო მექანიზმი, ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული საერთაშორისო ვალდებულებები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ქვეყნის მდგრადი განვითარება, ინვესტიციებისა და შრომის კანონმდებლობის ურთიერთმიმართება, საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც უზრუნველყოფს ასოცირების შეთანხმებით აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების საკანონმდებლო საფუძვლის შექმნას.

წინამდებარე ნაშრომში გამოყენებულია შედარებითსამართლებრივი, კრიტიკული და ისტორიული ანალიზის მეთოდები.

ზემოაღნიშნული საკითხების განხილვისთვის ნაშრომის ძირითადი ნაწილი იყოფა შემდეგ თავებად: I თავი. შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა (ზოგადი მიმოხილვა). ამ თავში საუბარი იქნება შრომის ინსპექციის ინსტიტუციურ მნიშვნელობაზე, შექმნის საჭიროებაზე, ძირითად ფუნქციებსა და ისტორიულ გამოცდილებაზე; II თავი. ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებები შრომის კანონმდებლობის დახვეწისა და სახელმწიფო ზედამხედველობის სფეროში. ამ თავში განხილულია, თუ რა სახის ვალდებულებები იკისრა საქართველომ ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში და რა ვადებში უნდა შეასრულოს ეს ვალდებულებები; III თავი. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვისა და შრომის კანონმდებლობაზე ზედამხედველობის სახელმწიფო ინტერესების ურთიერთგადაკვეთა. აქ საუბარია მეტად მნიშვნელოვან საკითხზე, რომელსაც ხშირად იყენებენ ხოლმე შრომის კანონმდებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობის მონინალმდევე სკეპტიკოსები არგუმენტად. განვითარებულია მსჯელობა, თუ რა ურთიერთმიმართება აქვთ უცხოურ ინვესტიციებსა და შრომის კანონმდებლობის აღსრულების რეგულირებას; IV თავი. შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკანონმდებლო რეგულირება და გამონვევები საქართველოს სახელმწიფოსთვის. მეოთხე თავი დაყოფილია 2 ქვეთავად: 1) შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკანონმდებლო რეგულირება, რომელშიც განხილულია 2015 წლიდან დღემდე სახელმწიფოს მიერ გადადგმული დადებითი თუ უარყოფით ნაბიჯები ამ კუთხით; 2) შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის გამონვევები საქართველოს სახელმწიფოსთვის. ამ ქვეთავში რეკომენდაციის სახით მოცემულია საკანონმდებლო პაკეტი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ საკანონმდებლო გამონვევაზე პასუხი შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ნაწილში.

³ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ ნევრ სახელმწიფოებს შორის, მიღების თარიღი – 27.06.14, გამოქვეყნების თარიღი – 11.09.14, სარეგისტრაციო კოდი – 480610000.03.030.016275.

შეჯამების სახით წარმოდგენილი იქნება დასკვნა იმის შესახებ, შრომის კანონმდებლობაზე ზედამხედველობა არის სახელმწიფოს მდგრადი განვითარების ევროპული საფუძველი, მათ შორის უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის სფეროში, და თუ სახელმწიფოს სურს, უპასუხოს იმ საკანონმდებლო გამოწვევებს, რომლებიც გათვალისწინებულია საერთაშორისო ვალდებულებებით (იგულისხმება ასოცირების შეთანხმება), საჭიროა შეიქმნას საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი: 1) საქართველოს ორგანულ კანონში – შრომის კოდექსში უნდა გაჩნდეს ჩანაწერი შრომის კანონმდებლობის აღსრულებასა და აღსრულების ზედამხედველი სახელმწიფო ორგანოს შესახებ; 2) სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ კანონის მეორე მუხლის პირველი პუნქტის ბ ქვეპუნქტით სამენარმეო საქმიანობის კონტროლად უნდა განისაზღვროს იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციისა და მათზე რეაგირების მიზნით განხორციელებული საქმიანობა, აგრეთვე შრომის კანონმდებლობისა და შრომის დაცვის წესების დარღვევის პრევენციისა და რეაგირების მიზნით განხორციელებული საქმიანობა; 3) მნიშვნელოვანია, მიღებულ იქნეს სპეციალური კანონი შრომის უსაფრთხოების ნაწილში, რომელიც შრომის კოდექსის 35-ე მუხლით გათვალისწინებულ სტანდარტს უფლებებისა და მოვალეობების სახეს მიცემს; 4) საჭიროა, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით განისაზღვროს გაფრთხილებები და სანქციის სხვა სახეები (საქმიანობის შეჩერება, ფულადი ჯარიმა და სხვ.) შრომითი უფლებებისა და შრომის უსაფრთხოების წესების დარღვევისთვის. შესაბამისად, გაჩნდეს პროცედურა ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში.

2. შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფოს ზედამხედველობა (ზოგადი მიმოხილვა)

შრომის ინსპექცია არის შრომის ადმინისტრირების საჯარო ფუნქცია, რომელიც სამუშაო ადგილებზე შრომის კანონმდებლობის აღსრულებას უზრუნველყოფს. მისი მთავარი დანიშნულებაა, დაარწმუნოს სოციალური პარტნიორები შრომის კანონმდებლობის სამუშაო სივრცეში ზედამხედველობის საჭიროებაში და დაანახოს მათივე საერთო ინტერესი ამ სფეროში, პრევენციული, საგანმანათლებლო და, როდესაც საჭიროა, სააღსრულებო ზომების გამოყენებით. მას შემდეგ, რაც დიდ ბრიტანეთში 1833 წელს პირველი შრომის ინსპექტორები დაინიშნენ, შრომის ინსპექციები მსოფლიოს თითქმის ყველა სახელმწიფოში დაფუძნდა. 175 წლის განმავლობაში შრომის ინსპექტორები ცდილობენ, გააუმჯობესონ სამუშაო პირობები.⁴ შრომის კანონმდებლობა არის მე-18 საუკუნის ბოლოს დანყებული და მე-19 საუკუნეში ევროპაში მიმდინარე ინდუსტრიული რევოლუციების შედეგი. მთელი მე-19 საუკუნე გამოირჩეოდა უთვალავი გაფიცვითა და პროტესტით, რომლებიც ხშირად გადაიზრდებოდა ხოლმე ძალადობრივ რევოლუციებში, რის გამოც მთავრობებმა გააანალიზეს, რომ სახელმწიფო უნდა ჩარეულიყო შრომითი ურთიერთობების ორგანიზებასა და სამუშაო პირობების განსაზღვრაში. ყველაზე ადრეული ეროვნული კანონმდებლობა, რომელიც აუმჯობესებდა სამუშაო პირობებს, 1802 წლით თარიღდება, როდესაც ბრიტანეთის პარლამენტმა მიიღო კანონი „*Act to Preserve the Morals of Apprentices*“, სადაც სიტყვა „*morals*“ განმარტებული იყო როგორც უსაფრთხოება, ჯანმრთელობა და კეთილდღეობა და „*apprentices*“-ში იგულისხმებოდა ბავშვი (არასრულწლოვანი) მუშა-მოსამსახურეები. ნებაყოფლობითი კომიტეტები, რომელთა შემადგენლობაში ადგილობრივი წარჩინებულები შედიოდნენ, სწორედ ზემოაღნიშნული აქტის მოქმედებას ზე-

⁴ Labour Inspection: What it is and what it does A Guide for Employers, International Labor Office, Geneva, 2010, 8.

დამხედველობდნენ. გარკვეული მიზეზებიდან გამომდინარე, აქტის მოქმედება არაეფექტური იყო, რის გამოც 1833 წელს ბრიტანეთის მთავრობამ დანიშნა 4 ინსპექტორი. 1844 წელს ინსპექტორები გახდნენ საჯარო მოხელეები. ეს სისტემა თანმიმდევრულად გავრცელდა ევროპაში, ნაციონალური ადმინისტრაციების ჩვეულებათა სპეციფიკის გათვალისწინებით. 1890 წელს 15 სახელმწიფოს წარმომადგენელი ესწრებოდა ბერლინში კონფერენციას – მან დაამტკიცა პირველი სტანდარტები, რომლებიც აუმაჯობესებდნენ მშრომელების სამუშაო პირობებს და ინსპექციის სამსახურებს. კონფერენციამ დაამტკიცა, რომ კანონებს თითოეულ სახელმწიფოში უნდა ზედამხედველობდეს ადეკვატური რაოდენობისა და სპეციალური კვალიფიკაციის მქონე ოფიცრები, რომელთაც ნიშნავს მთავრობა და დამოუკიდებელი არიან დამსაქმებლებისა და დასაქმებულებისგან. 1919 წელს ამ ინიციატივას დამატებითი სტიმული შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) შექმნით მიეცა.⁵ 1919 წელს ვერსალის ხელშეკრულება აცხადებდა, რომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო, „თითოეულ სახელმწიფოს შეექმნა პირობები ინსპექტირების სისტემისთვის, რათა უზრუნველყო კანონისა და რეგულაციების აღსრულება დასაქმებულთა დასაცავად“.⁶

შრომის კანონმდებლობის სათანადო გამოყენება დამოკიდებულია შრომის ეფექტურ ინსპექტირებაზე. შრომის ინსპექტორები ამონებენ, თუ რამდენად ჯეროვნად ხდება შრომის სახელმწიფო სტანდარტების გამოყენება სამუშაო ადგილებზე და აძლევენ რჩევებს დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს, თუ როგორ უნდა მოხდეს ეროვნული კანონმდებლობის გამოყენების გაუმჯობესება ისეთ საკითხებში, როგორებიცაა: სამუშაო დრო, ხელფასები, შრომის დაცვა და ბავშვთა შრომა. გარდა ამისა, შრომის ინსპექტორები სახელმწიფო ორგანოებს ინფორმაციას აწვდიან ეროვნულ კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზებისა და მისი გვერდის ავლის შესაძლებლობის თაობაზე. ისინი ასრულებენ მნიშვნელოვან როლს, რათა შრომის კანონმდებლობა თანაბრად გამოიყენებოდეს ყველა დამსაქმებლისა და დასაქმებულის მიმართ. იმდენად, რამდენადაც საერთაშორისო საზოგადოება აღიარებს შრომის ინსპექტირების დიდ მნიშვნელობას, შსო-მ პრიორიტეტი მიანიჭა შრომის ინსპექციის შესახებ ორი კონვენციის (№81 და №129) რატიფიცირების ხელშეწყობას. დღეისათვის შრომის ინსპექციის შესახებ 1947 წლის კონვენცია (№81) რატიფიცირებული აქვს 138 სახელმწიფოს (წევრი ქვეყნების 75%-ზე მეტს), ხოლო №129 კონვენცია 4-ზე მეტ სახელმწიფოს. ამის მიუხედავად, პრობლემები ჯერ კიდევ რჩება ქვეყნებში, სადაც შრომის ინსპექტირების სისტემები ფუნქციონირებენ არასაკმარისი დაფინანსებისა და საკადრო დაკომპლექტების პირობებში და, შესაბამისად, არ ეძლევათ საკუთარი სამუშაოს კარგად შესრულების შესაძლებლობა. ცალკეული შეფასებები აჩვენებს, რომ ზოგიერთ განვითარებად ქვეყანაში შრომის საკითხთა დასარეგულირებლად გამოიყოფა ქვეყნის ბიუჯეტის 1%-ზე ნაკლები და ამ თანხებიდან შრომის ინსპექტირების სისტემები მხოლოდ მცირე ნაწილს თუ იღებენ. სხვა კვლევები მიუთითებს, რომ გაცილებით მეტი შეიძლება აღმოჩნდეს ხარჯები, რომლებიც უკავშირდება საწარმოო ტრავმატიზმსა და პროფესიულ დაავადებებს, სამუშაოზე გამოუცხადებლობას, დასაქმებულთა არასათანადო მოპყრობასა და შრომით დავებს. შრომის ინსპექციას შეუძლია ყველა ამ პრობლემის პრევენცია და ამ გზით პროდუქტიულობის ზრდისა და ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა.⁷

შრომის სამყაროში შრომის ინსპექცია ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია სახელმწიფოს წარმომადგენლობისა და ჩარევისა, რათა შეიქმნას, სტიმული მიეცეს და განვითარდეს

⁵ Labour Inspection: What it is and what it does A Guide for Employers, International Labor Office, Geneva, 2010, 9.

⁶ იქვე.

⁷ რიქტჰოფენი ვ. ფ., შრომის ინსპექცია: პროფესიის გზამკვლევი, შსო, ჟენევა, 2002, 121–133 და 146 მითითებულია წიგნში: თამაშის წესები: მოკლე შესავალი შრომის საერთაშორისო ნორმებში, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, შესწორებული რედაქცია, 2009, 40.

პრევენციის კულტურა ინსპექციის მოქმედების არეალში არსებული ყველა ასპექტისა – ინდუსტრიული ურთიერთობების, ხელფასების, შრომის ზოგადი პირობების, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობისა, დასაქმებასთან დაკავშირებული საკითხებისა და სოციალური დაცვისა.⁸

ამჟამად შრომის ინსპექტორატები საკუთარ მოვალეობებს რთულ მდგომარეობაში ასრულებენ, თუმცა ზემოქმედებენ ეკონომიკური და სოციალური კონტექსტში მნიშვნელოვან ცვლილებებზე.⁹

შრომის ინსპექციის ნებისმიერი სისტემის პირველადი მიზანია შრომის კანონმდებლობის აღსრულების უზრუნველყოფა, რათა შეიქმნას ეროვნული სტანდარტი, რომელიც დაიცავს ყველა მშრომელს და სადაც მიზანშეწონილია, მათ ოჯახებსაც კი. თანამედროვე სისტემები იცავენ თვითდასაქმებულებსა და გარემოს კონკრეტულ სამუშაოსთან დაკავშირებული რისკებისგან. შრომის ინსპექციის მთავარი მიზნებია: მოქმედი შრომის კანონმდებლობის აღსრულება სამუშაო ადგილებზე და მიიღწევა ღირსეულია დასაქმება და შრომის პირობები; დამსაქმებლებისა და დასაქმებულთა ინფორმირება მათი ქმედებების საკანონმდებლო მოთხოვნებთან შესაბამისობის თაობაზე; საწარმოთა მიერ ადეკვატური ზომების მიღება ისეთი გარემოსა და სამუშაო პროცესის უზრუნველსაყოფად, რომელიც დასაქმებულების უსაფრთხოებას და ჯანმრთელობას რისკის ქვეშ არ აყენებს; უკუინფორმაციისა და მიღებული გაკვეთილების გამოყენება, როგორც საკანონმდებლო განვითარების საშუალებისა, რათა, სამუშაოსთან დაკავშირებული ახალი სოციალური, ფიზიკური და ფსიქოლოგიური რისკების გათვალისწინებით, გაუმჯობესდეს საკითხების სამართლებრივი გადაწყვეტა.

არსებობს დიაპაზონი საშუალებებისა, რომელთაც იყენებს ინსპექცია, რათა მიაღწიოს ღირსეული შრომის პირობების შექმნის მიზანს.¹⁰

ინსპექციის სამსახურები სამართლებრივი ნორმების აღსრულებას ახორციელებენ ორი მთავარი ფუნქციით: 1) აღსრულების უზრუნველყოფით, 2) დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებზე ინფორმაციისა და რჩევების გაცემით. ინფორმაციის გაცემისა და რჩევის მიცემის ფუნქციები მჭიდროდაა დაკავშირებული და ხშირად ერთად გვხვდება.

შრომის ინსპექციის სააღსრულებო ფუნქცია ძალიან განსხვავებულია სხვადასხვა სახელმწიფოში, მაგრამ შრომის ინსპექცია ცდილობს, გაატაროს ორივე, პროაქტიური (ინსპექტირებების ყოველთვიური და ყოველწლიური გეგმების შედგენა, ეროვნული, დარგობრივი და სექტორული ინსპექტირებები, კანონის დარღვევის იდენტიფიცირება და მაკორექტირებელი ქმედებების განხორციელება) და რეაქტიული, ფუნქცია (საჩივრების განხილვა, შემთხვევები, ინციდენტები და დავები). აღსრულება დუალური ბუნებისაა: ის მოიცავს საკონსულტაციო და ინსპექტორულ ფუნქციებს.¹¹

მაგალითად, ბრაზილიაში შრომის ინსპექტორების ჩარევა არა თუ დაეხმარა კომპანიებს, შესაბამისობაში მოეყვანათ საწარმოო პრაქტიკა კანონთან, არამედ ამ ჩარევით შეძლეს, შეემუშავებინათ ინოვაციური სამართლებრივი ან/და ტექნიკური გადაწყვეტები, რომლებმაც გაზარდეს კომპანიების კომპეტენტურობა და პროდუქტიულობა.¹²

⁸ Labour Inspection: What it is and what it does A Guide for Employers, International Labour Office, Geneva, 2010, 8.

⁹ იქვე.

¹⁰ იქვე, 14.

¹¹ იქვე, 15.

¹² იქვე, 16.

3. ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებები შრომის კანონმდებლობის დახვეწისა და სახელმწიფო ზედამხედველობის სფეროში

შრომითსამართლებრივ სფეროში არსებული საერთაშორისოსამართლებრივი აქტებიდან განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია საქართველოს მიერ რატიფიცირებული ILO-ის კონვენციები, აგრეთვე ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების დაცვის საერთაშორისო პაქტი და ევროპის სოციალური ქარტია. გარდა ამისა, შრომითუფლებრივ სფეროში საქართველოს აღებული აქვს არაერთი სახელშეკრულებო ვალდებულება, რომელთა შორის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ერთი მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებები.¹³

როგორც შესავალში აღინიშნა, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოცირების შეთანხმების მე-13 თავის 227-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, მხარეები ადასტურებენ თავიანთ ვალდებულებას, ხელი შეუწყონ მდგრად განვითარებას და აღიარებენ, რომ ეკონომიკური განვითარება, სოციალური განვითარება და გარემოს დაცვა მისი ურთიერთდამოკიდებული და ურთიერთგამაძლიერებელი საშუალებებია. ისინი ხაზს უსვამენ ვაჭრობასთან დაკავშირებულ შრომითი და გარემოსდაცვითი საკითხების, როგორც ვაჭრობისა და მდგრადი განვითარებისადმი გლობალური მიდგომის ნაწილის, მნიშვნელობას.¹⁴

შრომისა და დასაქმების პოლიტიკა თანაბარმნიშვნელოვნად უნდა უზრუნველყოფდეს როგორც დასაქმებულის უფლებებს, ასევე, დამსაქმებლისას, რომელიც წარმოებისა და ვაჭრობის სფეროში უმნიშვნელოვანესი სუბიექტია.¹⁵ ასოცირების შეთანხმების მე-13 თავი ეხება ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორებიცაა, ვაჭრობა და მდგრადი განვითარება, რომლებიც საქართველოსთვის სასიცოცხლო ელემენტებია. მეტად მნიშვნელოვანია, რომ ვაჭრობისა და მდგრადი განვითარების თავის პირველსავე მუხლებში გვხვდება შრომისა და გარემოს დაცვის ევროპული სტანდარტების მიღების ვალდებულებები, მაგალითად, ასოცირების შეთანხმების 229-ე მუხლის თანახმად, შრომის სამართლის სფეროში სტანდარტების იმპლემენტირება დაკავშირებულია, ერთი მხრივ, ნაყოფიერი დასაქმების ხელშეწყობისა და ღირსეული შრომის დამკვიდრებასთან, როგორც გლობალიზაციის მართვის ძირითადი ელემენტისა, მეორე მხრივ, ვაჭრობის ხელშეწყობასთან.¹⁶

ასოცირების შეთანხმების მე-13 თავის მიხედვით, საქართველომ უნდა იხელმძღვანელოს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ განსაზღვრული ძირითადი პრინციპების შესაბამისად და საკუთარ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში დანერგოს ILO-ის კონვენციებში არსებული სტანდარტი. საქართველოს უკვე საერთაშორისოდ აღიარებული ვალდებულებებია (229-ე მუხლის მე-2 პუნქტი): გაერთიანების თავისუფლება და კოლექტიური მოლაპარაკებების უფლების რეალური აღიარება; იძულებით შრომის ყოველგვარი ფორმის აღმოფხვრა; ზავშვთა შრომის რეალური გაუქმება; ყოველგვარი დისკრიმინაციის აღკვეთა დასაქმებასა და შრომასთან მიმართებით.

¹³ კვლევა „შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში“, ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი, თბ., 2017, 105.

¹⁴ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, მიღების თარიღი – 27.06.14., გამოქვეყნების თარიღი – 11.09.14., სარეგისტრაციო კოდი – 480610000.03.030.016275.

¹⁵ ჯგერენაია ე., ქარდავა ე., შრომითი უფლებების დაცვა როგორც ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის ნაწილი – განვითარების პერსპექტივები ასოცირების შეთანხმების, ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმისა და სოციალური ქარტიის ფარგლებში, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი „ფაუნტიენ ჯორჯია“, თბ., 2016, 8.

¹⁶ იქვე, 8.

ასოცირების შეთანხმების XXX დანართი, თავის მხრივ, დაყოფილია სამ ნაწილად: შრომის სამართალი, დისკრიმინაციის აკრძალვა და გენდერული თანასწორობა; ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება სამუშაო ადგილებზე. შრომის სამართლის ნაწილში ჩამოთვლილია ევროკავშირის 8 დირექტივა, რომელთა საიმპლემენტაციოდ განსაზღვრულია 4–6 წელი. დისკრიმინაციის აკრძალვისა და გენდერული თანასწორობის ნაწილში განვიხილავთ 6 დირექტივას შესრულების 3–4- წლიანი ვადით. სამუშაო ადგილებზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების ნაწილში მოცემულია 26 დირექტივა, რომელთა იმპლემენტაციის ვადაა 5–9 წელი.¹⁷

საქართველოს საერთაშორისო სტანდარტებთან თანმხვედრი შრომის პოლიტიკისა და, მათ შორის, ქმედითი შრომის ინსპექტირების შექმნის ვალდებულებას არაერთი საერთაშორისო შეთანხმების ფარგლებში კისრულობს. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანი ჩარჩო დოკუმენტია ასოცირების შეთანხმება, რაც საქართველოს შრომის სფეროს სხვა მნიშვნელოვან კომპონენტებთან ერთად განუსაზღვრავს თანამშრომლობის ფორმატს შრომის ღირსეული პირობების, აგრეთვე, დასაქმების ადგილებზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიმართულებით.¹⁸ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის დადებული ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგის მიხედვით, მხარეები ითანამშრომლებენ, რათა შეიქმნას ეფექტური შრომის ინსპექცია ILO-ის სტანდარტების შესაბამისად რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ადმინისტრაციული და სააღსრულებო ორგანოების მიერ სამუშაო ადგილებზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვასა და შრომის სამართალზე ზედამხედველობა.¹⁹

შრომის სამართალი განსაკუთრებული თავისებურებით ხასიათდება. შრომის შედეგად მიღებული შემოსავალი სახელმწიფოს თითოეული მოქალაქის ყოველდღიურობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. შრომის შედეგად მიღებული პროდუქტი კი სახელმწიფოსა და ბიზნესის ეფექტური მუშაობის, ეკონომიკის ზრდის საშუალებაა. შრომის სამართლით დადგენილ ნორმებს, როგორც შიდა საკანონმდებლო, ასევე საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და კონვენციებს, სჭირდებათ აღსრულების ეფექტური მექანიზმი, რომელსაც წარმოადგენს შრომის ზედამხედველობის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანო. თვალსაჩინოებისთვის უპრიანია, განხილულ იქნეს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების გამოცდილება შრომის კანონმდებლობაზე ზედამხედველობის სფეროში.

მაგალითად, ავსტრიაში შრომის კანონმდებლობის აღსრულება ხვდება ფედერალური სახელმწიფოს კომპეტენციის ფარგლებში, ვინაიდან შრომის ინსპექცია ავსტრიის შრომის, სოციალური დაცვისა და მომხმარებელთა დაცვის ფედერალური სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულია და აღსრულებს შრომის კანონმდებლობას. იგი წარმოდგენილია როგორც ცენტრალურ, ისე რეგიონულ დონეებზე. ცენტრალურ დონეზე ინსპექცია შედგება 5 დეპარტამენტისგან: სამშენებლო და მოპოვებითი მრეწველობის, სამუშაო ადგილზე ტექნიკური უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის, საკანონმდებლო და იურიდიულ საკითხთა, შრომის ჰიგიენისა და ჯანმრთელობის და შრომის ინსპექტირების, საერთაშორისო უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის ინოვაციების. ეს დეპარტამენტები ანგარიშვალდებულნი არიან გენერალური დირექტორის წინაშე. შრომის ინსპექცია უზრუნველყოფს შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის, სამუშაო საათების, არასრულწლოვნებისა და ორსული მუშაკების შესახებ კანონმდებლობის დაცვას. ის მოიცავს ყველა შესაძლო სამუშაო ადგილს, მათ შორის საჯარო სტრუქტურებს; არ ეხება თვითდასაქმებულებსა და კერძო საოჯახო სამუშაო ადგილებს, საჯარო საგანმანათლებლო ინსტიტუტებს, რელიგიურ ორგანიზაციებს. გარდაუვალი საფრთხის არსებობისას უსაფ-

¹⁷ იქვე, 9-10.

¹⁸ კვლევა „შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში“, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, თბ., 2017, 107-108.

¹⁹ Association Agenda between Georgia and EU, Brussels, 2014, UE-GE 4656/14, 9, www.3dcftas.eu/system/tdf/georgia-agenda_0.pdf?file=1&type=node&id=65&force=.

როგორც და ჯანმრთელობის სფეროში ინსპექტორს შეუძლია, გამოიყენოს ისეთი ზომები, როგორც: მუშაობის აკრძალვა, ოპერაციების შეზღუდვა. როდესაც საფრთხე ნაკლებია, ინსპექტორი მიმართავს კომპეტენტურ ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაბამისი ზომების გასატარებლად. ამ დროს ინსპექტორი ადმინისტრაციული წარმოების მხარე ხდება.²⁰

ავსტრიის მსგავსად, გერმანიის ფედერალური შრომისა და სოციალური დაცვის სამინისტროც ახორციელებს პოლიტიკას შრომით სფეროში, რაც მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორც: ინდუსტრიული ურთიერთობები, სოციალური დაცვა, დასაქმება, კვალიფიკაციის ამაღლება, სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვა, შესაბამისად, შრომის სამართლის აღსრულებასაც ცენტრალური ხელისუფლება უზრუნველყოფს.²¹

კიდევ ერთი ევროკავშირში შემავალი სახელმწიფოს, ლატვიის, მოქმედი შრომის ინსპექციის მანდატი ვრცელდება შრომის სამართლის ისეთი საკითხების აღსრულებაზე, როგორც: შრომის პირობები, სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვა, ასევე ნებისმიერი ვალდებულება, რომელიც გამომდინარეობს ინდივიდუალური და კოლექტიური კონტრაქტიდან. შრომის ინსპექტორები უფლებამოსილნი არიან, შრომითი ურთიერთობის მხარეებს ურჩიონ, თუ როგორ უნდა შეესაბამებოდეს მათი ურთიერთობა მოქმედ შრომის სამართალს.²²

საინტერესოა ასევე იტალიის შრომის ინსპექციის მანდატი, რომელიც მოიცავს შრომითი კანონმდებლობისა და რეგულაციების, სოციალური დაცვის აღსრულების ზედამხედველობას, როგორც კომერციულ, ასევე სოფლის მეურნეობაში, მეტიც, მათი მანდატი ვრცელდება ყველა ანაზღაურებად სამუშაოზე. არის გარკვეული გამოწვევები მძიმე მრეწველობაში, სადაც ზედამხედველობას სპეციალური დეპარტამენტები უზრუნველყოფენ. აღსანიშნავია, რომ შრომის ინსპექცია შრომის კანონმდებლობის აღსრულების საკითხს ზედამხედველობს საჯარო სექტორში.²³

2013 წლის თებერვალში ევროკომისიამ საქართველოს მთავრობას წარუდგინა „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა“ (VLAP), რომელშიც განისაზღვრა საქართველოს მიერ შესასრულებელი შესაბამისი ნიშნულები ბიომეტრიული პასპორტების მქონე საქართველოს მოქალაქეებისთვის მოკლე ვადით შენგენის ზონაში უვიზოდ შესვლის ნებართვის მოსაპოვებლად. საქართველო-ევროკავშირის სავიზო დიალოგის მნიშვნელოვანი და განსაკუთრებით ეფექტური ინსტრუმენტი გამოდგა გრძელვადიანი და რთული რეფორმების განსახორციელებლად, განსაკუთრებით, შრომის უფლებების დაცვის ადმინისტრირების, შრომითი მიგრაციისა და დასაქმების პოლიტიკის საკითხებში... სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის დიალოგთან დაკავშირებულ საკითხთა ფართო სპექტრის მნიშვნელობისა და სამოქმედო გეგმის გათვალისწინებით, საქართველოს დაეკისრა სხვადასხვა სფეროში ღონისძიებების გატარება და აუცილებელი პირობების შესრულება. სამოქმედო გეგმა დიალოგის ფარგლებში განსაზღვრულ შესაბამის ფაქტორთა ოთხ ბლოკთან იყო დაკავშირებული – დოკუმენტის უსაფრთხოება; საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მენეჯმენტი, თავშესაფრის პოლიტიკა; საზოგადოებრივი წესრიგი, საგარეო ურთიერთობები და ადამიანის ძირითად უფლებები. ამ ბლოკებიდან აქცენტები გაკეთდა შრომის სფეროში, განსაკუთრებით, შრომითი მიგრაციის რეგულირებისა და შრომითი ინსპექციის საკითხებზე.²⁴

²⁰ <http://ilo.org/labadmin/info/WCMS_122449/lang--en/index.htm>.

²¹ <http://ilo.org/labadmin/info/WCMS_150912/lang--en/index.htm>.

²² <http://ilo.org/labadmin/info/WCMS_209359/lang--en/index.htm>.

²³ <http://ilo.org/labadmin/info/WCMS_126019/lang--en/index.htm>.

²⁴ ჯგერენაია ე., ქარდავა ე., შრომითი უფლებების დაცვა როგორც ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის ნაწილი – განვითარების პერსპექტივები ასოცირების შეთანხმების, ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმისა და სოციალური ქარტიის ფარგლებში, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, „ფაუნტეინ ჯორჯია“, თბ., 2016, 92-93.

4. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვისა და შრომის კანონმდებლობაზე ზედამხედველობის სახელმწიფო ინტერესების ურთიერთგადაკვეთა

ასოცირების შეთანხმების 235-ე მუხლის მიხედვით, მიუღებელია ვაჭრობისა თუ ინვესტიციების ნახალისება იმ დაცვის დონის შესუსტებით, რომელიც გათვალისწინებულია ადგილობრივი გარემოსდაცვითი თუ შრომითი კანონმდებლობით.²⁵ 235-ე მუხლი ერთგვარად განსაზღვრავს სახელმწიფოს მომავალი საინვესტიციო და სავაჭრო პოლიტიკის ძირითადი პრინციპების ნაწილს. ამ მუხლის განმარტებიდან იკითხება, რომ ევროკავშირის დამოკიდებულება შრომითი სტანდარტის მიმართ უთანაბრდება ინვესტიციების მოზიდვის მიმართ შიდასახელმწიფოებრივ ინტერესს, რაც, თავის მხრივ, უმნიშვნელოვანესია შრომის კანონმდებლობის აღსრულების თვალსაზრისით.

შეიძლება ითქვას, რომ უცხოური ინვესტიციების შედინება ყველა სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვანია, ამას ადასტურებს ორმხრივი საინვესტიციო ხელშეკრულებების²⁶ ზრდის საოცარი მატება 1990-იანი წლებიდან. თუ 1959 წლიდან 1989 წლამდე სულ ოთხასამდე ასეთი ხელშეკრულება იყო დადებული, ბოლო თხუთმეტი წლის განმავლობაში მას 2400-ზე მეტი ხელშეკრულება მიემატა და მათი რაოდენობა განუხრელად იზრდება. ჩინეთს, შვეიცარიას, გერმანიას 100-ზე მეტი ორმხრივი საინვესტიციო ხელშეკრულება აქვს გაფორმებული. სულ 2012 წლის მდგომარეობით მსოფლიოს მასშტაბით დადებულია და მოქმედებს 3000-ამდე ორმხრივი საინვესტიციო ხელშეკრულება. თუ ცივი ომის პერიოდში ორმხრივი საინვესტიციო ხელშეკრულებები, ძირითადად, განვითარებულ და განვითარებად სახელმწიფოებს შორის იდებოდა, 2007 წლის ბოლოსათვის დადებული ასეთი ხელშეკრულებების მეოთხედზე მეტი სწორედ განვითარებად სახელმწიფოებზე მოდიოდა.²⁷

ზემოაღნიშნული სტატისტიკა ამყარებს მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ როგორც განვითარებადი, ისე განვითარებული სახელმწიფოები ცდილობენ, მოიზიდონ რაც შეიძლება მეტი უცხოური ინვესტიცია, რათა უზრუნველყონ ქვეყნის მდგრადი განვითარება. უცხოური ინვესტიციის მოზიდვისას კი სახელმწიფო ცდილობს, შექმნას მაქსიმალურად კომფორტული საინვესტიციო გარემო, რომლისთვისაც აწესებს შესაბამის მოპყრობის რეჟიმებს, ესენია: 1) თანასწორი და სამართლიანი მოპყრობის; 2) ლეგიტიმური მოლოდინის; 3) ეროვნული რეჟიმი; 4) უპირატესი ხელშეწყობის; 5) ინვესტიციების სრული დაცვის და უსაფრთხოების რეჟიმი;²⁸

ასოცირების შეთანხმების 235-ე მუხლის ჩანაწერის არსებობა მიუთითებს ინვესტიციების მოზიდვასა და შრომის სამართლის სტანდარტის გაუმჯობესებას შორის არსებულ მუდმივ ჭიდილზე.

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისა²⁹ და შრომის სამართლის ინტერესების ურთიერთგადაკვეთის საინტერესო გამოცდილება აქვს ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკას.

²⁵ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, მიღების თარიღი – 27.06.14, გამოქვეყნების თარიღი – 11.09.14, სარეგისტრაციო კოდი – 480610000.03.030.016275.

²⁶ ორმხრივი და მრავალმხრივი საინვესტიციო ხელშეკრულებები ქმნიან ინვესტიციების რეგულირების საერთაშორისო სტანდარტს. მითითებულია ნიგნში: *ცერცვაძე გ.*, შესავალი საერთაშორისო საინვესტიციო სამართალში, თბ., 2013, 44.

²⁷ *ცერცვაძე, გ.*, შესავალი საერთაშორისო საინვესტიციო სამართალში, თბ., 2013, 60.

²⁸ იქვე, 171, 178, 182, 184, 195.

²⁹ პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციას ახორციელებს ერთი ქვეყნის ფიზიკური ან იურიდიული პირი უცხო ქვეყანაში, ბიზნესოპერირების დაფუძნებით ან ბიზნესაქტივების შექმნით, როგორებიცაა: უცხო ქვეყნის კომპანიის ფლობა ან კონტროლი, <<http://www.investopedia.com/terms/f/fdi.asp>>.

2007 წელს ჩინეთმა მიიღო სამი კანონი, – შრომითი ხელშეკრულების, შრომითი დავების მედიაციისა და არბიტრაჟის მეშვეობით გადაწყვეტისა და შრომის ხელშეწყობის შესახებ, – რომელთა მეშვეობით განახორციელა რეფორმა შრომის ბაზარზე და შეავსო 1994 წლის შრომის კანონი. კანონთა მიზანი იყო, ხელი შეეწყობა „სოციალური ჰარმონიისთვის და დაესრულებინათ ჩაგვრა იმ მუშა-მოსამსახურეებისა, რომელთაც არც ხელშეკრულებები ჰქონდათ, შესაბამისად არც უფლებები.³⁰

სამივე კანონმა, ერთობლივად, ჩინეთის შრომის ბაზარი უფრო განამტკიცა და ფორმალური სამუშაო ურთიერთობები თანამედროვე ევროპის სტანდარტებად აქცია. მაგალითად, შრომითი ხელშეკრულების შესახებ კანონმა დაადგინა, რომ 1) ნებისმიერ შრომით ურთიერთობას უნდა არეგულირებდეს წერილობითი ხელშეკრულება; 2) სამუშაოს დაწყებიდან ერთი თვის განმავლობაში შრომითი ურთიერთობა უნდა გაფორმდეს წერილობით, წინააღმდეგ შემთხვევაში დასაქმებული მომდევნო თვეს იღებს ორმაგ შრომის ანაზღაურებას. სანამ ხელშეკრულება არ გაფორმდება და ხელი არ მოენერება შრომითი ურთიერთობის დაწყებიდან ერთი წლის განმავლობაში, ითვლება, რომ დადებულია უვადო შრომის ხელშეკრულება და დასაქმებული სარგებლობს უვადო შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ყველა სიკეთით. მედიაციისა და არბიტრაჟის მეშვეობით შრომითი დავების გადაწყვეტის შესახებ კანონმა ძალაში დატოვა მიდგომა: „ერთი მედიაცია, ერთი არბიტრაჟი ორი სასამართლო პროცესი“, მედიაცია, ერთი არბიტრაჟი ორი სასამართლო პროცესინ, რაც ნიშნავს, რომ ნებისმიერი შრომითი დავა უნდა გადაწყდეს მედიაციით, შემდეგ არბიტრაჟით. თუ მედიაციით დავა ვერ მოგვარდა, დავას წყვეტს სასამართლო და თუ არბიტრაჟით ვერ იქნა შედეგი მიღწეული, საბოლოოდ სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას. კანონი განსაზღვრავს დავათა ჯგუფს, რომელიც არბიტრაჟის განსჯადი შეიძლება იყოს ნებისმიერ საკითხზე: მეორე მუხლი მიუთითებს პოტენციურ დავებზე, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას შრომითი ურთიერთობიდან, სამუშაო საათებიდან, დასვენებისა და სადღესასწაულო დღეებიდან, სამუშაოზე ჯანმრთელობის დაზიანების შედეგად სამედიცინო ხარჯების ანაზღაურებიდან, ეკონომიკური კომპენსაციიდან და ზიანიდან. სარჩელის წარდგენის ვადა გაზრდილია მოთხოვნის წარმოშობის მომენტიდან, 60 დღის ნაცვლად, 1 წლამდე (მუხლი 27). შრომითი ხელშეკრულებისა და შრომითი დავების მედიაციისა და არბიტრაჟის მეშვეობით მოგვარების შესახებ კანონებთან ერთად 2007 წელს მიღებულ იქნა შრომის იარაღების შესახებ კანონი, რომელიც არის სოციალური ჰარმონიის მიღწევისაკენ წინ გადადგმული ნაბიჯი. ჩინური სამართლის ტრადიციის გათვალისწინებით, რომლის მიხედვითაც კანონი უფრო პოლიტიკის შემუშავების იარაღია, ვიდრე ნორმატიული აქტი, აღნიშნული კანონის პირველი ორი თავი მთავრობას სთავაზობს ყველა დონეზე (ნაციონალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ), რომ „დასაქმების ზრდა მიიღონ როგორც მთავარი მიზანი ეროვნული ეკონომიკისა და სოციალური განვითარებისთვის, ასევე დასაქმების საკითხს უნდა მოიცავდეს ეროვნული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმა და ფორმულა სამუშაო-, გრძელვადიანი და წლიური სამუშაო დასაქმების ხელშეწყობისთვის“. მე-17 მუხლი ითვალისწინებს საგადასახადოს შეღავათებს კომპანიების წასახალისებლად, რათა მათ თავიანთი დასაქმების პოლიტიკა მოიყვანონ კანონთან შესაბამისობაში. კანონი ასევე კრძალავს დისკრიმინაციას ქალების, ეთნიკური ჯგუფების, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების, ინფექციურ დაავადებათა მატარებელი პირებისა და სასოფლო-სამეურნეო სფეროში დასაქმებული მუშების წინააღმდეგ (27-ე და 31-ე მუხლები). მთავრობა ყველა დონეზე დახმარებას უწევს იმ პირებს, რომლებსაც უჭირთ დასაქმდნენ, ასევე შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პი-

³⁰ Allard G., Garo T M., The impact of the new labor law in China: new hiring strategies for foreign firms?, Revista Direito, Sao Paulo, 2010, 527, <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n2/a09v6n2.pdf>>.

რებს (52-ე და 55-ე მუხლები). საბოლოოდ, კანონი კომპანიებს ავალდებულებს, ბიუჯეტიდან გამოყონ სახსრები დასაქმებულებისთვის კვალიფიკაციის ასამაღლებელი ტრენინგებისა და განგრძობადი განათლების დასაფინანსებლად (47-ე მუხლი).³¹

1998 წლის გაეროს მსოფლიო საინვესტიციო ანგარიშის მიხედვით, ჩინეთში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ბუმი მისი დაწყებიდან მეექვსე წელს დასასრულს უახლოვდებოდა, ხოლო ამის გამომწვევი ფაქტორებიდან ერთ-ერთი სწორედ იაფ მუშახელზე გათვლილი ინვესტიციები დასახელდა.³² ამავე ანგარიშის მიხედვით, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ერთ-ერთი განმსაზღვრელი სწორედ შრომის ბაზრის რეგულირებაა. ზოგიერთი კვლევა მართლაც ადასტურებს შრომითი ხარჯებისა და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ნეგატიურ დამოკიდებულებას ერთმანეთთან (იხ. *Cooke and Noble, 1998 or OECD, 2000*). შრომის საბაზრო ხისტი რეგულირებები ხშირად ნეგატიურ ასპექტად განიხილება მომავალი უცხოელი ინვესტორების თვალში, ასევე არსებობს ფაქტი იმის შესახებ, რომ შრომის ბაზრის მოქნილობა კორპორაციულ დონზე აუმჯობესებს ფინანსურ მდგომარეობასა და პროდუქტულობას. თუმცა არ შეიძლება, თვალი არ გავუსწოროთ იმ ფაქტს, რომ მსოფლიოს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ყველაზე დიდი წილი მოდის ქვეყნებზე, რომლებშიც მოქმედებს ძლიერი შრომითი უფლებები და მდგრადი შრომის ბაზარი.³³

5. შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკანონმდებლო რეგულირება და გამონვევები საქართველოს სახელმწიფოსთვის

5.1. შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკანონმდებლო რეგულირება

საქართველოში შრომის უფლებების დაცვის ადმინისტრირება დაიწყო საწარმოებში შრომის პირობების დაცვის კუთხით. ქვეყანაში შრომის ინსპექტორატის ახალი მოდელის დაწესება VLAP-ის ფარგლებში ახალი პრაქტიკული მიდგომების გათვალისწინებით, თავის მხრივ, არის უპრეცედენტო შემთხვევა, განსხვავებით მსოფლიო ქვეყნების პრაქტიკისგან. შრომის ინსპექცია საბჭოური სტანდარტებით ფუნქციონირებდა 2006 წლამდე. მისი გაუქმების შემდეგ, სამწუხაროდ, შრომის კანონმდებლობის აღსრულების ალტერნატიული სტრუქტურა არ შექმნილა. გაუქმების მიზეზად სახელდება სისტემის კორუმპირებული ბუნება, თუმცა არც რაიმე სახის რეფორმა შეხებია სისტემას, საგზაო ინსპექციის მსგავსად, რომელიც შემდგომ ჩამოყალიბდა საპატრულო პოლიციის სახით.³⁴

უნდა აღინიშნოს, რომ საარქივო მონაცემების საფუძველზე 1997–2005 წლებში შრომის ინსპექციის შედეგად აღრიცხულ სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევების შესახებ სტატისტიკა აშკარად მიუთითებს წლების განმავლობაში არსებულ კლების ტენდენციაზე. სამ-

³¹ Allard G., Garot M., The impact of the new labor law in China: new hiring strategies for foreign firms?, Revista Direito, Sao Paulo, 2010, 529-532, <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n2/a09v6n2.pdf>>.

³² World Investment Report Trends and Determinants, Overview, United Nations, 1998, 21.

³³ Allard G., Garot M.J., The Impact of the New Labor Law in China: New Hiring Strategies for Foreign Firms?, Revista Direito, Sao Paulo, 2010, 534, <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n2/a09v6n2.pdf>>.

³⁴ ჯგერენაია ე., ქარდავა ე., შრომითი უფლებების დაცვა როგორც ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის ნაწილი – განვითარების პერსპექტივები ასოციირების შეთანხმების, ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმისა და სოციალური ქარტიის ფარგლებში, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, „ფაუნტეინ ჯორჯია“, თბ., 2016, 113.

წუხაროდ, 2006 წელს შრომის ინსპექციის გაუქმების შედეგად შეწყდა უბედური შემთხვევების შესახებ სტატისტიკის წარმოება.³⁵

ცხრანლიანი ინსტიტუციური წყვეტის შემდეგ, 2015 წლის 5 თებერვალს, საქართველოს მთავრობამ №38 დადგენილებით (შემდგომში – 2015 წლის სახელმწიფო პროგრამა) დამტკიცდა „შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამა“.³⁶ ზემოაღნიშნული დადგენილებით დაინიშნა ე.წ. საპილოტე პროგრამა, რომელსაც მნიშვნელოვანი როლი უნდა შეესრულებინა შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო მედამხედველობის განვითარების გარდამავალი პერიოდისთვის. 2015 წლის დადგენილების მიხედვით, სახელმწიფო პროგრამის მიზანი იყო, დახმარებოდა დამსაქმებლებს, შეექმნათ უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემო. პროგრამის ამოცანები: ა) შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევის პრევენცია; ბ) გამოვლენილ დარღვევებზე დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლება, ინფორმირება და კონსულტირება; გ) იძულებითი შრომის პრევენციის მიზნით, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) საფრთხეების შესახებ დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლება; დ) შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამისი სტანდარტების შემუშავება/გადასინჯვა; ე) შრომის უსაფრთხოების დაცვის ინსტიტუციური რეფორმის საჭიროებების განსაზღვრა; პროგრამის სამიზნე ჯგუფი შედგებოდა დამსაქმებლებისაგან, რომლებმაც თანხმობა განაცხადეს ამ პროგრამაში ჩართვასთან დაკავშირებით და დასაქმებულები, რომლებიც ამ დამსაქმებლებთან იყვნენ დასაქმებულები. მონიტორინგის განხორციელების რიგითობისა და ვადების თაობაზე გადანიშნულებას იღებდა სამუშაო ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში, სამინისტროების წარმომადგენელთა გარდა, შედიოდნენ სოციალური პარტნიორების³⁷, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

2015 წლის სახელმწიფო პროგრამის მიხედვით, სამუშაო ჯგუფი 5 დღით ადრე უგზავნიდა წერილობით შეტყობინებას დამსაქმებელს, რომლის სამუშაო სივრცეშიც უნდა განხორციელებულიყო მონიტორინგი. მონიტორინგის შედეგად დგებოდა არასაჯარო ანგარიშები/დასკვნები და რეკომენდაციები, რომლებიც უნდა გადასცემოდა მხოლოდ დამსაქმებელს. ამ დასკვნებში უნდა ასახულიყო სისტემური დარღვევები, რათა სახელმწიფოსა და ბიზნესსექტორს გაეანალიზებინა ის გამოწვევები, რომელთა წინაშეც იდგა შრომის კანონმდებლობის აღსრულება შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის ნაწილში. მნიშვნელოვანი იყო ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები.³⁸

საგულისხმოა, რომ 2015 წლის პილოტურ პროგრამაში არაფერი იყო ნათქვამი კანონმდებლობით განსაზღვრულ შრომითი უფლებებზე. ასევე, სამართლებრივად პრობლემურ საკითხად რჩება არასაჯარო ანგარიშების საკითხი. შეიძლება დაისვას შეკითხვა, რამდენად კანონიერია არსებული ჩანაწერი და ეწინააღმდეგება თუ არა ის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მესამე თავის რეგულირებას.

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 18 იანვრის №19 დადგენილებით (შემდგომში – 2016 წლის სახელმწიფო პროგრამა) გაგრძელდა 2015 წლის დადგენილებით დამტკიცებული მონიტორინგის პროგრამა. 2016 წლის დადგენილებით ახლა უკვე დამტკიცდა „შრომის

³⁵ იქვე, 111.

³⁶ შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამა, მიღებული საქართველოს მთავრობის მიერ, მიღების თარიღი – 05.02.2015, გამოქვეყნების თარიღი – 09.02.2015.

³⁷ საქართველოს ორგანული კანონი შრომის კოდექსი, მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ, მიღების თარიღი – 27.12.2010, გამოქვეყნების თარიღი – 27.12.2010.

³⁸ შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამა, მიღებული საქართველოს მთავრობის მიერ, მიღების თარიღი – 05.02.2015, გამოქვეყნების თარიღი – 09.02.2015.

პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამა“. ეს დადგენილება შეიცავდა მცირე ცვლილებებს, რომლებიც მიუთითებდნენ, რომ 2015 წლის საპილოტე პროგრამის დასრულების შემდეგ სახელმწიფო ცდილობდა, განევიტარებინა აღნიშნული სფერო, თუმცა ამ ორ დადგენილებას შორის ინსტიტუციური, შედეგზე ორიენტირებული განსხვავებები თითქმის არ არსებობს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საპილოტე სახელმწიფო პროგრამას ჰქონდა წყვეტა, იგი დამტკიცდა 18 იანვარს, რაც სახელმწიფოს მხრიდან გამობატულ სიფრთხილეზე კიდევ ერთხელ მიუთითებს. 2016 წლის დადგენილებით განსაზღვრული სახელმწიფო პროგრამის ძირითადი რეგულაციები, განსხვავებით 2015 წლის დადგენილებიდან, ეხებოდა ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა: პროგრამაში ჩართული დამსაქმებლების 5 დღით ადრე გაფრთხილების შესახებ ჩანაწერის ამოღება, შრომის ინსპექტირების პროგრამის განხორციელება და ევალა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულს, შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტს საშუალება მიეცა, დამტკიცებული ბიუჯეტით შეეძინა მზომი ხელსაწყოები.³⁹

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 29 დეკემბრის №627 დადგენილებით (შემდგომში – 2017 წლის სახელმწიფო პროგრამა) დაამტკიცა შრომის პირობების ინსპექტირების 2017 წლის სახელმწიფო პროგრამა.⁴⁰ მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ამ შემთხვევაში ინსპექტირების პროგრამას დროში წყვეტა არ ჰქონია, რაც დადებით ნაბიჯად უნდა შეფასდეს. ასევე, დადებით ნაბიჯად უნდა შეფასდეს ამ დადგენილების მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომელშიც გაჩნდა რემონიტორინგის ცნება, რაც გულისხმობდა წლის განმავლობაში დამსაქმებლის ხელახალ შემოწმებას, მისი მიზანი კი იყო ანალიზი იმ ფაქტისა, თუ რამდენად ითვალისწინებდნენ პროგრამაში ჩართული დამსაქმებლები ინსპექციის დასკვნებსა და რეკომენდაციებს.⁴¹

2017 წლის დადგენილებით დამტკიცებული სახელმწიფო პროგრამით ასევე განისაზღვრა შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის მატერიალურ-ტექნიკური აღჭურვა.

საგულისხმოა, რომ 2017 წლის სახელმწიფო პროგრამაში არსებულ პროგრესულ ჩანაწერებთან ერთად პროგრამის მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტით განისაზღვრა ვალდებულება დამსაქმებლის ინსპექტირებამდე 5 დღით ადრე გაფრთხილებისა, რაც უარყოფითად უნდა შეფასდეს შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ინსტიტუციური განვითარებისთვის.

5.2. შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის გამონწვევები საქართველოს სახელმწიფოსთვის

შრომის პირობების სახელმწიფო ზედამხედველობის 2015, 2016 და 2017 წლების პროგრამების განხილვა შეიძლება ერთობლივად და შემდეგი ოთხი უმთავრესი ინსტიტუციური პრობლემის გამოყოფა: 1) შრომის პირობების ინსპექტირების შესახებ დამსაქმებლისთვის წინასწარ შეტყობინება; 2) სანქციის არარსებობა; 3) დამსაქმებლის კეთილი სურვილი, იყოს პროგრამის მონაწილე; 4) კანონმდებლობით განსაზღვრულ შრომითი უფლებების აღსრულებაზე სახელმწიფოს ზედამხედველობის არარსებობა;

³⁹ შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამა, მიღებული საქართველოს მთავრობის მიერ, მიღების თარიღი – 18.01.2016, გამოქვეყნების თარიღი – 21.02.2016.

⁴⁰ შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამა, მიღებული საქართველოს მთავრობის მიერ, მიღების თარიღი – 29.12.2017, გამოქვეყნების თარიღი – 30.12.2017.

⁴¹ იქვე.

ზემოაღნიშნული ინსტიტუციური პრობლემების გადაწყვეტა შესაძლებელია, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებში ვეძებთ.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის გენერალურმა კონფერენციამ, რომელიც მონვეულ იქნა ჟენევაში შრომის საერთაშორისო ოფისის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ და შეიკრიბა 1947 წლის 19 ივნისს თავის ოცდამეათე სესიაზე, გადაწყვიტა, მიეღო ვაჭრობისა და მრეწველობის სფეროში შრომის ინსპექციის ორგანიზების შესახებ წინადადებები, რომლებსაც ითვალისწინებდა სესიის დღის წესრიგის მეოთხე პუნქტი და დაადგინა, რომ ამ წინადადებებს მისცემოდა საერთაშორისო კონვენციის ფორმა. კონფერენციამ 1947 წლის 11 ივლისს მიიღო კონვენცია, რომელიც შეიძლება მოხსენიებულ იქნეს როგორც 1947 წლის კონვენცია შრომის ინსპექციის შესახებ (შემდგომში – 81-ე კონვენცია).

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 81-ე კონვენციის პირველი ნაწილის პირველი მუხლის მიხედვით, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის თითოეული წევრი, რომლისთვისაც ძალაშია წინამდებარე კონვენცია, ვალდებულია, შეინარჩუნოს შრომის ინსპექციის სისტემა სამრეწველო სამუშაო ადგილებზე.

81-ე კონვენციის თანახმად, 1) შრომის ინსპექციის სისტემის ფუნქციებს უნდა შეადგენდეს: ა) შრომით პირობებსა და სამუშაო ადგილზე დასაქმებულთა დაცვასთან დაკავშირებული ისეთი საკანონმდებლო დებულებების აღსრულების უზრუნველყოფა, როგორებიცაა: სამუშაო დროსთან, ხელფასთან, უსაფრთხოებასთან, ჯანმრთელობასა და კეთილდღეობასთან დაკავშირებული დებულებები, ბავშვებისა და ახალგაზრდების დასაქმება, და სხვა დაკავშირებული საკითხები, რამდენადაც ასეთი დებულებები აღსრულებადია შრომის ინსპექციის მიერ; ბ) დამსაქმებელთა და დასაქმებულთათვის ტექნიკური ინფორმაციის მიწოდება და კონსულტაციის განევა საკანონმდებლო დებულებებთან შესაბამისობის ყველაზე ეფექტური ზომების შესახებ; გ) ხელისუფლების კომპეტენტური ორგანოსათვის დარღვევების ან უფლების ბოროტად გამოყენების შესახებ ისეთი ფაქტების შეტყობინება, რომლებიც კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული მოქმედი საკანონმდებლო დებულებებით; 2) შრომის ინსპექციისადმი დაკისრებული ნებისმიერი სხვა ფუნქცია არ უნდა იყოს ისეთი, რომელიც ხელს შეუშლის მათი პირდაპირი მოვალეობების ეფექტურ შესრულებას ან ნებისმიერი ფორმით ზიანს მიაყენებს დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებთან ურთიერთობებისას ინსპექტორთათვის აუცილებელ უფლებამოსილებას და მიუკერძოებლობას.

საინტერესო დათქმას აკეთებს 81-ე კონვენციის პირველი ნაწილის მე-4 მუხლი: რამდენადაც ეს შესაბამეა წევრი სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ პრაქტიკას, შრომის ინსპექცია უნდა განთავსდეს ცენტრალური ხელისუფლების ზედამხედველობისა და კონტროლის ქვეშ, შესაბამისად, მე-6 მუხლის მიხედვით, შრომის ინსპექტორები უნდა იყვნენ საჯარო მოხელეები და ჰქონდეთ დასაქმების მყარი გარანტიები.

ინსტიტუციურად უმნიშვნელოვანეს ჩანაწერს ვხვდებით 81-ე კონვენციის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის ა ქვეპუნქტში, რომლის მიხედვითაც, შრომის ინსპექტორებს უნდა შეეძლოთ, თავისუფლად და წინასწარი შეტყობინების გარეშე, შევიდნენ ინსპექციას დაქვემდებარებულ ნებისმიერ სამუშაო ადგილზე ღამის ან დღის ნებისმიერ დროს, ასევე განახორციელონ ნებისმიერი გამოკვლევა, შემოწმება ან გამოძიება, რასაც ისინი მიიჩნევენ აუცილებლად იმის დასადასტურებლად, რომ საკანონმდებლო დებულებები მკაცრად სრულდება.

81-ე კონვენციის მე-18 მუხლის მიხედვით, შრომის ინსპექტორების მიერ აღსრულებადი საკანონმდებლო დებულებების დარღვევისა და შრომის ინსპექტორების მიერ მათი მოვალეობების შესრულებაზე ხელის შეშლისათვის, ეროვნული კანონმდებლობით ან რეგულაციებით განისაზღვრება სათანადო სანქციები, რომლებიც ექვემდებარება ეფექტურ აღსრულებას. იქ

ვე 27-ე მუხლი აკონკრეტებს, რომ საკანონმდებლო დებულებები, კანონმდებლობისა და რეგულაციების გარდა, მოიცავს საარბიტრაჟო გადაწყვეტილებებს და კოლექტიურ ხელშეკრულებებს, რომლებსაც მინიჭებული აქვთ კანონის ძალა და რომლებიც აღსრულებადია შრომის ინსპექტორების მიერ.

81-ე კონვენციის ძირითადი დებულებები საკმარისია იმისთვის, რომ ეროვნული კანონმდებლობით განისაზღვროს ისეთი რეგულაციები, რომლებიც ერთობლიობაში შექნიან შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ინსტიტუციურ მოდელს.

ნაშრომში მოყვანილი მსჯელობის მიხედვით, შეიძლება ითქვას, რომ პაკეტი, რომელიც შექმნის შრომის ინსპექციის საკანონმდებლო საფუძვლებს, უნდა მოიცავდეს შემდეგ კანონპროექტებს: 1) საქართველოს ორგანულ კანონ შრომის კოდექსში უნდა გაჩნდეს ჩანაწერი შრომის კანონმდებლობის აღსრულებასა და აღსრულების ზედამხედველი სახელმწიფო ორგანოს შესახებ. ამ ჩანაწერით როგორც შრომის უსაფრთხოებაზე (შრომის კოდექსის 35-ე მუხლი), ასევე შრომით უფლებებზე ზედამხედველობის საკანონმდებლო საფუძველი წარმოიშობა; 2) სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ კანონის მეორე მუხლის პირველი პუნქტის ბ ქვეპუნქტით სამენარმეო საქმიანობის კონტროლად უნდა განისაზღვროს იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციის და მათზე რეაგირების მიზნით განხორციელებული საქმიანობა, აგრეთვე შრომის კანონმდებლობისა და შრომის დაცვის წესების დარღვევის პრევენციისა და რეაგირების მიზნით განხორციელებული საქმიანობა. ამ ჩანაწერით შრომის კანონმდებლობაზე ზედამხედველობის სახელმწიფო ორგანო მიიღებს მანდატს სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილი პროცედურით, და არა დამსაქმებლის კეთილი ნებით, განახორციელოს ინსპექტირება; 3) მნიშვნელოვანია, მიღებულ, იქნეს სპეციალური კანონი, რომელიც შრომის კოდექსის 35-ე მუხლით გათვალისწინებულ სტანდარტს უფლებებისა და მოვალეობების სახეს მიცემს;⁴² 4) აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში უმნიშვნელოვანეს ადგილს სანქციონების მექანიზმი იკავებს. ამისთვის საჭიროა, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით განისაზღვროს გაფრთხილებები და სანქციის სხვა სახეები (საქმიანობის შეჩერება, ფულადი ჯარიმა და სხვ.). შრომის კანონმდებლობის დარღვევისათვის, შესაბამისად, გაჩნდეს პროცედურა ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში.

6. დასკვნა

ზემოაღნიშნული მსჯელობის, კრიტიკული ანალიზის, შედარებითსამართლებრივი და ისტორიული ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ შრომის კანონმდებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა საქართველოს ევროპული გზის მნიშვნელოვანი ნაწილია. ეს ასახულია ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმებაში, რომელიც, თავის მხრივ, უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტია სახელმწიფოს განვითარებისთვის. ნაშრომში მოყვანილი ფაქტებისა და მსჯელობის შედეგად შეიძლება დავასკვნათ, რომ შრომის კანონმდებლობის აღსრულების ვალდებულება და აღსრულების სახელმწიფოს მიერ ორგანიზება მდგრადი განვითარების მნიშვნელოვანი ნაწილია. აქვე შეიძლება ითქვას, სკეპტიკოსთა არგუმენტი, რომ შრომის ინსპექცია და, ზოგადად, შრომის კანონმდებლობის აღსრულება პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ქვეყანაში მოზიდვის ხელშემშლელი ფაქტორია, სუსტია, პირიქით: არ შეიძლება, უგულვებლყოთ ფაქტი, რომ მსოფლიოს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ყვე-

⁴² აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის 1 ივნისს საქართველოს მთავრობამ საქართველოს პარლამენტს წარუდგინა კანონპროექტი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“.

ლაზე დიდი წილი მოდის ქვეყნებზე, რომლებშიც მოქმედებს ძლიერი შრომითი უფლებები და შრომის მტკიცე ბაზარი.⁴³

და ბოლოს, იმისთვის, რომ სახელმწიფომ უპასუხოს ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებულ საკანონმდებლო გამოწვევებს, საჭიროა, შეიქმნას საკანონმდებლო პაკეტი, რომელშიც შევა შემდეგი კანონპროექტები: 1) საქართველოს ორგანულ კანონ შრომის კოდექსში უნდა გაჩნდეს ჩანაწერი შრომის კანონმდებლობის აღსრულებასა და აღსრულების ზედამხედველი სახელმწიფო ორგანოს შესახებ; 2) სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ კანონის მეორე მუხლის პირველი პუნქტის ბ ქვეპუნქტით სამენარმეო საქმიანობის კონტროლად უნდა განისაზღვროს იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციის და მათზე რეაგირების მიზნით განხორციელებული საქმიანობა, აგრეთვე შრომის კანონმდებლობისა და შრომის დაცვის წესების დარღვევის პრევენციისა და რეაგირების მიზნით განხორციელებული საქმიანობა; 3) მნიშვნელოვანია, მიღებულ იქნეს სპეციალური კანონი შრომის უსაფრთხოების ნაწილში, რომელიც შრომის კოდექსის 35-ე მუხლით გათვალისწინებულ სტანდარტს უფლებებისა და მოვალეობების სახეს მიცემს; 4) საჭიროა, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით განისაზღვროს გაფრთხილებები და სანქციის სხვა სახეები (საქმიანობის შეჩერება, ფულადი ჯარიმა და სხვ.) შრომითი უფლებებისა და შრომის უსაფრთხოების წესების დარღვევისთვის. შესაბამისად, გაჩნდეს პროცედურა ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში.

ბიბლიოგრაფია

1. საქართველოს ორგანული კანონი შრომის კოდექსი, 27/12/2010.
2. შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამა, მიღებული საქართველოს მთავრობის მიერ, 05.02.2015, გამოქვეყნების თარიღი – 09.02.2015.
3. შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამა, მიღებული საქართველოს მთავრობის მიერ, მიღების თარიღი – 18.01.2016, გამოქვეყნების თარიღი – 21.02.2016.
4. შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამა, მიღებული საქართველოს მთავრობის მიერ, მიღების თარიღი – 29.12.2017, გამოქვეყნების თარიღი – 30.12.2017.
5. ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ ნევრ სახელმწიფოებს შორის, მიღების თარიღი – 27.06.14, გამოქვეყნების თარიღი – 11.09.14, სარეგისტრაციო კოდი – 480610000.03.030.016275.
6. თამაშის წესები: მოკლე შესავალი შრომის საერთაშორისო ნორმებში, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, შესწორებული რედაქცია, 2009, 40.
7. კვლევა „შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში“, ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი, თბ., 2017, 106-108.
8. ჯგერენაია ე., ქარდავა ე., შრომითი უფლებების დაცვა როგორც ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის ნაწილი – განვითარების პერსპექტივები ასოცირების შეთანხმების, ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმისა და სოციალური ქარტიის ფარგლებში, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, „ფაუნტიენ ჯორჯია“, თბ., 2016, 8, 92-93, 113.
9. ცერცვაძე გ., შესავალი საერთაშორისო საინვესტიციო სამართალში, თბ., 2013, 44, 60, 171, 178, 182, 184, 195.

⁴³ Allard G., Garot M.J., The impact of the new labor law in China: new hiring strategies for foreign firms?, Revista Direito, Sao Paulo, 2010, 534, <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n2/a09v6n2.pdf>>.

10. Association Agenda between Georgia and EU. [www.3dcftas.eu/system/tdf/georgia-agenda_0.pdf? file=1&type=node&id=65&force=](http://www.3dcftas.eu/system/tdf/georgia-agenda_0.pdf?file=1&type=node&id=65&force=).
11. *Allard G., Garo T M.*, The impact of the new labor law in China: new hiring strategies for foreign firms?, *Revista Direito*, Sao Paulo, 2010, 527, 529, 532, 534 <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n2/a09v6n2.pdf>>.
12. Labour Inspection: What it is and what it does A Guide for Employers, International Labor Office, Geneva, 2010, 8, 14, 15, 16.
13. World Investment Report Trends and Determinants, Overview, United Nations, 1998, 21.
14. <http://ilo.org/labadmin/info/WCMS_122449/lang--en/index.htm>.
15. <<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>>.
16. <http://ilo.org/labadmin/info/WCMS_150912/lang--en/index.htm>.
17. <http://ilo.org/labadmin/info/WCMS_209359/lang--en/index.htm>.
18. <http://ilo.org/labadmin/info/WCMS_126019/lang--en/index.htm>.
19. <<http://www.investopedia.com/terms/f/fdi.asp>>.