



შრომის კანონმდებლობაში
დაგეგმილი ცვლილებების
შეფასება

RESEARCH INSTITUTE
კვლევითი ინსტიტუტი

GNOMON WISE
გნომონ ვაიზი

ოქტომბერი

2019



წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია კვლევითი ინსტიტუტის „გნომონ ვაიზის“ (GNOMON WISE) მიერ.

ავტორები:

-  თამარ ქეცბაია
-  ეგნატე შამუგია
-  დავით ქუთიძე
-  ირინა გურგენაშვილი

რედაქტორი:

-  ანა ხურციძე

დოკუმენტი რედაქტირებულია 2019 წლის 7 ნოემბერს

მისამართი: მ. კოსტავას 77 ა, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 55 22 22 (325)

www.gnomonwise.org

სარჩევი

შესავალი	2
ზოგადი შეფასება	4
თანაბარი ანაზღაურება	6
მინიმალური ხელფასი.....	10
სტაჟირება	13
წინასახლშეკრულებო ურთიერთობა.....	15
ნორმირებული სამუშაო დრო.....	17
ზეგანაკვეთური სამუშაო დრო.....	23
არასრული სამუშაო განაკვეთი	27
შრომის ინსპექცია.....	30
გამოყენებული ლიტერატურა:	33

შესავალი

საქართველოში შრომითი ურთიერთობების მომწესრიგებელმა კანონმდებლობამ რადიკალური ცვლილება არაერთხელ განიცადა. რეგულირების ხარისხისა და ფარგლების არსებითი განსხვავებების წარმოჩენის მიზნით, მართებულად მიგვაჩნია რამდენიმე ძირითადი ეტაპის მიმოხილვა.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 1995 წელს მიღებულმა კონსტიტუციამ შრომის თავისუფლება აღიარა, რითაც უარი ითქვა იძულებით შრომაზე. აღნიშნულ პერიოდში, ჰერ კიდევ საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ 1973 წელს მიღებული „შრომის კანონთა კოდექსი“ მოქმედებდა, რომელიც კონსტიტუციის ამოქმედების შემდგომ, 1997 წელს შეიცვალა. 1998 წლიდან მოქმედ „შრომის კანონთა კოდექსს“ გამოკვეთილად დაცვითი ბუნება გააჩნდა, ვინაიდან მისი ძალით, ბათილი იყო შრომითი ხელშეკრულების ყველა ის პირობა, რომელიც კანონით დადგენილ სტანდარტებთან შედარებით, დასაქმებულის მდგომარეობას აუარესებდა. აღსანიშნავია, რომ „შრომის კანონთა კოდექსის“ ნორმათა უმრავლესობა იმპერატიულ ხასიათს ატარებდა.

შრომითი ურთიერთობის მომწესრიგებელ კანონმდებლობაში მომდევნო მასშტაბური ცვლილება 2006 წელს უკავშირდება, როცა „შრომის კანონთა კოდექსი“ ძალადაკარგულად გამოცხადდა და ახალი შრომის კოდექსი იქნა მიღებული. 2006 წლიდან შრომის კანონმდებლობა ხელშეკრულების თავისუფლების პრინციპს ეფუძნებოდა. აშკარაა, რომ აღნიშნული პერიოდი შრომის ბაზრის ლიბერალიზაციის დასაწყისია, ვინაიდან უმეტეს შემთხვევაში, მხარეთა შორის შეთანხმებამ (ხელშეკრულება), კანონით დადგენილ დებულებებთან მიმართებით, უპირატესი ძალა შეიძინა. 2006 წელს მიღებული შრომის კოდექსი მრავლად შეიცავდა დისპოზიციურ ნორმებს, რაც შრომით ურთიერთობებში დამსაქმებლისა და დასაქმებულის ნების თავისუფლების გამოვლენის ხარისხს ზრდიდა. აღსანიშნავია, რომ შრომის კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებები ქვეყანაში განხორციელებული კომპლექსური რეფორმების ერთ-ერთი კომპონენტი იყო. კერძოდ, შრომის ბაზრის დერეგულირება სამეწარმეო საქმიანობისთვის საკანონმდებლო ბარიერების შემცირებისა და თავისუფალი მეწარმეობის განმტკიცებისკენ მიმართული ერთობლივი ქმედებების ნაწილს შეადგენდა. აღნიშნული რეფორმის უმთავრეს მიზანს ეკონომიკური განვითარება წარმოადგენდა, რომლის აუცილებელი პირობა სათანადო საინვესტიციო გარემოს შექმნა იყო, ხოლო ამ უკანასკნელის მიღწევისთვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფაქტორად შრომის ბაზრის ლიბერალიზაცია განისაზღვრა. თუმცა, ცვლილებებთან მიმართებით არსებობდა უარყოფითი განწყობებიც. საზოგადოების ერთი ნაწილის შეფასებით, შრომის კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები ცალსახად ბიზნესის (დამსაქმებლის) ინტერესებზე იყო მორგებული და დასაქმებულის შრომითი უფლებების დაცვის სათანადო სტანდარტებს არ ითვალისწინებდა.

შრომის კანონმდებლობაში ბოლო მასშტაბური ცვლილება 2013 წელს განხორციელდა, რომელიც მიზნად დასაქმებულის დამატებით სამართლებრივი გარანტიებით აღჭურვას ისახავდა, რაც ავტორთა განმარტებით, სოციალური სამართლიანობის კანონმდებლობაში ასახვას უზრუნველყოფდა. 2013 წელს განხორციელებული ცვლილების შემდეგ, შრომის კოდექსმა კვლავ დაცვითი ფუნქცია შეიძინა, რასაც შრომით ურთიერთობაში მხარეებს შორის ხელშეკრულების თავისუფლების შეზღუდვა მოჰყვა. დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, ბათილია შრომითი ხელშეკრულების ის პირობა, რომელიც ეწინააღმდეგება შრომის კოდექსით განსაზღვრულ პირობებს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ის დასაქმებულის მდგომარეობას აუმჯობესებს. 2013 წლიდან შრომით ურთიერთობებში საკანონმდებლო რეგულირების ფარგლები შესამჩნევად გაიზარდა და მისი რეგულირებაც გამკაცრდა.

ამჟამად, შრომის კანონმდებლობაში მორიგი მასშტაბური ცვლილებები იგეგმება, რაც შრომითი ურთიერთობების ახლებურ და უფრო მკაცრ რეგულირებას გულისხმობს. შრომის კოდექსში შესატანი ცვლილებების პროექტი წინასახელშეკრულებო, სახელშეკრულებო და ხელშეკრულების შეწყვეტის ეტაპებს მოიცავს. ასევე, დღის წერიგში დგას „შრომის ინსპექციის შესახებ“ კანონის მიღება, რაც საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, კანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლისადმი დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (სსიპ) - საქართველოს შრომის ინსპექციის სამსახურის შექმნას ითვალისწინებს. აღნიშნული ადმინისტრაციული ორგანო საზედამხედველო უფლებამოსილების მქონეა, რომლის მთავარი დანიშნულება შრომის ნორმების ეფექტური გამოყენების უზრუნველყოფაა.

შრომის კოდექსის გამკაცრება განსაკუთრებით სამუშაო დროის ხანგრძლივობის, შრომის ანაზღაურების, ადმინისტრირებისა და შრომითი ურთიერთობების მარეგულირებელი ნორმების აღსრულების ზედამხედველობის ნაწილშია შესამჩნევი. წარმოდგენილი ცვლილებების პროექტის ავტორთა განმარტებით, მათ ძირითად მიზანს დასაქმებულთა უფლებების დაცვა და საერთაშორისო სტანდარტების ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახვა წარმოადგენს.

წინამდებარე დოკუმენტი მიზნად ისახავს დაინტერესებულ მხარეთათვის შრომის კანონმდებლობაში დაგეგმილი ცვლილებების გაცნობას, მათი თანმდევი საფრთხეების გამოკვეთას და აღნიშნულის შესახებ დისკუსიის წახალისებას.

დოკუმენტი, ერთი მხრივ, მიმოხილულია 1998 წლიდან დღემდე განხორციელებული ძირითადი საკანონმდებლო ცვლილებები და შრომითი ურთიერთობების დღეს არსებული რეგულირება, ხოლო მეორე მხრივ, გაანალიზებულია საქართველოს ორგანულ კანონში - „საქართველოს შრომის კოდექსი“ - ცვლილების შეტანის შესახებ და „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტები. ასევე, დოკუმენტი წარმოდგენილია ავტორთა შეფასებები ცვლილებების სისტემური გააზრებისა და შრომის ბაზრის მაჩვენებლების გათვალისწინებით.

ზოგადი შეფასება

- ცვლილებების პროექტი არაერთ ბუნდოვან ნორმას შეიცავს, რაც ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა. ამგვარი ბუნდოვანი რეგულაციები მომეტებული საფრთხის მატარებელია როგორც დასაქმებულის, ასევე დამსაქმებლის კონსტიტუციურ უფლებებში არამართლზომიერი ჩარევის თვალსაზრისით.
- შრომითი ურთიერთობის მარეგულირებელ ნორმათა უმრავლესობა გაუმართლებელ ტვირთს აკისრებს დამსაქმებელს, არსებითად ართულებს საწარმოო პროცესს და შრომის ინსპექტორის გაზრდილი უფლებამოსილებებისა და მათი განხორციელებისას ფართო დისკრეციის ფონზე, ქმნის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ აღნიშნულ პროცესში არაგონივრული ჩარევის შესაძლებლობებს.
- ცვლილებების ერთ-ერთ მიზანს, ევროდირექტივებისა და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებით დადგენილი პრინციპების ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახვა წარმოადგენს. თუმცა, აღნიშნული არ უნდა მოხდეს ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და სხვა გარემოებათა თავისებურებების გათვალისწინების გარეშე. წარმოდგენილი ცვლილებების პროექტი, ხშირ შემთხვევაში, ამ მნიშვნელოვან გარემოებებს უგულებელყოფს, გაუაზრებლად ახდენს რიგი დებულებების კოპირებას, უფრო მეტიც, აზესებს დადგენილ სტანდარტებზე უფრო მკაცრ რეგულაციებს და არ ითვალისწინებს იმ გამონაკლისებსა და დათქმებს, რომლებიც ამავე სამართლებრივი დოკუმენტებითაა განსაზღვრული. თავის მხრივ, მაღალი სტანდარტის დადგენა, თუ ის პრაქტიკაში აღსრულების შესაძლებლობას მოკლებულია, ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულებას არ ნიშნავს.
- შრომითი ურთიერთობების საკანონმდებლო რეგულირების გამკაცრება შრომის ბაზარზე უარყოფით გავლენას იქონიებს. კერძოდ, ამ ტიპის რეგულაციები დამსაქმებლის დანახარჯების (განსაკუთრებით სამუშაო ძალის ფასის) ზრდას გამოიწვევს, რაც სამუშაო ძალაზე მოთხოვნის რაოდენობას შეამცირებს. გარდა ამისა, მოსალოდნელია, რომ რეგულირების გამკაცრება ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და არაფორმალური დასაქმების ზრდას წაახალისებს, რაც დამატებით ფისკალურ რისკებს წარმოშობს. ამდენად, შრომის ბაზრის რეგულირების გამკაცრება საერთო ეკონომიკური სარგებლის შემცირებას გამოიწვევს.
- წარმოდგენილი ცვლილებების პროექტი დამსაქმებლისთვის ადმინისტრაციული და რეგულირების ტვირთის არსებით ზრდას გულისხმობს, რასაც უარყოფითი გავლენა ექნება კერძო სექტორის განვითარების ტემპზე.

აღნიშნული კი, თავის მხრივ, არასახარბიელოა როგორც დამსაქმებლისთვის, ასევე დასაქმებულისთვის.

- ამ სახის ცვლილებები უკვე დასაქმებული პირების ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების პერსპექტივებსაც გააუარესებს. კერძოდ, როგორც მინიმუმ, მოსალოდნელია მათი შემოსავლების ზრდის ტემპის შემცირება, ვინაიდან ფაქტია, რომ 860 ათასი დაქირავებით დასაქმებულის სამუშაო დრო, წარმოდგენილი ცვლილების პროექტით, განსაზღვრულ სამუშაო დროის მაქსიმალურ ხანგრძლივობას აღემატება.
- შრომის ბაზრის რეგულირების გამკაცრება განსაკუთრებით უარყოფით გავლენას ახალგაზრდა შრომისუნარიან პირებზე იქონიებს, რომელთაც ნაკლები გამოცდილება და კვალიფიკაცია გააჩნიათ. აღნიშნულის გამომწვევ ძირითად მიზეზებს მინიმალური ხელფასისა და სტაჟირებაზე შეზღუდვების დაწესება წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი სწორედ 20-29 წლის ასაკობრივ კატეგორიაშია.
- არსებული მონაცემებით, იმ სექტორებში, სადაც ეკონომიკური ზრდა მაღალია, სამუშაო დროის ხანგრძლივობისა და დასაქმებულთა პროდუქტიულობის ზრდაა შესამჩნევი. ცვლილების პროექტით გათვალისწინებული დროის ლიმიტები კი, ამ სექტორებს ფაქტობრივად ნამუშევარი საათების შემცირებას აიძულებს, რაც სექტორის გამოშვების ზრდის ტემპზე წევატიურად აისახება. შესაბამისად, წარმოდგენილ პროექტში დროის შეზღუდვა უარყოფითად იმოქმედებს ეკონომიკის მთლიან გამოშვებასა და ეკონომიკური ზრდის პოტენციალზე.
- წარმოდგენილი ცვლილებების პროექტი მთავრობისთვის იმ ტიპის უფლებამოსილების მინიჭებას ითვალისწინებს, რაც, ერთი მხრივ, კორუფციის რისკების ზრდას ხოლო, მეორე მხრივ, კონკურენციის თვალსაზრისით, მთავრობის მიერ არაკანსაღი გარემოს შექმნას გამოიწვევს. აღნიშნული, შრომის ბაზრის გამკაცრებასთან ერთად, საინვესტიციო გარემოსაც გააუარესებს.

თანაბარი ანაზღაურება

მოქმედი კანონმდებლობა

საქართველოს შრომითი ურთიერთობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა თანაბარი ანაზღაურების შესახებ ნორმას 1998 წლიდან იცნობს. კერძოდ, იმ პერიოდისთვის მოქმედი საქართველოს „შრომის კანონთა კოდექსის“ მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მუშაკს უფლება ჰქონდა თანაბარი მუშაობის პირობებში, შრომის რაოდენობისა და ხარისხის შესაბამისად, თანაბარი ანაზღაურება ჰქონდა, ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე, მაგრამ არანაკლებ საარსებო მინიმუმისა. ამავე კოდექსის 75-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურება შრომის ოდენობისა და ხარისხის გათვალისწინებით განისაზღვრებოდა. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, კი ანაზღაურებისას აკრძალული იყო რაიმე სახის შეზღუდვა დასაქმებულის რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, რელიგიის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილების, წარმოშობის, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა და საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით.

2006 წელს განხორციელებული ცვლილებების შემდეგ, კანონმდებლობიდან ამოღებულ იქნა თანაბარ სამუშაო პირობებში თანაბარი ანაზღაურებისა და ანაზღაურების განსაზღვრისას დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ ნორმები. დღეს მოქმედი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლი (პუნქტი 10, ქვეპუნქტი „ა.გ.“), რომელიც დისკრიმინაციის ცნებასა და დისკრიმინაციის აკრძალვას ეხება, განსაზღვრავს, რომ თანაბარი მოპყრობის პრინციპი შრომის ანაზღაურებაზეც ვრცელდება, რაც დამსაქმებლის მიერ ანაზღაურების განსაზღვრისას რაიმე ნიშნით დისკრიმინაციული მოპყრობის დაუშვებლობას გულისხმობს.

ცვლილებების პროექტი

შრომის კოდექსში შესატანი ცვლილებების პროექტის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს დასაქმებულის ვალდებულებას, უზრუნველყოს ქალისა და მამაკაცის მიერ შესრულებული თანაბარი ლირებულების სამუშაოსთვის თანაბარი ანაზღაურების გადახდა. ცვლილებების პროექტი, განსხვავებით 2006 წლამდე არსებული ნორმისგან, დამსაქმებელს თანაბარი ანაზღაურების უზრუნველყოფის პირდაპირ ვალდებულებას მხოლოდ სქესის ნიშნით აკისრებს. 2006 წლამდე შრომითი კანონმდებლობა თანაბარი ანაზღაურების ნაწილში რაიმე კონკრეტულ ნიშანს არ გამოყოფდა და ის ნებისმიერ დასაქმებულს მოიცავდა, მიუხედავად მათი სქესისა. ასევე, ძველ რედაქციაში თანაბარი ანაზღაურება დასაქმებულის უფლებად განიხილებოდა, ხოლო

წარმოდგენილი ცვლილებათა პროექტის თანახმად კი, დამსაქმებლის ვალდებულებად.

შეფასებები

- პრობლემურია ნორმის ის ნაწილი, რომელიც თანაბარი ღირებულების სამუშაოსთვის თანაბარი ანაზღაურების გადახდას გულისხმობს. კერძოდ, მიგვაჩინია, რომ იმის დადგენა, თუ რამდენადაა ორი სამუშაო თანაბარი ღირებულების თითქმის შეუძლებელია, განსაკუთრებით კი, უნიფიცირებული მიდგომით სამუშაოთა ღირებულებების განსაზღვრა და მათი შედარება. ამ სახის ჩანაწერმა, შესაძლოა პრაქტიკაში, ნორმის გამოყენების თვალსაზრისით, პრობლემები წარმოშვას.

აქვე გასათვალისწინებელია, თუ ვის აქვს შესაბამისი კომპეტენცია, რომ განსაზღვროს რამდენადაა ორი სამუშაო ღირებულებითი თვალსაზრისით თანაბარი. „შრომის ინსპექციის შესახებ“ კანონის იმ ფორმით ამოქმედების შემთხვევაში, როგორსაც შემოთავაზებული პროექტი ითვალისწინებს, იარსებებს სამი ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი ორგანო: სახალხო დამცველის, სასამართლოსა და შრომის ინსპექტორის სახით, რომელიც აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისა და გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება ექნებათ. აღნიშნულმა შესაძლოა, არაერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბება გამოიწვიოს. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ შრომის ინსპექტორს სასამართლოსა და სახალხო დამცველისგან განსხვავებით, დისკრიმინაციის დავებთან მიმართებით უფრო ფართო უფლებამოსილება გააჩინია. კერძოდ, მას შეუძლია საკუთარი ინიციატივით დაიწყოს მოკვლევა და სამუშაო ადგილის ან სივრცის ინსპექტირებისას ფაქტობრივად სამუშაო პროცესის შეფერხება გამოიწვიოს. ამასთან, ინსპექტორს შეუძლია დისკრიმინაციის აკრძალვასთან დაკავშირებული დებულებების დარღვევისას, გამოიყენოს ისეთი მკაფრი ადმინისტრაციული სახდელი, როგორიც სამუშაო პროცესის შეჩერებაა.

- ცვლილებების პროექტი სავარაუდო დისკრიმინაციული მოპყრობის შემთხვევაში დასაქმებულის მხრიდან იმ სახის მტკიცებულებების წარდგენას მოითხოვს, რომელიც ერთობლიობაში დისკრიმინაციული მოპყრობის შესახებ გონივრული ვარაუდის საფუძველს იძლევა, მაშინ როდესაც, არსებული მდგომარეობით (ეს წესი იარსებებს ცვლილებების მიღების შემთხვევაშიც), დასაქმებულმა სახალხო დამცველისა ან სასამართლოსთვის მიმართვის შემთხვევაში უნდა წარადგინოს მტკიცებულებები, რომლებიც ვარაუდის საფუძველს იძლევა, რომ მის წინააღმდეგ ადგილი ჰქონდა დისკრიმინაციულ მოპყრობას. შესაბამისად, არსებობს რისკი იმისა, რომ პრაქტიკაში „გონივრული

ვარაუდის „საფუძვლისა“ და „ვარაუდის „საფუძვლის“ განსხვავებულად განმარტების შემთხვევაში, ერთი და იმავე დავაზე, მტკიცების განსხვავებული სტანდარტი იარსებებს.

ამასთან, ბუნდოვანია კონკრეტულად რა მტკიცებულებები უნდა წარადგინოს დასაქმებულმა, რათა შექმნას „გონივრული ვარაუდის საფუძველი“, რომ მის წინააღმდეგ დისკრიმინაციულ მოპყრობას ჰქონდა ადგილი. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია თანაბარი ანაზღაურების ვალდებულებასთან მიმართებით, რადგან, უმეტეს შემთხვევაში, თანამშრომლებს ხელი არ მიუწვდებათ ერთმანეთის ანაზღაურების შესახებ ინფორმაციაზე (ამ სახის ინფორმაციის კონფიდენციალური ხასიათიდან გამომდინარე). ასევე, რთული წარმოსადგენია თავად დასაქმებულმა დამოუკიდებლად შეაფასოს თუ რამდენად არის მისი და შესადარებელი პირის სამუშაოები ღირებულებითი თვალსაზრისით თანაბარი, რაც დასაქმებულის მხრიდან მინიმალური მტკიცებულებების შეგროვების შესაძლებლობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, საბოლოოდ, შესაძლოა მივიღოთ სიტუაცია, როცა: 1. საერთოდ არ იარსებებს მინიმალური სტანდარტი. მინიმალური სტანდარტის არ არსებობის შემთხვევაში, იზრდება რისკი იმისა, რომ დასაქმებულის მხრიდან ბოროტად იქნეს გამოყენებული აღნიშნული უფლება, რამაც შესაძლოა სამუშაო პროცესს საფრთხე შეუქმნას; ან 2. პირიქით, დასაქმებულისთვის შესაძლოა „გონივრული ვარაუდის სტანდარტი“ (თუ პრაქტიკაში ის მკაცრ სტანდარტად დამკვიდრდა) ამ კონკრეტულ შემთხვევაში ბარიერი იყოს და ფაქტობრივად, ვერ შეძლოს მისი უფლების რეალიზება.

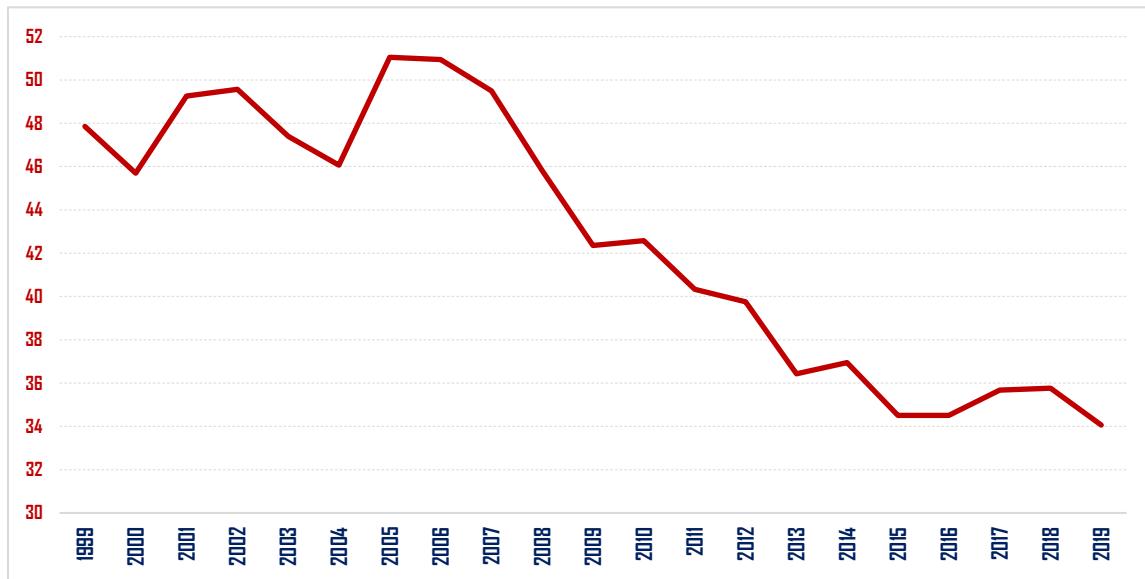
3. 2006 წლამდე მოქმედი „შრომის კანონთა კოდექსი“ ითვალისწინებდა დასაქმებულის უფლებას (არა მარტო სქესის ნიშნით), თანაბარი მუშაობის პირობებში თანაბარი ანაზღაურება მიეღო. აღნიშნულს პირდაპირი კავშირი არ აქვს საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასის ოდენობასთან, მაგრამ გრძელვადიან პერიოდში კაცისა და ქალის საშუალო თვიურ ნომინალურ ხელფასებს შორის სხვაობის (wage gap) ცვლილების ტენდენციაზე აისახება. რეგულირების გავლენა, როგორც წესი, სხვაობის შემცირების ტენდენციას უნდა ასახავდეს.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ 2006 წლამდე, თანაბარი ანაზღაურების საკითხის საკანონმდებლო რეგულირების პირობებში, ქალსა და კაცს შორის საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასის სხვაობას, შემცირების ნაცვლად, პირიქით, ზრდის ტენდენცია ახასიათებდა. ხოლო, 2007 წლიდან, შრომის ბაზრის დერეგულირების (მათ შორის, შრომის ანაზღაურება) პირობებში, ქალსა და კაცს შორის საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასის სხვაობას გამოკვეთილი კლების ტენდენცია ახასიათებს. კონკრეტულად, 2007-2019 წლებში ქალსა და კაცს შორის ნომინალური ანაზღაურების სხვაობა 17.0 პროცენტული პუნქტით შემცირდა. ამავე პერიოდის შრომის ბაზრის მაჩვენებლები იმის თქმის

შესაძლებლობას იძლევა, რომ სხვაობის შემცირება უფრო მეტად ეკონომიკურ განვითარებას უკავშირდება, ვიდრე საკანონმდებლო რეგულირებას. შესაბამისად, ნაკლებად მოსალოდნელია ცვლილების პროექტით წარმოდგენილი საშუალება (თანაბარი ანაზღაურების ვალდებულების დაწესება) მიზნის მიღწევისთვის ეფექტური მექანიზმი აღმოჩნდეს.

ასევე, შესაძლებელია რიგ სექტორებში თანაბარი ანაზღაურების იმპერატიული ნორმით რეგულირება ქალისათვის ნეგატიური შედეგის მომტანი აღმოჩნდეს. ასეთი შემთხვევა მოსალოდნელია იქ, სადაც ქალის ანაზღაურება უფრო მეტია, ვიდრე კაცის. მაგალითად, საქართველოში, 2018 წლის მონაცემებით, ერთ-ერთი მაღალი ანაზღაურების მქონე სექტორში - ელექტრო ენერგიის, ბუნებრივი აირისა და წყალის განაწილება/მიწოდებაში ქალის საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასის ოდენობა უფრო მეტია, ვიდრე კაცის.

გრაფიკი 1: საშუალო ყოველთვიური ნომინალური ხელფასის სხვაობა სქესის მიხედვით (%)



ნიართ: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; ავტორის გამოთვლები.

მინიმალური ხელფასი

მოქმედი კანონმდებლობა

2006 წლამდე მოქმედი „შრომის კანონთა კოდექსი“ მინიმალური ხელფასის ცნებასა და მის მარეგულირებელ ნორმებს იცნობდა. კერძოდ, კოდექსის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, „დასაქმებულის უფლებაა თანაბარი მუშაობის პირობებში ჰქონდეს თანაბარი ანაზღაურება შრომის რაოდენობისა და ხარისხის შესაბამისად, ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე, მაგრამ არანაკლებ საარსებო მინიმუმისა კანონით დადგენილი წესით“. შესაბამისად, აღნიშნული ნორმა თანაბარი ანაზღაურების გარდა, მინიმალური ხელფასის არსებობაზე მიუთითებს, რაც სოციალური მაჩვენებლის - საარსებო მინიმუმის ოდენობაზე ნაკლები არ უნდა იყოს. აღნიშნული წესი, საარსებო მინიმუმის საშუალებით მინიმალური ხელფასის ინდექსირებას გულისხმობს.

ამავე კოდექსის 76-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მინიმალური ხელფასის სავალდებულო ხასიათს განსაზღვრავდა, რომლის მიხედვითაც, „მუშაკის თვიური ანაზღაურება არ შეიძლება იყოს მინიმალურ ხელფასზე ნაკლები. მინიმალური ხელფასის დაცვა სავალდებულოა ყველა დაწესებულების, საწარმოსა და ორგანიზაციისთვის, მათი საკუთრებისა და ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის მიუხედავად“. ამავე მუხლის პირველი პუნქტი კი, მინიმალური ხელფასის განსაზღვრის უფლებამოსილებას პრეზიდენტს ანიჭებდა. 2007 წლიდან დღემდე საქართველოს შრომის კანონმდებლობაში მინიმალური ხელფასის ცნება და მისი მარეგულირებელი ნორმები აღარ გვხვდება.

ცვლილებების პროექტი

საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ წარმოდგენილი პროექტის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტი ანაზღაურების ლეგალურ განმარტებას აკეთებს. აღნიშნული ნორმის მიხედვით, „შრომის ანაზღაურება არის ჩვეულებრივი ძირითადი (საბაზისო) ან მინიმალური ანაზღაურება ან ხელფასი და ნებისმიერი სხვა სახის ანაზღაურება გადახდილი ფულადი ფორმით ან ნატურით, რომელსაც იღებს დასაქმებული პირდაპირ ან არაპირდაპირ დამსაქმებლისაგან სამუშაოს შესრულების სანაცვლოდ“. ხოლო, ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი შრომის ანაზღაურების განსაზღვრის პრინციპს ადგენს, რომლის თანახმადაც, შრომის ანაზღაურება არ უნდა იყოს მინიმალურ ხელფასზე ნაკლები ოდენობის. თავად მინიმალური ხელფასის განსაზღვრის მექანიზმი, მისი მოქმედების ფარგლები და ანაზღაურების დაცვასთან დაკავშირებული რეგულაციები მინიმალური ანაზღაურების შესახებ კანონით უნდა განისაზღვროს. აღნიშნული კანონის პროექტის

მომზადება და საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენა, მთავრობამ „საქართველოს შრომის კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ საქართველოს კანონის გამოქვეყნებიდან სამი თვის ვადაში უნდა უზრუნველყოს. ამდენად, წარმოდგენილი პროექტი მინიმალური ხელფასის დაწესებას და არა უშუალოდ ამ კანონით მისი ოდენობის განსაზღვრას გულისხმობს. შესაბამისად, ამ ეტაპზე უცნობია მინიმალური ხელფასის ოდენობის განსაზღვრის მექანიზმი და მისი ოდენობის შესახებ ინფორმაცია.

აღსანიშნავია, რომ შრომის ანაზღაურებასთან მიმართებით, ცვლილებები შედის ანაზღაურების პერიოდის და ანაზღაურების ან ანგარიშსწორების დაყოვნებისთვის პირგასამტეხლოს დაკისრების მარეგულირებელ ნორმებშიც. კერძოდ, ცვლილებების პროექტის 41-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, „შრომის ანაზღაურება გაიცემა არანაკლებ თვეში ერთხელ“, მაშინ როდესაც, არსებული რედაქციით, „შრომის ანაზღაურება გაიცემა თვეში ერთხელ“. რაც შეეხება, დამსაქმებლის მიერ ანაზღაურების ან ანგარიშსწორების დაყოვნებისთვის პირგასამტეხლოს ოდენობას, შრომის კოდექსის მოქმედი რედაქციით, „დამსაქმებელი ვალდებულია ანაზღაურების თუ ანგარიშსწორების დაყოვნების ყოველი დღისათვის, გადაუხადოს დასაქმებულს დაყოვნებული თანხის 0.07 პროცენტი“. ცვლილებების პროექტით ეს მაჩვენებელი იზრდება და 0.1 პროცენტის ოდენობით არის განსაზღვრული.

შეფასებები

1. იმ შემთხვევაში თუ კანონი მინიმალური ხელფასის ოდენობად იმაზე ნაკლებს განსაზღვრავს, ვიდრე ამ ეტაპზე ყველაზე დაბალანაზღაურებად სექტორში არსებული საბაზრო ხელფასია, მაშინ ის შრომის ბაზარზე პრობლემებს არ შექმნის, თუმცა მხოლოდ ფორმალობად დარჩება. მეორე მხრივ, თუ მინიმალური ხელფასი ყველაზე დაბალანაზღაურებად სექტორში არსებულ ხელფასს გადააჭარბებს, ეს ამ სექტორებში დასაქმებულების უმუშევრად დარჩენას გამოიწვევს, რაც ნეგატიურად აისახება დასაქმების დონეზე.

თუ დავუშვებთ, რომ მინიმალური ხელფასის ოდენობა საშუალო ხელფასის 30%-ით განისაზღვრება, არსებული მონაცემების გათვალისწინებით, მისი ოდენობა დაახლოებით 320 ლარს შეადგენს. შესაბამისად, ამ დაშვების პირობებში, 320 ლარის ოდენობით მინიმალური ხელფასის დაწესებას სწორედ იმ პირებზე ექნება უარყოფითი გავლენა, ვისაც ამ ზღვარზე დაბალი ხელფასი აქვთ, ვინაიდან მათ შესაძლოა შრომის ბაზარის დატოვება მოუწიოთ.

2. მინიმალური ხელფასის დაწესებას უარყოფითი გავლენა ძირითადად დაბალკვალიფიციურ და ნაკლები გამოცდილების მქონე (მეტნლილად ახალგაზრდები) სამუშაო ძალაზე ექნება, ვინაიდან, მინიმალური ხელფასი

სამუშაო ძალის ფასის კონტროლს (ქვედა ზღვარი) ნიშნავს, რაც მასზე მოთხოვნის რაოდენობას შეამცირებს. აღნიშნული კი ამ კატეგორიის დასაქმებულებს შეეხება და სწორედ ისინი დაკარგავენ სამუშაო ადგილებს. თავის მხრივ, ყველაზე მეტად სამუშაოს 20-29 წლის ასაკობრივი კატეგორია ეძებს, მაგრამ ყველაზე ნაკლებად სწორედ ეს პირები პოულობენ.

3. მინიმალური ხელფასის დაწესების ერთ-ერთი შესაძლო შედეგი ჩრდილოვანი დასაქმებაა. აღნიშნული გულისხმობს დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის შრომითი ურთიერთობის სახელშეკრულებო ფარგლებს მიღმა გასვლას, რაც, ერთი მხრივ, სამართლებრივი თვალსაზრისით, ამცირებს მხარეების (განსაკუთრებით დასაქმებულის) უფლებების დაცვის შესაძლებლობებს და მეორე მხრივ, ფისკალურ რისკებს ზრდის, ვინაიდან ბიუჯეტის ერთ-ერთი ძირითადი შემოსავლების წყარო საშემოსავლო გადასახადის სახით მიღებული რესურსებია, რომლის ძირითადი დაბეგვრის ობიექტი ხელფასია.
4. მინიმალური ხელფასის დაწესება განსაკუთრებით პრობლემურია იმ ფონზე, როცა გეოგრაფიული თვალსაზრისით ხელფასებს შორის განსხვავება არსებითია. მინიმალური ხელფასის ოდენობა ერთ გეოგრაფიულ არეალში გაცილებით უფრო უარყოფითი შედეგის მომტანი შეიძლება იყოს, ვიდრე სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში. მაგალითად, 2018 წლის მონაცემებით, თბილისში საშუალო ხელფასი 1 286 ლარი იყო, ხოლო რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში კი - 495 ლარი.

სტაჟირება

მოქმედი კანონმდებლობა

1998 წლიდან საქართველოში მოქმედი შრომის კანონმდებლობა, სტაჟირების ცნებას და მის მარეგულირებელ ნორმებს არ იცნობდა. დღეს არსებული მდგომარეობით, სტაჟირების გავლის წესი, ხელშეკრულების ხანგრძლივობა, ანაზღაურება და ამ სახის ურთიერთობასთან დაკავშირებული თითოეული საკითხი, დამსაქმებელსა და სტაჟიორს შორის დადებული ხელშეკრულებით განისაზღვრება. აღსანიშნავია, რომ 2018 წელს სტაჟირების საკანონმდებლო რეგულირების მცდელობა იყო. ამ მიზნით, ფრაქცია „ქართული ოცნება - ძლიერი საქართველოს“ მიერ მომზადდა და ინიცირებულ იქნა შრომის კოდექსში შესატანი ცვლილებები, რომლის საპარლამენტო განხილვა დღემდე არ შემდგარა. ინიცირებული პროექტი სტაჟირების/პრაქტიკანტობის, შრომითი ურთიერთობის ლეგალურ დეფინიციაში მოქცევას, სტაჟიორის სტატუსის და მისთვის ხელშეკრულების დადების მაქსიმალური ვადის ექვსი თვით განსაზღვრას გულისხმობს.

ცვლილებების პროექტი

ცვლილებების პროექტი სტაჟირების საკანონმდებლო რეგულირებას ითვალისწინებს და მის ლეგალურ დეფინიციას იძლევა. პროექტის მე-18 მუხლის თანახმად, „სტაჟიორი არის ფიზიკური პირი, რომელიც ანაზღაურების სანაცვლოდ ან მის გარეშე, დამსაქმებლისათვის ასრულებს გარკვეულ სამუშაოს კვალიფიკაციის ამაღლების, პროფესიული ცოდნის, უნარების ან პრაქტიკული გამოცდილების მიღების მიზნით“. ცვლილებების პროექტის თანახმად, სტაჟიორთან ურთიერთობა რეგულირდება წერილობითი ხელშეკრულებით, რომლის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 3 თვეს. ამასთან, ერთი და იმავე პირს, ერთი და იმავე დამსაქმებელთან სტაჟირების გავლა მხოლოდ ერთხელ შეეძლება.

გარდა ამისა, სტაჟირებასთან დაკავშირებულ შეზღუდვებს ამავე მუხლის მე-2 პუნქტიც აწესებს, რომლის მიხედვითაც, „დამსაქმებელს ეკრძალება სტაჟიორის შრომის გამოყენება იმ მიზნით, რომ თავიდან აირიდოს შრომითი ხელშეკრულების დადება. სტაჟიორი არ ანაცვლებს დასაქმებულს. დამსაქმებელს უფლება არ აქვს აიყვანოს სტაჟიორი იმ დასაქმებულის ნაცვლად, რომელთანაც შეჩერდაან/და შეწყდა შრომითი ურთიერთობა“. ცვლილებების პროექტის მიხედვით, სტაჟიორთან დადებული ხელშეკრულების მიმართ ვრცელდება შრომის კოდექსით გათვალისწინებული დაცვის ყველა მინიმალური სტანდარტი, გარდა ხელშეკრულების შეწყვეტის წესისა და ორსულობის, მამობისა და ბავშვის მოვლასთან დაკავშირებული შვებულებისა.

შეფასებები

1. ეკონომიკის ყველა სექტორი და ყველა პროფესია, განსხვავებული სპეციფიკის მატარებელია. შესაბამისად, სტაჟირებისთვის, რომლის მიზანიც სტაჟიორისთვის კვალიფიკაციის, გამოცდილებისა და ცოდნის მიღებაა, უნიფიცირებული მიდგომა და სამთვიანი ვადის დაწესება არაგონივრულად მიგვაჩინია, რადგან აღნიშნული ვადა შეიძლება არ იყოს პროფესიის სპეციფიკიდან ან სტაჟიორის ინდივიდუალური შესაძლებლობებიდან გამომდინარე საკმარისი. სტაჟირების სამთვიანი ვადით შეზღუდვა შესაძლებელია რიგ შემთხვევებში თავად სტაჟიორისთვის იქცეს შემაფერხებელ ფაქტორად, რათა სრულყოფილად მიიღოს დასაქმებისთვის საჭირო ცოდნა, გამოცდილება და კვალიფიკაცია. აღსანიშნავია, რომ სტაჟიორს არ აქვს შესაძლებლობა მისი სურვილით იმავე დამსაქმებელთან გააგრძელოს ან დადოს ახალი ხელშეკრულება, რაც შესაძლოა არა თუ მის ინტერესს ემსახურებოდეს, არამედ პირიქით, მნიშვნელოვან ზიანს აყენებდეს.
2. ცვლილებების პროექტის მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული შეზღუდვა, რომლის მიხედვითაც ერთი და იმავე პირს უფლება აქვს, ერთი და იმავე დამსაქმებელთან სტაჟირება გაიაროს მხოლოდ ერთხელ, სავარაუდოდ, იმ მიზანს ემსახურება, რომ სამთვიანი სტაჟირება არ იქნეს გამოყენებული რამდენჯერმე და ამით არ მოხდეს ვადის ხელოვნურად გახანგრძლივება, რაც ამ სახის შეზღუდვას აზრს დაუკარგავდა. თუმცა, აღნიშნული მუხლი გაცილებით უფრო ფართო შეზღუდვას გულისხმობს. კერძოდ, დასაქმებულს ეკრძალება არა რომელიმე კონკრეტული პროფესიით, განსაზღვრული მოვალეობების შესრულების თვალსაზრისით დამსაქმებელთან ხელმეორედ სტაჟირების ხელშეკრულების გაფორმება, არამედ, ზოგადად დამსაქმებელთან ნებისმიერი სახის სტაჟირების გავლა, თუნდაც, პირველი ხელშეკრულების ვადის ამონურვიდან წლები იყოს გასული და პირს რადიკალურად განსხვავებულ პროფესიაში სურდეს კვალიფიკაციის ამაღლება, გამოცდილების მიღება.
3. უმუშევრობის მაღალი დონე 20-29 წლის ასაკობრივ კატეგორიაშია. ამ ასაკის შრომისუნარიანი პირები ყველაზე მეტად ეძებენ სამსახურს, მაგრამ ნაკლებად საქმდებიან. აღნიშნულის ერთ-ერთი მიზეზი სამუშაო გამოცდილების არქონაა. სტაჟირების ამ სახით რეგულირება, რაც ერთსა და იმავე დამსაქმებელთან სტაჟირების მხოლოდ ერთხელ, მაქსიმუმ სამი თვით გავლის შესაძლებლობას გულისხმობს, უარყოფითად აისახება სწორედ ზემოხსენებულ ასაკობრივ კატეგორიაზე, რაც დასაქმების კუთხით შემაფერხებელი ფაქტორია.

წინასახელშეკრულებო ურთიერთობა

მოქმედი კანონმდებლობა

წინასახელშეკრულებო ურთიერთობა დამსაქმებელსა და დასაქმების მაძიებელს შორის სამსახურში აყვანის ეტაპს მოიცავს. აღნიშნული ურთიერთობა 2006 წლამდე მოქმედი „შრომის კანონთა კოდექსით“ დისკრიმინაციის აკრძალვისა და სამუშაოდ მიღებაზე უარის თქმის ნაწილში იყო რეგულირებული. კერძოდ, კოდექსის მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტი დაუშვებლად მიიჩნევდა სამუშაოდ მიღებისას რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, რელიგიის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილების, წარმოშობის, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა და სხვა საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით ადამიანის უფლებათა პირდაპირ თუ არაპირდაპირ შეზღუდვას ან უპირატესობის მინიჭებას. ხოლო, ამავე მუხლის პირველი პუნქტი, სამუშაოდ მიღებაზე დამსაქმებლის მიერ დაუსაბუთებელი უარის თქმას კრძალავდა. ამდენად, დამსაქმებელი ვალდებული იყო უარის შემთხვევაში კანდიდატისთვის სათანადოდ დაესაბუთებინა უარის საფუძველი. 2006 წლიდან დამსაქმებლისთვის ამ ტიპის ვალდებულება აღარ არსებობს. კერძოდ, მოქმედი შრომის კოდექსის მე-5 მუხლის მე-8 პუნქტი მიუთითებს, რომ დამსაქმებელი არ არის ვალდებული დასაბუთოს თუ რა საფუძვლით უთხრა კონკრეტულ კანდიდატს დასაქმებაზე უარი. ამასთან, აღნიშნული ნორმა არ უშვებს გამონაკლის შემთხვევას, როცა დამსაქმებელს უარის დასაბუთების ვალდებულება აქვს.

გარდა ამისა, 2006 წლიდან წინასახელშეკრულებო ურთიერთობის ნაწილში რეგულირებულია დამსაქმებელსა და დასაქმების მსურველს შორის ინფორმაციის გაცვლა და მისი სხვა პირისთვის მიუწვდომლობის გარანტიები. მოქმედი შრომის კოდექსის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, დამსაქმებელი უფლებამოსილია კანდიდატის შესახებ მოიპოვოს ინფორმაცია, გარდა იმ ინფორმაციისა, რომელიც არ არის დაკავშირებული სამუშაოს შესრულებასთან და არ არის საჭირო კანდიდატის მიერ კონკრეტული სამუშაოს შესრულების შესაძლებლობის შესაფასებლად და შესაბამისი გადაწყვეტილების მისაღებად. ამასთანავე, დამსაქმებელს უფლება აქვს შეამოწმოს კანდიდატის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის სისწორე, ხოლო კანდიდატს კი - დასაქმებაზე უარის შემთხვევაში, გამოითხოვოს მის მიერ წარდგენილი ინფორმაცია. დამსაქმებელი ვალდებულია უზრუნველყოს კანდიდატის შესახებ ინფორმაციის დაცვლისა და არ გახადოს ის ხელმისაწვდომი სხვა პირთათვის უშუალოდ კანდიდატის თანხმობის გარეშე. წინასახელშეკრულებო ურთიერთობისას ინფორმაციის გაცვლა ორმხრივია, სადაც დამსაქმებელი ვალდებულია მიაწოდოს კანდიდატს ინფორმაცია შესასრულებელი სამუშაოს, შრომითი ხელშეკრულების ფორმის, ვადების, შრომითი პირობების, შრომით ურთიერთობაში დასაქმებულის უფლებრივი მდგომარეობისა და შრომის ანაზღაურების შესახებ.

ცვლილებების პროექტი

შრომის კოდექსში შესატანი ცვლილებების პროექტი წინასახელშეკრულებო ურთიერთობის ნაწილში დასაქმებაზე კანდიდატისთვის უარის თქმის შემთხვევის რეგულირებას ეხება. მოქმედი რედაქციისგან განსხვავებით, ცვლილებების პროექტი, დამსაქმებელი ვალდებულია დაასაბუთოს თავისი გადაწყვეტილება დასაქმებაზე უარის თქმის შესახებ, როდესაც კანდიდატს (რომელსაც უარი ეთქვა) მიაჩნია, რომ მის მიმართ ადგილი ჰქონდა დისკრიმინაციას და ამის შესახებ უარის თქმიდან 5 კალენდარული დღის ვადაში წერილობით მიმართავს დასაბუთების მოთხოვნით. თავის მხრივ, დამსაქმებელი ვალდებულია კანდიდატის მიმართვიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში დაასაბუთოს უარი და განმარტოს ის მიზეზები, რომლის საფუძველზეც არ იქნა შერჩეული კანდიდატი.

შეფასებები

- დამსაქმებლის ვალდებულება, კანდიდატის მიმართვიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში დაასაბუთოს უარი, განმარტოს ის მიზეზები, რომლის საფუძველზეც არ იქნა შერჩეული კანდიდატი და გააქარწყლოს კანდიდატის ეჭვები მის მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობის შესახებ, დამსაქმებელს ურთულებს ახალი კადრის აყვანის ადმინისტრირებას. მიმართვების რაოდენობა, სავარაუდოდ, მაღალი იქნება, რადგან შემოთავაზებული ნორმის თანახმად, არ არსებობს არავითარი სტანდარტი, თუ რა შემთხვევაში შეიძლება ჩაითვალოს გონივრულად დამსაქმებლისგან დასაბუთებული უარის მოთხოვნა. პრაქტიკაში, შესაძლოა ნებისმიერმა აპლიკანტმა, რომელსაც „მიაჩნია“, რომ ის დისკრიმინაციის მსხვერპლია, მოსთხოვოს დამსაქმებელს დასაბუთებული უარი. უფრო მეტიც, ხშირად შეიძლება იყოს ისეთი ფაქტები, როცა აპლიკანტი უბრალოდ ინტერესის გულისთვის მოითხოვს დამსაქმებლისგან უარის დასაბუთებას, რაც გაართულებს დამსაქმებლის მიერ აღნიშნული საკითხის ადმინისტრირებას, მით უმეტეს მაშინ, როდესაც, შესაძლოა, კონკრეტულ კომპანიას/ორგანიზაციას არც ჰყავდეს შესაბამისი კადრი, რომელიც მსგავს საკითხებზე იმუშავებს. აქვე აღსანიშნავია, რომ ცვლილების პროექტიდან ამ ჩანაწერის ამოღება უარყოფითად არ იმოქმედებს აპლიკანტის უფლებებზე, რადგან თუ მას მიაჩნია, რომ მისი კანდიდატურა დისკრიმინაციის ან სხვა არათანაბარ პირობებში ჩაყენების გამო, არ შეირჩა, აპლიკანტს შეუძლია მიმართოს სახალხო დამცველს ან სასამართლოს და ამ გზით დაიცვას თავისი უფლებები. სახალხო დამცველის ან სასამართლოსთვის მიმართვა დაადგენს გარკვეულ სტანდარტს და დამსაქმებლისთვის დასაბუთებული უარის მოთხოვნა უკვე აღარ იქნება დამოკიდებული კონკრეტული აპლიკანტის უბრალო ინტერესზე (გაიგოს, რატომ არ აიყვანეს კონკრეტულ პოზიციაზე), არამედ წინასწარი მოკვლევის შედეგად გამოკვეთილ გონივრულ ეჭვზე.

ნორმირებული სამუშაო დრო

მოქმედი კანონმდებლობა

საქართველოს შრომის კანონმდებლობით სამუშაო დროის ხანგრძლივობა 1998 წლიდან კვირაში 41 საათს შეადგენდა, რაც რიგ შემთხვევებში, 36 საათამდე იყო შემცირებული. საგამონაკლისო შემთხვევები 16-18 წლის ასაკობრივ კატეგორიას და „შრომის მავნე პირობებიან სამუშაოზე დასაქმებულებს“ უკავშირდებოდა. სამუშაო დროის ნორმირება სახელმწიფოს მხრიდან, პროფკავშირების მონაწილეობით ხორციელდებოდა. აღნიშნული ტიპის რეგულირება 2006 წლამდე არსებობდა. 2006 წლიდან ამოქმედებული შრომის კოდექსის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტით კი განისაზღვრა, რომ „თუ შრომითი ხელშეკრულებით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, დამსაქმებლის მიერ განსაზღვრული სამუშაო დროის ხანგრძლივობა, რომლის განმავლობაშიც დასაქმებული ასრულებს სამუშაოს, არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 41 საათს. სამუშაო დროში არ ითვლება შესვენებისა და დასვენების დრო“. აღნიშნულ ნორმაში შესამჩნევია დათქმა: „თუ შრომითი ხელშეკრულებით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული“, რომელიც კანონის მიერ დადგენილი ლიმიტებიდან გადახვევის საშუალებას იძლეოდა. თუმცა, 2013 წლიდან შრომის კოდექსში განხორციელებული ცვლილება აღნიშნულ მუხლსაც შეეხო. დღეს მოქმედი რედაქციით, კვირაში სამუშაო დროის ხანგრძლივობა საკანონმდებლო დონეზე 40 საათით შეიზღუდა, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა სამუშაოს უწყვეტი პროცესი მოითხოვს დღეში 8 საათზე მეტს, ასეთ შემთხვევაში, დასაშვებია 48 საათიანი სამუშაო კვირა. ასეთი დარგები კი მთავრობის დადგენილებითაა განსაზღვრული. ამდენად, 2013 წლიდან სამუშაო დროის რეგულირება მეტად გამკაცრდა.

ცვლილებების პროექტი

შრომის კოდექსში შესატანი ცვლილებების პროექტის 24-ე მუხლი სამუშაო დროის ხანგრძლივობის რეგულირებას გულისხმობს. ამავე მუხლის პირველი პუნქტი ნორმირებულ სამუშაო დროს განმარტავს, როგორც დროის ნებისმიერ მონაკვეთს, როდესაც დასაქმებული მუშაობს დამსაქმებლის განკარგულების ქვეშ და ასრულებს თავის საქმიანობას ან მოვალეობას. ეს ნორმა მიუთითებს, რომ ნორმირებული სამუშაო დრო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაო დროა, მიუხედავად იმისა, დასაქმებული ამ დროის განმავლობაში ფაქტობრივად ასრულებს თუ - არა სამუშაოს. მოქმედი რეგულირების მსგავსად, წარმოდგენილი პროექტით სამუშაო დროდ არ ითვლება შესვენების და დასვენების დროები. ასევე, პროექტის თანახმად, დამსაქმებლის მიერ განსაზღვრული სამუშაო დრო კვირაში 40 საათს არ უნდა აღემატებოდეს, მაგრამ დღეს მოქმედი შეზღუდვისგან განსხვავებით, დროის ლიმიტი სამუშაო დღეზეც წესდება. კონკრეტულად, შრომის კოდექსში შესატანი ცვლილებების

პროექტის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „დამსაქმებლის მიერ განსაზღვრული სამუშაო დროის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 40 საათს და დღის განმავლობაში 8 საათს“. გარდა ამისა, ცვლილებების პროექტით, შვიდდღიანი პერიოდის განმავლობაში, სამუშაო დრო, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ჩათვლით, არ უნდა აღემატებოდეს 48 საათს. ცვლილებების პროექტი ითვალისწინებს საგამონაკლისო შემთხვევებსაც, რომლის განსაზღვრის უფლებამოსილება მთავრობას ექნება. კონკრეტულად, მთავრობის მიერ განსაზღვრული სპეციფიკური რეჟიმის მქონე საწარმოები აღნიშნული წესისგან განსხვავებულ რეგულირებას დაექვემდებარებიან.

შეფასებები

1. მიგვაჩნია, რომ დღის განმავლობაში სამუშაო დღის 8 საათით შეზღუდვას არ აქვს გონივრული საფუძველი. აღნიშნული შესაძლოა უარყოფითად აისახოს დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის ურთიერთობის მოქნილობაზე და გაუმართლებლად შეზღუდოს მხარეთა ნების თავისუფლების პრინციპი. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ის არც ევროკავშირის მიერ დადგენილ მოთხოვნას წარმოადგენს.

დასაქმებულთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის მიზნებიდან გამომდინარე, ევროკავშირი წევრ ქვეყნებს სამუშაო საათებთან დაკავშირებით გარკვეულ შეზღუდვებს უწესებს, თუმცა დღის განმავლობაში სამუშაო საათების ლიმიტს არ ადგენს. ის მხოლოდ აწესებს, რომ შვიდდღიან პერიოდში, ნამუშევარი საათების საშუალო ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 48 საათს (ზეგანაკვეთური სამუშაოს ჩათვლით). ამასთან, დირექტივა ითვალისწინებს აღნიშნული წესიდან გამონაკლის შემთხვევებსაც და ამ წესის მოქმედების გამორიცხვის შესაძლებლობას. ის, თუ როგორ გადმოიტანს ეროვნულ კანონმდებლობაში წევრი ქვეყანა აღნიშნულ წესს, კონკრეტული ქვეყნის გადასაწყვეტია, იმ მინიმალური პრინციპის დაცვით, რომ დასაქმებულს შესაძლებლობა პერიოდში 24 საათიან პერიოდში უწყვეტად დაისვენოს 11 საათი (თუმცა, მთელ რიგ გამონაკლის შემთხვევებში ამ წესიდანაც შეიძლება გადახვევა).

შრომის კოდექსში შესატანი ცვლილებების პროექტი დირექტივის მსგავსად ითვალისწინებს ზოგად შეზღუდვას, რომ შვიდდღიან პერიოდში, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ჩათვლით სამუშაო დრო არ უნდა აღემატებოდეს 48 საათს, თუმცა დირექტივისგან განსხვავებით, დამატებით აწესებს ყოველკვირეულ (40 საათი) და ყოველდღიურ (8 საათი) შეზღუდვასაც.

ამასთან, პროექტის 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, სამუშაო დღეებს შორის უწყვეტი დასვენების ხანგრძლივობა არ უნდა იყოს 12 საათზე ნაკლები. თუმცა, დღეში 8 საათიანი სამუშაო ლიმიტის დაწესებით, ეს ისედაც ავტომატურად იგულისხმება.

დირექტივის სისტემური გააზრებით, ჰანმრთელობისთვის საშიშად აღიქმება არა კონკრეტულად 9 თუ 10 საათი მუშაობა, არამედ უწყვეტი დასვენების არ არსებობა, რომლის მინიმალურ დროდ 11 საათია განსაზღვრული. ის, თუ როგორ გადაანაწილებენ დასაქმებული და დამსაქმებელი დარჩენილ დროს მათი შეთანხმების საგანია, რა დროსაც შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს თავად საქმის სპეციფიკა, ან თუნდაც დასაქმებულის მახასიათებლები, პროდუქტიულობა და სხვა ობიექტური გარემოებები. აღნიშნულთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობაც¹: „არაგონივრული იქნებოდა კონსტიტუციის მოთხოვნა, რომელიც განსაზღვრავდა წამებისა და წუთების სიზუსტით იმ დროს, რომლის განმავლობაშიც დასაქმებული ვალდებულია შეასრულოს შესაბამისი ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაო. წარმოუდგენელია კონკრეტული დროს განსაზღვრა, რომლის შემდგომაც, თუნდაც ერთი საათის გადამეტებით მუშაობა საზიანო იქნება ჰანმრთელობისთვის ან ხელს შეუშლის პირადი ცხოვრების განვითარებას. ანალოგიურია მიდგომა ადამიანის პროდუქტიულობასთან მიმართებით. შეუძლებელია ზუსტად განისაზღვროს კონკრეტული პირისათვის რა ოდენობის სამუშაოს განხორციელების შემდეგ იწყებს მისი შრომითი უნარები შენელებას ან მისი ორგანიზმი დალლას, გამოფიტვას. თითოეული აღნიშნული ასპექტი მკაცრად ინდივიდუალურ ხასიათს ატარებს და მჭიდროდ არის დაკავშირებული უშუალოდ სამუშაოს განმახორციელებელ პიროვნებასთან, მის აგებულებასა თუ ჰანმრთელობასთან. შესაბამისად, კონსტიტუციურ მოთხოვნას წარმოადგენს ის, რომ ზოგადი, პირთა განუსაზღვრელი წრისადმი დადგენილი რეგულაცია არ იყოს არაგონივრული, რომელიც იქნება დასახელებულ მოთხოვნებთან აშკარად შეუსაბამო“.

2. 24-ე მუხლის მე-11 პუნქტის მიხედვით, სამუშაო კვირის 40 საათით, სამუშაო დღის 8 საათითა და ასევე, 7 დღიან პერიოდში სამუშაო დროის 48 საათით (ზეგანაკვეთური სამუშაო დროის ჩათვლით) შეზღუდვა არ მოქმედებს საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სპეციფიკური რეჟიმის მქონე საწარმოების მიმართ. მართალია, აღნიშნული გამონაკლისი შემთხვევა მნიშვნელოვანია, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში, კანონით დადგენილი შეზღუდვები ბევრი სპეციფიკური რეჟიმის მქონე საწარმოს მუშაობის შეფერხებას გამოიწვევდა, თუმცა, მიგვაჩნია, რომ მოცემული ნორმა რიგ კითხვის ნიშნებს აჩენს:

 - გაურკვეველია რა პრინციპებით და კრიტერიუმებით უნდა იხელმძღვანელოს საქართველოს მთავრობაშ საწარმოსთვის სპეციფიკური რეჟიმის სტატუსის მინიჭებისას და შესაბამისად, რამდენად ფართო ან ვიწრო შეიძლება იყოს მიერ დამტკიცებული ნუსხა. მთავრობისთვის

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 19 აპრილის N 2/2/565 გადაწყვეტილება II, გარ. 54.

ყოველგვარი საკანონმდებლო შეზღუდვების გარეშე ამ სახის უფლებამოსილების გადაცემით, ერთი მხრივ, არის რისკი იმისა, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ, იმდენად ფართოდ გამოიყენოს კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილება, რომ აზრი დაუკარგოს კანონით განსაზღვრულ - საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დადგენილ ნორმებს, ხოლო მეორე მხრივ, არსებობს რისკი, რომ მის ხელთ არსებული უფლებამოსილების ფარგლებში, ზედმეტად ვიწრო წუსხა შეადგინოს და შესაბამისად, ბევრი საწარმო რომელიც რეალურად სპეციფიკურ მიდგომას საქიროებს გამოირიცხოს ამ ნუსხიდან. გარდა ამისა, არსებობს საფრთხე კორუფციული რისკების ზრდისა და არაკანსაღი კონკურენციის, რაც გულისხმობს შესაძლებლობას, რომ რიგი სექტორები ან კომპანიები გაუმართლებლად არათანაბარ პირობებში აღმოჩნდნენ.

- ასევე, სადაცოა, თუ რამდენად გამართლებულია განსხვავებული წესის გამოყენება მხოლოდ საწარმოს სტატუსიდან გამომდინარე და - არა ინდივიდუალურად დასაქმებულზე დაკისრებული მოვალეობის გათვალისწინებით. აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოუწია დღეს არსებულ წესზე, კერძოდ კი იმ ნორმაზე მსჯელობა, რომელიც 40 საათიანი სამუშაო კვირიდან სპეციფიკური რეჟიმის საწარმოებთან მიმართებით, გამონაკლისს უშვებს. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით²: „ამგვარი რეგულირების დადგენისას, ამოსავალ წერტილს შრომითი ურთიერთობის ფარგლებში შესასრულებელი სამუშაოს ხასიათი წარმოადგენს, რომელიც განსაკუთრებული სპეციფიკით ხასიათდება და რომლის შესრულებაც მოითხოვს ნორმირებულზე ხანგრძლივი დროით მუშაობას. ამ მიზნისთვის განმსაზღვრულ ფაქტორს არ წარმოადგენს თავად დამსაქმებლის სტატუსი. საწარმოს ცნებაში მხოლოდ კონკრეტული მიმართულების საწარმოებით შემოფარგვლა გამოიწვევდა მისი შინაარსის ხელოვნურ და გაუმართლებელ დავიწროებას, რაც, იმავდროულად, შეეწინააღმდეგებოდა კანონმდებლის ნებას, ვინაიდან ეს ნება დაკავშირებულია შესასრულებელ სამუშაოსთან და - არა ამ სამუშაოს გამცემ სუბიექტთან“.
3. ბუნდოვანია შემოთავაზებული ცვლილებების პროექტის 26-ე მუხლი, რომელიც ნორმირებული სამუშაო კვირის შექამებული აღრიცხვის წესს ადგენს. სათაურიდან გამომდინარე, ნორმა აჩენს მოლოდინს, რომ ის ნამუშევარი საათების მხოლოდ აღრიცხვას ეხება. პირველი პუნქტის თანახმად, „მხარეთა შეთანხმების საფუძველზე, ნორმირებული სამუშაო კვირის სამუშაო დროის ხანგრძლივობის გამოთვლისას დასაშვებია შექამებული აღრიცხვის წესის შემოღება“. შესაბამისად, ლოგიკურად ნორმის მიზანი უნდა იყოს აღრიცხვის

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 565, II, პარ.12.

წესის დადგენა და - არა 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მსგავსად, სამუშაო დროის ხანგრძლივობის განსაზღვრა.

თუმცა, კითხვის ნიშანს აჩენს ამავე მუხლის (26-ე მუხლი) მე-2 პუნქტი, რომელიც უთითებს, რომ „სააღრიცხვო პერიოდის განმავლობაში სამუშაო დროის შეფამებული აღრიცხვის წესის გამოყენებისას დამსაქმებელმა უნდა დაიცვას უწყვეტი 12 საათიანი დასვენების უფლება“. მე-2 პუნქტს, აზრი არ აქვს, თუკი ვამბობთ, რომ 26-ე მუხლი მხოლოდ აღრიცხვის მეთოდს განსაზღვრავს, რადგან წესით, მხოლოდ აღრიცხვის პერიოდის 4 თვემდე გაზრდით აღნიშნულ უფლებას საფრთხე არ უნდა ემუქრებოდეს. ამდენად, მასზე მითითება აჩენს იმის თქმის საფუძველს რომ, შესაძლოა, პირველი პუნქტი არ გულისხმობდეს მხოლოდ აღრიცხვას და შესაძლოა 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი წესის გამონაკლის შემთხვევას წარმოადგენდეს. კერძოდ, დამსაქმებლის და დასაქმებულის შეთანხმების შემთხვევაში, დასაქმებულს შეუძლია იმუშაოს დღეში 8 საათზე ან კვირაში 40 საათზე მეტი, იმ პირობით, რომ ოთხ თვიან პერიოდში მისი ნამუშევარი საათების საშუალო ოდენობა არ გადააჭარბებს 40 საათს. აღნიშნულ ვარაუდს ამყარებს შეფამებული აღრიცხვის დღეს მოქმედი წესი. მოქმედი შრომის კოდექსის მე-16 მუხლის მიხედვით, „სამუშაოს პირობების გათვალისწინებით, როდესაც შეუძლებელია ყოველდღიური ან ყოველკვირეული სამუშაო დროის ხანგრძლივობის დაცვა, დასაშვებია სამუშაო დროის შეფამებული აღრიცხვის შემოღება“. აქედან გამომდინარე, ცალსახაა, რომ დღეს მოქმედი წესით, სიტყვების „შეფამებული აღრიცხვის წესი“-ის ქვეშ იგულისხმება არა მხოლოდ ადმინისტრირება, არამედ სამუშაო დროის ხანგრძლივობის იმგვარად განსაზღვრა, რომლის დროსაც შესაძლოა უგულებელყოფილი იყოს სამუშაო საათებთან დაკავშირებით კანონით დადგენილი შეზღუდვები.

ცვლილებების პროექტით შემოთავაზებულ ვერსიაში არ არის მსგავსი ცალსახა განმარტება და არც იმაზე მითითება, რომ შეფამებული აღრიცხვისას შესაძლოა დაირღვეს 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი ყოველდღიური ლიმიტი (დღეში 8 საათი).

თუ ზემოაღნიშნული ვარაუდი, რომლის მიხედვითაც 26-ე მუხლი შესაძლოა საგამონაკლისო წესს ადგენდეს, სიმართლეს შეესაბამება, მაშინ აღნიშნული ნორმა პრობლემურია. ვინაიდან, როგორც წესი, აღრიცხვა არ ნიშნავს გამონაკლისის დაშვების შესაძლებლობას, არამედ აღრიცხვას სწორედ კანონით დადგენილი სტანდარტების დაცვის საშუალებას წარმოადგენს. რაც შეეხება გამონაკლისს, ის არა აღრიცხვის წესით, არამედ შესაბამის ნორმაზე სპეციალური მითითებით უნდა დადგინდეს. ისე როგორც, მაგალითად, პროექტის 24-ე მუხლის მე-11 პუნქტი ადგენს ამავე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტით დადგენილი წესის საგამონაკლისო შემთხვევას. ასევე, 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც, „ცვლაში მომუშავე დასაქმებულის ნორმირებული სამუშაო კვირა შესაძლოა აღემატებოდეს კვირაში 40 საათს იმ შემთხვევაში თუ

ოთხი თვის განმავლობაში მისი ნორმირებული სამუშაო დროის ხანგრძლივობა კვირაში არ აღემატება საშუალოდ 40 საათს“.

4. ამასთან, გაურკვეველია რა გონივრული ახსნა აქვს იმპერატიულ დანაწესს, რომლის მიხედვითაც, შეკამებული აღრიცხვისას სააღრიცხვო პერიოდად 4 თვეა განსაზღვრული და რომლიდან გადახვევა მხარეებს შეთანხმების საფუძველზეც არ შეუძლიათ. კერძოდ, თუკი ნორმაში მითითებული იქნებოდა, რომ სააღრიცხვო პერიოდი უნდა განისაზღვროს არაუმეტეს 4 თვით, ამ შემთხვევაში მხარეები შეთანხმების საფუძველზე შეძლებდნენ მათთვის უფრო მოქნილი შეკამებული აღრიცხვის წესის დადგენას.
5. შეკამებული აღრიცხვის წესი შესაძლოა ბუნდოვანებას და რიგ გართულებებს იწვევდეს ზეგანაკვეთური სამუშაოს მარეგულირებელ ნორმებთან მიმართებით. კერძოდ, 27-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, ზეგანაკვეთური სამუშაო წარმოადგენს დასაქმებულის მიერ სამუშაოს შესრულების დროის იმ მონაკვეთს, რომლის ხანგრძლივობა აღემატება ნორმირებულ სამუშაო დროს. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, შეკამებული აღრიცხვისას სააღრიცხვო პერიოდის ნორმის ზევით ფაქტობრივად ნამუშევარი დრო ითვლება ზეგანაკვეთურად. ამასთან, ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებისას, აუცილებელი წინაპირობაა მხარეთა წინასწარი შეთანხმება (მხოლოდ კანონით არის განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევები). ხოლო, ზეგანაკვეთური სამუშაოსთვის ანაზღაურების ან მის სანაცვლოდ დამატებითი დასვენების დროის მიცემის ვალდებულების წარმოშობა დაკავშირებულია უშუალოდ სამუშაოს შესრულების მომენტთან. კერძოდ, ანაზღაურება უნდა მოხდეს შესრულების შემდგომ გადასახდელ ყოველთვიურ ანაზღაურებასთან ერთად, ხოლო დამატებითი დასვენების მიცემა - ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებიდან არაუგვიანეს 4 კვირის განმავლობაში. შეკამებული აღრიცხვის შემთხვევაში, შესაძლოა დაირღვეს ყველა ის იმპერატიული მოთხოვნა, რომელსაც ზეგანაკვეთური სამუშაოს მარეგულირებელი ნორმა ადგენს.

ზეგანაკვეთური სამუშაო დრო

მოქმედი კანონმდებლობა

1998-2006 წლებში მოქმედი შრომის კანონთა კოდექსის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტით, ზეგანაკვეთური მუშაობა, როგორც წესი, არ იყო დაშვებული. კანონი ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების შესაძლებლობას მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში ითვალისწინებდა და ამ შემთხვევების საკმაოდ ფართო სიას გვთავაზობდა.

თავის მხრივ, ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება ნებართვას (ბრძანების/განკარგულების სახით) საჭიროებდა, რომელსაც გასცემდა საწარმო, დაწესებულება და ორგანიზაციის პროფესიონელი. საერთო კამში კი წლის განმავლობაში დასაქმებულის მიერ შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაოს მოცულობა 120 საათზე მეტი არ უნდა ყოფილიყო, რასაც ყოველდღიური ხანგრძლივობის ზღვრებიც ახლდა. კონკრეტულად, ზედიზედ ორი დღის განმავლობაში შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაოს ხანგრძლივობა 4 საათზე მეტი არ უნდა ყოფილიყო.

2006 წლიდან ამოქმედებულ შრომის კოდექსში ზეგანაკვეთური სამუშაო დროის შესრულების რეგულირება რადიკალურად შეიცვალა. თუ მანამდე მოქმედი კანონი ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების დაუშვებლობას ეხებოდა, ამ შემთხვევაში მხარეებს შორის შეთანხმებით შემოიფარგლა. ამასთან, შრომის კოდექსის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტით დასაქმებულს ეკისრებოდა ვალდებულება შეესრულებინა ზეგანაკვეთური სამუშაო ანაზღაურების გარეშე თუ ეს სამუშაო სტიქიური უბედურების ან/და მისი შედეგების ლიკვიდაციას გულისხმობდა. ხოლო, ანაზღაურებით კი, იმ შემთხვევაში, როცა ეს სამუშაო საწარმოო ავარიის თავიდან აცილებას ან/და მისი შედეგების ლიკვიდაციას გულისხმობდა. თავის მხრივ, ზეგანაკვეთური სამუშაოს პირობები დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის შეთანხმებით განისაზღვრებოდა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ზეგანაკვეთურ სამუშაოდ მიჩნეული იყო დამსაქმებლის მიერ შესრულებული სამუშაო დროის ის მონაკვეთი, რომელიც აღემატებოდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ დროს, ხოლო ხელშეკრულებით სამუშაო დროის დადგენისას მხარეები თავისუფალნი იყვნენ, ვინაიდან ამ პერიოდში მოქმედი კანონმდებლობა სამუშაო დროის ხანგრძლივობის ზღვრებს ფაქტობრივად არ აწესებდა. ზეგანაკვეთური სამუშაო დრო ამ სახით 2013 წლის ივლისამდე რეგულირდებოდა.

დღეს მოქმედი შრომის კოდექსით ზეგანაკვეთურ სამუშაოდ მიიჩნევა მხარეთა შეთანხმებით დასაქმებულის მიერ სამუშაოს შესრულება დროის იმ მონაკვეთში, რომლის ხანგრძლივობა სრულწლოვნისთვის აღემატება კვირაში 40 საათს, 16 წლიდან 18 წლამდე ასაკის არასრულწლოვნისთვის – კვირაში 36 საათს, ხოლო 14 წლიდან 16 წლამდე ასაკის არასრულწლოვნისთვის – კვირაში 24 საათს. ამასთან, კოდექსის მე-17

მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, „ზეგანაკვეთური სამუშაო ანაზღაურდება ხელფასის საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით. ამ ანაზღაურების ოდენობა განისაზღვრება მხარეთა შეთანხმებით“, ხოლო ამავე მუხლის მე-5 პუნქტი ალტერნატივას ითვალისწინებს, რომლის მიხედვით, დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შეუძლიათ ზეგანაკვეთური სამუშაოსათვის ანაზღაურების გადახდის ნაცვლად დამატებით დასვენების დროზე შეთანხმდნენ.

ცვლილებების პროექტი

წარმოდგენილი ცვლილების პროექტი ზეგანაკვეთურ სამუშაოს ახლებურ განმარტებას გვთავაზობს. პროექტის 27-ე მუხლის პირველი პუნქტით, „ზეგანაკვეთურ სამუშაოდ მიიჩნევა მხარეთა შეთანხმებით დასაქმებულის მიერ სამუშაოს შესრულება დროის იმ მონაკვეთში, რომლის ხანგრძლივობა აღემატება ნორმირებულ სამუშაო დროს“. თავის მხრივ, ნორმირებულ დროდ მიჩნეულია ის პერიოდი, როცა დასაქმებული მუშაობს დამსაქმებლის განკარგულების ქვეშ და ასრულებს თავის საქმიანობას ან მოვალეობებს. აგრეთვე, პროექტის 27-ე მუხლის მე-3 პუნქტი აწესებს ზეგანაკვეთური სამუშაოს ზედა ზღვარს, რაც გულისხმობს დღის განმავლობაში ჰამურად ზეგანაკვეთური სამუშაოს 2 საათამდე შეზღუდვას ან კვირის განმავლობაში მაქსიმუმ 8 საათს. თუმცა, შვიდდღიან პერიოდში სამუშაო დროის ხანგრძლივობა, ზეგანაკვეთური დროის ჩათვლით, არ უნდა აღემატებოდეს 48 საათს. ცვლილებების პროექტი ითვალისწინებს ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების წესს, რაც დამსაქმებელსა და დასაქმებულს ანაზღაურების ოდენობის განსაზღვრისას მინიმალურ ზღვარს უწესებს. 27-ე მუხლის მე-4 პუნქტით, „ზეგანაკვეთური სამუშაო ანაზღაურდება ხელფასის საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით. ამ ანაზღაურების ოდენობა განისაზღვრება მხარეთა შეთანხმებით არანაკლებ შრომის ანაზღაურების ნორმირებული საათობრივი განაკვეთის 125 პროცენტისა. ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურება უნდა მოხდეს ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების შემდგომ გადასახდელ ყოველთვიურ ანაზღაურებასთან ერთად“.

პროექტის თანახმად, დამსაქმებელი ვალდებულია ერთი კვირით ადრე, წერილობითი ფორმით შეატყობინოს დასაქმებულს მის მიერ შესასრულებელი ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების შესხებ, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა გაფრთხილება შეუძლებელია დამსაქმებლის ობიექტური საჭიროებიდან გამომდინარე.

ამასთან, ცვლილებების პროექტი იმ პირთა წრეს განსაზღვრავს, რომელთა დასაქმება სტიქიური უბედურების თავიდან ასაცილებლად ან/და მისი შედეგების ლიკვიდაციისთვის (ზეგანაკვეთური ანაზღაურების გარეშე) და საწარმოო ავარიის თავიდან ასაცილებლად ან/და მისი შედეგების ლიკვიდაციისთვის (სათანადო ზეგანაკვეთური ანაზღაურებით) მათი თანხმობის გარეშე აკრძალულია. მოქმედი კოდექსით ამ პირთა წრეს განეკუთვნება: ორსული ან ახალნამშობიარები ქალი, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი და არასრულწლოვანი. ცვლილებების

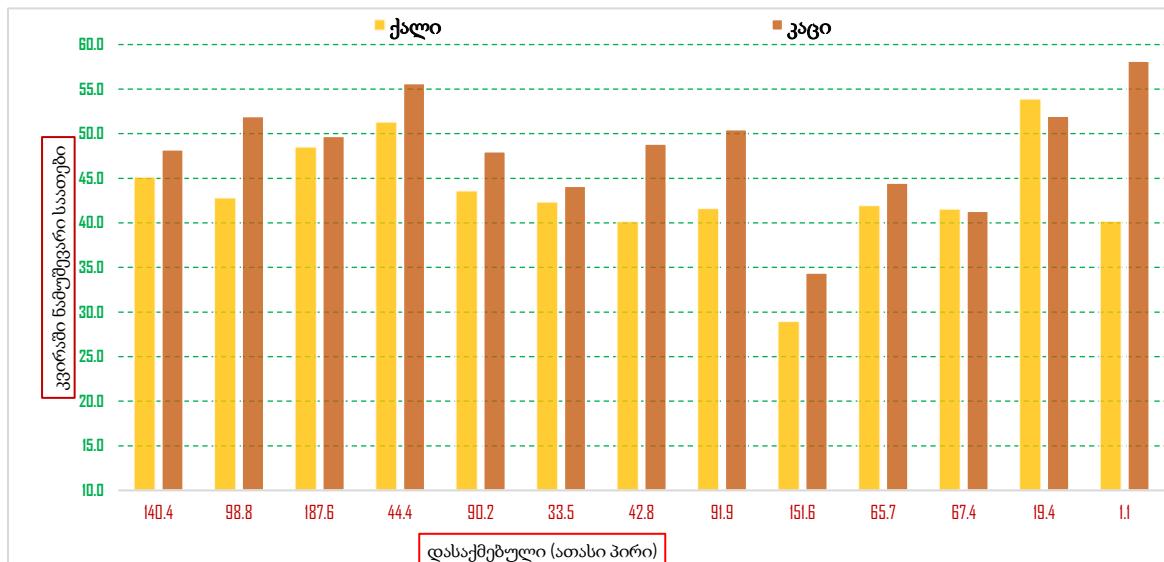
პროექტით, ამ პირებს ემატებათ მეძუძური ქალი და ის დასაქმებული, რომელსაც ჰყავს 3 წლამდე ასაკის ბავშვი ან გააჩნია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის კანონიერი წარმომადგენლობა ან ითვლება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის კანონიერ მხარდამჭერად.

შეფასებები

1. შვიდდღიან პერიოდში სამუშაო დროის 48 საათის (ზეგანაკვეთურის ჩათვლით) ზედა ზღვრით შეზღუდვას (სამუშაო დროის კვირაში 40 საათითა და დღეში 8 საათით შეზღუდვასთან ერთად) ერთი მხრივ, უარყოფითი გავლენა ექნება უკვე დასაქმებულთა შემოსავლებზე, ვინაიდან იძულებული იქნებიან შეამცირონ ნამუშევარი საათები, ხოლო, მეორე მხრივ, აღნიშნული შეზღუდვა ნეგატიურად აისახება ეკონომიკის მთლიან გამოშვებაზე (როგორც მინიმუმ შეანელებს ეკონომიკის მთლიანი გამოშვების ზრდის ტემპს).

ფაქტია, რომ გარდა სოფლის მეურნეობის (უმეტესწილად თვითდასაქმება) და განათლების სექტორებისა, ეკონომიკის სხვა ყველა დარგებში კვირაში ნამუშევარი საშუალო საათები 40 საათს, ხოლო ცალკეული სექტორების შემთხვევაში 48 საათსაც კი აღემატება. გასათვალისწინებულია, რომ ისეთი პირები რომელთა ნამუშევარი საათების საშუალო ხანგრძლივობა ცვლილების პროექტით გათვალისწინებულ ზედა ზღვრებს აღემატება, 2018 წლის მდგომარეობით, 883 ათას შეადგენს.

გრაფიკი 2: საშუალოდ კვირაში ნამუშევარი საათები და დასაქმებულთა რაოდენობა (2018 წელი)



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

2. 27-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, ზეგანაკვეთური სამუშაოს დროის ხანგრძლივობა დღის განმავლობაში ჰამურად არ უნდა აღემატებოდეს 2 საათს ან კვირის განმავლობაში 8 საათს. კავშირი „ან“-ის გათვალისწინებით, კანონი უშვებს შესაძლებლობას, რომ ზეგანაკვეთური სამუშაოს ოდენობა დღეში აღემატებოდეს 2 საათს, შესაბამისად, 2 საათზე მითითება საერთოდ კარგავს აზრს.
3. 27-ე მუხლში არ არის დათქმა იმის შესახებ, რომ ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებისას, შესაძლებელია დაირღვეს 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტით მინიჭებული უფლება, რაც უწყვეტ 12 საათიან დასვენებას გულისხმობს. აღნიშნული უფლების დარღვევა შესაძლოა გარდაუვალი იყოს სტიქიური უბედურების ან საწარმოო ავარიის თავიდან ასაცილებლად ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების დროს.
4. ცვლილებების პროექტი ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების ოდენობა, ნორმირებულ სამუშაო დროის ანაზღაურებასთან შედარებით, არანაკლებ 25%-ით გაზრდას გულისხმობს, რაც დამსაქმებლისთვის შრომის ფასის ზრდაა. თავის მხრივ, ფასის ზრდა მოთხოვნის რაოდენობის შემცირებას იწვევს. შესაბამისად, ზეგანაკვეთური სამუშაოს საათების რაოდენობა შემცირდება, რაც ეკონომიკის მთლიან გამოშვებაზე გავლენას იქონიებს, ვინაიდან შრომა წარმოების ერთ-ერთი ფაქტორია. ემპირიულად დასტურდება, რომ დაქირავებით დასაქმებულთა უმრავლესობის ნამუშევარი საათების საშუალო რაოდენობა ნორმირებულ დროს (40 საათი) და რიგ სექტორებში ზეგანკვეთურის ზედა ზღვარსაც (48 საათი) აღემატება. ასევე, აღსანიშნავია, რომ ნამუშევარი საათების საშუალო მაჩვენებელს ყოველწლიური ზრდის ტენდენცია ახასიათებს, რაც ეკონომიკის მთლიანი გამოშვების ზრდაში მის წვლილზე მიუთითებს. ამდენად, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურებაზე ქვედა ზღვრის დაწესება, შეამცირებს ნამუშევარი საათების რაოდენობას, რაც მთლიანი გამოშვების ზრდის პოტენციალის შემცირებაში გამოიხატება (გასათვალისწინებელია სხვა ფაქტორები. მაგალითად, ტექნოლოგიური პროგრესის შედეგად ნამუშევარი საათების შემცირების მიუხედავად, შეიძლება დღეს არსებულ გამოშვებასთან შედარებით, მომავალში გამოშვების მოცულობა არ შემცირდეს).

არასრული სამუშაო განაკვეთი

მოქმედი კანონმდებლობა

1998-2006 წლებში მოქმედი შრომის კანონთა კოდექსი არასრულ სამუშაო დღესა და არასრულ სამუშაო კვირას არეგულირებდა, თუმცა მათ ლეგალურ დეფინიციას არ იძლეოდა. კოდექსის 49-ე მუხლის თანახმად, არასრული სამუშაო დღის ან არასრული სამუშაო კვირის დადგენა შესაძლებელი იყო დასაქმებულისა და დამსაქმებლის შეთანხმების საფუძველზე, როგორც წინასახელშეკრულებო, ისე, შრომითი ურთიერთობის ეტაპზე. ამავე მუხლი იმ საგამონაკლისო შემთხვევებსაც ადგენდა, როცა ცალმხრივად, დასაქმებულის მოთხოვნის შემთხვევაში, დამსაქმებელს არასრული სამუშაო დღის ან არასრული სამუშაო კვირის დაწესების ვალდებულება გააჩნდა. ასეთი რამ შესაძლებელი იყო მაშინ, როცა დასაქმებული იყო ორსული, ან ქალი, რომელსაც ჰყავდა 12 წლამდე შვილი ან იყო მისი მეურვე, ასევე პირი, რომელიც სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე ავადმყოფი ოჯახის წევრს უვლიდა. რაც შეეხება ანაზღაურების ნაწილს, ასეთ შემთხვევაში ანაზღაურება ნამუშევარი დროის პროპორციულად ან გამომუშავების მიხედვით ხდებოდა. 2006 წლიდან აღნიშნული საერთოდ ამოღებულ იქნა შრომის კანონმდებლობიდან და დღეს მოქმედი კოდექსი არასრულ სამუშაო დღეს ან კვირას არ არეგულირებს.

ცვლილებების პროექტი

შრომის კოდექსში შესატანი ცვლილებების პროექტი არასრული სამუშაო დროის ლეგალური დეფინიციის შემოღებასა და აღნიშნულთან დაკავშირებული საკანონმდებლო შეზღუდვების დაწესებას ითვალისწინებს. ცვლილების პროექტით წარმოდგენილი არასრული სამუშაო განაკვეთის არსი მსგავსია 2006 წლამდე არსებული არასრული სამუშაო დღის ან კვირის, თუმცა, ამ შემთხვევაში, პროექტი უფრო ზუსტად განსაზღვრავს არასრულ სამუშაო განაკვეთს.

კონკრეტულად, არასრულ განაკვეთზე დასაქმებულ პირად ითვლება ის პირი, რომლის ნორმირებული სამუშაო დროის ხანგრძლივობა ნაკლებია ანალოგიურ პირობებში სრულ განაკვეთზე დასაქმებული პირის ნორმირებულ სამუშაო დროზე. არასრული განაკვეთის განსაზღვრის მიზნებისთვის ნორმირებული დროის ხანგრძლივობის გაანგარიშება ხდება კვირის ან საშუალოდ ერთ წლამდე ხანგრძლივობის შრომითი ურთიერთობის პერიოდში. თავის მხრივ, არასრული სამუშაო განაკვეთის მარეგულირებელი ნორმების მიზნებისთვის, სრულ განაკვეთზე დასაქმებულ პირად ითვლება ის დასაქმებული, რომელიც იმავე ტიპის შრომითი ხელშეკრულების ფარგლებში, იგივე დამსაქმებელთან ასრულებს იგივე ან მსგავს სამუშაოს ან საქმიანობას და მუშაობს იგივე მიმართულებით, იმავე დეპარტამენტში ან სამსახურში,

თუმცა, მისი ნორმირებული სამუშაო დროის ხანგრძლივობა აღემატება იმ პირისას, რომელიც არასრულ სამუშაო განაკვეთზე მუშაობს. იმ შემთხვევაში თუ იმავე მიმართულებით, იმავე სტრუქტურულ ერთეულში სრულ განაკვეთზე დასაქმებული არ არსებობს, მაშინ გასათვალისწინებელია იმავე დამსაქმებელთან ანალოგიურ პირობებში სრულ განაკვეთზე დასაქმებული პირი, ხოლო ასეთის არ არსებობის შემთხვევაში კი - საქმიანობის იმავე სფეროში სრულ განაკვეთზე დასაქმებული პირი.

შეფასებები

1. მე-16 მუხლის მე-4 პუნქტი შემდეგი სახის ბუნდოვან ჩანაწერს შეიცავს: „რამდენადაც ეს შესაძლებელია, დამსაქმებელი ვალდებულია...“. სიტყვების „რამდენადაც ეს შესაძლებელია“ ბუნდოვანება განსაკუთრებით პრობლემურია იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული პირობის არსებობის შემთხვევაში, დამსაქმებელს გარკვეული ვალდებულებები წარმოეშობა. მაგალითად, „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტების მიხედვით, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, დამსაქმებელი ვალდებულია გაითვალისწინოს დასაქმებულთა მოთხოვნა სრული განაკვეთის სამუშაოდან დამსაქმებელთან არსებული არასრულ სამუშაო განაკვეთზე გადასვლის შესახებ, ან პირიქით.

აღნიშნული ჩანაწერის შედეგად რთულია ვიმსჯელოთ, მხოლოდ ის ფაქტი, რომ შესაძლოა დამსაქმებელს იმ დროისთვის ჰქონდეს გამოთავისუფლებული ადგილი არასრულ/სრულ სამუშაოზე, საკმარისია თუ - არა იმისათვის, რომ დამსაქმებელს წარმოეშვას დასაქმებულის სრულ/არასრულ სამუშაოზე გადაყვანის შესახებ მოთხოვნის დაკმაყოფილების უპირობო ვალდებულება. რამდენად უნდა მივიღოთ მხედველობაში ის, რომ მაგალითად, დამსაქმებელს არ უღირს არასრულ სამუშაო განაკვეთზე იმ კონკრეტული კადრის გადაყვანა. ამასთან, „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებში არ არის დაკონკრეტებული რომ არასრული/სრული განაკვეთის სამუშაო უნდა გულისხმობდეს იმავე საქმეს, რასაც მოთხოვნის წარმდგენი დასაქმებულის მიმდინარე საქმიანობა.
2. პროექტის მე-16 მუხლის მე-5 პუნქტი ადგენს, რომ რისკის შემცველი ეკონომიკური საქმიანობის სექტორებში აკრძალულია ერთზე მეტ სრულ ან არასრულ სამუშაო განაკვეთზე პირის დასაქმება თუ დასაქმებულის მიერ მეორე ან შემდეგი სრული ან არასრული სამუშაოს შესრულებით, კამურად ირღვევა მე-5 თავით დადგენილი სამუშაო დროის სტანდარტი (რაშიც იგულისხმება კვირაში 40-საათიანი, დღეში - 8 -საათიანი, ხოლო შვიდდღიან პერიოდში - 48-საათიანი სტანდარტი, ზეგანაკვეთურის ჩათვლით).

- აღნიშნული ჩანაწერიდან გარკვევით არ ჩანს, დასაქმებული შეზღუდულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში როცა დასაქმებულის ყველა სამუშაო (სრული თუ არასრული) განეკუთვნება რისკის შემცველი ეკონომიკური საქმიანობის სექტორს, თუ იმ შემთხვევაშიც, როცა მხოლოდ ერთი მათგანი მაინც (მაგალითად არასრული განაკვეთის სამუშაო, რომელზე ნამუშევარი საათების წილიც საკმაოდ დაბალი შეიძლება იყოს დასაქმებულის მიერ ნამუშევარ მთლიან საათებში), განეკუთვნება რისკის შემცველი ეკონომიკური საქმიანობის სექტორს.
- ასევე არ ჩანს თუ რომელი დამსაქმებელი არის პასუხისმგებელი აღნიშნული შეზღუდვის დარღვევისთვის ან როგორ უნდა მოხდეს დამსაქმებლის მხრიდან კონტროლი.

შრომის ინსპექცია

მოქმედი კანონმდებლობა

შრომის კანონმდებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობას საქართველოს სოციალური დაცვის, შრომისა და დასაქმების სამინისტროს შრომის ინსპექცია ახორციელებდა. ინსპექცია პასუხისმგებელი იყო შრომის დაცვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის მოთხოვნების შესრულებაზე. ინსპექცია სამუშაო პროცესში ზედამხედველობას უწევდა შრომისა და დასვენების დროებს, ხელშეკრულების პირობების დაცვას, ახალგაზრდებისა და ქალთა შრომის საკითხებს, საწარმოებში სანიტარულ-ჰიგიენური ნორმების დაცვას, საწარმოო ინვენტარისა და პროცესის ტექნიკური თვალსაზრისით გამართულობას, სამუშაო პროცესში დასაქმებულისადმი მიყენებული ზიანის ანაზღაურების წესს, წარმოებაში მომხდარი უბედური შემთხვევების გამოკვლევას, თანამდებობის პირების მიერ მათზე დაკისრებული მოვალეობის ჰეროვნად შესრულების საკითხებს და ა.შ. რაც შეეხება მომატებული საფრთხის ობიექტებზე სამუშაო პროცესის უსაფრთხო წარმოების წესების დაცვის საკითხებს, აღნიშნულის ზედამხედველობას შრომის ინსპექცია, ტექნიკური ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექციასთან ერთად ახორციელებდა. 1998 წლისთვის მოქმედი „შრომის კანონთა კოდექსი“ განსაზღვრავდა წარმოების იმ დარგებს, რომელიც მომეტებული საფრთხის მატარებელი იყო.

შრომის ინსპექტორების შედეგად გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად, შრომის ინსპექტორი სხვადასხვა ღონისძიებას მიმართავდა: საჭიროების შემთხვევაში, შემოწმებული ორგანიზაციის თანამდებობის პირს ე.წ. სავალდებულო შესასრულებელ მიწერილობას აძლევდა; ადმინისტრაციულ სახდელს ადებდა იმ თანამდებობის პირებს, რომლებიც ვერ უზრუნველყოფნენ შრომის კანონმდებლობის მოთხოვნების დაცვას; მოსამართლის ბრძანების შესაბამისად, აჩერებდა/კრძალავდა საწარმოო უბნების, მანქანების, ჩარჩების და სხვა ტექნოლოგიური დანადგარების მუშაობის პროცესს თუ შემოწმების შედეგად გამოვლენილი დარღვევები საფრთხეს უქმნიდა მომუშავეთა ფანმრთელობას ან სიცოცხლეს; სათანადო ორგანოების წინაშე აყენებდა საკითხს თრგანიზაციის ექსპლუატაციის შეჩერებასთან დაკავშირებით. იმ პირების მიმართ, რომლებიც შრომის ინსპექტორის კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილების განხორციელებას ხელს უშლიდნენ, შრომის ინსპექტორი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის ოქმს ადგენდა. შრომის ინსპექციას ხელმძღვანელობდა უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავდა და ათავისუფლებდა საქართველოს შრომის, ფანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი. 2006 წლიდან შრომის ინსპექცია გაუქმდა. 2015 წელს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ფანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტი შეიქმნა, რომელსაც შემოწმების უფლება მხოლოდ დამსაქმებლის მოთხოვნის საფუძველზე ჰქონდა. ამასთან, დეპარტამენტის გადაწყვეტილებები მხოლოდ სარეკომენდაციო

ხასიათს ატარებდა. 2018 წლიდან, ძალაში შევიდა შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონი, რომლითაც შრომის ინსპექტორს, შრომის უსაფრთხოების ნორმების დამრღვევის გაფრთხილებისა და დაკარიმების უფლებამოსილება მიენიჭა.

ცვლილებების პროექტი

წარმოდგენილი პროექტით, შრომის უსაფრთხოების ზედამხედველობის ორგანო შრომის ინსპექცია, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, ჰანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლისადმი დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირია. ცვლილებათა პაკეტის მიხედვით, შრომის ინსპექციას გაცილებით უფრო ფართო უფლებამოსილება გააჩნია, ვიდრე 2006 წლამდე ჰქონდა. პროექტით შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობა ვრცელდება ეკონომიკური საქმიანობის ყველა დარგზე, „საქართველოს შრომის კოდექსით“ და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით მოწესრიგებულ შრომით ურთიერთობებზე (ინსპექციის საქმიანობა არ ვრცელდება მხოლოდ ძალოვან უწყებებზე და შრომით ურთიერთობებზე საგანგებო თუ საომარი ვითარების დროს). შრომის ინსპექციის სამსახურს ხელმძღვანელობს მთავარი ინსპექტორი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრი.

შეფასებები

1. განსაკუთრებით პრობლემურია შრომის ინსპექტორთა უფლებამოსილებები ინსპექტირებასთან მიმართებით. კერძოდ, ინსპექტორი უფლებამოსილია თავისუფლად და წინასწარი შეტყობინების გარეშე შევიდეს ინსპექციას დაქვემდებარებულ ნებისმიერ სამუშაო ადგილზე ან სამუშაო სივრცეში დამის ან დღის ნებისმიერ დროს. ამასთან, სასამართლოს მიერ გაცემული ბრძანების საფუძველზე, შეუძლია დღისით შევიდეს ნებისმიერ შენობაში, როდესაც არსებობს გონივრული საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ ასეთი შენობა ექვემდებარება ინსპექციას. ამასთან, ინსპექტორს შეუძლია მოითხოვოს სამუშაო ადგილის ან სამუშაო სივრცის ან მისი ნებისმიერი ნაწილის ხელშეუხებლობა, რამდენადაც აღნიშნული გონივრულად აუცილებელია სამუშაო ადგილის ან სამუშაო სივრცის მოკვლევის ან ინსპექტირებისთვის. ინსპექტორის მიერ ინსპექტირების პროცესის საკუთარი ინიციატივით დაწყების შემთხვევაში, პროექტი ინსპექტირების ხანგრძლივობას არ განსაზღვრავს (მხოლოდ ადგენს ინსპექტირების შესრულებიდან გადაწყვეტილების მიღებამდე ვადას, რაც არ უნდა აღემატებოდეს ერთ თვეს). ასევე პროექტი არ

ითვალისწინებს სამუშაო ადგილის ან სამუშაო სივრცის ხელშეუხებლობის ვადებს.

ინსპექტირების წესი მთავრობის დადგენილებით უნდა განისაზღვროს, რაც გაუმართლებლად მიგვაჩინია. კერძოდ, ისეთ შემთხვევაში როდესაც სამერარმეო პროცესის თავისუფლად წარმართვისა და საკუთრების თავისუფლად განკარგვის უფლების შეზღუდვა ხდება, კანონი არაორაზროვნად, მკაფიოდ უნდა ადგენდეს შეზღუდვის ლიმიტებს და წესებს და - არა ზოგად ჩანაწერს. ამ მოცემულობით, ინსპექტორს აქვს ფართო უფლებამოსილება, რომლითაც პრაქტიკულად სამუშაო პროცესის შეჩერება შეუძლია.

2. კანონპროექტის მიხედვით, შრომის ინსპექცია სარგებლობს დისკრეციული უფლებამოსილებით საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს შრომის კოდექსი“ და „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის ფარგლებში, განსაზღვროს როდის და რომელი ადმინისტრაციული სახდელი (გაფრთხილება, ჭარიმა, სამუშაო პროცესის შეჩერება) გამოიყენოს ან რა ოდენობის ჭარიმა დააკისროს. შეიძლება ითქვას, რომ ნორმა ყველაზე უფრო მძიმე სახდელის - სამუშაო პროცესის შეჩერების გამოყენების ნაწილში - საკმაოდ ბუნდოვანია და გაურკვეველია თუ - რა შემთხვევაში შეუძლია პროცესის შეჩერება ადმინისტრაციულ ორგანოს - ინსპექციას და რა შემთხვევაში - სასამართლოს.

კერძოდ, მე-20 მუხლის მე-11 პუნქტი განსაზღვრავს შემთხვევას, როდესაც ინსპექტორს შეუძლია სამუშაო პროცესის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება და ამასთან უთითებს „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-18 მუხლით გათვალისწინებულ სამუშაო პროცესის შეჩერების წესზე, რაც სავარაუდოდ სასამართლოსთვის შუამდგომლობით მიმართვას და მხოლოდ შესაბამისი განჩინების შემთხვევაში ინსპექტორისთვის სამუშაო პროცესის შეჩერების უფლებამოსილების მინიჭებას უნდა გულისხმობდეს. თუმცა, ამავე მუხლის მე-12 პუნქტი, რომელიც საკმაოდ ბუნდოვანი და ტექნიკური თვალსაზრისითაც გაუმართავია, ადგენს, რომ შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამუშაო პროცესის შეჩერების შესახებ სხვა შემთხვევის გარდა, სამუშაო პროცესის შეჩერება დასაშვებია ბავშვთა შრომის, იძულებითი შრომის და დისკრიმინაციის აკრძალვასთან დაკავშირებულ დავებზე. რთულია იმის გაგება, თუ რა მიზანს ემსახურება აღნიშნული ნორმა, რა მიმართებაშია დანარჩენ პუნქტებთან, კონკრეტულად კი მე-11 პუნქტთან. შეიძლება აღნიშნული ნორმა აღქმულ იყოს როგორც მე-11 პუნქტის გამონაკლისი, რომელიც შესაძლოა იძულებითი შრომის, ბავშვთა შრომისა და დისკრიმინაციის ამკრძალავი დებულებების დარღვევის შემთხვევაში, სამუშაო პროცესის შეჩერების მე-11 პუნქტისგან განსხვავებულ წესს ადგენდეს, კერძოდ კი არ საჭიროებდეს სასამართლოს მიერ ინსპექტორის გადაწყვეტილების დამტკიცებას.

გამოყენებული ლიტერატურა:

- ბელთაძე, პ., & ლიპარტელიანი, რ. (2018). შრომის კოდექსი კომენტარები. თბილისი: სოლიდარობის ცენტრი.
- ბორონი, ა., სეგესიო, მ., სარჯენტი, მ., სიმონე, კ. მ., ბაჩინი, ფ., სალაზარი, პ., ...
სპეციალუ, პ. (2016). საქართველოს შრომის კოდექსის კომენტარი. (ა. ბორონი, Ed.) თბილისი: გამომცემლობა "მერიდიანი".
- შველძე, ზ., ბოდონე, ქ., თორდია, თ., ხაჟომია, თ., გუკაბიძე, ნ., & მესხიშვილი, ქ. (2017). საქართველოს შრომის სამართალი და საერთაშორისო შრომის სტანდარტი. თბილისი: იუსტიციის უმაღლელის სკოლა.
- International Labour Office. (2019). *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*. Geneva: International Labour Organization.
- European Commission. (2010). *Detailed report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time ('The Working Time Directive')*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2013). *Report on the application of Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation*. Brussels: European Commission.
- Foubert, P. (2017). *The enforcement of the principle of equal pay for equal work or work of equal value*. Luxembourg: European Union.
- International Labour Office. (2011). *Labour administration and labour inspection*. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Office. (2014). *Minimum wage systems*. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Office. (2019). *Guide to developing balanced working time arrangements*. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Office Geneva. (2006). *LABOUR INSPECTION*. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Organization. (2018). *Ensuring decent working time for the future*. Geneva: International Labour Office.
- Neumark, D., & Wascher, W. (2004, 01 02). Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-National Analysis. *Industrial & Labor Relations Review*, 223-248.
- Palagashvili, L., & J. Boudreaux, D. (2016, April). An Economic Analysis of Overtime Pay Regulations. *Mercatus Working Paper, Mercatus Center at George Mason University*.

- Posner, R. (2007). *Economic Analysis of Law*. Wolters Kluwer Law & Business.
- Public Policy and Management Institute. (2017). *Study to Support Impact Assessment on the Review of the Written Statement Directive (Directive 91/553/EEC)*. Brussels: European Commission.
- Schulte, T. (2012). European minimum wage policy: A concept for wage-led growth. *International Journal of Labour Research*; Vol. 4 , 85-103.
- Thüsing, G. (2013). *European Labour Law*. München: Beck/Hart.