ევროპის სოციალური კომიტეტის 2022 წლის ანგარიში საქართველოს მიერ შრომის უფლებების პრაქტიკაში დანერგვის თაობაზე

განვითარებად სახელმწიფოებში როგორიც საქართველოა, სადაც დღითიდღე სულ უფრო მეტად უნდა იხვეწებოდეს და ვითარდებოდეს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა არამხოლოდ იურიდიული დაცვის ბერკეტები, არამედ ფაქტობრივი შესაძლებლობებიც, მეტად მნიშვნელოვანია რატიფიცირებულ ნორმათა იმპლემენტაციისა თუ კონკრეტულ, სამაგალითო პრინციპებთან შესაბამისობის რეგულარული შემოწმება.

სწორედ ამ უკანასკნელს ემსახურება ევროპის სოციალური კომიტეტის ანგარიშებიც. მის მთავარ მოვალეობას ევროპის სოციალური ქარტიის მოთხოვნებთან სახელმწიფოთა სამართლებრივ-ფაქტობრივი თავსებადობის დადგენა და რეკომენდაციების გაცემა წარმოადგენს. აღნიშნული დოკუმენტი ადამიანის უფლებათა ფართო სპექტრს მოიცავს,

როგორიცაა განათლება, შრომა, ჯანმრთელობა თუ სხვ.1 თუმცა, როგორც ეს სასამართლო პრაქტიკაშია ხაზგასმული, იგი მხოლოდ ლიტონი სიტყვების ერთობლიობად იქცევა სახელმწიფოთა მიერ არასწორი გამოყენების შემთხვევაში, ვინაიდან Ḍ□□□ გულისხმობს უფლებათა დაცვას რომლებიც არა თეორიული, არამედ ეფექტურია □□□ საქართველომ აღნიშნული დირექტივების შესრულების მეტად რთული და მნიშვნელოვანი პასუხისმგებლობა 2005 წლის 28 აგვისტოს, რატიფიცირების გზით აიღო.3

მოცემული მსჯელობის ფარგლებში უშუალოდ მის კონკრეტულ ქვედანაყოფს, შრომით უფლებათა თავს განვიხილავ და კომიტეტის 2022 წლის დასკვნის მნიშვნელოვან საკითხებს გამოვყოფ. საგულისხმოა, რომ საქართველომ ჩამოთვლილ ნორმათა უმრავლესობა აღიარა, გარდა გარკვეული გამონაკლისებისა (ესენია: 2§3, 2§4, 2§6, 4§1, 4§5, 21, 22 და 28.)4, რომლებსაც, შესაბამისად, არ შევეხებით. მნიშვნელოვანია, რომ ანგარიშში ასევე განხილულია საქართველოს სახალხო დამცველის, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა (საია) და საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების (სპკგ) მიერ წარდგენილი ალტერნატიული ანგარიშებში მოცემული შეფასებები, რომლებიც მეტად საინტერესო მიგნებებს ითვალისწინებენ.5

მეორე მუხლის ფარგლებში, რომელიც სამართლიანი სამუშაო პირობების მოწესრიგებას მოიაზრებს, განხილულია ნორმის სხვადასხვა ნაწილი, რომელიც გონივრული სამუშაო დროის, დასვენების დღეებში ანაზღაურებადი მუშაობის, კვირის განმავლობაში დასვენების პერიოდსა და ღამის ცვლაში მუშაობას ეხება. საინტერესოა, რომ აღნიშნულთაგან ქარტიის მოთხოვნებთან შესაბამისობა მხოლოდ ყოველკვირეული დასვენების ჭრილში დადგინდა, რომლის მოწესრიგებაც საქართველოს შრომის კოდექსისა და საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიხედვით არის უზრუნველყოფილი.

ანგარიშში მეტად ხშირი და თვალშისაცემია ხაზგასმა შრომის ინსპექციის მიერ საკუთარი შეფასებებისა და ანგარიშის მიუწოდებლობის ფაქტზე, რასაც სახელმწიფო მის უახლოეს წარსულში შექმნას მიაწერს. საგულისხმოა, რომ ეს უკანასკნელი მათ შორის კომიტეტის ძველი რეკომენდაციების შესაბამისად შეიქმნა, თუმცა მისი დაფუძნების პერიოდი გასცდა კომიტეტის საანგარიშო პერიოდს, რის გამოც საქართველომ ვერ დააკმაყოფილა გონივრული სამუშაო დროის უზრუნველყოფის მოთხოვნა იმ ასპექტში, რომ სშკ-ს 24-ე მუხლით გათვალისწინებული ეს საკითხები რეალურად არაა კონტროლირებული შესაბამისი, უფლებამოსილი ორგანოს მიერ. ამასთან, სახალხო დამცველი, აღნიშნული ინსტიტუტის გადამწყვეტი მნიშვნელობის აღიარებასთან ერთად, აუცილებლად თვლის მისთვის მანდატის გაზრდას, რათა ამ უკანასკნელმა ყველა პრობლემური საკითხი მოიცვას.

ქარტიის მეოთხე მუხლი სამართლიანი ანაზღაურების უფლებას მოიცავს, რომელშიც

მოიაზრებს ზეგანაკვეთური სამუშაოს, სქესის მიუხედავად თანასწორ და თანაბარ ანაზღაურებასა და ხელშეკრულების მოშლის შესახებ დროული შეტყობინებისა და საპირწონე გასამრსჯელოს გაცემის ვალდებულებას. კომიტეტი სამივე შემთხვევაში ნორმატიულ სისუსტეებზე მიგვითითებს. მეტად ყურადსაღებია ეს საკითხი სქესის მიხედვით დისკრიმინაციის ჭრილში, სადაც საკანონმდებლო ხარვეზი ნორმის გადამეტებულ შევიწროებაში შეგვიძლია დავინახოთ. კერძოდ, ქარტია ამ უფლებით ქალისა და მამაკაცის მიერ არა მხოლოდ იდენტური სამუშაოს შესრულებისას, არამედ განსხვავებული, მაგრამ თანაბარი ან მსგავსი მნიშვნელობის სამუშაოს შესრულების დროსაც ერთგვაროვან ანაზღაურებას მოიაზრებს. ჩვენი მოწესრიგება კი, მხოლოდ პირველ ნაწილზე ჩერდება. მეტიც, იგი არც იმის უფლებას იძლევა, რომ დავების დროს შესაძლებელი იყოს კომპანიებს შორის ანაზღაურებების შედარება, რაც, ჩემი აზრით, გამჭვირვალობის ნაკლებობასთან ერთად პირის მიერ საკუთარი უფლების დაცვის გარანტიებსაც ასუსტებს, თანაც იმ რეალობაში, სადაც სპკგ-ს ანგარიშის თანახმად, ქალები საშუალოდ 30%-ით ნაკლებ შემოსავალს იღებენ მამაკაცებთან შედარებით არსებითად მსგავს პოზიციებზე.

იგივე, პრაქტიკის სისუსტე აღინიშნება ქარტიის მეექვსე მუხლთან შესაბამისობის ჭრილშიც. კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ კანონი შენიშვნების შესაბამისად გარკვეულ ცვლილებებს განიცდის, მოქმედებაში მისით დაცული უფლებების უზრუნველყოფა მასიურად არ ხდება. ამის გამოძახილია, მაგალითად, კოლექტიური ხელშეკრულებების მინიმალური რაოდენობით არსებობა. ეს უკანასკნელი, სპკგ-ს შეფასებით, მოგვიანებით, შრომის ინსპექციის მიერ ამომწურავი დასკვნის გაკეთების საშუალებასაც შეზღუდავს.

ვფიქრობ, აღნიშნულ მუხლთან მიმართებით არ უნდა გამოგვრჩეს გაფიცვის უფლება, რომელიც პოლიციელებისათვის დღემდე შეზღუდულია. კომიტეტის თქმით, აღნიშნულის სრულად აკრძალვა ძალიან მაღალ სტანდარტს მოითხოვს და კონკრეტულ მიზანს უნდა ემსახურებოდეს, რაც კანონმდებელს გათვალისწინებული არ აქვს. ფაქტობრივად, ფრთამოჭრილ სუბიექტებად ვაქცევთ სახელმწიფოს მთავარ წარმომადგენლებს მოსახლეობასთან ურთიერთობაში, რითაც, ვფიქრობ, კითხვის ნიშნის ქვეშ ვაყენებთ დემოკრატიის არსსაც.

მეტად მნიშვნელოვანი საკითხია, ასევე, ქარტიის 26-ე მუხლით დაცული ღირსების უფლება, რომლის ფარგლებშიც საქართველომ დასაქმებულის სექსუალური და მორალური შევიწროებისაგან დაცვის სამართლებრივ-პრაქტიკული ვალდებულება აიღო. ამ ორ ელემენტთან მიმართებით კომიტეტს არსებითად მსგავსი შეხედულება აქვს. ნორმატიულ ჭრილში თავსებადობის მიუხედავად (პრობლემურობა მხოლოდ დამსაქმებლის პასუხისმგებლობაში დადგინდა მესამე პირთა მიერ ან მათ მიმართ

ჩადენილი შევიწროებისას სამუშაო ადგილზე), კომიტეტი მოითხოვს ფაქტობრივ მოცემულობებსაც. სხვა სიტყვებით, იგი არ კმაყოფილდება სახალხო დამცველის ცნობიერების ამაღლებისაკენ მიმართული კამპანიებით და უშუალოდ სახელმწიფოსგან ითხოვს მოქმედებას ან ამ უკანასკნელის შესახებ ანგარიშს.

საინტერესოა ამ საკითხთან მიმართებით მტკიცების ტვირთის ელემენტიც. კერძოდ, სახელმწიფომ, ქარტიის სტანდარტის შესაბამისად, წარმოადგინა სამართლებრივი მოწესრიგება იმის თაობაზე, რომ კანდიდატის ან დასაქმებულის მიერ შევიწროების თაობაზე გონივრული ვარაუდის ჩამოყალიბების შემთხვევაში6 მტკიცების ტვირთი უკვე მოწინააღმდეგე მხარეზე გადადის და საერთო სასამართლოების კონკრეტული პრაქტიკითაც განამტკიცა ეს. ამის საპირწონედ, სპკგ-მ აღნიშნა, რომ პრაქტიკაში მოცემული ნორმის იმპელემენტაცია რეალურად არ ხდება, რაზეც კომიტეტმა კონკრეტული მტკიცებულებები, ანუ სასამართლო გადაწყვეტილებები მოითხოვა.

ანალოგიურ შეუთავსებლობაზე მიუთითებს სპკგ, ასევე, კოლექტიური შემცირებების თაობაზე და ამბობს, რომ სამართლებრივი რეგულირების მიუხედავად, ხშირია შემთხვევები, როდესაც დამსაქმებელი წინასწარი შეტყობინების გარეშე მასიურად ამცირებს კადრებს. გამომდინარე იქიდან, რომ უშუალოდ ამ საკითხთან მიმართებით, კომიტეტმა ნორმის რეგულირება ხარვეზიანად ჩათვალა დამსაქმებლისათვის პასუხისმგებლობის განუსაზღვრელობის გამო, ვფიქრობ, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ეს უკანასკნელი მართლაც დამსაქმებლისა და რეალობის განსხვავებულობის სასარგებლოდ მოქმედებს.

აღსანიშნავია, რომ ანგარიშში, ყველა ნორმასთან მიმართებით, თანამედროვე გამოწვევაზე- კოვიდ პანდემიაზეც გამახვილდა ყურადღება და იგი აქტიურად ითხოვდა ინფორმაციას გატარებულ ღონისძიებებზე დასაქმებულთა მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად. სამწუხაროდ, თითქმის ყველა შემთხვევაში სახელმწიფოს მხრიდან პასიურობა გამოიკვეთა და

ერთადერთ არსებით ნაბიჯად სამედიცინო სფეროში, გადამეტებულ საფრთხეში მომუშავე პირთათვის, ანაზღაურების 50%-ით გაზრდა შეგვიძლია ჩავთვალოთ.

ანგარიშის მეტად მოცულობითი ხასიათიდან გამომდინარე, საკმაოდ რთულია ყველა მნიშვნელოვანი დეტალის ხაზგასმა, თუმცა საერთო ტენდენციის სახით უნდა აღინიშნოს სახელმწიფოს მხრიდან მიწოდებული ინფორმაციების ნაკლოვანება, რომელიც სამომავლო პერსპექტივაში ისევ ჩვენ და ჩვენი განვითარების შესაძლებლობას აყენებს კითხვის ნიშნის ქვეშ. ვფიქრობ, შრომის ინსპექციის ჩართვით არსებობს რეალური

საფუძველი იმისა, რომ ჯანსაღი კრიტიკის გათვალისწინებით შევძლოთ შრომითი უფლებების კიდევ უფრო განმტკიცება და იმ მიჯნის მოშლა, რომელსაც როსკო ფაუნდი ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნეში, სამართლის წიგნებსა და სამართლის რეალობაში ხაზგასმით ხედავდა.

ევროპის სოციალური კომიტეტი შრომის უფლებების სამართლებრივი მოწესრიგებისა და ეფექტური იმპლემენტაციისთვის წარმოადგენს შემდეგ რეკომენდაციებს:

- შრომის უფლებების საკანონმდებლო მოწესრიგებისას ბლანკეტური ხასიათის შეზღუდვებისგან თავის შეკავება და, საჭიროების შემთხვევაში, განსაკუთრებული პირობების გათვალისწინება.

- შრომის უფლებების საკანონმდებლო მოწესრიგებისას გადამეტებული კონკრეტიზირებისგან ან/და დამსაქმებლისათვის ფართო Ḍ□□□□□□□□□ სივრცის [დატოვებისაგან თავის შეკავება;

- სახელმწიფოს მიერ ევროპის სოციალური კომიტეტის მიერ დასმულ კითხვებზე სრულყოფილი და ამომწურავი ინფორმაციის წარდგება;

- სსიპ შრომის ინსპექციის სამსახურის ინსტიტუციური გაძლიერება, ადამიანური და ფინანსური რესურსების მეშვეობით;

ავტორი: ნინო ყარალაშვილი

ბლოგი მომზადებულია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში.

---

1 იხ. [https://www.coe.int/en/web/european-social-charter]

2 Dissenting opinion by Carmen Salcedo Beltrán on Article 2§1 of the 1961 European Social Charter and the Revised European Social Charter (იხ. European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia, Collective Complaint No. 53/2008, decision on the merits of 8 September 2009, §28)

3 European Social Charter (revised), European Committee of Social Rights, Conclusions, 2022, GEORGIA, გვ. 2.

4 იქვე, გვ. 2.

5 მაგალითად, სპკგ მეტად საინტერესო მოსაზრებას აყალიბებს სამსახურის

სპეციფიკურობის შესაბამისად სამუშაო დროის 48 საათამდე გაზრდის შესაძლებლობის თაობაზე და მას არსებითად დისკრიმინაციულად თვლის პროფესიული საქმიანობის ნიშნის მიხედვით. საია კი, აღნიშნულ მუხლთან მიმართებით, ნაკლს სამუშაო პერიოდებს შორის შესვენების გაუთვალისწინებლობაში ხედავს, რაც დამსაქმებლის ანგარებით ინტერესებს ეხმიანება.

6 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 7.