

შრომის ინსპექცია – საერთაშორისო პრაქტიკა, სამართლებრივი პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები საქართველოში

კობა ჩიხლაძე

სამართლის მეცნიერებათა

აკადემიური დოქტორი

LABOR INSPECTION - INTERNATIONAL PRACTICE, LEGAL PROBLEMS AND WAYS TO SOLVE THEM IN GEORGIA

Koba Chikhladze - Academic Doctor of Law Sciences

RESUME

The Labor Code imposes an obligation to create labor safety conditions in the workplace. In particular, the Code establishes the obligation to ensure the safe and working environment of the employee's life and health (Article 35.1 of the Labor Code).

On the one hand, the employer must constantly try to introduce a security preventive system, and on the other hand, the role of the state is to support and control the implementation of the employer's obligations.

Until 2015 Georgia has no leverage or state institution to carry out this supervision. In order to protect labor rights, to reduce the risk of occupational injuries and professional disease, and to promote economic development, the State has created a supervisory body as a labor inspection. In this article we tried to maximize the international experience of labor inspection, its legal problems in Georgia, and to provide our vision of solving these problems to minimize the number of accidents.

შრომის კოდექსი დასაქმებულს აკისრებს ვალდებულებას, შექმნას შრომის უსაფრთხო პირობები სამუშაო ადგილზე. კერძოდ, კოდექსი ადგენს დასაქმებულთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის უსაფრთხო სამუშაო გარემოთი უზრუნველყოფის ვალდებულებას (შრომის კოდექსი მუხლი 35.1) [1]

ერთი მხრივ, დამსაქმებელი მუდმივად უნდა ცდილობდეს უსაფრთხოების პრევენციული სისტემის დანერგვას, ხოლო, მეორეს მხრივ, ცალსახა სახელმწიფოს როლი - ხელი შეუწყოს და კონტროლის მექანიზმი შეიმუშაოს დამსაქმებელთა ვალდებულებების შესრულების უზრუნველსაყოფად.

2015 წლამდე საქართველოში სახელმწიფოს არანაირი ბერკეტი ან სახელმწიფო ინსტიტუტი არ

გააჩნდა აღნიშნული ზედამხედველობის განსახორციელებლად. დასაქმებულთა შრომის უფლებების დასაცავად, საწარმოო ტრავმების შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადების შემცირების, ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, სახელმწიფომ შექმნა საზედამხებლო ორგანო - შრომის ინსპექციის სახით.

სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, ამ სეგმენტში რეალობა კატასტროფული იყო. 2010 წელს სამუშაოს შესრულებისას დაშავებულთა რაოდენობა იყო - 102, გარდაცვლილთა რაოდენობა - 42; 2011 წელს დაშავებულთა რაოდენობამ 137 შეადგინა, გარდაცვლილთა - 54; 2012 წელს სამუშაოს შესრულებისას 131 ადამიანი დაშავდა, 21 კი - დაიღუპა; 2013 წელს დაშავდა 161 ადამიანი, 33 კი გარდაიცვალა. [2]

მას შემდეგ, რაც შრომის ინსპექციის შექმნის შესახებ კანონპროექტი წარედგინა საკანონმდებლო ორგანოს, ექსპერტები ვარაუდობდნენ, რომ აღნიშნული რეფორმა მყისიერად გააუმჯობესებდა არსებულ მდგომარეობას, მაგრამ დღევანდელმა პრაქტიკამ და რეალობამ გვიჩვენა, რომ ამით შრომის პირობები არ გაუმჯობესებულა. ამას ადასტურებს თუნდაც ბოლო დროინდელი მოვლენები ტყუბულში. 2017 წლის 9 მაისს მინდელის სახელობის შახტაში უბედური შემთხვევის შედეგად დაიღუპა 4 მეშახტე. გამოძვევი მიზეზი იყო სატვირთო ლიფტის ბაგირის განწყვეტა, რის შედეგადაც ლიფტი შახტაში ჩავარდა.

შრომის ინსპექციაში გასატარებელია რიგი რეფორმები და რეორგანიზაცია, რათა მივიღოთ უფრო ქმედითუნარიანი და შედეგებზე ორიენტირებული სამსახური. ვფიქრობთ, რომ აუცილებელია საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარება და კონტროლის გამკაცრება, რათა შემონეშდეს არ მიიღოს ფორმალური ხასიათი და არ იქცეს კორუფციის წყაროდ, რისი საფრთხეც რეალურად არსებობს. სახელმწიფოს ამომავალი წერტილი და მთავარი ამოცანა უნდა გახდეს პრევენციის ზომები, რათა მაქსიმალურად თავიდან იქნას აცილებული შრომის უსაფრთხოების წესების დარღვევები და უბედური შემთხვევები.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საერთაშორისო პრაქტიკის გაზიარება პრიორიტეტულია. შეიძლება ითქვას, სასიცოცხლოდ აუცილებელიც კი. წარმოგიდგენთ რამდენიმე განვითარებული ქვეყნის

გამოცდილებას ამ სტრუქტურის მუშაობაში. პირველი საკანონმდებლო აქტი შრომის პირობების გასაუმჯობესებლად თარიღდება 1802 წლით, როდესაც ბრიტანეთის პარლამენტმა შემოიღო კანონი „Act to preserve the morals of apprentices“ (კანონი ხელოსნების მორალზე) [3]. მორალში იგულისხმებოდა უსაფრთხოება, ჯანმრთელობის და კეთილდღეობის დაცვა იმ მშრომელების, რომლებიც მუშაობდნენ შახტებში და ბუხრის მწმენდავებად. ეს კანონი კონტროლდებოდა შექმნილი კომიტეტით, მაგრამ კონტროლი არ აღმოჩნდა ეფექტური, რის გამოც 1833 წელს სახელმწიფომ მიიღო გადაწყვეტილება, დაენიშნა 4 ინსპექტორი ფართო უფლებამოსილებით. ისინი განსაკუთრებული ყურადღებით უდგებოდნენ სამუშაო დროის ხანგრძლიობას.

საფრანგეთში შრომის ინსპექცია შეიქმნა 1874 წლის 19 მაისს. ის შეიცავდა 15 ტერიტორიულ ინსპექტორს. მათი მეშვეობით განხორციელდა რეფორმა, რომლის მიხედვითაც, აიკრძალა 8 წლამდე ასაკის ბავშვების სამუშაო ადგილზე აყვანა.

XX საუკუნეში შრომის ინსპექციების რიცხვი მკვეთრად გაიზარდა. მათ რიცხვს მიემატა არამართო განვითარებული, არამედ განვითარებადი ქვეყნებიც.

ბოლო დროს შრომის ინსპექციის როლი და ფუნქციები გაფართოვდა. ნელ-ნელა პერიოდულად იხვეწება და უახლოვდება მაღალ სტანდარტებს. შრომის ინსპექციის ორგანოები უთმობენ დიდ ყურადღებას ისეთ საკითხებს, როგორიც არის სტრესი - სამუშაოს სპეციფიკიდან გამომდინარე, ძალადობა, სამუშაო ადგილზე არალეგალური და იძულებითი შრომა და ა.შ.

შრომითი ურთიერთობების ევოლუციასთან ერთად გაიზარდა პრობლემებიც, რამაც განაპირობა ისეთი ინსტიტუტის ჩამოყალიბება, რომელიც ერთიანად დაარეგულირებდა და კვალდაკვალ გაყვებოდა შრომის დისციპლინის განვითარებას. 1972 წელს შეიქმნა შრომის ინსპექციის საერთაშორისო ასოციაცია. ამ ასოციაციის ამოცანა გახლდათ ურთიერთ თანამშრომლობა, გამოცდილებისა და ინფორმაციის გაცვლა. ასოციაციაში განევრიანებულია 110 დელეგატი მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხიდან. ტარდება მრავალი საინტერესო კონფერენცია. ასოციაციას აქვს თავისი ვებ-გვერდი (www.iali-aiit.org) სადაც ხდება ინფორმაციის განთავსება [4]

შრომის ინსპექცია ხშირ შემთხვევებში დიდ ზეგავლენას ვერ ახდენს სამუშაო პროცესებზე, რადგან მას არ გააჩნია დიდი უფლებები და ბერკეტები. მას არ აქვს უფლება, პირადად განახორციელოს ეფექტური სადამსჯელო ღონისძიებები. იგი ვალდებულია, დარღვევების თაობაზე მიმართოს ადმინისტრაციას, ან უკიდურეს შემთხვევაში, სასამართლო ორგანოებს. სასამართლო ორგანოები კი, უმეტეს შემთხვევაში,

არ იზიარებენ ინსპექტორის შეხედულებებს, ან იღებენ რბილ სადამსჯელო ზომებს.

არსებობს რიგი ქვეყნებისა (დიდი ბრიტანეთი, ნიდერლანდები, ნორვეგია), სადაც შრომის ინსპექციას აქვს მიცემული გაცილებით დიდი უფლებები. ამ ქვეყნების ინსპექტორს აქვს უფლება, გამოსცეს ბრძანება და ამ ბრძანების საფუძველზე დროებით შეაჩეროს საწარმოს საქმიანობა. აგრეთვე, მას უფლება აქვს, გამოსცეს განკარგულება პერსონალის ევაკუაციაზე. საფრანგეთში კი ასეთი შემთხვევის დროს ინსპექტორი მიმართავს პირდაპირ სასამართლოს, სასამართლო დაჩქარებული წესით განიხილავს შექმნილ სიტუაციას. საერთოდ, შრომის ინსპექციის მუშაობის ხარისხი განისაზღვრება ინსპექტორების მიერ ჩატარებული ინსპექტირების რაოდენობით და მათი საკადრო კვალიფიკაციით. დიდ ბრიტანეთში შრომის ინსპექციის მთავარი პრინციპი არის გახსნილობა, გამჭვირვალობა და პასუხისმგებლობა. აგრეთვე დადგენილია სტანდარტი რომლის მიხედვითაც თითოეული ინსპექტორი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ კრიტერიუმებს:

- დამოუკიდებლობა ფინანსურად და პოლიტიკურად;

- უნდა იცავდეს კონფიდენციალურობას და უფრთხილდებოდეს ობიექტზე მიღებულ ინფორმაციას ე.წ. სამენარმეო საიდუმლოებას;

- მაღალი პროფესიონალიზმი და პატიოსნება;

- აუცილებელია გააჩნდეთ უნარი თავისუფალი მოქმედების, სწრაფად და ეფექტურად გადანეტილებების მიღების უფლება თავიანთ კომპეტენციებში;

- უნდა შეეძლოს სოციალური დიალოგის წარმართვა ადმინისტრაციასთან და ყველა შესაბამის პირთან წრესთან.

არსებობს ისეთი ობიექტები, რომლებიც შეიცავს დიდ რისკ ჯგუფებს, ამიტომ იმსახურებს განსაკუთრებულ ყურადღებასა და ცოდნას. საუბარია სპეციფიკურ ობიექტებზე, სადაც გამოიყენება სპეციალიზირებული საფრთხის შემცველი დანადგარები და ინსტრუმენტები. ასეთ ობიექტების ჯგუფს მიეკუთვნება: ქიმიური და ბიოლოგიური ლაბორატორიები, შახტები, სადაც გამოიყენება ელექტრო და გაზის ხელსაწყოები, ლუმენები, ამწეები... ასეთი ობიექტების შემოწმება მოითხოვს სპეციალურ ცოდნას და გამოცდილებას. რიგ ქვეყნებში ასეთი ობიექტის შემოწმებას ახორციელებს არა შრომის ინსპექტორი, არამედ სპეციალურად შექმნილი ტექნიკური ორგანიზაცია, რომელსაც გააჩნია უფლებამოსილება და ლიცენზია გაცემული შრომისა და დასაქმების სამინისტროს მიერ. ასეთი სახის ორგანიზაცია, რა თქმა უნდა, დაკომპლექტებულია მაღალი კვალიფიციური

კადრებით. თუ კი ზოგიერთი საკითხი მოითხოვს განსაკუთრებულად დიდ ყურადღებას, ბოლომდე ვერ ხდება ამა თუ იმ სიტუაციის გარკვევა, მიმართავენ უნივერსიტეტებს, კვლევით ცენტრებს, მეცნიერებს, რათა მათი დახმარებით მოხდეს ამა თუ იმ საკითხის გადწყვეტა. [5; 182-187]

ისეთ ქვეყნებში, როგორიც არის დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია, ამერიკის შეერთებული შტატები, ხარჯავენ საკმაოდ დიდ თანხებს, რათა მოხდეს თავიანთი თანამშრომლების კვალიფიკაციის და ცოდნის ამაღლება. გერმანიაში ასეთი სპეციალისტის გაზრდა სახელმწიფოს უჯდება დაახლოებით 250 000 ევრო. მათივე ბაზაზე ხდება კადრების გადამზადება, ტრენინგებისა და კონსულტაციების ჩატარება, გამოცდილებების გაზიარება ცოდნის დონის ამაღლების მიზნით. მაღალი დონის საექსპერტო ორგანიზაცია, როგორც წესი, ატარებს საფრთხის შემცველი ორგანიზაციების შემოწმებას, დეტალურად აწარმოებს ობიექტის დაკვირვებას და შესწავლას; ყველა მუშა მოსამსახურეს უტარდება ინსტრუქტაჟი უსაფრთხოების დაცვის მიზნით. ყველა მოსამსახურე, ვიდრე შეუდგება თავისი უფლებამოსილების განხორციელებას, ვალდებულია გადაამოწმოს და გააკონტროლოს თავის სამუშაო ადგილი უსაფრთხოების დაცვის მიზნით. მხოლოდ შემდეგ ადგენს ანგარიშს. როდესაც ექსპერტი ჩათვლის, რომ ყველა პარამეტრი ნორმაშია, მხოლოდ ამის საფუძველზე იძლევა სერთიფიკატს. თუ კი ექსპერტიზის მიერ იქნა აღმოჩენილი დარღვევა, ის აცნობს ამის შესახებ შრომის ინსპექტორს, რათა მან მიიღოს ზომები და აამოქმედოს მის ხელთ არსებული ბერკეტი. [6; 36-41]

განსაკუთრებულ ყურადღებას იქცევს გერმანული მოდელი. შრომის დაცვის სისტემა გერმანიაში ატარებს გამაფრთხილებელ ხასიათს. მისი მუშაობა გავს აუდიტის სამსახურის შემოწმებას. პირველადი შემოწმების შემდეგ შრომის ინსპექტორი აცნობს დამსაქმებელს აღმოჩენილი დარღვევების შესახებ და აძლევს მას გონივრულ ვადას, რათა აღმოფხვრას ეს დარღვევები. როდესაც ხდება ამ მითითებების იგნორირება, უკვე შრომის ინსპექტორია ვალდებული, გამოიყენოს სანქციები.

საინტერესოა სპეციალური რუქა, რომელზეც აღნიშნულია ის ობიექტები, რომლებიც შეიცავს შრომის უსაფრთხოების რისკებს. რისკ-ჯგუფები დგინდება ანალიზის შედეგად - რამდენად მძიმე და მავნე საშიში პირობებია დასაქმების ადგილზე, დაშავებულთა და გარდაცვლილთა მაღალი მაჩვენებლით. ასეთ ობიექტებში შრომის ინსპექტორს შეუძლია, ნებისმიერი დროს, შეუზღუდავად შევიდეს და შეამოწმოს ეს ობიექტი. უბედური შემთხვევის დროს, ან საწარმოო ტრავმის შემთხვევისას, სოციალური სადაზღვეო კომპანია ვალდებულია, მიაწოდოს ინფორმაცია

შრომის ინსპექციას.

გერმანული კანონმდებლობით, დამსაქმებელი ვალდებულია, დააზღვიოს მის მიერ დაქირავებული ყველა მოსამსახურე. ხელშეკრულების გაფორმებისას დამსაქმებელი წერილობითი მტკიცებით ამცნობს სამედიცინო დაზღვევის შესახებ. ყველა მომუშავე პერსონალი არის დაზღვეული. სადაზღვეო ანაზღაურებს ყველა იმ ხარჯს, რაც საჭირო ხდება ჯამრთელობის აღსადგენად ავადმყოფობის შემთხვევაში, ან საწარმოო ტრავმის მიღების დროს.

განსაკუთრებით კარგად მუშაობს სოციალური სადაზღვეო სისტემა. ამ ცნებაში გაერთიანებულია 5 ტიპის დაზღვევა. ერთ-ერთი მათგანი არის სახელმწიფო სავალდებულო დაზღვევა, რომელიც გათვალისწინებულია უბედური შემთხვევების დროს „gesetzliche Unfallversicherung“ [7]. აქ წევრიანდებიან მონათესავე მრეწველობის მიმართულებები და იხდიან სანევროს. სანევროს გადასახადი დამოკიდებულია ხელფასის ოდენობაზე. მას შემდეგ რაც სოციალური სადაზღვეო აცნობებს შრომის ინსპექტორს შემთხვევის შესახებ, ის აქტიურად ერთეება პროკურატურასთან, ან საგამოძიებო ორგანოებთან ერთად. იგი დეტალურად შეისწავლის გამოწვევ მიზეზს და აცნობს დამსაქმებელს, რის შემდეგაც დამსაქმებელი ვალდებულია, სადაზღვეო კომპანიას წარმოუდგინოს პროგრამა შრომის პირობების გაუმჯობესებისათვის და საფრთხის ლიკვიდაციისათვის.

საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ძალიან საინტერესო მეთოდია დანერგილი გერმანიაში. დასაქმებულებს ადვილად, ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე შეუძლიათ მიაწვდინონ თავიანთი ხმა და პრეტენზია შრომის ინსპექტორს. ამასთანავე, მათ არ აქვთ შიში იმისა, რომ დაკარგონ თავიანთი სამუშაო ადგილი. როდესაც დასაქმებულს აქვს რაიმე პრეტენზია, პირველ რიგში, ის ვალდებულია მიმართოს დამსაქმებელს, რათა მოხდეს ამ უკმაყოფილების გამოსწორება, მაგრამ თუ ადმინისტრაცია და ხელმძღვანელი პირები არ ახდენენ რეაგირებას, ამ შემთხვევაში უკვე დასაქმებული იძულებული ხდება დაუკავშირდეს შრომის ინსპექციას და მიაწოდოს ინფორმაცია კონკრეტულ დარღვევაზე. დაკავშირება ხორციელდება მარტივად - ინტერნეტის, ან ცხელი ხაზის მეშვეობით. ინსპექტორი ყოველგვარი გაფრთხილების გარეშე გაემგზავრება იმ ობიექტზე, საიდანაც შემოვიდა შეტყობინება. ამავე დროს, ყურადღებას იპყრობს ის ფაქტი, რომ ინსპექტორის ვალდებულებაა, არ ამხილოს ის პირი, რომელმაც მას მიმართა, ანუ დაიცვას კონფიდენციალურობა. ის ერკვევა სიტუაციაში და თუ ადგილი აქვს სერიოზულ დარღვევას, უფლება აქვს, დაუყონებლივ შეაჩეროს სამუშაო პროცესი. ინსპექტორის გადწყვეტილების შეცვლა შეუძლია მხოლოდ და მხოლოდ სასამართ-

ლოს, გასაჩივრების, ან დარღვევის გამოსწორების შემდეგ. [8]

შრომის ინსპექციას უნდა ჰქონდეს იურიდიული საფუძველი თავისი მოვალეობის შესასრულებლად. აუცილებელია, რომ ის პასუხობდეს შრომის საერთაშორისო კონვენციას და რეკომენდაციას; გარკვეული დოზით ითვალისწინებდეს ნაციონალურ ინტერესებს და ნორმებს. ეს ნორმები და სტანდარტები, რატიფიცირებული სპეციალური ნორმების გავლით, მიღებული და დამტკიცებულია პარლამენტის მიერ. მხოლოდ ამ პროცედურების გავლის შემდეგ შეუძლია ამ ორგანოს, შეასრულოს თავისი უფლებამოსილება. [9]

ერთ-ერთი მეთოდი, რომელსაც უმეტეს შემთხვევაში იყენებენ, არის ის, რომ სტრუქტურის მუშაობა იყოს წარმატებული. ხდება სამმხრივი ურთიერთობის წარმართვა (გამოყენება) - ერთის მხრივ, ჩართულობა და მუდმივ კონტაქტში შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციასთან, მეორეს მხრივ, თანამშრომლობა სახელმწიფოსთან და მესამე - დამსაქმებელთან და დასაქმებულებთან. ამ სამმხრივი ურთიერთობით შესაძლებელი ხდება, მოინახოს ბალანსი ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სოციალურ ინტერესებს შორის, დაცული იქნას სამივე მხარის ინტერესები. ამგვარი მოქმედებით შესაძლებელია ახალი პოლიტიკის, კანონების და გადაწყვეტილების ფორმულირება, რომლებიც მისაღებია თითოეული მხარისთვის და კონკრეტულ საჭიროებისთვის. სამმხრივ თანამშრომლობას აქვს შესაძლებლობა, საკითხის გადანეჭვის დროს, მხარეები მიიყვანოს ფართო კონსენსუსამდე, რაც თავის თავად უმსუბუქებს თვით შრომის ინსპექტორს საქმეს კონკრეტული საკითხის გადანეჭვის დროს.

თვით შრომის ინსპექციის ამოცანა უნდა იყოს არა სადამსჯელო ფუნქციების ამოქმედება, არამედ, რაც

შეიძლება უფრო მეტი პრობლემის აღმოფხვრა და გადაჭრა სამუშაო ადგილზე და უბედური შემთხვევების რაც შეიძლება მინიმუმამდე დაყვანა.

ჩვენ მაქსიმალურად შევეცადეთ, წარმოგვედგინა შრომის ინსპექციის საერთაშორისო გამოცდილება, მისი სამართლებრივი პრობლემები საქართველოში და შემოგვეთავაზებინა ამ პრობლემების გადაჭრის ჩვენი ხედვა, რათა მინიმუმამდე იქნას უბედური შემთხვევების რაოდენობა დაყვანილი.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს შრომის კოდექსი 2010 წლის 17 დეკემბერი.
2. <http://ombudsman.ge/old/index.php?page=1001&lang=0&id=1778>
3. <http://www.historyhome.co.uk/peel/factmine/18-02act.htm> The 1802 Health and Morals of Apprentices Act
4. <http://www.iali-aiit.org/en/index.htm> International Association of Labour Inspection
5. И. Я. Кисилев, Зарубенное трудовое право, М., 2000.
6. Рихтхофен, фон В. Инспекция труда: введение в профессию Женева, Международное бюро труда, М, 2002.
7. Журнал „ПАРТНЕР“ № 4 статья: Социальное страхование в Германии М, 2006.
8. Актуальные проблемы совершенствования законодательства об охране труда http://council.gov.ru/inf_sl/inf_iau/208-15.htm
9. Журнал „АНАЛИТИЧЕСКИЕ ВЕСТНИКИ“ В.А. Петренко Пути совершенствования законодательства об охране труда и практики его применения. М, 22 июля 2003