



შრომითი უფლებების დაცვა,
რომელიც ევროპული
ინიციატივის პოლიტიკის ნაწილი
– განვითარების პერსპექტივები
ასოცირების შეთანხმების, პიზის
ლიბერალიზაციის სამოქალა
გებისა და სოციალური ერთიანის
ფარგლებში

შრომითი უფლებების დაცვა, რომორც
ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის ნაწილი
- განვითარების პრინციპები ასოცირების
შეთანხმების, ვიზის ლიბერალიზაციის
სამოქადალო გამისა და სოციალური ერთიანობის
ფარგლებში

LABOUR RIGHTS PROTECTION AS PART OF
THE EUROPEAN INTEGRATION POLICY –
PERSPECTIVES OF DEVELOPMENTS WITHIN THE
AA, VLAP AND SOCIAL CHARTER

შირვანის

1. პროგრამის ურთიერთობების სამართლებრივი რეგულირების აღმიატება
ევროპული ინტეგრაციის პროცესების ფარგლები

1. შესავალი	5
2. შრომითი ურთიერთობების რეგულირების პოლიტიკის გააზრება ასოცირების შეთანხმებსა და ასოცირების დღის წესრიგის ფარგლებში	8
2.1. ასოცირების შეთანხმება	8
2.2. ასოცირების დღის წესრიგი	12
2.3. ასოცირების შეთანხმებისა და ასოცირების დღის წესრიგის შესრულების ეროვნული წლიური გეგმები	13
3. ევროკავშირის შრომის სამართლი	17
3.1. ისტორიული კონტექსტი და ევროკავშირის სამართლში სოციალური პოლიტიკის ჩართვისა და განვითარების დინამიკა	17
3.2. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულება/TEU და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება/TFEU	22
4. შრომითი ურთიერთობების რეგულირების პოლიტიკის განვითარების დინამიკა – გზა PCA-დან AA-მდე	24
4.1. ევროინტეგრაციული პროცესების უზრუნველმყოფი ნორმატიული გარემოსა და სამართლებრივი პროცესიმაციის განხორციელების ვალდებულების ზოგადი მიმოხილვა	24
4.2. შრომის კანონმდებლობის წინაშე მდგრადი ვალდებულებებისა და მათი შესრულების შეფასების დინამიკა	30
5. საქართველოს შრომის კოდექსისა და ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტების (დირექტივების) ზოგიერთი საკითხის შედარებითი მიმოხილვა	44
5.1. 1991 წლის 14 ოქტომბრის საბჭოს 91/533/EEC დირექტივა შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების ან დასაქმებასთან დაკავშირებული ურთიერთობების შესახებ დამსაქმებლის მიერ დასაქმებულთა ინფორმირების ვალდებულების შესახებ	45
5.2. 2003 წლის 3 ნოემბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/88/EC დირექტივა სამუშაო დროის ორგანიზების გარკვეული ასპექტების შესახებ	49
5.3. 1992 წლის 19 ოქტომბრის საბჭოს 92/85/EEC დირექტივა, რომელიც ეხება ორსულ, ახალნამშობიარევ და მეძუძურ მუშაკობათვის შრომის უსაფრთხო პირობებისა და ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით ზომების შემოღებას	55
5.4. „სამსახურიდან კოლექტიური გათავისუფლების შესახებ წევრ სახელმწიფოთა კანონების დაახლოების თაობაზე 1998 წლის 20 ივლისის საბჭოს 98/59/EC დირექტივა	61
5.5. 2001 წლის 12 მარტის საბჭოს 2001/23/EC დირექტივა საწარმოებისა და ბიზნესების სრული ან ნაწილობრივი გასხვისების შემთხვევაში დასაქმებულთა უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით	65
6. საქართველოს შრომის კოდექსით რეგულირებული ზოგიერთი ასპექტის სოციალურ ქარტიასთან შესაბამისობის მიმოხილვა	69
7. დასკვნა	86

**II. შრომის უფლებების დაცვის აღმინისტრირებისა და ინსტიტუციონალიზაციის
მოძღვის საქართველოში და ახალი არაპრივატული მიზანმიერი ვიზის ლიგარალიზაციის
სამოქმედო გეგმის (VLAP-ის) ფარგლებში**

1.	შესავალი	89
2.	VLAP-ისა და VLAP-ის შესრულების ანგარიშების მიმოხილვა - ვალდებულებები და რეკომენდაციები ევროკავშირის მხრიდან	91
3.	შრომითი მიგრაცია	102
	3.1 შრომითი მიგრაციის საკანონმდებლო რეგულირება	102
	3.2 დროებითი შრომითი (ცირკულარული) მიგრაცია	104
4.	შრომის ინსპექტირების მექანიზმის ინსტიტუციური მოდელი	110
	4.1. შრომის პირობების დაცვა	113
	4.2. შრომის პირობების მონიტორინგის/ ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამის შედეგები	122
	4.3. შრომის ინსპექტორატის მანდატის გაძლიერება - განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები	125
5.	ტრეფიკინგი - იძულებითი შრომა და შრომითი ექსპლუატაცია	127
	5.1 ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის ევროსაბჭოს ექსპერტთა ჯგუფისა (GRETA) და აშშ-ის რეკომენდაციები	131
6.	სოციალური პარტნიორობის კომისია (TSPC) და სოციალური დიალოგი	135
7.	შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკა	140
	7.1. დასაქმებისა და შრომითი ინტეგრაციის ხელშეწყობა	140
	7.2. შრომის ბაზრის კვლევები	143
8.	დასკვნა / რეკომენდაცია	150

შრომის უფლებების დაცვის და
2. იცსტიტუციონალიზაციის მოძელი საქართველოში
და ახალი პრაქტიკული მიზანები ვიზის
ლიგარალიზაციის სამოქადო გეგმის (V-ის)
ვარგლებში

ელზა ჯგურენაია

1. შესავაჭი

სახელმწიფოს არსებობის ერთ-ერთ მთავარ მიზანი მოქალაქეებისათვის ღირსეული ცხოვრების სტანდარტებით უზრუნველყოფაა, რომლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი ღირსეული და უსაფრთხო შრომის პირობების შექმნაა. ეს ყოველივე ქვეყნისთვის პროდუქტიული სამუშაო ძალის გარანტიას იძლევა და, შესაბამისად, წარმატებული ბიზნესის საფუძველს წარმოადგენს.

სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს შენება აღიარებულიასაქართველოს კონსტიტუციით²⁵⁵. კონსტიტუციის მე-7 მუხლი²⁵⁶ გამოხატავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებას, როგორც უზენაეს ადამიანურ ღირებულებას. ასევე 30-ე მუხლის მიხედვით, შრომა თავისუფალია, სახელმწიფო ვალდებულია დაიცვას საქართველოს მოქალაქეთა შრომითი უფლებები საზღვარგარეთ შრომითი ურთიერთობის მომწერლიგებელ საერთაშორისო შეთანხმებათა საფუძველზე. ამავე მუხლის მე-4 პუნქტი ხაზგასმით აღიარებს შრომითი უფლებების დაცვას, შრომის სამართლიან ანაზღაურებასთან ერთად, შრომის უსაფრთხო და ჯანსაღ პირობებს.

ღირსეული და უსაფრთხო შრომის კონცეფცია ემყარება ადამიანის უფლება-თა 1948 წლის უნივერსალურ დეკლარაციას (UDHR)²⁵⁷, ევროპის სოციალურ ქარტიას, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების 1966 წლის საერთაშორისო პაქტს (ICESCR)²⁵⁸, აგრეთვე, შრომის საერთაშორისო

²⁵⁵ „ჩვენ, საქართველოს მოქალაქენი, რომელთა ურყევი ნებაა, დავამკიდროთ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველყოფათ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი“. საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებული 1995 წლის 24 აგვისტო.

²⁵⁶ იგივე.

²⁵⁷ ადამიანის უფლებათა დაცვის საყოველთაო დეკლარაცია - UDHR - Universal Declaration of Human Rights, 1948. <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

²⁵⁸ საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურის უფლებების შესახებ - ICESCR - International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights New York, 16 December 1966, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&lang=en&mtdsg_no=iv-3&src=treaty

ორგანიზაციის კონვენციებსა და ადამიანთა უფლებების დაცვის სხვა დოკუ-
მენტებს²⁵⁹.

საზოგადოებაში დღემდე აქტიურად განიხილება საკითხები დასაქმებულთა
შრომის პირობების გაუმჯობესების თაობაზე, პროფესიული დასაქმების
შესაძლებლობებზე, არალეგალური მიგრაციის აღმოფხვრაზე, ამასთან და-
კავშირებით თუ რა სახის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს მოაქვს საუკეთე-
სო შედეგები და რა მასტების უნდა იყოს სახელმწიფო ინტერვენცია შრო-
მისა და დასაქმების პოლიტიკის მიზნების წარმატებით განსახორცილებლად.
დროთა განმავლობაში კიდევ უფრო მნვავედ გამოიკვეთა ეს საკითხები და
დღეს დემოკრატიული სახელმწიფოები ცდილობენ აღეკვატურად უპასუხონ
სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემებს და შეძლებისდაგვარად, გააუმჯობე-
სონ დასაქმებულთა შრომითი პირობები და დასაქმების ხელშეწყობის სერ-
ვისები.

ბოლო წლებში საქართველოს მთავრობამ განსაკუთრებით დაიწყო პროგრე-
სული ნაბიჯების გადადგმა და ადეკვატური ღონისძიებების გატარება შრო-
მის სფეროში. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პროცესებს მნიშვნელოვნად შეუწყო
ხელი შეთანხმებამ საქართველო-ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ
და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზა-
ციის თაობაზე დაწყებულმა დიალოგმა, რომელსაც საფუძველი ჩაეყარა 2012
წლის 4 ივნისს ბრიუსელში²⁶⁰. აღნიშნული დიალოგი მიზნად ისახავს ევროკავ-
შირში საქართველოს მოქალაქეების უვიზო მიმოსვლისათვის ყველა შესაბა-
მისი პირობის (დოკუმენტების უსაფრთხოება (ბიომეტრული პასპორტების
ჩათვლით), საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, თავშესაფრის პოლიტიკა,
საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება, საგარეო ურთიერთობები და
ადამიანის ძირითადი უფლებები) გადამოწმებას. მოგვიანებით, 2013 წლის 25
თებერვალს, საქართველოს მთავრობამ ოფიციალურად მიიღო 4 ბლოკისა-
გან შემდგარი სამოქმედო გეგმა²⁶¹. თითოეული ბლოკი მოიცავდა ორ ფაზას
- საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნას, დარგობრივი პოლიტიკის რეფორმასა და
ქვეყანაში დაწყებული რეფორმის განხორციელებას.

უნდა აღინიშნოს, რომ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის თაობაზე დაწყე-
ბული დიალოგის საფუძველზე საქართველოს მთავრობის მხრიდან გადაიდ-

²⁵⁹ საქართველოს მიერ რატიფიცირებულდოკუმენტების ნუსხაშიშედის : 1991 წლის 15 სექტემბერს საქართველოს უზენაესი საბჭოს მიერ „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია“ (1948 წლის 10 დეკემბერი); 1994 წლის 25 იანვარს საქართველოს პარლამენტის მიერ „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების საერთაშორისო პაქტი“; 1996 წლის 16 ოქტომბერს „სოციალური პოლიტიკის მიზნებისა და ნორმების შესახებ უწევის 1962 წლის 6-28 ივნისს 117 კონვენცია“; 2005 წლის 13 ივლისს საქართველოს პარლამენტის მიერ „ევროპის სოციალური ქარტია (შესწორებული)“.

²⁶⁰ European Commission, Press release, Brussels, 4 June 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-561_en.htm

²⁶¹ European Commission, Press release, Brussels, 25 February 2013 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-156_en.htm

გა პროგრესული ნაბიჯები და განხორციელდა მნიშვნელოვანი რეფორმები შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის მიმართულებით, კერძოდ, შეიქმნა შრომითი მიგრაციის საკანონმდებლო ბაზა და საფუძველი ჩაეყარა ქვეყანაში შრომის უფლებების დაცვის ადმინისტრირებას შრომის ინსპექტორატის ახალი მოდელის დანერგვის გზით, რაც, საბოლოოდ, ევროკომისის მისის მიერ დადებითად შეფასდა.

წინამდებარე კვლევაში მოცემულია ძირითად ის საკითხები, რომელზედაც განსაკუთრებული აქცენტები დაისვა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის თაობაზე დაწყებული დიალოგის პროცესში. კერძოდ, შრომითი ინსპექტირების მექანიზმები, შრომითი მიგრაციის რეგულირება, შრომითი მიგრანტთა რეინტეგრაციის მიზნით ქვეყანაში არსებული შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკა, ტრეფიკინგთან ბრძოლის ეფექტიანი და პროაქტიული ზომების დანერგვა, სოციალური დიალოგი, და ა.შ.

წარმოდგენილი ანგარიში მკითხველს შეუქმნის წარმოდგენას შრომის პოლიტიკის სფეროში საქართველოში დაწყებული რეფორმების შესახებ, ამასთან აქვე მოცემულია ის ძირითადი გამოწვევები, რომელიც რეფორმას ახლავს თან.

2. VLAP-ისა და VLAP-ის შესრულების ანგარიშების მიმოხილვა - ვალდებულებები და რეკომენდაციები ევროკავშირის მხრიდან

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის თაობაზე დიალოგის დაწყებამდე, ქვეყანამ გრძელი და რთული გზა განვლო. ევროკავშირთან ურთიერთობას საფუძველი ჩაეყარა ჯერ კიდევ 1999 წლიდან, როდესაც ძალაში შევიდა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (PCA)²⁶² 1999 წლის 1 ივნისს. მოგვიანებით, 2006 წლის 14 ნოემბერს დამტკიცდა საქართველო-ევროკავშირის (EU) ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა (ENP), რომლითაც განისაზღვრა თანამშრომლობის ურთიერთშეთანხმებული პოლიტიკური პრიორიტეტები. მთავრობის გადაწყვეტილებით, 2006 წლის 1 ივნისიდან ევროკავშირის (EU) მოქალაქეებისათვის საქართველოში მგზავრობისას უვიზო რეჟიმი მოქმედებს.

2009 წლის 30 ნოემბერს, საფუძველი ჩაეყარა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობას „პარტნიორობა მობილურობისათვის“²⁶³ (Mobility Partnership), რომელშიც ევროკავშირის (EU) 16 წევრი სახელმწიფოა ჩართული. პარტნიორობის მიზანს წარმოადგენს მხარეთა შორის თანამშ-

²⁶² „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ და საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკურიპოლიტიკა, თბილისი, 2011, CIESR, CEPR, OSGF/ https://www.osgf.ge/files/publications/EaP_CIESR-Ge.pdf

²⁶³ თანამშრომლობა „პარტნიორობა მობილურობისათვის“ ფარგლებში, <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/eu/mobility-partnership>

რომლობის განმტკიცება შემდეგი ფუნდამენტური მიმართულებებით: ლეგა-ლური მიგრაციის ხელშეწყობა, არალეგალური მიგრაციის პრევენცია და მის წინააღმდეგ ბრძოლა, ლეგალური მიგრაციის წახალისება („ცირკულარული მიგრაციის“²⁶⁴ შესაძლებლობების გამოყენებით), ეკონომიკურ განვითარება-ში მიგრაციის წვლილის მაქსიმიზაცია, თავშესაფრის პოლიტიკა და საერთა-შორისო დაცვა.

2013 წლის თებერვალში ევროკომისიამ (EU) საქართველოს მთავრობას წა-რუდგინა „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა“ (VLAP), რომელშიც განისაზღვრა საქართველოს მიერ შესასრულებელი შესაბამისი ნიშნულები (benchmarks) ბიომეტრიული პასპორტების მქონე საქართველოს მოქალაქეებისთვის მოკლე ვადით შენგანისზონაში უვიზოდ შესვლის ნებარ-თვის მოსაპოვებლად. საქართველო-ევროკავშირის სავიზო დიალოგი მნიშ-ვნელოვანი და განსაკუთრებით ეფექტური ინსტრუმენტი გამოდგა გრძელ-ვადიანი და რთული რეფორმების განსახორციელებლად, განსაკუთრებით, შრომის უფლებების დაცვის ადმინისტრირების, შრომითი მიგრაციისადა და-საქმების პოლიტიკის საკითხებში.

2012 წლის ივნისში ევროკავშირსა და საქართველოს შორის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის შესახებ დიალოგის დაწყებისა და 2013 წლის თებერვალში ევროკავშირის (EU) მიერ საქართველოს მთავრობისთვის „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის“ ნარდგენის შემდგომ, ევროკომისიის მიერ რეგულარულად მიმდინარეობდა ანგარიშების წარდგენა ევროპარლა-მენტისა და ევროკავშირის (EU) საბჭოსთვის. ეს ანგარიშები ეხებოდა „სა-ვიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის“ პირველი და მეორე ფაზების ფარგლებში განსაზღვრული და ოთხ ბლოკად დაჯგუფებული ნიშ-ნულების შესრულების პროცესში საქართველოს მიერ მიღწეული პროგრესის შეფასებას.

ევროკომისიის მხრიდან საქართველოს მიერ მიღწეული წინსვლის მონიტო-რინგი „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით“ განსაზღ-ვრულ სფეროებში მიმდინარეობდა სხვადასხვა ფორმატისა და კომიტეტების სახით:

- მაღალი რანგის ოფიციალური პირების შეხვედრა ევროკავშირი-საქარ-თველოს სავიზო დიალოგის ფარგლებში;
- ევროკავშირი-საქართველოს ერთობლივი კომიტეტი ვიზების გამარ-ტივების სფეროში;
- ევროკავშირი-საქართველოს ერთობლივი კომიტეტი რეადმისიის სფე-როში;

²⁶⁴ Piotr Kazmierkiewicz, 2013 June, “Opportunities for developing circula migration schemes between Georgia and the EU”.Georgian Young Lawyer’s Association & Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development.

- ევროკავშირი-საქართველოს ევეკომიტეტის სხდომები სამართლის, თავისუფლების და უსაფრთხოების სფეროში;
- ევროკავშირსა და საქართველოს შორის მაღალი დონის შეხვედრა მობილურობის სფეროში პარტნიორობის საკითხებზე და ევროკავშირსა და საქართველოს შორის დიალოგი ადამიანის უფლებების სფეროში.

სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის დიალოგთან დაკავშირებულ საკითხთა ფართო სპექტრის მნიშვნელობისა და სამოქმედო გეგმის გათვალისწინებით, საქართველოს დაეკისრა სხვადასხვა სფეროში ღონისძიებების გატარება დააუცილებელი პირობების შესრულება. სამოქმედო გეგმა დიალოგის ფარგლებში განსაზღვრულ შესაბამის ფაქტორთა ოთხ ბლოკთან იყო დაკავშირებული:

- დოკუმენტების უსაფრთხოება (პიომეტრული პასპორტების ჩათვლით);
- საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, **მიგრაციის მენეჯმენტი**, თავშესაფრის პოლიტიკა;
- საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება;
- საგარეო ურთიერთობები და **ადამიანის ძირითადი უფლებები**.

ზემოაღნიშნული ბლოკებიდან აქცენტები გაკეთდა შრომის სფეროში, განსაკუთრებით, **შრომითი მიგრაციის რეგულირებისა და შრომითი ინსპექციის საკითხებზე**.

ქვეყანაში მდგრადი და სათანადოდ დაგეგმილი რეფორმების განსახორციელებლად სამოქმედო გეგმა დაიყო ნიშნულთა ორ ეტაპად - პოლიტიკის ჩარჩოს შესახებ წინასწარი ნიშნულები (კანონმდებლობა და დაგეგმვა), რომლებსაც ამყარებდა სპეციფიკური ნიშნულები (შესაბამისი ღონისძიებების ეფექტიანი და მდგრადი იმპლემენტაცია).

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, თითოეული ბლოკი ორ ფაზას მოიცავდა :

- I ფაზა (საკანონმდებლო და პოლიტიკური სტრუქტურა / ჩარჩო)
- II ფაზა (ეფექტური იმპლემენტაციის ნიშნულები)

2013 წლის ნოემბერში ევროკომისიის მიერ მომზადდა პირველი ანგარიში²⁶⁵ საქართველოს მიერ „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების შესახებ“ და პირველი ფაზის (საკანონმდებლო და დაგეგმვის) დასასრულებლად მთავრობას გადაეცა რამდენიმე რეკომენდაცია.

²⁶⁵ ევროკავშირის მიერ ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოსთვის მომზადებული ანგარიში, 2013 წელი

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_1st_progress_report_on_the_implementation_by_georgia_of_the_apvl_en.pdf

2014 წლის ოქტომბერში ევროკომისიამ გამოაქვეყნა მეორე ანგარიში, სადაც აღინიშნა საქართველოს მიერ მიღწეული სამოქმედო გეგმის პირველი ფაზით გათვალისწინებული ნიშნულების შესახებდა ქვეყნის მზადყოფნა მეორე ფაზაში გათვალისწინებული ნიშნულების შეფასების პროცესისთვის. 2014 წლის 17 ნოემბრის გადაწყვეტილებაში ევროკავშირის საბჭომ მოიწონა ევროკომისის შეფასება. ანგარიშს თან ახლდა შეფასება საქართველოსთვის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის პოტენციური ზეგავლენის შესახებ ევროკავშირზე მიგრაციისა და უსაფრთხოების თვალსაზრისით.

2014 წლის დეკემბერში საქართველომ წარმოადგინა განახლებული ანგარიში²⁶⁶. უნდა აღინიშნოს, რომ 2014 წლის დეკემბრიდან 2015 წლის მარტამდე, ევროკომისის სამოქმედო გეგმით „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით“ გათვალისწინებული ოთხივე ბლოკის შეფასება. საქართველოში ჩამოსული ევროკავშირის მისიების შემადგენლობაში იყვნენ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების სხვადასხვა დარგის ექსპერტები, რომლებსაც დახმარება გაუწია თავად ევროკომისიამ, ევროკავშირის საგარეო სამსახურმა და საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობამ. საქართველოს მიერ „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის“ განხორციელების შესახებ მესამე ანგარიში²⁶⁷ ევროკომისიამ 2015 წლის 8 მაისს გამოაქვეყნა. ანგარიში გათვალისწინებული იყო საქართველოს ხელისუფლების მიერ „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის“ მეორე ფაზის განხორციელების პროცესში მიღწეული მნიშვნელოვანი წარმატება და დადასტურდა ოთხ ბლოკად დაჯგუფებული ნიშნულების დიდი ნაწილის შესრულება.

2015 წლის მაისის ანგარიშში ადამიანთა ტრეფიკინგის სფეროში განხორციელებული საქმიანობა ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვალა. შრომის უფლებების დაცვის ადმინისტრირების კუთხით ევროპელი ექსპერტების მიერ გაიცა რეკომენდაციები, რომლებიც ეხებოდა ხელისუფლების მიერ აუცილებელად გასატარებელ ღონისძიებებს, კერძოდ:

- ტრეფიკინგის მსხვერპლთა მომსახურების გადახედვას (ფსიქოლოგიური, სამედიცინო და იურიდიული დახმარების უზრუნველყოფა, რათა მაქსიმალურად ხელმისაწვდომი გამხდარიყო სერვისი ყველა იდენტიფიცირებული და შესაძლო მსხვერპლისთვის);
- შრომითი ექსპლუატაციისა და იძულებითი შრომის იდენტიფიცირებისა და დარღვევებზე რეაგირების უნარის მიზნით, შრომის ინსპე-

²⁶⁶ ევროკომისის მიერ ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოსთვის მომზადებული ანგარიში, 2014 წელი http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141029_second_progress_report_for_georgia_en.pdf

²⁶⁷ ევროკომისის მიერ ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოსთვის მომზადებული ანგარიში, 2015 წელი https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/visa/20150508vlap_en.pdf

- ქციის დეპარტამენტის სტატუსის, მანდატისა და მისი უფლებამო-სილების გადახედვას;**
- ყველა სახის ექსპლუატაციის მასალებზე უფრო ინტენსიური გამო-ძიების საწარმოებლად შესაბამისი ნაბიჯების გადადგმას;
 - კომერციული, სექსუალური და შრომითი ექსპლუატაციის მიზნით, ქალთა ტრეფიკინგის წინააღმდეგ მკაცრი მიდგომის შემუშავებას.

ევროპარლამენტი და ევროკავშირის საბჭო თითოეული ნიშნულის შესრულე-ბის შესახებ რეგულარულად იყვნენ ინფორმირებულები ევროკომისიის ანგა-რიშების მეშვეობით, რომლებიც შეფასდა ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან წარმოდგენილი ექსპერტების ადგილობრივი დასკვნების საფუძველზე. ქვეყ-ნის მიერ მიღწეული პროგრესი დადებითად შეფასდა ევროკომისიის ექსპერ-ტების მიერ, რაც აისახა საქართველოს მიერ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზა-ციის სამოქმედო გეგმის შესრულების საბოლოო ანგარიშში.

საქართველოს მიერ რეფორმების განხორციელების პროცესის და შედეგების სიღრმისეულმა ანალიზმა ცხადყო, რომ, ზოგადად, საკანონმდებლო ჩარჩო და პოლიტიკა, ისევე, როგორც ინსტიტუციური და ორგანიზაციული პრინ-ციპებისა და პროცედურების ერთიანობა, შეესაბამება საუკეთესო ევროპულ და საერთაშორის სტანდარტებს. ამიტომ, ევროკომისიამ მიიჩნია, რომ საქარ-თველოს მიერ ძირითადად შესრულდა „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის“ მეორე ფაზის ნიშნულები. თუმცა, ანგარიშში ცალსახად აღინიშნა, საქართველოს მთავრობის ძალისხმევა, მასში მოცემული რეკო-მენდაციების შესასრულებლად. რეკომენდაციულ ნაწილში ხაზგასმით აღი-ნიშნა მიზანმიმართული საინფორმაციო კამპანიების გამართვის აუცილე-ბლობა, რათამოსახლეობას განემარტოს უფლებები და მოვალეობები უვიზო მიმოსვლით სარგებლობისას და ის წესები, რომლებიც ევროკავშირის შრომის ბაზარზე წვდომას არეგულირებს. ევროკომისიის მიერ განხორციელებული-მონიტორინგის საფუძველზე 2015 წლის ბოლოსთვის მომზადდა პროცესის მიმდინარების შესახებ ანგარიში²⁶⁸.

პროგრესი დაფუძნებული იყო შესრულებაზე ორიენტირებულ მიდგომა-სა დასამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ნიშნულების საქართველოს მიერ ეფექტიან და თანმიმდევრულ იმპლემენტაციაზე. ევროკომისიისა და ევრო-კავშირის საბჭოს მიერ თითოეული ნიშნულის შესრულების პროგრესის სათა-ნადო შემოწმების შედეგებს ევროკომისია რეგულარულად აწვდიდა ევრო-პარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს.

²⁶⁸ ევროკომისიის მიერ ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოსთვის მომზადებული ანგარიში, განახლებული 2015 წლის <http://procurement.gov.ge/getattachment/CooperationInternationalPublic/saer-tashoriso-angularishebi/1-2015-684-EN-F1-1.PDF.aspx>

ამდენად, ევროკომისიამ საქართველოს მიერ ევროკავშირთან სავიზო რეუი-
მის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების²⁶⁹ შესახებ ქ. ბრიუ-
სელში, პირველი ანგარიში გამოაქვეყნდა 2013 წლის 15 ნოემბერს²⁷⁰, მეორე
ანგარიში - 2014 წლის 29 ოქტომბერს²⁷¹, მესამე -2015 წლის 8 მაისს²⁷², მეოთხე
(საბოლოო) - 2015 წლის 18 დეკემბერს²⁷³. **აღნიშნული ანგარიშებიდან მეორე ანგარიშში უკვე ნათლად გამოიკვეთა შრომის ინსპექციის შექმნის აუ-
ცილებლობა.**

სამოქმედო გეგმიდან შრომის საკითხებს დაეთმო ამავე გეგმის მეორე და
მეოთხე ბლოკი, კერძოდ, მიგრაციის მენეჯმენტისა და ადამიანის უფლებე-
ბის სეგმენტის ნაწილში. მეორე ბლოკის საკითხებს წარმოადგენდა საზღვრის
ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მართვა და თავშესაფრის პოლიტიკა.
უნდა აღინიშნოს, რომ მიგრაციის მართვის კომპონენტისთვის პირველ ფაზა-
ში განისაზღვრა მიგრაციის პოლიტიკის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური
ჩარჩოს კონსოლიდაცია ევროკავშირისა და საერთაშორისო სტანდარტე-
ბის შესაბამისად, მათ შორის, ლევალური/შრომითი მიგრაციის სფერო-
ში, ასევე, უცხოელების ინტეგრაციისა და საქართველოს მოქალაქეე-
ბის რეინტეგრაციის (ნებაყოფლობით, თუ იძულებით დაბრუნებულთა)
მხარდამჭერი ლონისძიებების გატარება და არალეგალური მიგრაციის
ნინაალმდეგ ბრძოლა (მათ შორის, არალეგალური მიგრანტების წარმო-
შობის და/ან ტრანზიტის ძირითად ქვეყნებთან რეადმისიის შესახებ შე-
თანხმებების გაფორმებისა და არალეგალური მიგრანტების ადგილზე აღ-
მოჩენის კუთხით მუშაობის გაგრძელება).

სამოქმედო გეგმის მიგრაციის პოლიტიკის ნიშნულების შესრულების მიზნით,
რეკომენდაცია შექმნილი მიგრაციის ეროვნული სტრატეგიის და, ასევე, შესაბა-
მისი სამოქმედო გეგმის მიღებას სამართლებრივი ჩარჩოს ეფექტიანი იმპლე-
მენტაციისთვის. კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ბლოკს წარმოადგენდა საგარეო

²⁶⁹ European Commission, Migration and Home Affairs, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia/index_en.htm

²⁷⁰ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL First Progress Report on the implementation by Georgia of the Action Plan on Visa Liberalisation http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_1st_progress_report_on_the_implementation_by_georgia_of_the_apvl_en.pdf

²⁷¹ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Second Progress Report on the implementation by Georgia of the Action Plan on Visa Liberalisation http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia/docs/2_progress_report_georgia_vlap_en.pdf

²⁷² REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Third progress report on Georgia's implementation of the action plan on visa liberalisation https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/visa/20150508vlap_en.pdf

²⁷³ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Fourth progress report on Georgia's implementation of the action plan on visa liberalisation <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-684-EN-F1-1.PDF>

ურთიერთობებისა და ადამიანის ძირითადი უფლებების ნაწილი, სადაც განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო შრომის საკითხებს.

ქვეყანაში სახელმწიფო დონეზე დასაქმების ხელშეწყობისა და შრომის ბაზრის განვითარების მიზნით, შემუშავდა „2015-2018 წლების შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტატეგია და სამოქმედო გეგმა“²⁷⁴, რომლის მიზანია შრომის ბაზრის ეფექტური ფუნქციონირების ხელშეწყობა და სამუშაოს მაძიებელთათვის დასაქმების მყარი საფუძვლის შექმნა.

ნიშნულების შესრულების მიზნით, ზემოაღნიშნული სახელმწიფო დოკუმენტის საფუძველზე მომზადდა შრომითი მიგრაციის საკანონმდებლო ბაზა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ, რომელიც ითვალისწინებს აქტიური ნაბიჯების გადადგმას შრომითი მიგრაციის მართვის საკითხებში. ამასთან, საქართველოს მიგრაციის სტრატეგიის დოკუმენტმა ლეგალური, დროებითი შრომითი მიგრაციის დადებითი ეფექტის უზრუნველყოფისათვის, მოამზადა ნიადაგი სამართლებრივი ჩარჩოს განვითარებისათვის. შესაბამისად, 2014 წლიდან საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროში ადგილობრივ ექსპერტებთან და სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებასთან ერთად დაიწყო მუშაობა „შრომითი მიგრაციის“ შესახებ კანონპროექტის მომზადებაზე. საბოლოო სახით მომზადებული კანონპროექტი 2015 წლის ნოემბერში გადაეცა საქართველოს მთავრობას შემდგომი პროცედურებისათვის. ამავე თვეში დაიწყო კანონპროექტის აქტიური განხილვა პარლამენტის საკომიტეტი სხდომებზე და საბოლოო სახით დამტკიცდა პარლამენტის მიერ²⁷⁵. კანონის მიხედვით, საქართველოს ფარგლებს გარეთ შრომითი მოწყობის უფლება მიენიჭა იმ იურიდიული პირს, ინდივიდუალურ მენარმეს ან უცხოური ორგანიზაციის საქართველოში რეგისტრირებულ წარმომადგენლობას, რომელიც ახორციელებს შრომით მოწყობასთან დაკავშირებულ საქმიანობას საქართველოს ფარგლებს გარეთ.

საკამათო და მსჯელობის საგანი გახდა კანონპროექტის მე-4 თავი, რომელიც ეხებოდა საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვის არმქონე უცხოელის ადგილობრივ დამსაქმებელთან შრომით მოწყობასა და ანაზღაურებად შრომით საქმიანობას. კანონპროექტში არსებული შესაბამისი მუხლის საფუძველზე, საქართველოში კანონიერად მყოფი მუდმივი ბინადრობის ნებართვის არმქონე უცხოელს შეეძლო კალენდარული წლის განმავლობაში არაუმეტეს 90 კალენდარული დღის ხანგრძლივობით ადგილობრივ დამსა-

²⁷⁴ „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2013-2014 წლების სამოქმედოგეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 2 აგვისტოს N199 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2659895>

²⁷⁵ საქართველოს კანონი „შრომითი მიგრაციის“ შესახებ, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2806732>

ქმებელთან შრომითი მოწყობა და ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობა-მოთხოვნის რეგისტრაციის გარეშე. მოთხოვნის რეგისტრაციის გარეშე, საქართველოში ადგილობრივ დამსაქმებელთან შრომითი მოწყობისა და ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობის უფლება ეძლეოდა ასევე, უცხოელ სტუდენტს მოქმედი სასწავლო პინადრობის ნებართვის საფუძველზე, ხოლო სამუშაო დროის ხანგრძლივობად განსაზღვრული იყო არაუმეტეს 24 საათი-კალენდარულ კვირაში. რეგისტრაციის გარეშე დასაქმება შეეხო სეზონური შრომითი იმიგრანტის ქვეყანაში შრომით მოწყობას კალენდარული წლის გან-მავლობაში არაუმეტეს 90 კალენდარული დღის ხანგრძლივობით. დანარჩენ შემთხვევაში კიაუცილებელ პირობას უცხოელის დასაქმებისთვის წარმოად-გენდა მოთხოვნის რეგისტრაცია. ევროკომისის ექსპრეტებთან შეხვედრე-ბისა და კონსულტაციების შედეგად პარლამენტში კანონპროექტი მნიშვ-ნელოვნადშეიცვალა და, შესაბამისად, საბოლოოდ დამტკიცდა შეცვლილი სახით.

ადსანწნავია, რომ ევროკომისის ანგარიშში საუბარია **შრომის ატაშეს**²⁷⁶ ფუნქციის შესახებ, როგორც პასუხიმგებელი პირი საქართველოს ფარგლებს გარეთ პატენციური პარტნიორი ქვეყნების შრომითი ბაზრების შესახებ ინ-ფორმაციის მოძიებაზე, რაც ხელს შეუწყობდა დროებით შრომით მიგრაციას (ცირკულარულ მიგრაციას).

სავიზო რეჟიმის სამოქმედო გეგმის მოთხოვნების სრულად დასაკმაყო-ფილებლად, ევროკომისის მიერ წარმოდგენილი რეკომენდაციის გასათ-ვალისწინების მიზნით, აუცილებელი გახდა შესაბამისი პირის ან უწყების შექმნა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა პოტენციური პარტნიორი ქვეყნების შრომის ბაზრების შესახებ ინფორმაციის მოძიებაზე და ამ მიზ-ნით, ევროკავშირის ქვეყნებთან დროებითი შრომითი (ცირკულარული) მიგრაციის საქართველოსთვის მორგებული მოდელის შემუშავებაზე; ასევე, რეკომენდაციებში განიხილეს საკითხი მიგრაციის სამსახურის შე-ქმნის აუცილებლობასთან დაკავშირებით.

ამდენად, საქართველოს მოქალაქეების შრომით ბაზარზე რეინტეგრაციის (ნებაყოფლობით, თუ იძულებით დაბრუნებულთა) მიზნით შემუშავდა ღო-ნისძიებები, ქმედითი ნაბიჯები გადაიდგა საქართველოს შრომის, ჯანმრთე-ლობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ, კერძოდ, შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტში შეიქმნა შრომითი მიგრაციის რე-გულირების სამმართველო, რომლის ამოცანა იყო სამუშაო ძალის იმპორტის ორგანიზაციული და ინფორმაციული სისტემის ჩამოყალიბება და შრომით მიგრაციაზე ნებართვების სისტემის შემოღება. თუმცა, ცოტა მოგვიანებით,

²⁷⁶ Transparency International Georgia.EU-Georgia action plan on visa liberalization monitoring of implementation, interim report, 2013, OSGF, SIDA.http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/EU-Georgia%20Action%20Plan%20on%20Visa%20Liberalisation.pdf

2015 წლის ოქტომბერში აღნიშნული სამმართველო შეუერთდა დასაქმების ხელშეწყობის სამმართველოს. 2015 წლის დეკემბერში, შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტში შეიქმნა შრომის ბაზრის ანალიზის სამმართველო, რომელიც პასუხისმგებელია შრომის ბაზრის ტენდენციებისა და ინფორმაციის დამუშავებაზე. ამის გარდა, დეპარტამენტის მიერ მომზადდა სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზღვებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სახელმწიფო პროგრამა, რომლის სამიზნე ჯგუფში შევიდნენ დაბრუნებული მიგრანტებიც.

ევროკომისის ანგარიშებში აისახა ქვეყნის მნიშვნელოვანი პროგრესი სამოქმედო გეგმის პირველი ფაზის მოთხოვნების განხორციელების კუთხით. კომისიამ საქართველოს მიერ მიღწეული პროგრესი 2015 წლის 10-11 ოქტომბერს თბილისში განხორციელებული ევროკავშირის ექსპერტთა მისისა და ქართული მხარის მიერ მიზოდებული დოკუმენტაციის საფუძველზე შეაფასა. ევროკომისის ანგარიშის თანახმად, საქართველოს მიერ ვალდებულებების შესრულება დადგებითად შეფასდა მიგრაციის მართვის, თავშესაფრის პოლიტიკის, საზოგადოებრივ წესრიგსა და უსაფრთხოების, საგარეო ურთიერთობებისა და ადამიანის უფლებების მიმართულებით.

ქვეყანაში პროგრესული წაბიჯებისა და წარმატებულად განხორციელებული რეფორმების შესახებ ასევე აღინიშნა 2015 წლის 8 მაისს ევროკომისის მიერ გამოქვეყნებულ ანგარიშში - საქართველოს მიერ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის (VLAP) იმპლემენტაციის შესახებ, სადაც აღნიშნულია, რომ საქართველომ უმნიშვნელოვანეს პროგრესს მიაღწია სამოქმედო გეგმის ოთხი ბლოკით განსაზღვრული მიმართულებებით, რაც ადასტურებს ქვეყნის უდიდეს ძალისხმევას და წარმოადგენს ქვეყნის მთავრობის ფართო და კოორდინირებული საქმიანობის შედეგს.

ანგარიშის თანახმად, საქართველოს მხრიდან გეგმით დადგენილ სფეროებში გატარდა საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმები, რომელიც შეესაბამება საუკეთესო ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებს. ევროკომისიამ ცალსახად აღნიშნა საქართველოს პროგრესი უპრეცედენტოდ მოკლევადაში. ევროკომისის ანგარიშში ხაზგასმით აღინიშნა საქართველოს ძალისხმევა და საქმიანობა დადგებითად შეფასდა „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ რიგის სამიტის ერთობლივ დეკლარაციაშიც. უნდა აღნიშნოს ასევე ის გარემოებაც, რომ მნიშვნელოვანი აქცენტები გაკეთდა ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებზე. მესამე ბლოკში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ტრეფიკინგის საკითხს. ევროკომისის ანგარიშში რეკომენდაცია გაიცა შრომის ინსპექტორატის მექანიზმების დანერგვის შესახებ, როგორც შრომის კოდექსის რეფორმის ერთ-ერთი ლოგიკური გაგრძელება.

აღნიშნული რეკომენდაციის საფუძველზე, შემუშავდა შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები, რამაც შრომის ინსპექტორატს მიანიჭა შესაბამისი მანდატი - ზედამხედველობის განხორციელების ძალაუფლება იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის (ტრეფიკინგის) პრევენციის და გამოვლენის მიზნით. ევროკომისიის ანგარიშის თანახმად, პოზიტიურად შეფასდა განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები და დაფიქსირდა პროგრესი მოთხოვნების შესრულებასთან დაკავშირებით როგორც საკანონმდებლო, ისე პოლიტიკური კუთხით.

ევროკომისიის ანგარიშში აღინიშნა, რომ საქართველოს მიერ მიღწეული პროგრესი, ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ოთხივე ბლოკის შესრულების მხრივ, არის ნათელი, რაც გამოხატავს ქვეყნის მტკიცე ნებას, შეასრულოს დასახული ამოცანები. ყოველივე ეს არის ძალზე ფართო და მასშტაბური შრომისა და ძალისხმევის შედეგი. საქართველოს მიერ განხორციელებული რეფორმების ღრმა ანალიზის საფუძველზე, ანგარიში ასევე ხაზი გაესვა ოთხივე ბლოკის მიმართულებით ქვეყანაში მოქმედი საკანონმდებლო და სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირებასთან დაკავშირებული სისტემების, აგრეთვე, სახელმწიფოს ინსტიტუციური და ორგანიზაციული ხასიათის პრინციპებისა და პროცედურების, საუკეთესო ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობას.

2015 წლის 18 დეკემბერს, ევროკომისიამ საქართველოს მიერ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის (VLAP) იმპლემენტაციის შესახებ რიგით მეოთხე, საბოლოო ანგარიში გამოაქვეყნა. ევროკომისიის შეფასებით, საქართველომ შეასრულა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მეორე ფაზის ოთხივე ბლოკით განსაზღვრული ყველა მოთხოვნა, რაც გულისხმობდა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის ტექნიკური პროცესის წარმატებით დასრულებას დადარჩენილი მოთხოვნების ეფექტური და მდგრადი იმპლემენტაციის უზრუნველსაყოფად ყველა რეფორმის წარმატების განხორციელებას.

ამდენად, VLAP-ის თანახმად, საქართველოში განხორციელდა მთელი რიგი საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური რეფორმები შემდეგ სფეროებში, როგორებიცაა: მიგრაციის მართვა, თავშესაფრის პოლიტიკა, კორუფციასთან ბრძოლა, ნარკოტიკები, ტრეფიკინგი, ფულის გათეთრება, სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლობა, მოქალაქეთა უფლებები.

ბოლო სამი წლის განმავლობაში საქართველომ მიაღწია მდგრად და ეფექტურ წინსვლას „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის“ ოთხი ბლოკით გათვალისწინებულ ყველა სფეროში. საქართველოს მთავრობის და ყველა სახელმწიფო უწყების მზაობამ და მუდმივმა ძალისმევამ განაპირობა „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის“ შესრულება.

ქვეყნის უმთავრესი სახელმწიფო პრიორიტეტი გახდა, სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით“ აღებული ვალდებულებების შესრულება, შესაბამისად, მნიშვნელოვანი ფინანსური და ადამიანური რესურსები გამოიყო რეფორმების მდგრადობის უზრუნველყოფისათვის. ამ პროცესში ევროკავშირმა დიდი წვლილი შეიტანა, კერძოდ, ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების პროექტით - „დასაქმებისა და პროფესიული განათლების რეფორმირების ტექნიკური დახმარების პროექტი²⁷⁷“. „უკეთესი უნარ-ჩვევები უკეთესი სამუშაოსათვის“ ეს არის 2,7 მილიონი ევროს ღირებულების ტექნიკური მხარდაჭერის პროექტის სლოგანი და იგი ევროკავშირის 27-მილიონიანი დახმარების პროგრამის ფარგლებში ხორციელდება. პროექტის ერთ-ერთი პრიორიტეტს კი შრომის ბაზრის მოთხოვნებზე ორიენტირებული საგანმანათლებლო პროგრამების შემუშავება და დანერგვა წარმოადგენს.

ევროკომისიის მიერ გაგრძელდება საქართველოს მიერ „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის“ ოთხივე ბლოკით გათვალისწინებული ნიშნულების მიღწევის უწყვეტი პროცესის აქტიური მონიტორინგი, არსებული ფორმატით გათვალისწინებული სტრუქტურებისა და დიალოგების, საჭიროების შემთხვევაში, დაუგევმავი შემოწმებების მექანიზმების გამოყენებით. ამდენად, გრძელდება თითოეული კომიტეტისა თუ დიალოგის ფარგლებში ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ინტენსიური თანამშრომლობა.

²⁷⁷ EUVEGE - დასაქმებისა და პროფესიული განათლების რეფორმების ტექნიკური მხარდაჭერის-პროექტი, http://www.eu-ve.ge/EUVEGE_PROJECT_GEO.html ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების ხელშეკრულების მე-14 თავი, დასაქმების, სოციალური პოლიტიკისა და თანაბარი შესაძლებლობების“ შესახებ, 349-ე მუხლა განსაზღვრავს დასაქმებასთან დაკავშირებულ შემდეგ საკითხებს: დასაქმების პოლიტიკა, რომელიც მიმართული მეტა და კარგი სამუშაო ადგილის შექმნისკენ, რათა შემცირდეს არაფორმალური ეკონომიკა და დასაქმება; შრომის ბაზრის აქტიური ზომების წახალისება და დასაქმების ეფექტური სერვისების განვითარება რათა მოხდეს შრომის ბაზრის მოდერნიზება და მისი მორგება მონაწილე მხარეებს საჭიროებზე; უფრო ინკლუზიური შრომის ბაზრისა და სოფალური დაცვის სისტემის განვითარება, რომელიც მოწყვლადი ჯგუფების (შშმ პირებისა და უმცირესობების ჯგუფების) ინტეგრირებაზე იქნება მიმართული; სოციალური პარტნიორების ჩართულობისა და სოციალური დიალოგის გაძლიერება, მათი შესაძლებლობების გაძლიერებით.

3. შრომითი მიგრაციის საკანონმდებლო რეგულირება

3.1 შრომითი მიგრაციის საკანონმდებლო რეგულირება

2010 წელს, ჯერ კიდევ სავიზო რეჟიმის სამოქმედო გეგმით აღებული ვალდებულებების შესრულებამდე საქართველოში დაიწყო მიგრაციის მართვის იხსტიტუციონალიზაციაზე მსჯელობა, რასაც მოყვა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის შექმნა²⁷⁸. კომისია საქართველოს მთავრობის სათათბირო ორგანოა, აერთიანებს 13 სახელმწიფო უწყებას და გადაწყვეტილებას იღებს მიგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. აღნიშნულ სათათბირო ორგანოში (იხ. დანართი 1), მნიშვნელოვანი პოზიცია უჭირავს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, რომლის კომპეტენციაა შრომით მიგრაციასთან დაკავშირებული ურთიერთობების, მათ შორის, საქართველოს ფარგლებს გარეთ შრომითი მოწყობისა და ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობის განხორციელების მონიტორინგი, შრომითი მოწყობისა და ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობის განხორციელების მიზნით საქართველოდან დამოუკიდებლად გამსვლელ პირთა ინტერესების დაცვა, შრომით იმიგრანტსა და ადგილობრივ დამსაქმებელთან შრომით მოწყობასა და ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლება-მოვალეობების მონიტორინგი და იმიგრანტთა ინტეგრაციის ხელშეწყობა²⁷⁹.

სავიზო რეჟიმის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ევროკავშირთან დაახლოების კვალდაკვალ, დაიწყო მიგრაციის სფეროს მარეგულირებელ საქართველოს კანონმდებლობაზე მუშაობა. წლების მანძილზე საქართველო იმ ქვეყანათა რიგებში რჩებოდა, სადაც შრომითი მიგრაციის საკითხი რეგულირების მიღმა იყო დარჩენილი. საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნის პროცესს ხელი შეუწყო ევროკავშირთან დაწყებულმა სავიზო დიალოგმა და ამ დიალოგის ფარგლებში საქართველოსთვის გადმოცემულმა „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმამ.“ როგორც ზემოთ აღინიშნა, სამოქმედო გეგმის პირველი ფაზა დაიწყო მიგრაციის სფეროში აუცილებელი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების მოთხოვნით ევროკავშირის სტანდარტების გათვალისწინებით. ხსენებული გეგმის განხორციელების პერიოდში მიღებულ იქნა რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო აქტი:

²⁷⁸ მიგრაციის სამთავრობო კომისია http://www.migrationcommission.ge/index.php?article_id=1&clang=0

²⁷⁹ საქართველოს 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგია, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, 30.11.2015 წ. http://migrationcommission.ge/files/saqartvelos_2016-2020_wm_migraciis_strategia.pdf

შრომითი მიგრაციის რეგულირების მიზნით, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „**შრომითი მიგრაციის შესახებ**“ (2015 წ.) აღნიშნული კანონი ადგენს შრომითი მიგრაციის მარეგულირებელ ეროვნულ მექანიზმს და განსაზღვრავს ამ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების პრინციპებს. კანონის მთავარი მიზანია, ხელი შეუწყოს ლეგალური შრომითი მიგრაციის განვითარებას და ამ გზით შეამციროს არალეგალური შრომითი მიგრაციისა და ტრეფიკინგის შემთხვევები.

საქართველოს მთავრობის №417 დადგენილებით²⁸⁰ ამავე წლის 7 აგვისტოს დამტკიცდა „**შრომითი იმიგრანტის (საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვის არმქონე უცხოელის)** ადგილობრივ დამსაქმებელთან შრომითი მოწყობისა და ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობის განხორციელების წესი“, რომელიც არეგულირებს უცხოელთა დასაქმებას ქვეყანაში.

ქვეყნის მიგრაციის სტრატეგიის ფარგლებში დაგეგმილია გაანალიზდეს „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ კანონის გავლენა ეკონომიკაზე და შრომის ბაზარზე, შესაბამისად, საჭიროების შემთხვევაში მისი შემდგომი დახვენის მიზნით მომზადდეს ნინადადებები და განხორციელდეს ცვლილებები. ამასთან, სახელმწიფო „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ კანონის შედეგიანად განხორციელებისთვის შესაბამისი ინსტიტუციური და ადმინისტრაციული რესურსის გაძლიერების გზით, აძლიერებს საერთაშორისო თანამშრომლობას, რათა შესაძლებელი გახდეს საქართველოს ფარგლებს გარეთ შრომით მოწყობასთან დაკავშირებული იურიდიული პირის, ინდივიდუალური მენარმის, ან უცხო ქვეყნის სამენარმეო ან არასამენარმეო იურიდიული პირის ფილიალის, სამენარმეო და არასამენარმეო იურიდიული პირების საქმიანობის მონიტორინგი, „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.

მიგრაციული პროცესების ეფექტურიმართვის მიზნით, 2016 წლის 30 ივნისს, საქართველოს შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტსა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიგრაციის დეპარტამენტს შორის გაფორმდა ურთიერთანანაშრომლობის მემორანდუმი.²⁸¹ რომელიც ხელს შეუწყობს უკანონო მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით უწყებათაშორისი თანამშრომლობის განვითარებას და საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და კონვენციებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრუ-

²⁸⁰ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N417, 2015 წლის 7 აგვისტოქ. თბილისი. შრომითი იმიგრანტის (საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვის არმქონე უცხოელის) ადგილობრივ დამსაქმებელთან შრომითი მოწყობისა და ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2941958>

²⁸¹ იბ. დანართი №10: 2016 წლის 30 ივნისი, შეს -სა მიგრაციის დეპარტამენტსა დაშჯსდს-სშრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტს შორის გაფორმებული მემორანდუმი

ლებას. მემორანდუმი დაარეგულირებს უცხოელთა საქართველოში დასაქმების შესახებ უწყებებს შორის ინფორმაციის გაცვლის, ურთიერთთანამშრომლობის განხორციელების მექანიზმებსა და პროცედურებს.

დღეს უცხოელებისათვის სამუშაო ბაზარზე წვდომის რეგულირების თვალსაზრისით, საქართველოში მყოფ იმიგრანტებს საქართველოს მოქალაქეებთან გათანაბრებული პირობები აქვთ. ახალი საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე, ერთადერთი მოთხოვნა ადგილობრივი დამსაქმებლების მიერ შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის შრომითი იმიგრანტის საქართველოში დასაქმების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება წარმოადგენს. აღნიშნულს „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონიდა, „შრომითი იმიგრანტის (საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვის არმქონე უცხოელის) ადგილობრივ დამსაქმებელთან შრომითი მოწყობისა და ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობის განხორციელების წესის შესახებ“ მთავრობის დადგენილება არეგულირებს. VLAP-ის ფარგლებში შემუშავდა შესაბამისი სახელმწიფო პროგრამები, ხაზი გაესვა ისეთ მნიშვნელოვან საკითხს, რომ საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვის მქონე უცხოელებისთვის (თუ კი ფლობს ადგილობრივ სახელმწიფო ენას) ხელმისაწვდომი იყოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს დასაქმების ხელშემწყობი პროგრამები და პროფესიული გადამზადების მოკლევადიანი (3-დან 4 თვემდე) კურსები.

3.2 დროებითი შრომითი (ცირკულარული) მიგრაცია

საქართველოში მოქალაქეების ემიგრაციის მთავარ ფაქტორს დასაქმება წარმოადგენს²⁸². შრომითი მიგრაცია დარეგულირებულია შესაბამისი კანონმდებლობითა და ნორმატიული აქტებით, რომლის თანახმად, საქართველოში კანონიერად მყოფ უცხოელებს, ქვეყნის მოქალაქეების მსგავსად, შრომის ბაზარზე თანაბარი უფლებები აქვთ. შრომის ბაზარი არ არის შეზღუდული უცხოელი სამუშაო ძალისათვის. საჯარო სერვისების განვითარების სააგენტოს მონაცემების მიხედვით, საქართველოში შრომის ნებართვის საფუძველზე დომინანტური პოზიცია უჭირავთ ჩინეთის, თურქეთისა და ირანის მოქალაქეებს.

მიგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის მიზანია ლეგალური მიგრაციის ხელშეწყობა, რაც გულისხმობს საქართველოს შრომის ბაზარზე არსებული მოთხოვნა-მიწოდების კვლევას, დემოგრაფიული სურათის ანალიზისა და

²⁸² European Training Foundation Migration and Skills in Georgia, 2012, [http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/226927FBAE4DA4E2C1257B4D0043A93E/\\$file/Migration&skills_Georgia.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/226927FBAE4DA4E2C1257B4D0043A93E/$file/Migration&skills_Georgia.pdf), Labadze Lasha and Tukhashvili Mirian, Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries Country report: Georgia, 2013 <http://www.iza.org/files/ENPIgeorgia.pdf>

პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობის მხარდაჭერას და იმიგრანტთა ინტეგრაციის და დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაციის ხელშეწყობას, რაც, თავის მხრივ, იმიგრანტთა ინტეგრაციის შესაძლებლობების განვითარებას გულისხმობს.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, პარტნიორობა მობილურობისთვის თანამშრომლობის ფორმატში ევროკავშირი პარტნიორ ქვეყნებთან, მათ შორის საქართველოსთან, არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლის, ლეგალური მიგრაციის წახალისების და დროებითი შრომითი მიგრაციის - „ცირკულარული მიგრაციის“ შესაძლებელობების განვითარების კუთხით მუშაობს.

შრომის ბაზრის გაჯანსაღების ერთ-ერთ ინსტრუმენტს წარმოდგენს დროებითი შრომითი (ცირკულარული) მიგრაციის სქემების განვითარება, რაც ეკონომიკაზე დადებით გავლენას ახდენს. მსგავსი სქემები ხელს უწყობს მიგრაციული ნაკადების კანონიერ ჩარჩოში მოქცევას, ერგება სხვა ქვეყნების ბაზრების მოთხოვნებს და მიგრანტებს უადგილებს სამშობლოში დაბრუნებას. ცირკულარული მიგრაციის შედეგად, უმჯობესდება საქართველოს მოქალაქეების, როგორც ეკონომიკური შესაძლებლობები, ასევე, პროფესიული უნარები და მიგრაციული გამოცდილება. ამჟამად, შრომითი მიგრაციის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების მიზნით, საქართველო მოლაპარაკებებს აწარმოებს ევროკავშირის სამი ქვეყნის (ავსტრია, საბერძნეთი, გერმანია) სახელმწიფო უწყებებთან. გარდა ამისა, ცირკულარული მიგრაციის საცდელი პროექტები ხორციელდება გერმანიასთან, ესტონეთთან და პოლონეთთან, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების და მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის დახმარებით.

დროებითი შრომითი (ცირკულარული) სქემებისა და საერთაშორისო დასაქმების ხელშეკრულებების შემუშავებისას აუცილებელია, მოხდეს საქართველოს შრომით ბაზარზე არსებული მოთხოვნა-მინოდების მდგომარეობის გათვალისწინება. უცხოური შრომის ბაზრების მოთხოვნების რეგულარული შესწავლა (რომლის განხორციელება შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო დაიწყო 2015 წლიდან შრომის ბაზრის კვლევების ინსტიტუციონალიზაციაზე მუშაობით) მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ცირკულარული სქემების შემუშავებისთვის, არამედ საქართველოს პროფესიული განათლების სისტემისთვის, რომელიც დროთა განმავლობაში არა მხოლოდ ქართულ, არამედ მსოფლიო ბაზრის მოთხოვნებს უნდა მოერგოს.

მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის (IOM) მისიამ საქართველოში დაიწყო საპილოტე პროექტი – „სამუშაო ძალის დროებითი მიგრაცია საქართველოდან პოლონეთსა და ესტონეთში“, რომლის მიზანია პოლონეთსა და ესტონეთში სამუშაო ძალის მობილურობის ხელშეწყობა ამ ქვეყნების შრომის ბაზრის მოთხოვნების შესაბამისი კადრების შერჩევით და მინოდებით, მათი შრომითი და ადამიანის უფლებების დაცვის უზრუნველყოფით. აღნიშნული

პროექტის ინიციატივა ითვალისწინებს საქართველოში დროებითი შრომითი მიგრაციის მართვის პროცესში სახელმწიფოს ინფორმირებულობასა და დაგეგმილ ჩართულობას.

პროექტის ფარგლებში დაგეგმილი ყველა საქმიანობის მიზანია აღნიშნულ სფეროში ჩართული მთავარი სამთავრობო პარტნიორი ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაძლიერება დროებითი მიგრაციის დამოუკიდებლად მართვის მიმართულებით. წლების მანძილზე მიგრანტი მუშახელი წარმოადგენდა საქართველოდან საზღვარგარეთ მცხოვრები საზოგადოების საქმაოდ დიდ ნაწილს. უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო პერიოდის კვლევების მუდმივი ინტერესის საგანი გახდა საქართველოში მცხოვრები ქართველების მონაწილეობა დროებითი შრომითი მიგრაციის პროცესებში. იმის გამო, რომ არ არსებობს განვითარებული მარეგულირებელი ჩარჩო და მხარდაჭერი მექანიზმები, ქართველი მიგრანტები საზღვარგარეთ სამუშაოს მოძიების მიზნით, იყენებენ პირად კონტაქტებსა და კავშირებს ან კერძო დასაქმების სააგენტოებსა და ნაცნობებს. დასაქმება, ძირითადად, არაფორმალური ხასიათისაა, რაც ზრდის მათ დაუცველობას და, შესაბამისად უფრო ადვილად ირლვევა მათი შრომითი და ადამიანის უფლებები.

მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია აღნიშნულ პროექტს I-ის განვითარების ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით და შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან და სოციალური მომსახურების სააგენტოსთან, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსთან და იუსტიციის სამინისტროს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიასთან თანამშრომლობით ახორციელებს. იხ. დანართი №1.

დროებითი შრომითი მიგრაციის პროცესის ეფექტურად განხორციელებისათვის აუცილებელი წინაპირობაა პოტენციური ემიგრანტების პროექტიული ინფორმირება და ემიგრაციისთვის მომზადება. აღნიშნული გულისხმობს, როგორც შესაბამისი კანონების და ნორმების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას, ისე კონსულტაციის გაწევას საზღვარგარეთ დასაქმების, განათლების, დაბრუნების შემდეგ დასაქმების და რეინტეგრაციის შესაძლებლობების შესახებ. ამ საკითხებზე სრული ინფორმირება ე.ნ. გამგზავრების წინა-საორიენტაციო ტრენინგების ფარგლებში უნდა განხორციელდეს.

მნიშვნელოვანია, რომ ცირკულარული მიგრაციის სქემების განხორციელების პარალელურად, პერიოდულად შეფასდეს მათი გავლენა, როგორც მიგრანტებზე, ისე მათ დამსაქმებლებზე გამგზავნ და მიმღებ ქვეყნებში და მათი ოჯახის წევრებზე. ასეთი შეფასება ასევე აუციელებელია საცდელი სქემების განხორციელების შემდეგაც.

დროებითი შრომითი (ცირკულარული) მიგრაციის ხელშეწყობის მიზნით და-

გეგმილ ლონისძიებებია:

- ✓ სამუშაო ძალის ცირკულარული მიგრაციისა და დროებითი დასაქმების სფეროში სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის სტიმულირება;
- ✓ პოტენციური პარტნიორი სახელმწიფოების შრომის ბაზარზე არსებული სიტუაციისა და მოთხოვნების შესწავლა და ანალიზი, რაც საფუძველს მოამზადებს ევროკავშირის და სხვა ქვეყნებთან სამუშაო ძალის ლეგა-ლურად გაცვლისა და დროებითი შრომითი მიგრაციის სფეროში ორმხრი-ვი თანამშრომლობისთვის;
- ✓ ცირკულარული მიგრაციის საცდელი სქემების ციკლის დასრულების შემდეგ, მიგრაციის ზეგავლენის შეფასება სქემაში მონაწილე ყველა მხა-რეზე;
- ✓ საქართველოს მოქალაქეების ძირითადი მიმღები ქვეყნების და პარტ-ნიორი სახელმწიფოების შრომის ბაზრების კვლევის შედეგების ქართუ-ლი პროფესიული სასწავლებლებისთვის პერიოდულად გაცნობა;
- ✓ ცირკულარული მიგრაციის სფეროში პილოტური პროექტების ინიცირე-ბა და ხელშეწყობა პარტნიორ სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო და ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით;
- ✓ ცირკულარული მიგრაციის სქემების შემუშავებისას და შესაბამისი მო-ლაპარაკებების წარმოებისას საქართველოს შრომის ბაზრის კვლევის და მოთხოვნადი პროფესიების გათვალისწინება, რათა ხელი არ შეეწყოს იმ პროფესიის ადამიანების გადინებას, რომელიც უკვე დეფიციტურია სა-ქართველოს შრომის ბაზარზე;
- ✓ ცირკულარული მიგრაციის სქემების მონაწილეების პროაქტიული ინ-ფორმირება და კონსულტაცია ლეგალური მიგრაციის ნორმების, დასა-ქმების, მათ შორის დაბრუნებისას და განათლების შესაძლებლობების შესახებ;
- ✓ ცირკულარული მიგრაციის სქემების განმახორციელებელ სახელმწიფო უწყებების და საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმო-მადგენლობებისა და საკონსულო დაწესებულებების თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლება შრომითი მიგრაციის საკითხებზე და მათი უშუალო ჩართვა ცირკულარული მიგრაციის სქემების განხორციელების პროცესში.

საქართველოს მთავრობამ გლობალიზაციის, გააქტიურებული მობილობისა და რეგიონში მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური პრო-ცესების გათვალისწინებით, გადაწყვიტა, შექმნა მიგრაციულ პროცესებთან დაკავშირებული რისკების ანალიზის ერთიანი სისტემა²⁸³, რომელიც შეძლებს მოსალოდნელი საფრთხეების და გამოწვევების იდენტიფიცირებას შესაბა-მისი პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების მიზნით. იგი გააერთია-ნებს და გაანალიზებს მიგრაციის რისკებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას.

²⁸³ იხ. დანართი: რისკების ანალიზის ერთიანი სისტემის შექმნა

ამისათვის თითოეულ უწყებაში დაგეგმილია მიგრაციის რისკების ანალიზის სისტემის შემადგენელი ქვედანაყოფების შექმნა/განვითარება, რომლებიც უზრუნველყოფენ შიდაუწყებრივი მონაცემების შეგროვებასა და რისკების სიღრმისეულ ანალიზს.

ასევე, მნიშვნელოვანია ქვეყნის მიგრაციის პროფილის რეგულარული განახლება.²⁸⁴ ამ მხრივ, საგულისხმოა, რომ 2016 წლის თებერვალში მიგრაციის ერთიანი ანალიტიკური სისტემის ამოქმედებასთან ერთად, ჩართულ უწყებებში ავტომატურად იფუნქციონირებს დამატებითი ანალიტიკური რეკლები, რომლებიც პროფილის მიხედვით სრულად შეითავსებს მიგრაციის რისკების ანალიზის ქვერგოლის ფუნქციებს. იხ. დანართი №2. ერთიანი სისტემის ფარგლებში თითოეული უწყების მიერ მომზადებული შიდაუწყებრივი რისკების ანალიზის პროდუქტის საფუძველზე, ეროვნულ დონეზე შემუშავდება მიგრაციის რისკების ანალიზის დოკუმენტი. აღნიშნული ანალიტიკური პროდუქტების საფუძველზე შემუშავდება და გადაიხედებაარა მხოლოდ მიგრაციის პოლიტიკა, არამედ განვითარდება და დაიხვეწება უწყებათა ყოველდღიური საქმიანობა.

ამდენად, ქვეყანაში შრომითი მიგრაციის რეგულირების კუთხით, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს კომპეტენციაა:

- შრომითი ემიგრაცია და საზღვარგარეთ საქართველოს მოქალაქეების დეგალური დასაქმების ხელშეწყობა;
- შრომითი იმიგრაციის მართვა;
- შრომის ბაზრის კვლევა და ანალიზი;
- შრომის პირობების და შრომის უსაფრთხოების მონიტორინგი;
- მუდმივი ცხოვრების უფლების მქონე უცხოელთა და თავშესაფრის მქონე პირთა სოციალური ინტეგრაცია.

დღეს საქართველოს შრომის ბაზარი ფორმირების ეტაპზეა. სამინისტროს მიერ ამჟამად ინერგება რეგულარული ბაზრის კვლევის პრაქტიკა. 2016 წლიდან ხელმისაწვდომი გახდება ბაზარზე არსებული მოთხოვნა-მიწოდების მონაცემები, რაც შრომითი ემიგრაციის და იმიგრაციის მონაცემებთან ერთად, საშუალებას მისცემს სამინისტროს ანალიტიკურ სამსახურს, რეგულარულად შეაფასოს შრომითი მიგრაციის მიმართულებით არსებული ტენდენციები და რისკები.

²⁸⁴ მიგრაციის პროფილი (ახლდება ყოველწლიურად), საინფორმაციო-ანალიტიკური ხასიათის დოკუმენტია, რომელიც თავს უყრის და აანალიზებს საქართველოში მიგრაციის სფეროში არსებულ ძირითად სტატისტიკურ მონაცემებს და გამიზნულია საზოგადოების ფართო წრეების ინფორმირებისა და მიგრაციის პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობისთვის.

ევროკომისიის მისიის რეკომენდაციის მიხედვით, ევროდირექტივის (Directive 2009/52/EC) შესაბამისად, გათვალისწინებული უნდა იყოს არალეგალურად დასაქმებულთა დაცვა და არალეგალურად დასაქმების საკითხების საკანონმდებლო გზით დარეგულირება. რეკომენდაცია, ასევე, შეეხო შრომის ინსპექციის აღსრულების მექანიზმების გაძლიერებას, კერძოდ, დამსაქმებელთა მიმართ სანქციების დაწესებას არალეგალურად დასაქმების შემთხვევაში.

2015 წლის 23-27 თებერვალს, ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების შესაფასებლად თბილისში შედგა შემფასებელი მისიის შეხვედრები. კერძოდ, შეფასდა ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობისა და პოლიტიკის განხორციელების ეფექტიანობა. ანტიდისკრიმინაციის პრინციპი როგორც ევროკავშირის მთავარი პრინციპი განსაკუთრებული მნიშვნელობით სარგებლობს ევროკომისიის წინაშე. ამასთან, ადამიანის უფლებების დაცვის ეროვნული სტრატეგიის განხორციელებისა დასამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ღონისძიებების აქტივობების შესრულება (ადამიანური და ფინასური რესურსების ჩათვლით), ცნობიერების ამაღლება ანტიდისკრიმინაციის კუთხით, ანტიდისკრიმინაციული პრინციპების დანერგვა და ეფექტური გამოყენება წარმოადგენს შრომითი ურთიერთობების შეუფერხებელი ფუნქციონირების წინაპირობას, რაც, თავის მხრივ, ქმნის ერთგვარ სივრცეს **პროდუქტიული დასაქმებისა და ღირსეული შრომის პირობების უზრუნველყოფისათვის**. ამ მხრივ, შრომისა და დასაქმების თანაბარი შესაძლებლობების შესახებ კანონის მიერ რეგულირებული ყველაზე მნიშვნელოვანი დირექტივია:

- რასობრივი თუ ეთნიკურ წარმომავლობის მიუხედავად თანაბარი მოპყრობის პრინციპების დანერგვის შესახებ ევროსაბჭოს 2000/43/EC დირექტივა;
- დასაქმებასა და შრომით საქმიანობაში თანაბარი მოპყრობის ზოგადი ჩარჩოს ჩამოყალიბების შესახებ ევროსაბჭოს 2000/78/EC დირექტივა;
- დასაქმებისა და პროფესიული საქმიანობის საკითხებთან მიმართებაში მამაკაცისა და ქალის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი მოპყრობის შესახებ ევროსაბჭოს 2006/54/EC დირექტივა.

ქვეყანაში საინვესტიციო გარემოს შექმნის ერთ-ერთი წინაპირობაა განვითარებული შრომის ბაზარი და შესაბამისი ადამიანური რესურსის მოზიდვის შესაძლებლობების არსებობა, რაც ქვეყნის ერთ-ერთ მნიშვნელოვანი საკითხია. ახალი საქანონმდებლო აქტები, ლეგალური ემიგრაციის შესაძლებლობების გაფართოებასთან ერთად, საქართველოს მოქალაქეებისთვის შედარებით მაღალანაზღაურებად სამუშაო ადგილებს კიდევ უფრო ხელმისაწვდომს გახდის განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობამ

ბოლო წლებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიანიჭა არა პასურ პოლიტიკას (უმუშევრობის შემწეობა), არამედ შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობას. შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის მთავარი მიზანს მოსახლეობის პროდუქტიული დასაქმების შესაძლებლობების გაზრდა წარმოადგენს, განსაკუთრებით, როდესაც საქმე ეხება ისეთ მოწყვლად ჯგუფებს, როგორებიც არიან ახალგაზრდები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და ა.შ., რასაც მოჰყვა ქმედითი ნაბიჯები სამინისტროს მხრიდან, შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტი, ასევე სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სოციალური მომსახურების სააგენტოს (შემდგომში - სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო) ბაზაზე ჩამოყალიბდა დასაქმების პროგრამების დეპარტამენტი. 2013 წელს წარმატებით დასრულდა მოლაპარაკებები ევროკავშირის წარმომადგენლობასთან დასაქმებისა და პროფესიული განათლების სფეროში სექტორული მხარდაჭერის პროგრამის ამოქმედების შესახებ (EU-VEG²⁸⁵).

4. შრომის ინსახეტილების მექანიზმის ინსტიტუციური მოდელი

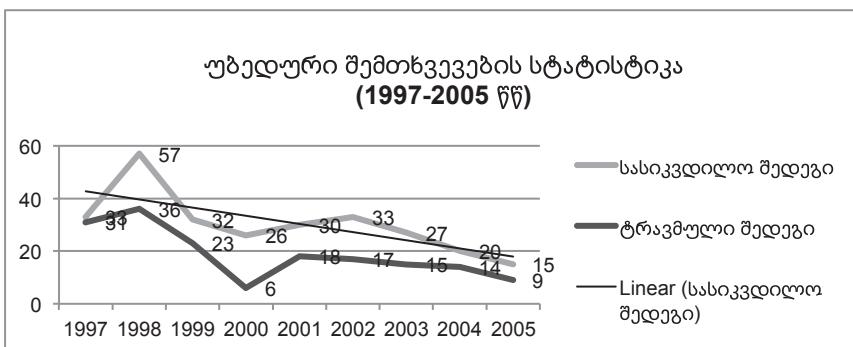
2013 წელს შრომის კოდექსში განხორციელებულ ცვლილებებთან ერთად აქტიურად დაიწყო განხილვა შრომის კანონმდებლობის აღსრულების მექანიზმების შემოღების შესახებ. განსაკუთრებით გააქტიურდა დისკუსიები საქართველოში დასაქმებულთა შრომის პირობების გაუმჯობესების საკითხებზე. ბოლო პერიოდში კომპანიებში არსებულ მძიმე სამუშაო პირობებთან დაკავშირებული დასაქმებულთა მხრიდან გამოხატული არაერთი პროტესტი გაფიცვების მიზეზი გახდა. გაფიცვა, ცხადია, თავის მხრივ, უარყოფითად აისახება როგორც დასაქმებულის, ასევე, დამსაქმებლის ფინანსურ მდგომარეობაზე. შრომითი დავების ძირითადი პუნქტები წლების განმავლობაში, - შრომის უფლებებთან ერთად, მოიცავდა შრომის პირობების გაუმჯობესების მოთხოვნის საკითხებს. აღნიშნული საკითხების გამწვავება განაპირობა, ერთი მხრივ, ისეთი ინსტიტუტის არარსებობამ, რომელიც უფლებამოსილია ზედამხედველობა გაუწიოს შრომის უსაფრთხოების დაცვას და, მეორე მხრივ, არასრულყოფილმა საკანონმდებლო ბაზამ, რომელიც დღემდე ვერ უზრუნველყოფს საწარმოებსა და ორგანიზაციებში საწარმოო ტრავმატიზმის შემთხვევების შემცირებას და დასაქმებულთა შრომის უფლებების, შრომის უსაფრთხოების, საწარმოო სანიტარული და ჰიგიენური პირობების გაუმჯობესებას.

²⁸⁵ შეთანხმება „საქართველოს მთავრობასა და ევროკავშირს შორის „დასაქმების და პროფესიული განათლებისა და გადამზადების“ საფინანსო შეთანხმების ხელმოწერის თაობაზე“. <http://www.eu-ve.ge/>

დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო წლების განმავლობაში ქვეყანაში არ ჩატარებულა რაიმე სახის მასშტაბური კვლევა აღნიშნულ საკითხებთან და-კავშირებით სახელმწიფოსა და არასამთავრობო სექტორების მხრიდან. მხო-ლოდ ფრაგმენტული სახის სხვადასხვა კვლევის შედეგებმა შექმნა ზოგადი სურათი კომპანიებში არსებული შრომის უსაფრთხოებისა და შრომის პირო-ბების შესახებ.

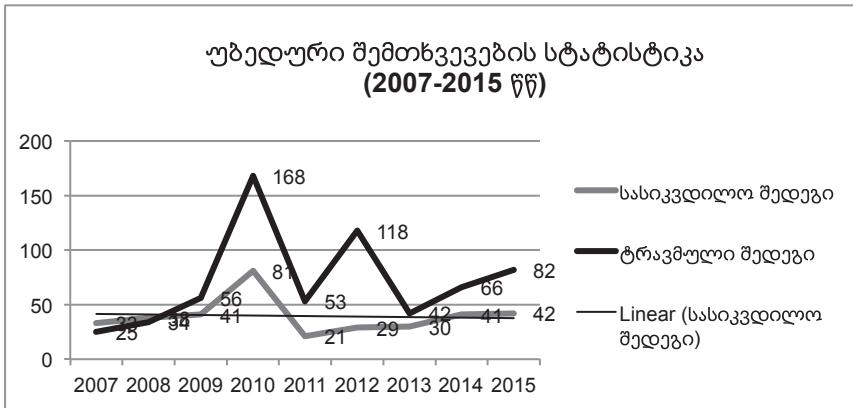
უნდა აღინიშნოს, რომ საარქივო მონაცემების საფუძველზე, 1997-2005 წწ შრომის ინსპექციის შედეგად აღრიცხული სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევების შესახებ სტატისტიკა (იხ. დიაგრამა N1) აშკარად მიუთითებს წლების მანძილზე არსებულ კლების ტენდენციაზე. სამწუხაროდ, 2006 წელს შრომის ინსპექციის გაუქმების შედეგად შეწყდა უბედური შემთხვევების შე-სახებ სტატისტიკის წარმოება. ამდენად, ბოლო წლების მანძილზე სანარმოო ტრამვებისა და უბედური შემთხვევების შესახებ არასრულყოფილმა სტატის-ტიკამ (დიაგრამა 2, დიაგრამა 3) ცხადყო სანარმოებში შრომის უსაფრთხოე-ბის კუთხით არსებული საგანგაშო მდგომარეობადა შესაბამისად, გამოკვეთა ამ სფეროში არსებული პრობლემების გადაჭრის გზები.

დიაგრამა N1



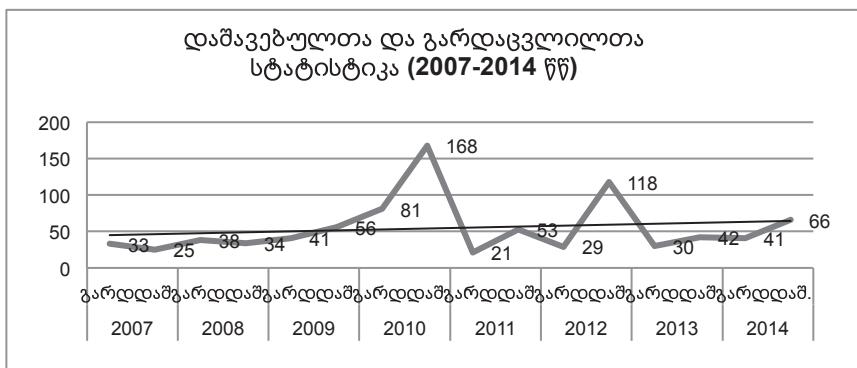
წყარო: საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის ინს-პექციის საარქივო მონაცემების მიხედვით.

ზემომოყვანილი წყაროს საფუძველზე ჩანს, რომ 1997-2005 წლამდე უბედუ-რი შემთხვევების სტატისტიკურ მაჩვენებელში ასეთი შემთხვევები სასიკვ-დილო შედეგით სჭარბობს დაშავებულთა შემთხვევებს. კერძოდ, სასიკვდი-ლო შემთხვევის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი – 57 დაფიქსირდა 1998 წელს, ხოლო ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი – 15 შემთხვევა – 2005 წელს, როცა და-შავებულთა რაოდენობა 2000 წელს იყო 6 შემთხვევა.



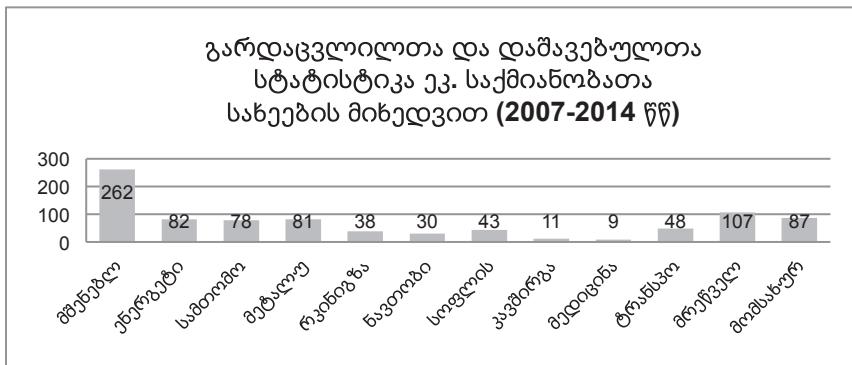
წყარო: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო

ზემოთ მოცემული მონაცემები დამუშავებულია შსს ტერიტორიული დანაყოფების მიერ მონოდებული ინფორმაციის საფუძველზე. №2 დიაგრამაზე ნაჩვენებია უბედური შემთხვევების სტატისტიკა 2007-2015 წლებში. 2006 წელს, მას შემდგომ, რაც გაუქმდა ინსპექციის სახელმწიფო სამსახური, აღარ წარმოებდა უბედური შემთხვევების სტატისტიკის აღრიცხვა. დიაგრამა აჩვენებს, რომ დაშავებულთა რიცხვმა 2010 წელს - 168 შეადგინა. რაც შეეხება სიკვდილიანობის მაჩვენებელს, ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა ამავე წელს - 81.



წყარო: პროფესიული კავშირების გაერთიანება

პროფესიული კავშირების გაერთიანების მონაცემების მიხედვით, 2007-2014 წწ.-ში სანარმოებში დაშავებული და გარდაცვლილია 876 ადამიანი. აღსანიშნავია, რომ დაშავებულთა და გარდაცვლილთა ყველაზე დიდი რაოდენობა დაფიქსირდა მშენებლობის, მრეწველობისა და მომსახურების სფეროში.



ნყარო: პროფესიული კავშირების გაერთიანება

ზემოაღნიშნული სტატისტიკის გათვალისწინებით, 2013 წლიდან სამინისტროში აქტიურად დაიწყო მუშაობა დასაქმებულთათვის ღირსეული შრომის პირობების ეფექტური მექანიზმების შექმნაზე. კერძოდ, 2014 წელს სამმხრივი დიალოგის ფორმატში შემუშავდა შრომის პირობების მონიტორინგის საპილოტე პროგრამა, თუმცა, მხარეები პირველ ეტაპზე ვერ შეთანხმდნენ აზრთა სხვადასხვაობისა და განსხვავებული მიდგომების გამო სოციალური პარტნიორების მხრიდან დასაქმებულთა შრომის დაცვის საკითხებთან დაკავშირებით. სახელმწიფო აგრძელებს სოციალური დიალოგის რეჟიმში აღნიშნული საკითხების განხილვას და პრობლემის მოგვარების გზების ძიება-შიძრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მხარდაჭერით დღემდე აგრძელებს თანამშრომლობას სოციალურ პარტნიორებთან.

4.1. შრომის პირობების დაცვა

საქართველოში შრომის უფლებების დაცვის ადმინისტრირება დაიწყო საწარმოებში შრომის პირობების დაცვის კუთხით. ქვეყანაში შრომის ინსპექტორატის ახალი მოდელის დანერგვა, VLAP-ის ფარგლებში ახალი პრაქტიკული მიდგომების გათვალისწინებით, თავის მხრივ, წარმოადგენს უპრეცედენტო შემთხვევას, განსხვავებით მსოფლიო ქვეყნების პრაქტიკიდან. როგორც უკვე ზემოთ აღინიშნა, შრომის ინსპექცია საპატიოური სტანდარტებით ფუნქციონირებდა 2006 წლამდე, რომელიც გაუქმდა და, სამწუხაროდ, შრომის კანონმდებლობის აღსრულების ალტერნატიული სტრუქტურა არ შექმნილა. გაუქმების მიზეზად სახელდება სისტემის კორუმპირებული ბუნება, თუმცა არც რაიმე სახის რეფორმა²⁸⁶ შეხებია სისტემას, საგზაო ინსპექციის მსგავსად, რომელიც შემდგომ ჩამოყალიბდა საპატრულოპოლიციის სახით.

²⁸⁶ რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი საერთაშორისო განვითარების ასოციაცია ან მსოფლიო ბანკი. კორუმპიასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში, საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკა, 2012. http://siteresources.worldbank.org/INTGEORGIA/Resources/Georgia_Book_Georgian.pdf

ამდენად, ქვეყანაში 2006 წლიდან 2015 წლამდე არ არსებობდა ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტი, როგორიცაა შრომის კანონმდებლობის აღსრულებაზე ზედამხედველობის სტრუქტურული ერთეული. 2006 წელს გაუქმებული ინსპექციის შედეგად შრომის ინსპექტორებმა აღტერნატიულ სამუშაოს მიმართ ს სხვადასხვა სფეროში და, შესაბამისად, შრომის ბაზარზე კომპეტენტური შრომის ინსპექტორის მოძიება ძალიან რთული ამოცანა გახდა.

ამდენად, გადაწყვდა შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის შემუშავება სასტარტო, გარდამავალი ეტაპისთვის, რომელიც შექმნიდა საფუძველს ადამიანური რესურსების რეკრუტირებისათვის, საკანონმდებლო ბაზის რევიზიისა და ევროპული სტანდარტების მქონე ინსტიტუციის შესაქმნელად. ზემოაღნიშნული პროგრამის პროექტის შემუშავებას, ასევე, საფუძვლად დაედო „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2013-2014 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 2 აგვისტოს №199 დადგენილება და საქართველო-ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება (თავი **XXX** - დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები).

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ხელშეკრულების მიხედვით, საქართველო იღებს პასუხისმგებლობას, საკუთარი კანონმდებლობა დაახლოვოს ევროკავშირის კანონმდებლობასა და საერთაშორისო სამართლებრივ დოკუმენტებს. ასოცირების ხელშეკრულების **XXX** დანართი მოიცავს 26 ევროდირექტივას, პროფესიული ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების სფეროში, და მიზნად ისახავს ქართულ კანონმდებლობაში ეტაპობრივ დანერგვას 4-დან 9 წლის ვადებში. EU-VEGE პროექტის მიზნების შესაბამისად, მხარს უჭერს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს განახორციელოს შესაბამისი სარეფორმო გეგმა და შეასრულოს თავისი ვალდებულებები ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელებასთან დაკავშირებით, პროექტი უზრუნველყოფს ევროკავშირის ტრანსპორტის ტექნიკურ მხარდაჭერას პროფესიული ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების სფეროში, რომელიც განსაზღვრულია ასოცირების ხელშეკრულების **XXX** დანართში.

აღნიშნულ სფეროში ეროვნული კანონმდებლობის გადახედვა და განახლება საქართველოში შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის ამოცანაა, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით №199, დათარიღებული 2013 წლის 2 აგვისტოთი და №732, დათარიღებული 2014 წლის 26 დეკემბრით.

ზემოაღნიშნული სახელმწიფო პროგრამის მომზადების პროცესში მიღებულ და გათვალისწინებულ იქნა კონსულტაციები და რეკომენდაციები სხვადასხვა პარტნიორების მხრიდან, მათ შორის, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციი-

სა და სოციალური პარტნიორების (საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება, საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაცია, ასევე საქართველოს მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების ასოციაცია, საქართველოს მცირე და საშუალო საწარმოთა ასოციაცია და ა.შ) მხრიდან. გარდამავალი ეტაპის-თვის გადაწყდა საწარმოებში შრომის პირობების შემოწმების მიზნით (საწარმოებისა და ჯარიმების გარეშე) პროგრამის შემუშავება კომპანიების ნებაყოფლობის საფუძველზე.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დღის წესრიგში დადგა სახელმწიფო პილოტური პროგრამის შემუშავება, რომელიც გამოიკვლევდა და შეისწავლიდა შრომის ბაზარზე შრომის პირობების დაცვის მიმართულებით არსებულ რეალურ მდგომარეობას და, რომელიც მომავალში გახდებოდამ კუთხით გასატარებელი ღონისძიებების გზამკვლევი. ის უზრუნველყოფდა შრომის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ჯანსაღ და უსაფრთხო გარემოს დაცვაზე ზედამხედველობას, არსებული შრომის დაცვის ნორმების გაუმჯობესებას/სრულყოფას და ამის საფუძველზე, რეკომენდაციების მეშვეობით, დამსაქმებლებსა და დასაქმებულთა შორის შრომითი ურთიერთობების გაუმჯობესებასა და მათ შორის ნდობის ფაქტორის გაზრდას. პროგრამაზე მუშაობა დაიწყო 2014 წლიდან, თუმცა, იმავე წელს, სამწუხაროდ ვერ დამტკიცდა. 2015 წელს განახლდა მსჯელობა სოციალურ პარტნიორებთან პროგრამის განხორციელებასთან დაკავშირებით და შესაბამისად, ის დამტკიცდა ამავე წლის 5 თებერვალს. ამავე პროგრამის საფუძველზე გადაწყდა შრომის კანონმდებლობით გათვალისწინებული ჯანსაღი შრომის პირობების უზრუნველსაყოფად საწარმოების შემოწმება/მონიტორინგი წინასწარი შეტყობინების საფუძველზე შემდგომში დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა კონსულტირების, ინფორმირების და ცნობიერების ამაღლების მიზნით, ასევე სისტემური დარღვევების გამოსავლენად, მათი აღმოფხვრის ღონისძიებების ასახვა შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტში და ანალიზის საფუძველზე შრომის უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ შესაბამისი სტანდარტების შემუშავება/გადასინჯვა და საკანონმდებლო წინადადებების მომზადება. ჩანაწერის – „**წინასწარი შეტყობინების საფუძველზე**“ – ასეთი ფორმულირების მიზეზი გახდა არსებული საკანონმდებლო ვაკუუმი, რაც დღემდე ხელს უშლის სავალდებულო, პრაქტიკული წესით ინსპექტირებას. პროგრამა საფუძვლად დაედო შრომის მონიტორინგის (მომავალი შრომის ინსპექტორების) განხმახორციელებელი ფიზიკური პირების (მონიტორების) კონკურსის წესით შერჩევას და მათ სწავლებას, მომავალში კი მათი ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენებას. პროგრამის საფუძველზე შრომის მონიტორების შესარჩევად საკონკურსო წესები²⁸⁷ მომზადდა ევროპული სტან-

²⁸⁷ მონიტორინგის განმახორციელებელი პირების (მონიტორები) შერჩევის მიზნით, 2015 წლის 18 მაისს საქართველოს მრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მიზნით 01-146/ო ბრძანებით დამტკიცდა მონიტორინგის განმახორციელებელი პირები (მონიტორები) საკალიფიკაციო მოთხოვნები და შერჩევას წესით. 2015 წლის 18 მაისს საქართველოს მრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 01-146/ო ბრძანებით დამტკიცდა „მონიტორინგის ჩატარების წესი და მონიტორინგის განხორციელების პროცესში გამოსაყენებელი კითხვარი“.

დარტების გათვალისწინებით, კონკურსის შესაბამისად, „შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის“ ფარგლებში 2015 წლის ივლისში შეირჩა 25 ძირითადი და 25 სარეზერვო მონიტორინგის განმახორციელებელი პირი (მონიტორები). ივნისში ხელშეკრულებები გაფორმდა თითოეულ მონიტორთან, ხოლო ივლისიდან დაიწყო პირველი ტრენინგი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (მსო) მიერ მიერ. იმავდროულად, დაიწყო პროგრამაში მონაწილეობის მსურველი კომპანიების რეგისტრაცია. ამის პარალელურად, გაგრძელდა მონიტორების გადამზადება ადგილობრივ და საერთაშორისო ექპერტების მიერ მათი კომპეტენციების გაზრდის მიზნით. შრომის მონიტორების შერჩევისას გათვალისწინებულ იქნა გენდერული ბალანსი, პროფესიები (სამართალმცოდნე, ინჟინერი, ტექნიკური განათლების მქონე პირები, შრომის ჰიგიენისა და პროფესიული დაავადების სპეციალისტები) და, შესაბამისად, შეიქმნა მობილური ჯგუფები, რომელიც დაკომპლექტდა სხვადასხვა პროფესიის მქონე მონიტორებით.

ახლად შექმნილმა ინსპექტირების დეპარტამენტმა ბიზნეს კომპანიებთან მუშაობის პროცესში დამსაქმებელთა სკეპტიკური დამოკიდებულება მოკლე პერიოდში გააქარწყლა და კეთილგანწყობით განიმსჭვალა დამსაქმებელი შრომის მონიტორების/ინსპექტორების მიმართ, ვინაიდან სისტემა საბჭოურ გადმონაშთან (რეპრესიულ მანქანასთან) იყო ასოციირებული. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა სოციალურმა პარტნიორმა - დამსაქმებელთა ასოციაციაციამ, რომლის მჭიდრო თანამშრომლობამ, სახელმწიფოსთან დამსაქმებელთა მხრიდან ინეტერესის გაღვივება გამოიწვია, რაც აისახა შრომის პირობების მონიტორინგის/ინსპექტირების პროგრამაში ჩართულ კომპანიათა რაოდენობაზე.

განსაკუთრებით პროგრესულ ნაბიჯად შეფასდა სახელმწიფო პროგრამაში ჩართულობის ინციატივა სახელწიფო წილობრივ კუთვნილებაში არსებულ საწარმოებში. შედეგად, პირველ ეტაპზე 25 საწარმოში განხორციელდა შრომის პირობების შემოწმება და ანგარიშების საფუძველზე დაიდო დასკვნები და რეკომენდაციები. აღნიშნული ინიციატივა გაიზიარა კერძო კომპანიებმა, რაშიც დიდი წვლილი შეიტანა დამსაქმებელთა ასოციაციამ და მისმა ხელმძღვანელობამ. სწორედ მათთან ინტენსიური თანამშრომლობის შედეგად ასოციაციის წევრ ბიზნეს კომპანიებში, დღევანდელი მონაცემებით, 200-ზე მეტი ობიექტი შემოწმდა. მონიტორინგთან/ინსპექტირებასთან ერთად, ასევე, განხორციელდა რემონიტორინგი უკვე შემოწმებულ 60-მდე კომპანიაში, სადაც დაფიქსირდა მნიშვნელოვანი ცვლილები შრომის პირობების გაუმჯობესების თვალსაზრისით. მხოლოდ ერთეულმა კომპანიამ არ მოახდინა რეაგირება ინსპექტორების მიერ გაცემულ წინადადებსა და რეკომენდაციებზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტში საწარმოში შრომის პირობების ინსპექტირების მოთხოვნის შესახებ შემოსული შეტყუბინებები და პირველი წერილი დამსაქმებლის მხრიდან დაფიქსირდა, რაც კიდევ

ხაზს უსვამს პროგრამის წარმატებულ სასტარტო პირობებზე. მომართვების შედეგად ხდება რეაგირება, ინსპექტორთა მობილური ჯგუფის იგზავნება კომპანიაში და, შესაბამისად, მოწმდება შრომის პირობები, ფასდება რისკები, მიმდინარეობს დარღვევების იდენტიფიცირება შრომის უსაფრთხოების მხრივ და დამსაქმებელს მონიტორინგის ანგარიშის საფუძველზე მიენოდება წინადადებები და რეკომენდაციები. შრომის ინსპექტორები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ კონსულტაციების გაწევის კუთხით (როგორც დამსაქმებელს, ასევე დასაქმებულებებს) შესაბამის სფეროში მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების შესახებ.

სამინისტროს მხრიდან პროაქტიულ ღონისძიებად შეიძლება ასევე ჩაითვალოს მყისიერი რეაგირება დასაქმებულის მხრიდან ანონიმურ შეტყობინებაზე დარღვეული შრომის უფლებებისა და შრომის უსაფრთხოების შესახებ, რასაც მოჰყვება შემოწმება და რეკომენდაციების გაცემა. შრომის ინსპექტორების მხრიდან საწარმოებში ცნობიერების ამაღლების კუთხით განხორციელებულმა კამპანიებმაც პოზიტიური შედეგები გამოიღო, რაც გამოიხატება არამარტო დასაქმებულთა მხრიდან შემოსული შეტყობინებებით ინსპექტიორების მოთხოვნის შესახებ, არამედ დამსაქმებლები თავად გამოთქამენ პროგრამაში ჩართვის სურვილს. ასევე, საინტერესოა აღინიშნოს, სოციალური პარტნიორის - პროფესიული კავშირების გაერთიანების მხრიდან რამდენიმე კომპანიაში არსებული დარღვევების შესახებ შემოსულ შეტყობინებაზე მყისიერი რეაგირება ინსპექტიორების დეპარტამენტის მხრიდან, რასაც მოყვა კომპანიაში არსებული შრომის პირობების გაუმჯობესება წარდგენილი რეკომენდაციების საფუძველზე.

ამდენად, გარდამავალ ეტაპზე შრომის უსაფრთხოების კუთხით ინსპექტიორების მექანიზმების დანერგვა დაინუო ნებაყოფლობითი გზით, ვინაიდან სავალდებულო გზით ინსპექტიორების განხორციელება საჭიროებს შესაბამის საკანონმდებლო /სამართლებრივი ბაზის შემუშავებას, რასაც ჩაეყარა საფუძველი სოციალური პარტნიორობის ფარგლებში „შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანრთელობის დაცვისშესახებ“ კანონპროექტზე მუშაობის სახით.

ზემოაღნიშნული სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში შესაძლებელი გახდა შრომით ურთიერთობებში ტრეფიკინგის შემთხვევების გამორიცხვისა და გამოვლენის მიზნით დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ინფორმირებულობა. პროგრამის მთავარ ინდიკატორს წარმოდგენდა ჩართული კომპანიების რაოდენობა, რომელთაც გაეწიათ კონსულტაციები უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემო შექმნის მიზნით და შეეთავაზათ რეკომენდაციები და წინადადებები შრომითი პირობების გაუმჯობესების მიზნით.

პროგრამის დამტკიცებას სამინისტროში მოჰყვა შრომის პირობების ინსპექტიორების დეპარტამენტის, როგორც სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულის, შექმნა 2015 წლის აპრილში, დეპარტამენტის დებულებით განსაზღ

ვრულ ფუნქციებში შევიდა სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება როგორც შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულებაზე. ასევე, შრომის კანონმდებლობის დაცვაზე; არსებული სახით დეპარტამენტი ახორციელებს პრევენციულ ფუნქციებს, რაც გულისხმობს იძულებითი შრომის პრევენციის მიზნით, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) - იძულებითი შრომისა და შრომით ექსპლუატაციის, ასევე, შრომის უსაფრთხოების კუთხით რისკებისა და შესაბამისი საფრთხეების იდენტიფიცირებას და პრევენციული ზომების მიღებას, ამასთან, დისკრიმინაციული შემთხვევებისა და მათი გამომწვევი მიზეზების გამოკვლევას, აღრიცხვას და კომპანიებისათვის რეკომენდაციების (წინადადებების) შემუშავებას.

რაც შეეხება სანქცირებას, დეპარტამენტის დებულებაში ხაზგასმითაა აღნიშნული მისი გამოყენების მექანიზმი საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში. ყოველივე ეს კი გულისხმობს შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის/ცვლილებების შემუშავებას, რაზედაც ჯერ კიდევ 2014 წლიდან დაიწყო მუშაობა. გრძელდება „**შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ**“ კანონპროექტზე მუშაობა სოციალურ პარტნიორებთან ერთად, რომელიც მთავარ მიზანსაც წარმოადგენს იმ ძირითადი მოთხოვნებისდა პრევენციული ღონისძიებების ზოგადი პრინციპების განსაზღვრა, რომლებიც უკავშირდება სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებს, სამუშაო ადგილზე არსებულ და მოსალოდნელ რისკებს, უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების თავიდან აცილებას, ღირსეული სამუშაო პირობების შექმნას. აღნიშნული კანონი დაარეგულირებს სახელმწიფო ორგანოების, დამსაქმებელთა, დასაქმებულთა და მათი წარმომადგენლების მოვალეობებს, უფლებებსა და პასუხისმგებლობებს, რომლებიც დაკავშირებულია უსაფრთხოებიდან ჯანსაღი სამუშაო გარემოს შექმნასთან.

შრომის ინსპექტორების საქმიანობას წარმოადგენს აამაღლონ გამოვლენილ დარღვევებზე დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერება, უზრუნველყონ მათი ინფორმირება და გაუწიონ კონსულტაციები მოქმედი შრომითი კანონმდებლობისა და შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის ნორმების შესახებ; შეამოწმონ კომპანიები შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის კუთხით; ხელი შეუწყონ შრომის კანონმდებლობის აღსრულებას, შრომით ურთიერთობებში დისკრიმინაციის პრევენციას; შეაფასონ ორგანიზაციებში შრომითი უფლებების, შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის ნორმების დარღვევის რისკები და ამ შეფასების საფუძველზე შეიმუშაონ ორგანიზაციების ზედამხედველობის გეგმა. შსო-ს ექსპერტთა რეკომენდაციის საფუძველზე დეპარტამენტის დებულებაში დაემატა ინსპექტირების განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხების განხილვის ფორმატი სამმხრივი საბჭოს ფარგლებში.

ამდენად, შრომითი ინსპექტორატის დანეგვის მიზნით, პირველი სახელმწიფო პროგრამა 2015 წლის 5 თებერვალს საქართველოს მთავრობამ №38 დადგენილებით დაამტკიცა „შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის“ სახით. პროგრამა მიზნად ისახავს დამსაქმებლის დახმარებას, უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემოს შესაქმნელად. „შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის“ ამოცანებში შევიდა შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევის პრევენცია; გამოვლენილ დარღვევებზე დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლება, ინფორმირება და კონსულტირება; იძულებითი შრომის პრევენციის მიზნით, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) საფრთხეების შესახებ დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლება; შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამისი სტანდარტების შემუშავება/გადასინჯვა; შრომის უსაფრთხოების დაცვის ინსტიტუციონალური რეფორმის საჭიროებების განსაზღვრა.

სრულყოფილი და ეფექტური მექანიზმის დანერგვის, ამასთან, დამსაქმებლებისა და დასაქმებულების მზადყოფნის საფუძვლის შექმნის მიზნით, გარდა პროგრამით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების პროგრამის განხორციელების პროცესში განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა საზოგადოების/დამსაქმებლების/დასაქმებულების ცნობიერების ამაღლებას. შრომის ინსპექტირების სისტემის უწყებრივი გაძლიერების მიზნით, 2015 წლის საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 2 მარტის № 81 დადგენილებით, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შემადგენლობაში შეიქმნა **შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი**, რომელმაც მოამზადა ნიადაგი ინსპექტირების სრულყოფილი მექანიზმის დანერგვისათვის. კერძოდ: ორგანიზაცია-დანესებულებებში შრომის უსაფრთხოების არსებული პირობების შემოწმების მიზნით, შეიმუშავებს/სრულყოფს შესაბამის სამართლებრივ ბაზას და უზრუნველყოფს შემუშავებული/განახლებული ტექნიკური რეგლამენტების/სტანდარტების დანერგვას.

შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის სრულყოფილი ფუნქციონირებისათვის, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ საერთაშორისო ორგანიზაციის მხარდაჭერით დაიწყო აქტიური მუშაობა არსებული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებში ცვლილებების შეტანასა და ახალი სამართლებრივი აქტების შემუშავებასთან დაკავშირებით. 2015 წლის 21 აპრილს დამტკიცდა დეპარტამენტის დებულება, რომელიც შეესაბამება საერთაშორისო პრაქტიკას და, რომლის თანახმად, აღნიშნული ქვესტრუქტურის მიერ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელდება სახელმწიფო ზედამხედველობა.

ამდენად, შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის ძირითადი მიზნები და ამოცანებია ორგანიზაცია-დანესებულებებში შრომის უსაფრ-

თხოების არსებული პირობების ინსპექტირების მიზნით, შესაბამისი სამართლებრივი ბაზის შემუშავება/სრულყოფა; შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული განცხადებების და საჩივრების განხილვა და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება; სამუშაო ადგილებზე დისკრიმინაციული შემთხვევების, ან იძულებითი შრომის პრევენციის მიზნით შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება; დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლების მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება და სხვ.

სამინისტროს შრომის პირობების მონიტორინგის განმახორციელებელი პირების მომზადება/გადამზადებაში აქტიურად უჭერს მხარს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO) და სამუშაო ადგილზე ჯანსაღი და უსაფრთხო შრომის პირობების ევროპული სააგენტო (EU-OSHA), ევროკავშირის პროექტი **EU-VEG²⁸⁸. აშშ-ის შრომის დეპარტამენტის მიერ 2013 წელს საქართველოს დახმარების სახით პროექტის („შრომის კანონმდებლობის აღსრულების მექანიზმის გაუმჯობესებას ეფექტიანობის კუთხით“) ფარგლებში გამოყოფილ იქნა დახმარება 2 მლნ. აშშ დოლარი, ამავე პროექტის ფარგლებში საქართველოს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის წარმომადგენლობა ინტენსიურად თანამშრომლობს სამინისტროსთან. ეფექტური და ქმედითუნარიანი სისტემის შექმნა აღიარებულია შსო-ს ღირსეული შრომის პროგრამაში, რაც ასევე ფორმულირებულია სოციალური სამართლიანობის შესახებ დეკლარაციაში. ხაზგასმით აღნიშნულია სამივე მხარის - სახელმწიფოს, დამსაქმებლებისა და პროფკავშირების როლი შრომის საკითხების რეგულირების კუთხით²⁸⁹.**

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისა (ILO) და შრომის უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების ევროპული სააგენტოს ექსპერტების მიერ ივლისის (13-18.07.2015) სექტემბრისა (12-16.09.2015) და ნოემბრის (17-20.11.2015) თვეში ჩატარდა მონიტორების ტრენინგები თემებზე:

- შრომის ინსპექციის თანამედროვე და ეფექტური სისტემების ჩამოყალიბება;
- იძულებითი შრომისა და ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) საკითხები;
- პროფესიული უბედური შემთხვევებისა და დაავადებათა გამოძიების საკითხები.

²⁸⁸ შეთანხმება „საქართველოს მთავრობასა და ევროკავშირს შორის „დასაქმების და პროფესიული განათლებისა და გადამზადების“ საფინანსო შეთანხმების ხელმოწერის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 26 დეკემბრის №2181 განკარგულების საფუძველზე იქნა მოწონებული შეთანხმების თანახმად, მომდევნო ნლებში საქართველოში უნდა განხორციელდეს სექტორული რეფორმა დასაქმებისა და პროფესიული განათლებისა და გადამზადების მიმართულებით, რომელიც მხარდაჭერილი იქნება ევროკავშირს სექტორული მხარდაჭერის პროგრამით. პროგრამის ბიუჯეტია 27 მილიონებრივი.

²⁸⁹ INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, Governing Body 309th Session, Geneva, November 2010 .Labour administration and inspection: Challenges and perspectives .http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_145952.pdf

2015 წლის ნოემბერში დამატებით დაიგეგმა და ადგილობრივი ექსპერტების მიერ ჩატარდა შრომის მონიტორების ტრენინგები შემდეგ საკითხებზე:

- სამშენებლო სექტორში დასაქმებულთა შრომითი უსაფრთხოება;
- ტრეფიკინგი და შრომითი უსაფრთხოება;
- სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის მარეგულირებელი ნორმები;
- შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტი *ILO-2001*; საწარმოო ტრაგმატიზმი და უბედური შემთხვევების გამოკვლევა, დოკუმენტირება, ანაზღაურება; პერსონალის სწავლება და ინსტრუქტაჟი;
- სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის სისტემები, რისკების შეფასება
- საწარმოო ჰიგიენა და სანიტარია
- საზოგადოებრივი, სახანძრო და ელექტრო უსაფრთხოება.

2016 წელს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მხარდაჭერით ქართულ ენაზე ითარგმნა „სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევებისა და დაავადებების გამოძიება - პრაქტიკული სახელმძღვანელო შრომის ინსპექტორებისათვის“²⁹⁰, რომელიც თავის მხრივ წარმოადგენს სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების გამოძიების ინსტრუქტაჟს. ერთის მხრივ, აღნიშნული სახელმძღვანელო შრომის ინსპექტორებს დაეხმარება, ობიექტურად შეისწავლოს უბედური შემთხვევები - ინციდენტები, შეფასების საფუძველზე მოახდინოს რისკების იდენტიფიცირება და გამოყანოს შესაბამისი დასკვნები. მეორეს მხრივ, ინსტრუქტაჟი საშუალებას მისცემს როგორც დამსაქმებლებს ისე დასაქმებულებს, გააუმჯობესონ სამუშაო პირობები, რათა თავიდანვე სამუშაო ადგილზე დროულად იქნას აცილებული უბედური შემთხვევები და პროფესიული დაავადებები, ყოველივე ეს კი, გამოიწვევს ქვეყანაში ინცინდენტების რაოდენობის შემცირებას.

ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ 2016 წელს აშშ -ს სახელმწიფო დეპარტამენტმა დახმარების სახით დამატებით²⁹¹ გამოყო ერთი მილიონი დოლარი²⁹², რომელიც მოხმარდება საქართველოს მთავრობის მიერ შრომის კანონმდებლობის აღსრულების მექანიზმის გაუმჯობესებას ეფექტიანობის კუთხით.

²⁹⁰ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, „სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევებისა და დაავადებების გამოძიება პრაქტიკული სახელმძღვანელო შრომის ინსპექტორებისათვის“, 2016 http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_496552/lang--en/index.htm

²⁹¹ U.S.-Georgia Strategic Partnership Commission, Office of the Spokesperson, Washington, DC, July 6, 2016 <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259365.htm>

²⁹² U.S.-Georgia Strategic Partnership Commission, Office of the Spokesperson, Washington, DC, July 6, 2016 <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259365.htm>

4.2. პროგნოსის აირობების მონიტორინგის/ინსპექტირაციის სახელმწიფო პროგრამის შედეგები

შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში 2015 წელს 6 თვის მანძილზე შრომის პირობების მონიტორინგის განმახორციელებელმა პირებმა (მონიტორებმა) ინსპექტირება განახორციელეს 77 კომპანიის 115 ობიექტში. ინსპექტირებამ მოიცვა მეტალურგიული, ქიმიური და სამთომოპოვებითი მრეწველობა, ჯანდაცვის, კვების, კეთილმოწყობის, სატრანსპორტო, ენერგო, განათლების და მომსახურეობის სფეროები. მონიტორინგის შედეგად შრომის უსაფრთხოებისა და პროფესიული დაავადების კუთხით გამოვლინდა სხვადასხვა სახის დარღვევები²⁹³.

2015 წლის დეკემბერში პროგრამის ფარგლებში ჩატარდა რემონტორინგი 60-მდე კომპანიაში. რეკომენდაციები სრულად გათვალისწინებულ იქნა 25-მდე, ნაწილობრივ კი 30-მდე ობიექტში, მხოლოდ 10-მდე კომპანიამ არ გაითვალისწინა არცერთი რეკომენდაცია. მონიტორინგის შედეგად გაცემული რეკომენდაციების საფუძველზე მინშვნელოვნად გამოსაწორდა კომპანიებში ხანძარსაწინააღმდეგო და ელექტროუსაფრთხოების სისტემები; გაუმჯობესდა კოლექტიური დაცვის საშუალებები; დასაქმებულებს მიეწოდათ ინდივიდუალური დაცვის საშუალებები. ყოველივე ეს კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს ქვეყანაში შრომის ინსპექტორატის ჩამოყალიბების ეფექტიანობას და პროგრესულობას სისტემის დანერგვის სასტარტო ეტაპზე.

2016 წლის 18 იანვარს მცირეოდენი ცვლილებებით, საქართველოს მთავრობის 19 დადგენილებით დამტკიცდა „შრომის პირობების ინსპექტირების 2016 წლის სახელმწიფო პროგრამა“. პროგრამის ამოცანებს წარმოადგენს შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევის პრევენცია; გამოვლენილ დარღვევებზე დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლება, ინფორმირება და კონსულტირება; იძულებითი შრომის პრევენციის მიზნით, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) საფრთხეების შესახებ დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლება; შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამისი სტანდარტების შემუშავება/გადასინჯვა; შრომის უსაფრთხოების დაცვის ინსტიტუციონალური რეფორმის საჭიროებების განსაზღვრა.

ზემოაღნიშნული პროგრამის ფარგლებში 2016 წლის 7 მარტს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 01-55/ო ბრძანებით დამტკიცდა „ინსპექტირების ჩატარების წესი“ და ინსპექტირების ანკეტა/კითხვარი. მიმდინარე წელს შრომის პირობების ინსპექტირების სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში ქვეყნის მასშტაბით შემოწმდა 70 კომ-

²⁹³ იხ.დანართი: შრომის უსაფრთხოებისა და პროფესიული დაავადების კუთხით დარღვევების შესახებ. იხ. დანართი №3.

პანის (მათ შორის, მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი საწარმოები) 90-მდე ობიექტი.

როგორც უკვე ზემოთ აღინიშნა, VLAP-ის ფარგლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე დეპარტამენტის დეპულების მიხედვით შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტს მიენიჭა სახელმიწოდ ზედამხედველობის განხორციელების ფუნქცია, ფუნქციები და უფლება-მოვალეობები იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის ნიშნების იდენტიფიცირების კუთხით. შრომის პირობების ინსპექტირების პროგრამა, თავის მხრივ, პრევენციულ ხასიათის ატარებს, რომლის მიზანია, დაეხმაროს დამსაქმებელს, შექმნას უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემო.

პროგრამის ამოცანებია:

- შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევის პრევენცია;
- გამოვლენილ დარღვევებზე დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლება, ინფორმირება და კონსულტირება;
- იძულებითი შრომის პრევენციის მიზნით, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) საფრთხეების შესახებ დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლება;
- შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამისი სტანდარტების შემუშავება/გადასინჯვა.

პროგრამის სამიზნე ჯგუფში ერთიანდებიან დამსაქმებლები, რომლებიც ნებაყოფლობით ერთვებიან პროგრამაში, და მათი დასაქმებულები. ინსპექტირების განხორციელების ხანგრძლივობა დამოკიდებულია დამსაქმებლის/საქმიანობის სიდიდეზე, მაგრამ ერთ ობიექტზე არაუმეტეს 7 სამუშაო დღისა. დასაბუთებულ შემთხვევებში, პროგრამა იძლევა, აღნიშნული ვადის გახანგრძლივების შეასაძლებლობას მხოლოდ ერთხელ, იმავე ვადით.

ამ პროგრამაში ჩართული დამსაქმებელი მაქსიმალურად ხელს უწყობს ინსპექტორებს თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელებაში (კერძოდ, ობიექტზე დაშვება, თავისიუფალი გადაადგილება და დასაქმებულებთან შეხვედრა/გასაუბრება, საჭირო დოკუმენტების და ინფორმაციის წარდგენა). პროგრამაში ხაზგასმით არის მითითებული, ის გარემოება, რომ ინსპექტირების განხორციელებამ გონივრულ ფარგლებში არ უნდა დაარღვიოს დამსაქმებლის საქმიანობის ჩვეული რიტმი და არ უნდა გააჩეროს მისი საქმიანობა.

დამსაქმებელს, თავის მხრივ, მიენიჭა უფლება, მოითხოვოს ინფორმაცია ინსპექტირების მიმდინარეობის შესახებ; მოითხოვოს სოციალური პარტნიორის წარმომადგენლის დასწრება ინსპექტირების მიმდინარეობის ნებისმიერ ეტაპზე:

- გაეცნოს მონაცემებს აღმოჩენილი დარღვევების შესახებ;
- გაეცნოს ინსპექტორის მიერ მომზადებულ დასკვნას;
- წერილობით დააფიქსიროს შენიშვნები/მოსაზრებები ინსპექტირების განხორციელების პროცესის და მომზადებული დასკვნის შესახებ;
- მიმართოს ინსპექტორს რეკომენდაციებისთვის, შრომის უსაფრთხოების დაცვის საკითხებთან დაკავშირებით;
- მიმართოს დეპარტამენტს და შესაბამის ორგანოებს, ინსპექტორის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების გადამეტების შემთხვევაში.

პროგრამის ფარგლებში მომზადებული ანგარიშები/ დასკვნები და რეკომენდაციების წარმოადგენს კონფიდენციალურ/არასაჯარო ინფორმაციას. ინსპექტირების განხორციელების პროცესში, ინსპექტორები ავსებენ ანკეტას, რომლის ფორმა შემუშავებულია დეპარტამენტის მიერ და დამტკიცებულია მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტით.

ინსპექტორის მიერ შედგენილი დასკვნა შეიცავს:

- ინფორმაციას ობიექტის შესახებ (სახელწოდება, იურიდიული და ფაქტობრივი მისამართი, საკონტაქტო ინფორმაცია, ინფორმაცია ხელმძღვანელის/წარმომადგენლის შესახებ, საქმიანობის სფერო);
- ინფორმაციას ინსპექტირების განმახორციელებელი პირ(ების) შესახებ;
- ინფორმაციას ინსპექტირების ჩატარების პერიოდის შესახებ;
- ინფორმაციას ხელშემშლელი ფაქტორების შესახებ (ასეთის არსებობის შემთხვევაში);
- ინფორმაციას აღმოჩენილი დარღვევების შესახებ არსებული შესაბამისი სტანდარტებისა და რეგლამენტების მითითებით;
- რეკომენდაციებს მათი აღმოფხვრის შესახებ;
- ინსპექტორ(ების) ხელმოწერასა და თარიღს;
- დამსაქმებლის უფლებამოსილი ხელმძღვანელი პირის ხელმოწერას.

შრომის ინსპექტორების მიერ შედგენილ დასკვნას ასევე, შესაძლოა თან ერთვოდეს დამსაქმებლის წერილობითი შენიშვნები/მოსაზრებები ინსპექტირების განხორციელების პროცესისა და მომზადებული დასკვნის შესახებ.

მიმდინარე ეტაპზე კერძო კომპანიებში ინტენსიურად მიმდინარეობს შრომის ინსპექტირების პროცესი, როგორც შრომის უსაფრთხოების, ასევე, იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის იდენტიფიცირებისა და პრევენციის მიზნით. იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის (ტრეფიკებინგის) კუთხით შემონმდა გეგმიური ინსპექტირების შედეგად 30-ზე მეტი კომპანია ქვეყნის მასშტაბით, ასევე, განხორციელდა არაგეგმიური (რეაქტიული) ინსპექტირება, რომლის საფუძველი გახდა სამინისტროში დაფიქსირებული ანონიმური ზარი და ასევე, ცხელი ხაზით შემოსული შეტყობინება. საბედნიეროდ არცერთ შემთხვევაში არ გამოვლენილა ტრეფიკინგის ნიშანი.

4.3. შრომის ინსპექტორათის მანდატის გაძლიერება - განხორციელებული პირველი საკანონმდებლო ცვლილებები

საქართველოს სახელმწიფოს მიერ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით აღებული ვალდებულების შესრულების მიზნით და შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის მიერ ფუნქციების განხორციელების მიზნით მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა საქართველოს კანონებში „მენარმეთა შესახებ“ და „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ.“ ზემოაღნიშნული ცვლილებების საფუძველზე, მომზადდა „შრომითი ექსპლუატაციის და რეაგირების მიზნით სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების წესის“ შესახებ მთავრობის დადგენილების პროექტი, რომელიც დამტკიცდა 2016 წლის 7 მარტს საქართველოს მთავრობის N112 დადგენილებით.

ზედამხედველობის წესის თანახმად, იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციის და მათზე რეაგირების სახელმწიფო ზედამხედველობას ახორციელებს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი და იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის - ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) გამოვლენის შემთხვევაში რეაგირებისათვის გადასცემს საქმეს საგამოძიებო ორგანოებს. მთავრობის დადგენილება ითვალისწინებს პროაქტიულ (გეგმიური) და რეაქტიულ (ცხელი ხაზზე შეტყობინების, განხადებისა და საჩივრის საფუძველზე) შემოწმებას.

ზედამხედველობის წესისმე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტისა და „საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 31 დეკემბრის №249 დადგენილებით დამტკიცებული დებულების მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის „ნ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, მომზადდა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ბრძანებით დამტკიცდა „იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციის და მათზე რეაგირების მიზნით სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში გამოსაყენებელი კითხვარი“.

გარდა ამისა, ზედამხედველობის წესის შესაბამისად, დამტკიცდა იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციის და მათზე რეაგირების მიზნით სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების 2016 წლის გეგმა, რომლითაც განისაზღვრა ის კომპანიები, სადაც შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის ინსპექტორები 2016 წლის განმავლობაში განახორციელებენ გეგმიურ ზედამხედველობას.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია მიმდინარე ეტაპზე აქტიურად უჭერს მხარს სამინისტროს საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავების პროცესში და ძალიან მნიშვნელოვანია მისი როლი სრულყოფილი, ქმედუნარიანი შრომის

ინსპექციის დანერგვის კუთხით.გარდა ამისა, ევროკავშირის „დასაქმებისა და პროფესიული განათლების რეფორმების ტექნიკური დახმარების პროექტის“ ექსპერტები აქტიურად მონაწილეობენ საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების XXX დანართით განსაზღვრული ევროდირექტივების საქართველოს კანონმდებლობაში ტრანსპოზიციის პროცესში. დღეს მონაცემებით, ექსპერტების დახმარებით შემუშავებულია შემდეგი დირექტივების პროექტები:

1. 1989 წლის 30 ნოემბრის საბჭოს 89/654/EEC დირექტივა სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის მინიმალური მოთხოვნების თაობაზე (პირველი ინდივიდუალური დირექტივა 89/391/EEC დირექტივის მე-16 (1) მუხლის კონტექსტში)
2. 2009 წლის 16 სექტემბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2009/104/EC დირექტივა სამუშაო ადგილზე მუშაკთა მიერ სამუშაო მოწყობილობების გამოყენებისათვის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის მინიმალური მოთხოვნების თაობაზე (მეორე ინდივიდუალური დირექტივა 89/391/EEC დირექტივის მე16(1) მუხლის კონტექსტში - 89/655/EEC დირექტივის კოდიფიკაცია, რომელიც შესწორდა 95/63/EC და 2001/45/EC დირექტივებით)
3. 1989 წლის 30 ნოემბრის საბჭოს დირექტივა 89/656/EEC სამუშაო ადგილზე მუშაკთა მიერ პერსონალური დამცავი აღჭურვილობის გამოყენებისათვის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის მინიმალური მოთხოვნების შესახებ (მესამე ინდივიდუალური დირექტივა 89/391/EEC დირექტივის მე16(1) მუხლის კონტექსტში)
4. 1990 წლის 29 მაისის საბჭოს 90/269/EEC დირექტივა ტვირთის ხელით ანევის დროს, მუშაკთა მიერ განსაკუთრებით ზურგის დაზიანების საფრთხის არსებობის პირობებში, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნების შესახებ (მე-4 ინდივიდუალური დირექტივა 89/391/EEC დირექტივის მუხლის 16 (1) კონტექსტში)
5. 1990 წლის 29 მაისის საბჭოს დირექტივა 90/270/EEC მონიტორიან დანადგარებთან მუშაობისათვის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის მინიმალური მოთხოვნების შესახებ (მეხუთე ინდივიდუალური დირექტივა 89/391/EEC დირექტივის მე-16 (1) მუხლის კონტექსტში)
6. 1992 წლის 24 ივნისის საბჭოს 92/58/EEC დირექტივა სამუშაოზე უსაფრთხოებასა და/ან ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული ნიშნების განთავსების მიზნით მინიმალური მოთხოვნების შესახებ (მეცხრე ინდივიდუალური დირექტივა 89/391/EEC დირექტივის მე16 (1) მუხლის კონტექსტში)

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის სამინისტროს მიერ სავიზო რეჟიმის დიალოგის ფარგლებში 2015 წლის 13 გვისტოს გაფორმდა ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმი²⁹⁴ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს

²⁹⁴ იხ. დანართი №11: 2015 წლის 13 აგვისტო, შსს -ს კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტსა დადა შვეიცარიუმისა და დასაქმებისპოლიტიკის დეპარტამენტს შორის გაფორმებული მემორანდუმი.

თან, რომლის მიზანია ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) შემთხვევების გამოვლენის ხელშეწყობა. მემორანდუმის ფარგლებში საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გაეგზავნა მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოს მქონე (მაღალი რისკის შემცველი) იმ საწარმოსა და ორგანიზაციის სია, სადაც დასაქმებულები არიან ასევე უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, თუმცა, საბედნიეროდ, შემოწმების შედეგად ამ საწარმოებში და ორგანიზაციებში ასეთი ფაქტები დღემდე არ გამოვლინდა. სამინისტროში ცხელი ხაზით შემოსულ შეტყობინებას, კომპანიაში იძულებითი შრომის ნიშნების შესახებ, მოჰყვა მყისიერი რეაგირება შრომის ინსპექტორთა მობილური ჯგუფის მიერ. თუმცა არაგეგმიური (რეაქტიული) შემოწმების შედეგად არ გამოვლენილა ტრეფიკინგისთვის დამახასიათებელი ნიშნები და, შესაბამისად, აღნიშნული შემთხვევა არ გახდა საგამოძიებო ორგანოსთვის მიმართვის საფუძველი.

სამუშო ადგილზე ჯანსაღი და უსაფრთხო შრომის პირობების ევროპული სააგენტოსთან (EU-OSHA) თანამშრომლობით დაიგეგმა საინფორმაციო კამპანიები და მიმდინარეობს მისი განხორციელება (საინფორმაციო ბროშურების, სოციალური რეკლამის გავრცელება). (EU-OSHA)-სთან ერთად მომზადდა საინფორმაციო ბუკლეტების²⁹⁵ ელექტრონული ვერსიები.

5. ტრეფიკინგი - იძულებითი შრომა და შრომითი ექსპლუატაცია

ტრეფიკინგი მიმდინარე საუკუნის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული მძიმე დანაშაულია, რომელსაც განიხილავენ როგორც მონობის თანამედროვე, სახეშეცვლილ ფორმას, ხშირად ბევრი „თეთრ მონობასაც“ უწოდებს. ტრეფიკინგი როგორც დანაშაული, უხეშად არღვევს გაეროს 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით²⁹⁶ აღიარებულ ადამიანის ყველაზე ფუნდამენტურ უფლებებს და, სამწუხაროდ, იგი ერთ-ერთი ყველაზე სწრაფად მზარდი და შემოსავლიანი კრიმინალური ბიზნესის სახეა, რომელიც მასშტაბურობით არ ჩამოუვარდება ნარკოტიკებითა და იარაღით ვაჭრობის ბიზნესს. ტრეფიკინგი მსოფლიოში გლობალურ პრობლემად და ტრანსნაციონალურ დანაშაულად ითვლება.

²⁹⁵ იხ. დანართი: საინფორმაციო ბუკლეტი: „ერთად ვიზრუნოთ ჯანსაღი და უსაფრთხო შრომის პირობების შექმნაზე“

²⁹⁶ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია — საერთაშორისო აქტი, მიღებული 1948 წლის 10 დეკემბერს გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ. პიროვნების ძირითადი უფლებები - სიცოცხლის, თავისუფლების, პირადი ხელშეუხებლობის, მიერთავის არჩევისა და თავშესაფრის, დემოკრატიული არჩევნების მეშვეობით სახელმწიფოს მართვა-გამეცემაში მონაბრძობის, შრომის, თანაბარი შრომისათვის თანაბარი ანაზღაურების მიღების, დასვენების, განათლების, კულტურული ცხოვრებისა თუ მეცნიერულ პროგრესში მონაწილეობის და ა. შ. უფლებები. <http://ungeorgia.ge/uploads/UDHR-60Geo.pdf>

საქართველოში ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ აქტიური ბრძოლა საქართველოს მთავრობამ ჯერ კიდევ 2003 წლიდან დაიწყო, როდე-საც აღნიშნული ქმედება სისხლის სამართლებრივ დანაშაულად გამოცხადდა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 143 პრიმა მუხლის მიხედ-ვით, სიტყვა „ტრეფიკინგი“ დაფიქსირდა კოდექსში, აღნიშნული დანაშაული მოიცავს პირის ძალისმიერი, მოტყუებითი ან იძულების სხვა საშუალებებით გადაბირებას, ტრანსპორტირებას, გადაყვანას, შეფარებას ან მიღებას ექს-პლუატაციის მიზნით, რომელშიც მოიაზრება, როგორც კომერციულ-სექსუა-ლური, ასევე, შრომითი ექსპლუატაცია. თუმცა, აქ არსებობს საკანონმდებლო სარვეზი, ვინაიდან, განსხვავებით იძულებითი შრომისგან, კონკრეტულად შრომითი ექსპლუატაციის დეფინიციას საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს. ამ მიმართულებით დაწყებულია დისკუსიები სოციალური დიალო-გის ფორმატში.

ამდენად, საკითხის სიმწვავიდან გამომდინარე, და ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო ექსპერტების რეკომენდაციების საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტმა 2006 წელს დაამტკიცა საქართველოს კანონი „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“, რო-მელიც დანაშაულის თავიდან აცილებისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის სა-მართლებრივი საფუძველია. 2014 წლის 29 მაისის ცვლილების საფუძველზე დაიხვეწა ტერმინ „ექსპლუატაციის“ განმარტება, რომელიც ასახავს ტრეფი-კინგის თანამედროვე გამოწვევებს.

ამას გარდა, მთავრობის მიერ განხორციელდა ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ სხვადასხვა საერთაშორისო დოკუმენტის რატიფიკაცია²⁹⁷ და მათი შიდა კანონმდებლობაში იმპლემენტაცია. ინსტიტუციონალურ დო-ნეზე შეიქმნა სპეციალური უწყებათაშორისი საკოორდინაციო მექანიზმი. სა-ქართველო, ასევე აქტიურად ჩაერთო ტრეფიკინგის წინააღმდეგ მიმართულ საერთაშორისო ღონისძიებებში. ამდენად, ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძო-ლაში საქართველოს ხელისუფლების ერთ-ერთი უმთავრესი პრიორიტეტი გახდა პრევენციული ღონისძიებების გატარება, შესაბამისად, პრევენციის კუთხით უდიდესი მნიშვნელობა მიენიჭა ტრეფიკინგის საფრთხეების შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების ხელშემწყობი ღონისძიებების გა-ტარებას.

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, საქართველოს მიერ სავიზო რეჟიმის ლი-ბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის შესახებ ევროკომისის 2015 წლის 8 მაისის მე-3 ანგარიშის საფუძველზე მომზადდა საკანონმდებლო

²⁹⁷ „ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ გაეროს კონვენციის ოქმი“ - ე.ნ. პალერმოს პროტოკოლი და მისი ორი დამატებითი ოქმის მონაწილე. „ევროპის საბჭოს კონვენ-ცია ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“, შსო-ს 182-ე კონვენცია „ბავშვთა იძულებითი შრომის ფორმების“ შესახებ.

ცვლილებები საქართველოს კანონებში „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინაღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ და „სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“. ევროკომისის რეკომენდაცია ეხებოდა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის პირობების ინსპექტორების დეპარტამენტის მანდატისა და უფლებამოსილების გადახედვას, შრომითი ექსპლუატაციისა და იძულებითი შრომის იდენტიფიცირებისა და შესაბამისი რეაგირების შესაძლებლობის უზრუნველყოფის მიზნით (2.3. ბლოკი 3: საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება; 2.3.1. ორგანიზებულ დანაშაულთან, ტერორიზმთან და კორუფციასთან ბრძოლა და მათი პრევენცია; 2.3.1.2. ტრეფიკინგი). აგრეთვე, შრომის ინსპექციის არარსებობა ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის მიერ ტრეფიკინგის თაობაზე გამოცემულ 2013 და 2014 წლების ანგარიშებში ერთ-ერთ ძირითად ხარვეზად შეფასდა, რის გამოც საქართველო მე-2 კალათაში აღმოჩნდა, საფუძველი კი ტრეფიკინგთან არასაკმარისი ბრძოლის მინიმალური სტანდარტები გახდა.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინაღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ კანონის ცვლილების მთავარი საფუძველი გახდა შრომითი ექსპლუატაციისა და იძულებითი შრომის იდენტიფიცირებისა და შესაბამისი რეაგირების მექანიზმების არაეფექტურობა. განხორციელებული ცვლილების თანახმად, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) თავიდან აცილების მიზნით, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კომპეტენტური სამსახური უფლებამოსილი გახდა, შეემოწმებინა შრომის პირობები მხოლოდ იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციის და რეაგირების მიზნით, ხოლო ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინების გამოვლენის შემთხვევაში მიეცა საგამოძიებო ორგანოებისათვის რეფერირების უფლება. ამავე ცვლილებით, დაევალა მთავრობას, იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციის და რეაგირების მიზნით, სახელმწიფო ზედამხედველობისათვის განხორციელების წესის მომზადება და დამტკიცება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით 2016 წლის 1 იანვრამდე.

მეორე საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე - „საქართველოს კანონი სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის ქვეშ სხვა საქმიანობებთან ერთად მოქმედა, აგრეთვე, იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციისა და რეაგირების მიზნით განხორციელებული საქმიანობა, რომელიც ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 იანვრიდან. ცვლილებების შედეგად დაზუსტდა, რომ იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის პრევენციისა და რეაგირების მიზნით განხორციელებული საქმიანობა არ წარმოადგენს სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლს ამ კანონის მიზნებისთვის.

ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ბაზაზე შექმნილია ადამიანით ვაჭრობის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდი, რომელიც ემსახურება ტრეფიკინგის მსხვერპლთა/დაზარალებულთა დახმარებასა და დაცვას. ფონდის ფუნქციებში, შედის მსხვერპლთა თავშესაფრითა და შესაბამისი სარეაბილიტაციო პროგრამებით უზრუნველყოფა.

ქვეყანაში ტრეფიკინგის ნინააღმდეგ განხორციელებული ღონისძიებები აქტიურად განიხილება და რეგულარულად ფასდება ევროპის საბჭოს ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) ნინააღმდეგ ბრძოლის ექსპერტთა ჯგუფის მიერ. 2015 წლის 22-26 ივნისს სამუშაო ვიზიტით საქართველოში იმყოფებოდა ევროპის საბჭოს ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) ნინააღმდეგ ბრძოლის ექსპერტთა ჯგუფი (GRETA), რომელთაც შეხვედრები გამართეს როგორც სამთავრობო, ისე არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებთან ღთ-ს მეორე შეფასების ანგარიშის მომზადების მიზნით.

სხვა საკითხებთან ერთად, დადებითად ექსპერტთა მიერ შეფასდა შრომის ინსპექტორატთან დაკავშირებული საკითხები და ამ მიმართულებით სახელმწიფოს მიერ გატარებული ღონისძიებები, კერძოდ, ნინ გადადგმულ ნაბიჯად იქნა მიჩნეული შრომითი ინსპექტორის ინსტიტუტის შემოღება ტრეფიკინგის ნინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით; თუმცა, ექსპერტების მიერ დასახელდა ის პრობლემური საკითხები, რომლის გაუმჯობესების მოთხოვნა დადგა დღის წესრიგში:

- ცნობიერების ამაღლების კამპანიის შემდგომი მონიტორინგი და კვლევა, თუ რამდენად ამაღლდა საზოგადოების ცნობიერება;
- ტრეფიკინგის ტრენინგების ჩატარება ყველა *front-line officer*-ისთვის;
- ტრენინგების დროს რეფერალური მექანიზმის როლისა და საჭიროების ახსნა და გაანალიზება;
- შრომითი ექსპლუატაციის შემთხვევების იდენტიფიცირება და სავარაუდო ტრეფიკინგის შემთხვევების გამოვლენა;
- შსს-ის, სშჯსდ სამინისტროსა და სახელმწიფო ფონდის მობილურ ჯგუფებს შორის მჯიდრო თანამშრომლობის ნაკლებობა;
- ტრეფიკინგის საქმეების გამოვლენა მეტნილად დამოკიდებულია თვით-შეტყობინებაზე;
- ტრეფიკინგის საქმეების დაბალი სტატისტიკური მაჩვენებელი.

ტრეფიკინგის ერთ-ერთ გამოწვევაა მსხვერპლთა პროაქტიული ღონისძიებების საფუძველზე იდენტიფიცირება და შესაბამისი სტანდარტული პროცედურების შემუშავება. პროაქტიული გამოვლენა გულისხმობს რისკების იდენტიფიცირებას, სავარაუდო მსხვერპლის გამოვლენის პროცედურის დაწყებას ოპერატიული ანგარიშის საფუძველზე.

საერთო სახელმწიფო ორგანიზაციი და საზოგადოებრივი მიზნების მიღწევის, კერძოდ, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) დანაშაულის გამოვლენის ხელშეწყობის მიზნით, უწყებათაშორის გაფორმებული მემორანდუმი გულისხმობს ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) პრევენციის ეფექტური ღონისძიებების დაგეგმვასა და განხორციელებას, ასევე, მის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანი მექანიზმების შემუშავებას. პირველი რიგის ამოცანებად ჩამოყალიბდა ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) საფრთხეების შესახებ, დამასაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლების მიზნით, შესაბამისი ღონისძიებების გატარება, საქართველოს შრომის, ჯანრთელობისა და სოციალური დაცვის (სშჯსდ) სამინისტროს შესაბამისი დეპარტამენტის მიერ ინსპექტირების შედეგად რისკ-ჯგუფებს მიკუთვნებული ორგანიზაციების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება შინაგან საქმეთა სამინისტროსათვის და მიწოდებული მასალის საფუძველზე ოპერატორული საქმიანობის განხორციელება, ხოლო ტრეფიკინგის დანაშაულის ნიშნების დადასტურების შემთხვევაში გამოძიების დაწყება. ურთიერთანამშრომლობა, ასევე, მოიცავს ინფორმაციის გაცვლას მხარეებს შორის, ტრეფიკინგის საკითხებზე საინფორმაციო შეხვედრების/სწავლების ორგანიზებას შესაბამისი თანამშრომლებისთვის.

5.1. ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის ევროპაგვის ესპერიენციების ექსპერტთა ჯგუფისა (GRETA) და აშშ-ის რეკომენდაციები

ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის ევროსაბჭოს ექსპერტთა ჯგუფის რეკომენდაციების შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას დაევალა:

- პროაქტიული ინსპექტირების მეთოდების დანერგვა ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლის ნიშნების იდენტიფიცირების მიზნით, შრომითი ექსპლუატაციისა და იძულებითი შრომის იდენტიფიცირების კუთხით;
- ტრეფიკინგის მსხვერპლთა უსაფრთხოების მიზნით ადეკვატური სოციალური დაცვის პროგრამების უზრუნველყოფის გაგრძელება.

GRETA-ს მონიტორინგის ანგარიშის მომზადებაში აქტიურად იყვნენ ჩართული სახელმწიფო უწყებები, მათ შორის, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო. RETA-ს ანგარიშში უკვე აღნიშნულია ქვეყანაში შრომითი ექსპლუატაციის წინააღმდეგ მიმართული პროაქტიული ნაბიჯების გადადგმის შესახებ. რეკომენდაცია ეხება დასაქმების კერძო სააგენტოებისა და იმ საშუალებების საქმიანობის მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმების დანერგვას, რომელიც სამუშაო ადგილს

სთავაზობს ადგილობრივ სამუშაოს მაძიებელს.²⁹⁸ ასეთი მექანიზმი ხელს შეუწყობს ტრეფიკინგის პრევენციას შრომითი ექსლუატაციის კუთხით.

აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტი წლების მანძილზე ჯეროვან ყურადღებას უთმობს ტრეფიკინგის წინააღმდეგ გატარებული ღონისძიებების განხორციელებას და მათ შეფასებას სხვადასხვა ქვეყანაში. ამ ღონისძიებების მნიშვნელოვანი შედეგები აისახა აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის მოხსნებებში საქართველოს შესახებ, სადაც ხაზგასმულია ქვეყნის მიერ ტრეფიკინგთან ბრძოლისთვის აუცილებელი მინიმალური სტანდარტები. აშშ-ის ანგარიშებიდან ჯერ კიდევ 2011 წლიდან ხაზგასმით აღინიშნებოდა შრომის ინსპექტორატის შექმნის აუცილებლობის საკითხი.²⁹⁹

2012-2013 წლების აშშ-ის ანგარიშებში,³⁰⁰ მართალია, არ არის დაკონკრეტებული, თუმცა ხაზგასმულია შრომის ინსპექტორატის არარსებობის ფაქტი ქვეყანაში. რაც შეეხება მომდევნო წლების ანგარიშებს, მათში საუბარია შრომის ინსპექტორების კვალიფიკაციის ამაღლებასა და მათთვის ტრენინგების ჩატარებაზე. აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის ანგარიშში „Trafficking in Persons Report“ (TIP) საქართველო აღმოჩნდა მეორე კალათაში, რაც იმას ნიშნავს, რომ სრულიად არ აკმაყოფილებს სტანდარტების მინიმუმს, რომელიც მოცემულია ტრეფიკინგის მსხვეპლთა დაცვის აქტში (2000 წელი), თუმცა ექსპერტთა მიერ შეუმჩნეველი არ დარჩენილა ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში მიღწეული შედეგები და პროგრესი, შესაბამისად, დადებითად შეფასდა ქვეყნის ეროვნული სტანდარტების საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა.³⁰¹ 2015 წლის სახელმწიფო დეპრტამენტის TIP ანგარიშის მიხედვით, საქართველომ პროგრესული ნაბიჯები გადადგა ოთხივე მიმართულებით, მოთხოვნილი პრევენციული და უსაფრთხო ზომების შესაბამისად ტრეფიკინგის შემთხვევების იდენტიფიცირების მიზნით. გაძლიერდა,

²⁹⁸ The Council of Europe's Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA)-ს მეორე ანგარიში საქართველოს შესახებ, 2016 წლის 3 ივნისი. http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/news/-/asset_publisher/fX6ZWufj34JY/content/publication-of-greta-s-second-report-on-georgia

²⁹⁹ „ადამიანური ტრეფიკინგის შესახებ“ აშშ-სახელწიფო დეპარტამენტის ყოველწლიური ანგარიში. ამას ადასტურებს ანგარიშები 2011- 2012 (გვ. 166), 2012-2013 (გვ. 5) და 2013-2014 (გვ. 142). <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprtf/2012/index.htm>

³⁰⁰ GRETA Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings , Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Georgia. First evaluation round, Strasbourg, 7 February 2012 http://greece.mfa.gov.ge/files/coe/Report_on_Georgia.pdf

³⁰¹ Trafficking in Persons Report 2014; Available at <http://www.state.gov/documents/organization/226846.pdf>, see also, Trafficking in Persons Report 2015; available at [http://www.state.gov/D4086E97-D7A2-4962-BD40-08A2326107BF/documents/organization/245365.pdf](http://www.state.gov/D4086E97-D7A2-4962-BD40-08A2326107BF/FinalDownload/DownloadId-06390CF999285A483E1052C4B754CBDA/D4086E97-D7A2-4962-BD40-08A2326107BF/documents/organization/245365.pdf); According to the US Department of State Trafficking in Persons Report, countries are ranked against four tiers (1 being the highest ranking and tier 3 being lowest) and the placement is based on the extent of government response to fighting trafficking. It specifically involves assessment of government efforts to comply with the minimum standards set by the Trafficking Victims Protection Act of 2000. <http://www.coe.int/ka/web/tbilisi/reports-on-georgia1>

თანამშრომლობა ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან. ასევე, პოზიტიურად შეფასდა სამინისტროში შრომის ინსპექტორატის შექმნა.³⁰²

აშშ-ის მიერ დადგებითად შეფასდა საქართველოს მიერ გაეროს კონვენციის ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ პალერმოს პროტოკოლის³⁰³ და ევროპის საბჭოს კონვენციის ტრეფიკინგის წინააღმდეგ კონვენციის რატიფიცირების საკითხი.³⁰⁴

აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველო მიეკუთვნებოდა პირველი კალათის (Tier 1) ქვეყნების რიგს. შრომის ინსპექტორების არარსებობის პირობებში, სთავაზობდა დასაქმებულთა პროაქტიურ პროპაგანდას მათ შორის ლეგალური თუ არალეგალური მიგრანტებისათვის, სხვა მოწყვლად კატეგორიებთან ერთად, შრომითი ექსპლუატაციის, ტრეფიკინგის შემთხვევის გამოვლენას, იდენტიფიცირებას და დამნაშავის დასჯას. 2012-2013 წწ.-ის ანგარიშის მიხედვით, საქართველომ გადაინაცვლა (Tier 2) მეორე კალათის ქვეყნების კატეგორიაში, რაც ქვეყნის პოზიციის გაუარესებაზე მეტყველებდა. 2013-2014 წწ.-ის ანგარიშის მიხედვით, ქვეყანამ ისევ შეინარჩუნა პოზიცია მეორე კალათის ქვეყნების კატეგორიაში, სადაც ხაზგასმით აღინიშნება ანტიტრეფიკინგის კანონმდებლობის აღსრულების სისუტე და პირველად ჩნდება რეკომენდაციის ნაწილში ქმედითი, შრომის ინსპექტორატის შექმნის შესახებ წინააღმდეგა, რომელსაც ექნება ძალაუფლება პროაქტიული გზით გამოავლინოს ტრეფიკინგის ნიშნები და აამაღლოს მისი იდენტიფიცირება და ცნობიერება ტრეფიკინგის წინააღმდეგ. 2014-2015 წწ.-ის ანგარიშში საქართველოს პოზიცია ისევ უცვლელი რჩება (აზერბაიჯანი, ბრაზილია, ბანგლადეში, ხორვატია, ესტონეთი, უნგრეთი, ინდოეთი, იაპონია, ლატვია, სერბეთი, ფილიპინები, ლიტვა, რუმინეთი, სინგაპური, ინდოეთი, ინდონეზია, კვიპროსი) 90 ქვეყანას შორის. ანგარიშში აღნიშნულია ტრენინგების ჩატარების აუცილებლობა, შრომის ინსპექტორებისათვის ტრეფიკინგის ნიშნების გამოსავლენად, და პროაქტიული გზით კამპანიის წარმოება მოსახლეობაში ცნობიერების ამაღლების მიზნით.

ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საბჭოს სამდივნოში მიმდინარე რეგულარულ შეხვედრებს აქტიურ დისკუსიებს ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის აქტივობების შესახებ, მოჰყვა ქმედითი ღონისძიებების გატარება 2015 წელს, რაც საბოლოოდ, დადგებითად შეაფასა აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტმა.

³⁰² Trafficking in Persons Report 2015; <http://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf>

³⁰³ Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention Against Transitional Organized Crime <http://www.rapecreliefshelter.bc.ca/sites/default/files/imce/Palermo%20Protocol%20-%20United%20Nations%20agreement%20to%20prevent%20trafficking%20of%20persons.PDF>

³⁰⁴ Human Trafficking Section. Ministry of Internal Affairs of Georgia. <http://police.ge/en/projects/you-are-not-for-sale>

2016 წლის 30 ივნისს აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტმა გამოაქვეყნა ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2016 წლის ანგარიში, რომლის მიხედვითაც, საქართველომ რეიტინგის მიხედვით პირველ კალათაში გადაინაცვლა, რაც გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფომ დააკმაყოფილა ტრეფიკინგთან ბრძოლის მინიმალური სტანდარტები და მთავრობის მიერ სისტემატიურად განხორციელა ადამიანით ვაჭრობის წინააღმდეგ მიმართული თანმიმდევრული და კოორდინირებული ღონისძიებები.

ამდენად, ანგარიშის თანახმად, პოზიტიურად შეფასდა სახელმწიფოს მიერ გატარებული ღონისძიებები დანაშაულის პრევენციის, მსხვერპლთა დაცვის, გამოძიებისა და თანამშრომლობის მიმართულებით³⁰⁵. GRETA-ს საბოლოო ანგარიშის საფუძველზე³⁰⁶, საქართველოს მთავრობას დაევალა რიგი რეკომენდაციების გათვალისწინება, მათ შორის, ტრეფიკინგის - შრომითი ექსპლუატაციის შესახებ ცნობირების ამაღლების კამპანიის გაძლიერება, დასაქმების იმ კერძო სააგენტოებისა და სხვა შუამავალი ორგანიზაციების ეფექტური ინსპექტორების მექანიზმების შემუშავება, რომლებიც სამუშაოს მაძიებლებს სთავაზობენ სამუშაო ადგილებს საზღვარგარეთ. ამავე ანგარიშში საუბარია ინსპექტიორების დეპარტამენტის ფუნქციების გაძლიერებისა და ადამიანური რესურსების ეფექტური უზრუნველყოფისათვის შრომის ინსპექტორთა კომპეტენციების განვითარების აუცილებლობის შესახებ, რათა ობიექტურად და დროულად გამოვლინდეს ტრეფიკინგის მსხვერპლი. ამას გარდა, აქცენტები დაისვა ბავშვთა ტრეფიკინგის პრევენციის მიზნით შესაბამისი მექანიზმების დანერგვის საკითხებზე.

³⁰⁵Trafficking in persons report, June 2016.United State of America, Department of State. <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/>

³⁰⁶ G R E T A(GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS)"Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings Georgia". Secretariat of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA and Committee of the Parties) Council of Europe F- 67075 Strasbourg Cedex France .GRETA(2016)8 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168065bf89>. <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/georgia>

6. სოციალური პარტნიორობის კომისია (TSPC) და სოციალური დიალოგი

ზოგადად, სოციალური დიალოგი და სამმხრივი თანამშრომლობა შრომის ბაზრის მართვის ერთ-ერთი ძლიერი ინსტრუმენტია. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი როლი ქვეყანაში მიმდინარე ხანგრძლივი სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისის დროს, როდესაც გარემოება საჭიროებს მყისიერ ცვლილებებსა და რეფორმებს. სწორედ აქ ასრულებს სოციალური დიალოგი კრიზისის დაძლევისა და ცვლილებებისადმი ადაპტაციის ეფექტურად ხელშემწყობი მექანიზმის როლს.

სოციალურ დიალოგს ბევრი აღიქვამს, ერთი მხრივ, როგორც სახელმწიფო უნილატერალიზმის და, მეორე მხრივ, „თავისუფალი ბაზრის“ (“laissez-faire”) პოლიტიკის ჯანსაღ და სანდო ალტერნატივად³⁰⁷. სოციალური დიალოგი მოიცავს სხვადასხვა ფორმას, იგი შეიძლება იყოს როგორც ბიპარტიული, ასევე ტრიპარტიული. ეს უკანასკნელი არის დიალოგი და თანამშრომლობა მთავრობას, დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის, რაც მნიშვნელოვანი ფორმატია შრომის სტანდარტების ჩამოყალიბებისა და განხორციელების პროცესში და ხელს უწყობს ეროვნულ დონეზე ეკონომიკური, სოციალური და შრომის პოლიტიკის შემუშავებასა და ეფექტურ განხორციელებას. სამმხრივ ფორმატში გამართულ კონსულტაციებს შეუძლია სოციალურ პარტნიორებს შორის თანამშრომლობის გაუმჯობესება და კონსენსუსი ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ, რაც, თავის მხრივ, წარმატებული მმართველობის ჩამოყალიბების გარანტიას იძლევა.

სოციალური დიალოგი ქვეყანაში ღირსეულ შრომასა და უსაფრთხო სამუშაო პირობების შექმნასთან ერთად სოციალური ერთიანობის მიღწევის ინსტრუმენტიცა. მთავარი შედეგი, რომელიც ქვეყნისთვის დიდი სარგებლის მოტანა შეუძლია, არის კონფლიქტების პრევენცია, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დემოკრატიზაცია, სოციალური მშვიდობა და სტაბილურობა.

ტრიპარტიზმი დიდი პოპულარულობით სარგებლობს ასევე ლიბერალური ეკონომიკის მქონე ქვეყნებშიც. მაგ., სინგაპურში სოციალური დიალოგს ენიჭება საკვანძო კონკურენტული უპირატესობა, რომელიც ხელს უწყობს მის ეკონომიკურ კონკურენტუნარიანობას, სამუშაო ძალასა და მენეჯმენტს შორის ჰარმონიულ ურთიერთობას ისევე, როგორც მთელი ერის პროგრესს. ბევრ ქვეყანაში ეკონომიკური და ფინანსური კრიზისი განმეორებადი ფენიცია, რომლის შედეგებიც ხშირ შემთხვევაში დრამატულად აისახება სოციალურ პარტნიორებზე. ამდენად, სახელმწიფოს მხრიდან ცალმხრივად ჩართული პარტნიორების მიერთება და მათ მიერთება სამუშაო მიმდევად.

³⁰⁷ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შსო)-2013. ეროვნული სამმხრივი სოციალური დიალოგი, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის გზავლელი გაუმჯობესებული მმართველობისათვის.

ლობა ანტიკრიზისული ზომების მისაღებად და შესაბამისი პასუხი კრიზისზე რთულია და გაუმართლებელიც სოციალური პარტნიორების ჩართულობის გარეშე, ამას გარდა, მნიშვნელოვანია კოლექტიური პასუხის გაცემა თო- თოეულ გამოწვევაზე.

სოციალური პარტნიორების მონაწილეობა ანტიკრიზისული ზომებისა და რეფორმების დაგეგმვასა და გატარებაში მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ გამოიხახოს ბალანსი მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მისაღწევად. ეკონომიკური შოკებისა და სირთულეების კრიტიკულ სიტუაციებში დია- ლოგი უალტერნატივო საშუალებაა კრიზისის მართვისა და შმართველობის ინსტრუმენტებს შორის ბალანსის მისაღწევად, მიმდინარე ცვლილებების გათვალისწინებით. მას შეუძლია გაამარტივოს აუცილებელი ცვლილებისა და რეფორმების პროცესი, რომლებიც საჭიროა კრიზისის დროს, მაგრამ სა- მართლიანობისა და თანასწორობის პრინციპების დაცვით.

მსოფლიოში სოციალური დიალოგის წარმართვის საკითხებში წამყვანი პო- ზიცია, უმეტესად, უჭირავს შრომის სამინისტროს, ვინაიდან აღნიშნულ სა- მინისტროს სოციალურ პარტნიორებთან თანამშრომლობის დიდი გამოცდი- ლება აქვს. ამდენად, საქართველოში ეს ფუნქცია შესაბამისი ნორმატიული აქტით (საქართველოს მთავრობის დადგენილება „სოციალური პარტნიო- რობის სამმხრივი კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“) მიენიჭა სა- ქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალურ დაცვის სამინისტროს, როგორც შრომისა და დასაქმების საკითხებზე პასუხისმგებელ სამინისტროს. საქართველოს მთავრობამ სწორედ აღნიშნულ თემებზე დაიწყო აქცენტი- რება 2012 წლიდან, როდესაც დამტკიცდა „შრომითი ურთიერთობებისა და სოციალური დიალოგის საკითხთა კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 19 ნოემბრის №448 დადგენილება. ეს იყო პირველი მც- დელობა, რითაც საფუძველი ჩაეყარა სოციალური დიალოგის განვითარებას ქვეყანაში. მოგვიანებით, 2013 წელს, გადაიხედა ზემოაღნიშნული დოკუმენ- ტი, საქართველოს მთავრობის №258 დადგენილებით, დამტკიცდა 2013 წლის 7 ოქტომბერს, „სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის დებუ- ლების დამტკიცების შესახებ“, რასაც წინ უძლვოდა ხანგრძლივი დისკუსიები და დებატები სოციალურ პარტნიორებთან. აღნიშნული სამმხრივი კომისია შეიქმნა, როგორც სათათბირო ორგანო, რომელიც ანგარიშვალდებულია კომისიის თავმჯდომარის – საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წინაშე. მის შემადგენლობაში შევიდა სოციალური პარტნიორები: საქართველოს მთა- ვრობა, ქვეყნის მასშტაბით სხვადასხვა სექტორში მოქმედი დამსაქმებელთა გაერთიანებები და დასაქმებულთა გაერთიანებები, კერძოდ, საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება და დამსაქმებელთა ასოციაცია პარი- ტეტულობის პრინციპის დაცვით – 6 წევრით თითოეული მხარე. მთავრობის მხრიდან განისაზღვრა წარმომადგენელი უწყებები:

- ა) საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო;
- ბ) საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო;
- გ) საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო;
- დ) საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო;
- ე) საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო.

სათათბირო ორგანოს მთავარი საქმიანობის პრინციპებად განისაზღვრა:

- ა) მხარეთა თანასწორობა და დამოუკიდებლობა;
- ბ) სოციალური პარტნიორის ინტერესების პატივისცემა;
- გ) კოორდინაცია და პასუხისმგებლობა;
- დ) ინფორმირებულობა;
- ე) ვალდებულებათა შესრულება;
- ვ) ტრიპარტიზმი;
- ზ) კონსენსუსი.

კომისიის სოციალური დიალოგის წარმართვის ხელშეწყობის მიზნით მნიშვნელოვან ფუნქციად განისაზღვრა შრომით და მის თანმდევ ურთიერთობებში სხვადასხვა საკითხზე წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება დადგენილების საფუძველზე, სამმხრივი კომისიის შეკრება გადაწყდა კალენდარული წლის განმავლობაში, კვარტალში ერთხელ, ასევე, რიგგარეშე სხდომის გამართვის შესაძლებლობით. სამმხრივ კომისიას შეხვედრების ორგანიზებაში ეხმარება სამდივნო (სეკრეტარიატი), რომელიც უზრუნველყოფს სამმხრივი კომისიის საქმიანობის ორგანიზაციულ-ტექნიკურ მხარეს (შეხვედრების ორგანიზებას, ოქმების წარმოებას, ექსპერტებისა და სპეციალისტების მოწვევას, სხდომის მასალებით უზრუნველყოფას და სხვა ორგანიზაციული საკითხების გადაწყვეტას).

სოციალური დიალოგისას საკუთრივ სამმხრივი კომისია ერთგვარი ფორუმია ინფორმაციის გაცვლისთვის, კონსულტაციებისა და მოლაპარაკებებისთვის. კომისიის შედეგებს კი წარმოადგენს სოციალური პაქტები, სამმხრივი შეთანხმებები, სამმხრივი დეკლარაციები, პოლიტიკური დოკუმენტების ვალიდაცია, პოლიტიკის ინსტრუმენტები³⁰⁸.

2014 წლის პირველ მაისს შედგა სამმხრივი კომისიის პირველი შეხვედრა, სადაც სხვადასხვა მომსხნებლების მიერ განხილულ იქნა შემდეგი საკითხები:

³⁰⁸ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შსო)-2013. ეროვნული სამმხრივი სოციალური დიალოგი, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის გზამყვლელვი გაუმჯობესებული მმართველობისათვის.

- საქართველოს შრომის კანონმდებლობისა და სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის სამუშაო ფორმატის შესახებ;
- კოლექტიური შრომითი დავების მედიაციის სისტემის შესახებ მედიატორთა ტრენინგიდა შემდგომი ნაბიჯები;
- გამოწვევები სოციალური დიალოგის სფეროში - შპს „საქართველოს რკინიგზაში“, „საქართველოს ფოსტასა“ და სხვა სფეროში, მათ შორის განათლების სექტორში და მეტალურგიულ სამთო-მოპოვებით სექტორში შექმნილი მდგომარეობის შესახებ;
- გამოწვევები შრომითი ბაზრის ინსტიტუციონალიზაციისა და კანონის შესრულების სფეროში - შრომის უსაფრთხოებისა და შრომის კანონმდებლობის შესრულებაზე საზედამხედველო ინსტიტუტის - შრომისინსპექციასთან დაკავშირებით, აშშ-ის მთავრობის მიერ დაფინანსებული პროექტის განხორციელებისკონტრექსტში;
- შენიშვნები შრომის კოდექსში შესულ რიგ ცვლილებებთან დაკავშირებით;
- მოსაზრებები მცირე და საშუალო ბიზნესთან მიმართებაში შრომითი რეგულაციების შესახებ.

სამწუხაროდ, აღნიშნული შეხვედრის შემდგომ, 2016 წლის 11 აპრილამდე, ვერ შეიკრიბა სოციალურ პარტნიორთა სამმხრივი კომისია. ქვეყანაში სამმხრივი კომისიის ეფექტური ფუნქციონირება და შრომითი მედიაციის, როგორც შრომითი დავების მოვარების ერთერთი მექანიზმის გაძლიერება აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის რეკომენდაციების ნაწილში აისახა. შესაბამისად, დღის წესრიგში დადგა კომისიის განახლებული შემადგენლობით შეკრების საკითხი. კერძოდ, 2016 წლის 23 იანვარს გასვლითი შეხვედრის ფორმატში შსო-ს მხარდაჭერით სოციალური პარტნიორები შეიკრიბნენ არაფორმალურ გარემოში სადაც განიხილეს საკითხი კომისიის საქმიანობის ეფექტიანობის მექანიზმების შესახებ და წარმოდგენილ იქნა ინიციატივები და საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტი, რომელიც ერთხმად მიიღეს, დამატებით მსჯელობა გაიმართა იმ საკითხების შესახებ, რომლებიც 2016-2017 წლების სტრატეგიული გეგმით დამტკიცებას მოითხოვდა³⁰⁹.

სამმხრივი კომისიის მუშაობაში ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, 2016 წელს განხორციელდა შემდეგი ცვლილებები მთავრობის დადგენილებაში: პირველი ცვლილებით განისაზღვრა მთავრობის წარმომადგენლის ფუნქცია, რომელმაც, იმავდროულად, შეითავსა კომისიის თავმჯდომარის მოადგილის ფუნქცია. მეორე ცვლილება შეეხო პრემიერ-მინისტრის არყოფნის, მისი დავალების, ან სხვა გამონაკლის შემთხვევაში მოვალეობის დაკისრების უფლე-

³⁰⁹ იხ. დანართი: სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია - 2016-2017 წლების გეგმა, 2016 წლის 11 აპრილი

ბამოსილების მინიჭებას საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრისთვის. მესამე ცვლილების საფუძველზე სამმხრივი კომისიის სამდივნოს ფუნქციონირებაზე პასუხისმგებელ უწყებად განისაზღვრა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

ნორმატიულ აქტებში განხორციელებული ცვლილებების საფუძველზე, 2016 წლის 11 აპრილს, სოციალურმა პარტნიორებმა დღის წესრიგის მიხედვით იმსჯელეს შემდეგ საკითხებზე:

- ევროპის სოციალური ქარტიის (არარატიფიცირებული) მუხლების/პუნქტების რატიფიცირების შესაძლებლობის განხილვა და დისკუსია.
- შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სამმხრივი კონსულტაციების (შრომის საერთაშორისო ნორმები) შესახებ კონვენციის, 1976 წლის (144) რატიფიცირების შესაძლებლობის/მიზანშენილობის განხილვა და დისკუსია.
- შრომითი მედიაციის მექანიზმის განვითარების/გაძლიერების განხილვა და დისკუსია.
- სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის 2016-2017 წლების სტრატეგიული გეგმის განხილვა და დამტკიცება. იხ. დანართი №9.

ამავე შეხვედრაზე შსო-ს ეთხოვა საქართველოში შრომითი მედიაციის მექანიზმის სისტემური ანალიზისა და რეკომენდაციების წარმოდგენა სოციალური პარტნიორებისათვის.

ამდენად, საქართველოში ტრიპარტიზმი განვითარების პროცესშია. ყველა ქვეყანა საკითხს ინდივიდუალურად უდგება და, შესაბამისად, დიალოგის ფორმებიც განსხვავებულია. ამიტომ აუცილებელია არა ასაქართველოში სხვა ქვეყნის გამოცდილების უცვლელად გადმოღება, უნდა ჩამოყალიბდეს სოციალური დიალოგის ფორმის ისეთი ჩარჩო, რომელიც უპასუხებს ეროვნულ კონტექტს. მისი მთავარი მიზანი უნდა იყოს პოლიტიკის ზომების შემუშავება, რომელსაც შეუძლია ხელი შეუწყოს მათ ეფექტურ განხორციელებას და გააუმჯობესოს შედეგების ხარისხი.

შსო-ს მხარდაჭერით ქვეყანაში იგეგმება სამმხრივი კომისიის და მისი სამდივნოს შესაძლებლობების გაძლიერება, რაც ეფექტურს გახდის კომისიის მუშაობას და, რაც ასახება სოციალური დიალოგის პოზიტიურ შედეგებზეც. შემდგომი სხდომა დაგეგმილია 2016 წლის მესამე კვარტალში, სადაც სტრატეგიული გეგმის მიხედვით განიხილება სხვადასხვა საკითხი.

7. შრომის პაზრის აქტიური პოლიტიკა

7.1. დასაქმებისა და შრომითი ინტეგრაციის ხელშეწყობა

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 4 აპრილის №167 დადგენილებით დამტკიცდა სახელმიწოდ მნიშვნელობის სტრატეგიული დოკუმენტი „შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის სტრატეგიისა და მისი განხორციელების 2016-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, რომლის შემუშავების წინაპირობას ნარმოადგენდა ბოლო 15 წლის მანძილზე ქართულ შრომის ბაზარზე შექმნილი სტაგნაცია, რომელიც გამოწვეული იყო ეკონომიკური კრიზისითა და 2008 წლის აგვისტოში რუსეთის აგრძელით და, რამაც გააუარესა სიტუაცია შრომის ბაზარზე. თუმცა, შრომის ბაზრის ინდიკატორების გაუმჯობესება ნელ-ნელა გახდა შესამჩნევი, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, 15 წელს ზემოთ მოსახლეობის აქტიურობის დონე 2014-ში³¹⁰ 66% იყო, დასაქმებამ 58% მიაღწია, ხოლო უმუშევრობა უმნიშვნელოდ შემცირდა და 2015 წელს³¹¹ 12% შეადგინა. მიუხედავად ამ მცირედი გაუმჯობესებისა, მწვავე პრობლემად რჩება უმუშევრობა. დასაქმებულთაგან მილიონზე მეტი ადამიანი თვითდასაქმებულია (რაც მთლიანად დასაქმებულთა დაახლოებით 60%-ს შეადგენს). ეს რიცხვები იმას ადასტურებს, რომ საქართველოს მოსახლეობაში დიდია იმ ადამიანთა რაოდენობა, რომლებსაც შრომის ბაზრის სხვადასხვა სახის სერვისი ან დახმარება სჭირდება იმისათვის, რომ მოახერხონ შრომის ბაზარზე ინტეგრირება. ქვეყნის შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკა (ALMP) მიმართული უნდა იყოს მოსახლეობის შრომითი ინტეგრაციის, პროდუქტიული დასაქმების და შემოსავლის გენერირების შესაძლებლობების გაზრდისაკენ, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს შრომის ბაზარზე არსებულ მოწყვლად ჯგუფებზე. ზემოაღნიშნული გარემოება საფუძვლად დაედო იმ დოკუმენტის შემუშავებას, რომელიც მომზადდა ევროკავშირის პროექტის ფარგლებში.

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, სახელმწიფოს მიერ შემუშავდა სახელმწიფო პროგრამები, რომელიც ხელს შეუწყობს სამუშაოს მაძიებელთა ინტეგრაციას შრომის ბაზარზე, მოსახლეობისათვის ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს დასაქმების სერვისების ფართო სპექტრი. აღნიშნული კონცეფცია ეფუძნება ევროკავშირის სტრატეგიულ ჩარჩო-დოკუმენტებს, კერძოდ, „ევროპა 2020-ის“ სტრატეგიას, რომლის მიზანიც ზრდასრული მოსახლეობის მონაწილეობის გაზრდაა უწყვეტი განათლების პროცესში. იგი ეხმადება ევროკავშირის მითითებებს არაფორმალური და ინფორმალური განათლების აღიარების შესახებ, ასევე ევროკავშირის დირექტივას არაფორმალური და ინფორმალური განათლების ვალიდაციის თაობაზე და ტურინის პროცესის შეფასების დო-

³¹⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3245367>

³¹¹ http://geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo

კუმენტს საქართველოში. ასეთი მიდგომა ემსახურება როგორც მიგრაციის პრევენციას, ასევე, დაბრუნებული მიგრანტების შრომით ინტეგრაციას და მოსახლეობისთვის შემოსავლების გენერირების წყაროს უზრუნველყოფას, რაც გავლენას მოახდენს შრომის ბაზრის პროდუქტიულობის გაზრდასა და სამუშაო ძალის კვალიფიკაციის ამაღლებაზე.

საქართველოში უმუშევრობა ყველაზე მწვავე სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემა და აქტუალური გამოწვევაა. უმუშევარ მოსახლეობას შორის დომინანტია ახალგაზრდობა, რაც კიდევ უფრო ზრდის სოციალურ რისკებს და საფრთხეს უქმნის ქვეყნის მომავალს. წებისმიერი სახელმწიფოს ეკონომიკური განვითარების დაჩქარებისა და არსებული სოციალური პრობლემების გადაჭრისათვის უაღრესად დიდი მნიშვნელობა აქვს მოსახლეობის დასაქმების ხელშეწყობას, როგორც პიზნეს გარემოს სრულყოფის, ისე შრომის ბაზრის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის საჭირო ღონისძიებების გატარების გზით; ასევე, სამუშაოს მაძიებელთა რეგისტრაციას, ზოგად კონსულტირებას, კარიერის დაგეგმვისა და პროფესიულტირების მომსახურებების დანერგვას, სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადების სახელმწიფო პროგრამების ამოქმედებას და სამუშაოს მაძიებელთა ინფრასტრუქტურულ პროექტებში დროებით დასაქმებას. 2016 წლის 2 ივნისს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით №238 დამტკიცდა სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება/გადამზადებისა და კვალიფიკირების ამაღლების სახელმწიფო პროგრამა³¹², რომლის უმთავრეს მიზანია სამუშაოს მაძიებელთა კონკურენტუნარიანობის ამაღლება ქვეყნის ღია შრომით ბაზარზე³¹². პროგრამის ფარგლებში პროფესიული მომზადება-გადამზადებით მოსარგებლეს თითოეულ მოკლევადიან პროფესიულ პროგრამაზე ეძლევა არაუმტეს 1000 ლარის ვაუჩერი. პროგრამა ითვალისწინებს სამუშაოს მაძიებელთა კვალიფიკაციის ამაღლებასაც (სტაჟირება). ³¹³

კერძოდ, სამუშაოს მაძიებლები გაივლიან სტაჟირებას 3-4 თვის მანძილზე დამსაქმებლებთან, მათ მიერ წინასწარ განსაზღვრულ ვაკანტურ პოზიციებზე, რაზეც გაიცემა საგზური და სტაჟირების განმავლობაში მიეცემათ სტიპენდია – 150 ლარი. სტაჟირება დაეხმარება სამუშაოს მაძიებლებს, განვითარონ პრაქტიკული უნარ-ჩვევები და უფრო კონკურენტუნარიანებმა დაიმკვიდრონ ადგილი შრომის ბაზარზე.

სამინისტროში, ასევე, ინტენსიურად მიმდინარეობს სამუშაო შეხვედრები მოწყვლადი, დაბალკონკურენტუნარიანი ჯგუფების დასაქმების მექანიზების მოსაძიებლად და მათი დანერგვის კუთხით სახელმწიფო პროგრამის შესამუშავებლად. პირველი ეტაპისთვის მოდელების პილოტირება მოხდება

³¹² იბ. დანართი №6: სამუშაოს მაძიებელთა მომზადება-გადამზადების სახელმწიფო პროგრამის განხორციელების სქემა (მომზადება-გადამზადება)

³¹³ იბ. დანართი №6: სამუშაოს მაძიებელთა მომზადება-გადამზადების სახელმწიფო პროგრამის განხორციელების სქემა (კვალიფიკაციის ამაღლების კომპონენტი)

სამუშაო ადგილების სუბსიდირებით, რაც გულისხმობს შშმ და სსსმ პირთა დასაქმების ხელშეწყობას დამსაქმებლებთან შეთანხმების მიღწევის გზით, ახალ ან არსებულ თავისუფალ სამუშაო ადგილებზე ბენეფიციართა შრომის ანაზღაურების ნაწილობრივ/პროცენტულ დაფინანსებას ვაუჩერის გზით. ასევე, აქტიურად განიხილება სამუშაო ადგილების ადაპტირების საკითხი, რომლის მთავარი ამოცანაა შშმ და სსსმ პირთა დასაქმების ხელშეწყობის მიზნით, შერჩეული დამსაქმებლების სამუშაო სივრცის მოწყობა/ადაპტირება.

პროგრამა დამატებით ითვალისწინებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით კარიერის დაგეგმვის, პროფესიული კონსულტაციისა და პროფესიული ორიენტაციის მომსახურებათა განვითარებას. მათი ხელმისაწვდომობა და უწყვეტობა ხელს შეუწყობს შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის გატარებას, მათ შორის:

- სამუშაოს მაძიებელთა რეგისტრაციას, ასევე, დამსაქმებელთა, ვაკანსიების აღრიცხვასა და მონაცემთა ბაზების განვითარებას;
- შრომის ბაზრის მართვის საინფორმაციო სისტემაში (www.worknet.gov.ge) რეგისტრირებული სამუშაოს მაძიებლებისთვის შრომის ბაზარზე ქცევის წესების გაცნობას და ამ გზით მათი კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას;
- თავისუფალი სამუშაო ადგილების მოძიებისა დასამუშაოს მაძიებლების დასაქმების მიზნით, დამსაქმებელსა და სამუშაოს მაძიებელს შორის ოპერატორილი და ეფექტური კავშირი და/ან ასეთი კავშირის ხელშეწყობა;
- სამუშაოს მაძიებლთათვის, პროფესიულტაციისა და კარიერის დაგეგმვის მომსახურების განვითარება/დანერგვას სააგენტოს ტერიტორიულ ერთეულებში;
- შეზღუდული შესაძლებლობებისა და სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროებების მქონე პირთა დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურების დანერგვა, სუბსიდირებისა და ადაპტირების გზით;
- დამსაქმებლებს, პროფესიული განათლების პროგრამებისა და სამუშაოს მაძიებლებს შორის უშუალო კონტაქტის დამყარებას;
- შრომის ბაზრის ინფრასტრუქტურის განვითარებაში დაინტერესებულ სუბიექტთა მაქსიმალური ჩართულობისა და სოციალური დიალოგის განვითარება და დასაქმების სახელმწიფო სამსახურის განეული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას;
- საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე თვისებრივი კვლევების განხორციელების გზით, შრომის ბაზარზე მოთხოვნადი პროფესიების და საჭირო ცოდნისა და უნარ-ჩვევების გამოვლენას;
- ინფრასტრუქტურულ პროექტებში ადგილობრივი სამუშაოს მაძიებლების ჩართულობის უზრუნელყოფა და ინფრასტრუქტურულ პროექტებში დროებითი დასაქმების ხელშეწყობას;
- მედიისა და საზოგადოების დაინტერესებული მხარეების ცნობიერების გაზრდა დასაქმების სახელმწიფო სამსახურის და დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებების შესახებ.

ზემოაღნიშნული შრომის ბაზრის აქტიური ზომები, დასაქმების ხელშეწყობის ეფექტური სერვისების განვითარება ემსახურება მიგრაციის პრენვენციას, შრომითი მიგრანტების ინტეგრაციას შრომის ბაზარზე, სამუშაოს მაძიებელთა კონკურენტუნარიანობის ამაღლების საფუძველზე პროდუქტიული დასაქმების შესაძლებლობის ზრდას, არაფორმალური ეკონომიკის შეცირებას და დასაქმება; უფრო ინკლუზიური შრომისა ბაზრის განვითარებას, რომელიც მოწყვლადი ჯგუფების (შშმ პირებისა და უმცირესობების ჯგუფების) ინტეგრირებისკენ იქნება მიმართული.

7.2. შრომის ბაზრის პოლიტიკა

საქართველოს ეკონომიკის ზრდის პარალელურად, ქვეყნის შიგნით იზრდება მოთხოვნა როგორც მაღალი, ისე დაბალი კვალიფიკაციის მქონე ადამიანურ რესურსზე. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ 2015 წელს განახორციელა შრომის ბაზრის მოთხოვნის კომპონენტის პირველი პილოტური კვლევა, სადაც ერთ-ერთი საკითხი დაეთმო უცხოელთა დასაქმების ტენდენციების გამოვლენას და მათი ქვეყანაში დასაქმების მიზეზების დადგენას. სწორედ შრომის ბაზრის ინფორმაციის ანალიზისა და კვლევების განხორციელების მიზნით, 2014 წლის დეკემბერში შეიქმნა შრომის ბაზრის ანალიზის სამმართველო, რომლის ფუნქციებში შევიდა:

- შრომის ბაზრის შესახებ განხორციელებული კვლევებისა და მონაცემთა შეგროვების არსებული წყაროების გამოვლენა, შეფასება, კვლევის შედეგებისა და შეგროვებული მონაცემების თავმოყრა;
- შრომის ბაზრის ინფორმაციული სისტემისათვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციული დანაკლისების გამოვლენა, შეფასება და ამ დანაკლისების აღმოფხვრისათვის დამატებითი საჭირო კვლევებისა და მონაცემთა შეგროვების საჭიროებების დადგენა;
- შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემისათვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მოპოვების გზების განსაზღვრა; კვლევების ინსტიტუციონალიზაციის მიზნით წინადადებების მომზადება;
- მონაცემთა შეგროვებისა და კვლევების არსებული მეთოდოლოგიების შეფასება, ახალი კვლევებისათვის დიზაინისა და მეთოდოლოგიების შემუშავება;
- სახელმწიფო უწყებებთან/ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა შრომის ბაზრის შესახებ ინფორმაციის მოძიებისა და გაცვლის მიმართულებით;
- შრომის ბაზრის ინფორმაციის დამუშავება-ანალიზი, ზოგადი და სპეციფიური ანგარიშების მომზადება; ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

შრომის ბაზრის ცვლადების შესასწავლად მნიშვნელოვანია აღნიშნული ტიპის კვლევების რეგულარული განხორციელება, რათა მათ შედეგებზე დაყრდნობით შემუშავდეს კონკრეტული დასკვნები და რეკომენდაციები, თუ რომელ

სპეციალობებზე იზრდება მოთხოვნა და რამდენად მოქნილია შრომის ბაზარი არსებული მოთხოვნების საპასუხოდ. შრომის ბაზრის სტრატეგიის შესაბამისად იგეგმება კვლევების ინსტიტუციონალიზაცია და მოთხოვნადი პროფესიების ჩამონათვალის პერიოდული განახლება.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, საქართველოში არსებული სტრუქტურული უმუშევრობის დონის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მხრიდან ადეკვატური რეაგირების მექანიზმების შემუშავება როგორც ადგილობრივი რესურსის გადამზადების, ისე უცხოური რესურსის მოზიდვის კუთხით.

2015 წელს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ „შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის“ ფარგლებში განახორციელა შრომის ბაზრის მოთხოვნის კომპონენტის პილოტური კვლევა. კვლევის მიზანი იყო შრომის ბაზარზე დამსაქმებელთა განწყობების/მოთხოვნების შესახებ დეტალური ინფორმაციის მოძიება რაოდენობრივი და თვისებრივი მეთოდების გამოყენებით. კვლევამ აჩვენა, რომ გამოკითხული ორგანიზაციებიდან 16% განიცდის შრომითი რესურსების ნაკლებობას გარკვეულ პოზიციებზე, მათ შორის ნახევარზე მეტ შემთხვევაში სირთულე დაკავშირებულია სამუშაოს მაძიებელთა არასათანადო კვალიფიკაციასთან³¹⁴, რაც კიდევ უფრო ამყარებს მოსაზრებას შრომის ბაზრის ფორმირების საჭიროებასთან დაკავშირებით. ზემოაღნიშნულის ერთ-ერთ მიზეზად შეიძლება დასახელდეს, ზოგადად, შრომის ბაზრისა და მოთხოვნადი პროფესიების ინფორმაციასა და სამუშაოს შესაბამის უნარებზე ხელმიუნვდომლობის სირთულე.

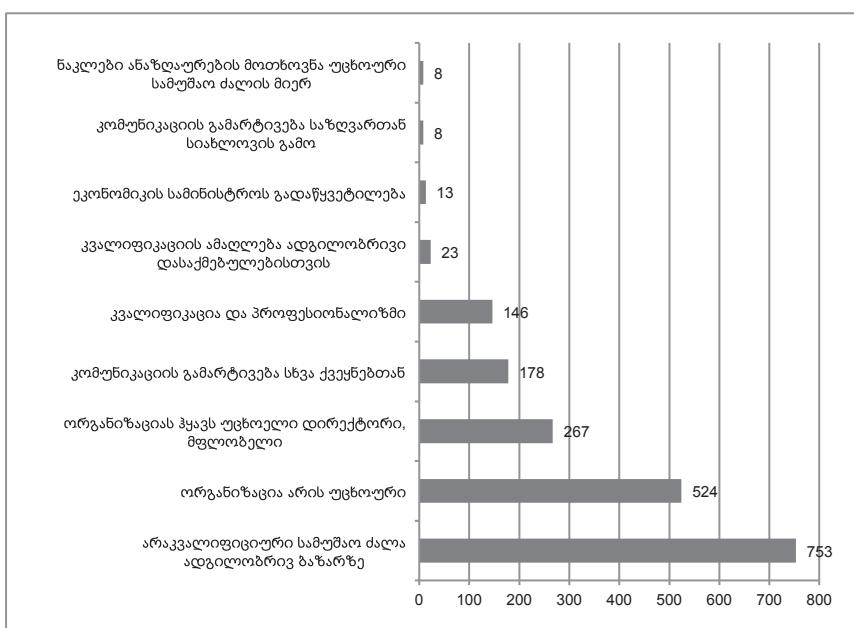
შრომის ბაზრის მოთხოვნის კვლევამ აჩვენა სამუშაოს მაძიებელთა კონკრეტული უნარ-ჩვევების ნაკლებობა და სირთულეები სამუშაო ძალის სამსახურში აყვანასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, გამოიკვეთა საჭიროება, რომელიც, შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის გატარებისგზით, ორიენტირებული იქნება შრომაზე მოთხოვნა/მიწოდების შეუსაბამობის აღმოფხვრისაკენ. ასეთი აქტიური ზომებია, მაგალითად, მომზადება, გადამზადება, დახმარება სამუშაო ადგილის მოძებნაში, კარიერის დაგეგმვა, კონსულტირება, მოპილურობის ხელშეწყობა და ა.შ.

შრომის ბაზრის კვლევის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ნაწილს უცხოური სამუშაო ძალის დასაქმების ტენდენციების კვლევა წარმოადგენდა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კვლევის მიხედვით, უცხოური სამუშაო ძალის დასაქმების მაჩვენებელი 5,578 ადამიანი იყო³¹⁵. ისინი, ძირითადად, დასაქმებულები არიან ტექნიკური ტიპის სამუშაოებზე როგორც მენეჯერულ, ისე ოპერაციულ პო-

³¹⁴ შრომის ბაზრის მოთხოვნის კომპონენტის კვლევა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, 2015 http://www.moh.gov.ge/files/01_GEO/Shroma/kvleva/33.pdf

ზიციებზე, მაგალითად, სამოქალაქო მშენებლობის დამწყები კვალიფიკაციის მქონე მუშახელი – 1 089, ავტომობილების მექანიკოსები და შემკეთებლები – 1 088, სატვირთო ავტომობილების მძღოლები – 366, სამოქალაქო ინჟინრები – 240 და ა.შ.იმ პოზიციებზე, რომლებზეც ადგილს იკავებს უცხოური სამუშაო ძალა, ძირითადად საჭიროა საშუალო და პროფესიული განათლება. საინტერესოა ბაზრის კვლევის შედეგები მათი პოციზიციებისა და ეკონომიკურ საქმიანობათა სახეების მიხედვით³¹⁵, სადაც აშკარად იკვეთება სამშენებლო სექტორის დომინანტობა. თუმცა, აღსანიშნავია ძირითადი მიზეზები, რომლებმაც განაპირობა ადგილობრივი დამსაქმებლის მიერ უცხოური სამუშაო ძალის დასაქმება.

დიაგრამა №5
უცხოური სამუშაო ძალის დაქირავების მიზეზები



წყარო: შრომის ბაზრის მოთხოვნის კომპონენტის კვლევა, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, 2015

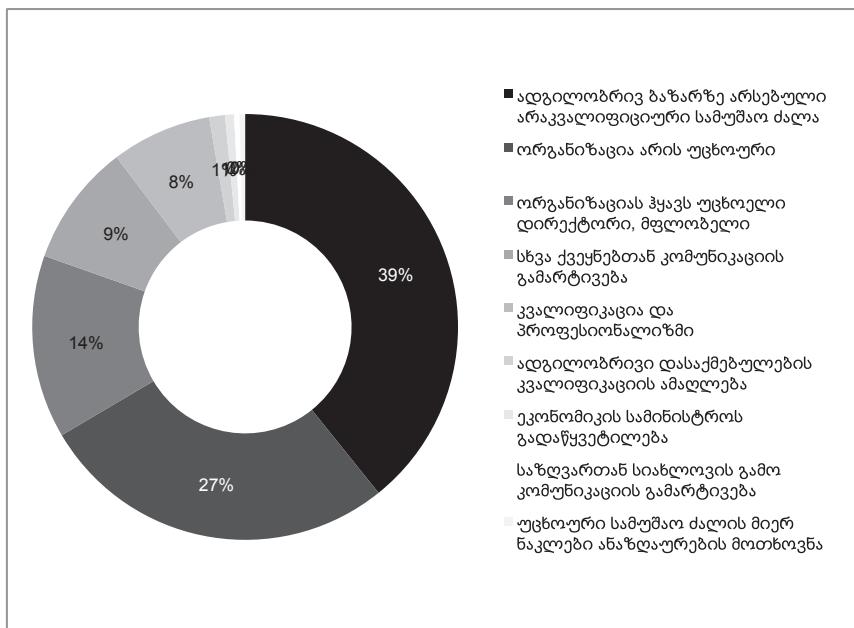
ზემოთ მოცემული დიაგრამა ასახავს უცხოური სამუშაო ძალის დაქირავების მიზეზებს. გამოვლინდა, რომ ადგილობრივი არაკვალიფიციური სამუშაო ძალის არსებობა დამსაქმებელს იძულებულს ხდის სამუშაო ძალა საზღვარგარეთიდან მოიზიდოს. ეს განსაკუთრებით კარგად ჩანს აჭარის ავტონომიური

³¹⁵ შრომის ბაზრის მოთხოვნის კომპონენტის კვლევა, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, 2015 http://www.moh.gov.ge/files/01_GEO/Shroma/kvleva/33.pdf

³¹⁶ იხ. დანართი №7 და №8: უცხოური სამუშაო ძალის დასაქმება პოზიციებისა და უცხოური სამუშაო ძალის დასაქმება ეკონომიკურ საქმიანობათა სახეების მიხედვით

რესპუბლიკის რეგიონში დასაქმების ტენდენციების მაგალითზე. აღნიშნული ფაქტი საკამათოს ხდის ორ საკითხს: ერთი მხრივ, შესაძლოა, რომ უცხოელების დასაქმება საფრთხეს წარმოადგენდეს ადგილობრივი სამუშაო ძალის-თვის და საფრთხეს უქმნიდეს მათი დასაქმების შესაძლებლობებს, მეორე მხრივ, უცხოური სამუშაო ძალა შესაძლოა პოზიტიურ ეფექტს ქმნიდეს ქვეყანაში ადგილობრივი სამუშაო ძალის კვალიფიკაციის ამაღლებისა და მათი შესაძლებელობების გაძლიერების თვალსაზრისით. პროცენტულად უცხოელთა დაქირავების ტენდენციას ასეთი სახე აქვს:

დიაგრამა №6
უცხოური სამუშაო ძალის დაქირავების მიზეზები



წყარო: შრომის ბაზრის მოთხოვნის კომპონენტის კვლევა, 2015

ზემოაღნიშნული კვლევის საგანს არ შეადგენდა შრომის პროდუქტიულობის მაჩვენებლის გამოვლენა, რომელიც იზომება ეკონომიკის მიერ წარმოებული პროდუქციის/სერვისების ნაწილის შეფარდებით თითოეულ მუშახელზე. თუმცა, კვლევა იძლევა დასკვნის გაკეთების საფუძველს იმასთან დაკავშირებით, რომ შრომის ნაყოფიერების დონე საქართველოში დღეს, სამწუხაროდ, დაბალია. ამის მიზეზად სახელდება ის, რომ საქართველოში არსებულ სამუშაო ძალას არ აქვს კვალიფიკაცია, უნარი და კომპეტენცია, რათა დააკმაყოფილოს დამსაქმებელთა მოთხოვნილებები და, შესაბამისად, შრომის დაბალი პროდუქტიულობის ნამდვილი მიზეზი სწორედ სამუშაო ძალის დაბალი კომპეტენცია და უნარებია.

ამდენად, საქართველოში შრომის ბაზარი ხასიათდება შრომის დაბალი პრო-დუქტიულობით, შრომის ბაზარზე მაღალი აქტიურობით, ახალგაზრდების უმუშევრობის მაღალი დონით და შრომის ბაზრის ძირითადი მაჩვენებლების ძალიან მცირე ცვლილებით. აღნიშნული მახასიათებლები კი ტრენინგისა და უნარების დარგში არსებულ სტრუქტურულ პრობლემებზე მიანიშნებს.

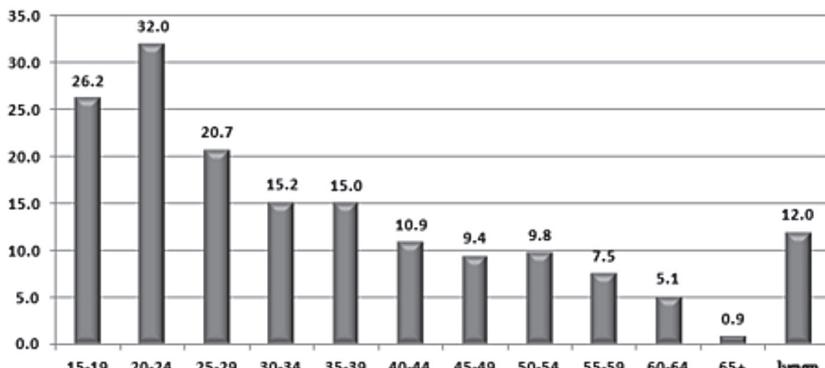
2015 წელს შრომის ბაზრის მორიგი მნიშვნელოვანი კვლევა დაეთმო შშმ პირების დასაქმების ტენდენციის გამოვლენას. შესაბამისად, განხორციელდა კვლევა „**მიკრო-და მაკროფაქტორების გავლენა შშმ პირთა სამუშაო გარე-მოსთან ადაპტაციასა და შრომით ეფექტურობაზე**“ - რომელიც 2015 წელს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინის-ტრომ საქართველოს მთავრობის დაფგენილების 248 საფუძველზე განახორ-ციელა - შშმ პირებისა და დამსაქმებლების დამოკიდებულების შესწავლა, იმ მიკრო- და მაკროფაქტორების მიმართ, რომლებიც გავლენას ახდენს დასა-ქმებული შშმ პირების სამუშაო ადგილთან ადაპტირებაზე.³¹⁷ კვლევა ჩატარ-და რაოდენობრივი და თვისებრივი მეთოდების გამოყენების საფუძველზე. საერთო მიზანს წარმოადგენდა დასაქმებული შშმ პირების ზოგადი სურა-თის შექმნა და სამუშაო პირობებისადმი მათი დამოკიდებულების შესწავლა, ასევე, დამსაქმებლების და სფეროს ექსპერტების მოსაზრებების გამოვლენა საკვლევი თემის მიმართ. კვლევამ ცხადყო, არა მხოლოდ მათი დასაქმების კუთხით არსებული პრობლემები და გამოწვევები შრომის ბაზარზე, არამედ ისიც, რომ რეალურად არ არსებობს დასაქმებულ შშმ პირთა ერთიანი მონა-ცემთა ბაზა, ან, ხშირ შემთხვევაში, მასზე წვდომა გართულებულია პირადი ინფორმაციის კონფიდენციალურობიდან გამომდინარე. კვლევამ, შრომის ბა-ზარზე საჭირობიდან გამომდინარე, საფუძველი ჩაუყარა აუცილებელი კვლე-ვების განხორციელებას. თუმცა, მიუხედავად ამისა, საკითხი დღემდე მაინც პრობლემურია და სახელმწიფოს მხრიდან დროულ და აქტიურ ჩარევას საჭი-როებს.

2016 წელს სამინისტრომ საჭიროებიდან გამომდინარე დაგეგმა დამატებითი კვლევები, რომელიც შეისწავლის საქართველოში უმუშევარი ახალგაზრდე-ბის დამოკიდებულებებს, მათი მოტივაციისა და დასაქმების სტრატეგიების შესწავლის მიზნით, ასევე, მნიშვნელოვანია ჩატარდეს კვლევა საქართვე-ლოში სამუშაო ძალის შესწავლის მიზნით, რაც გამოავლენს ერთ-ერთმნიშ-ვნელოვან ცვლადს - ინფორმაციას შრომის ანაზღაურება/ხელფასის შესახებ არა მხოლოდ ეკონომიკური სექტორების, არამედ, ცალკეული პოზიციების მიხედვით. ბოლო მონაცემებით, უმუშევრობის მაჩვენებელი განსაკუთრე-ბით მაღალია 20-29 წლის ასაკობრივ კატეგორიაში³¹⁸, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში უმუშევრობის მაჩვენებელი ასაკის მატებასთან ერთად მცირდება, რაც მიუთითებს, ახალგაზრდებში უმუშევრობის მაღალ ხვედრით წილზე, რასაც ადასტურებს შემდეგი დიაგრამა:

³¹⁷ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, კვლევის ანგარიში http://www.moh.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=750

³¹⁸ შინაგამისუნივერსიტეტის ინტეგრირებული გამოკვლევა, სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2014 http://geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo

უმუშევრობის დონეასაკობრივ ჭრილში 2015 წელს, %



წყარო: საექსპლუატაციური სასტატისტიკური გამოცდებულება, 2015

დიაგრამიდან ჩანს, რომ უმუშევრობის დონე ასაკის მატებასთან ერთად კლებულობს. მშრომელთა ყველაზე აქტიურ ჯგუფში (20-24 წლის ჯგუფში) უმუშევრობა 32%-ია, 60-64 წლის ასაკობრივ ჯგუფში უმუშევრობა მხოლოდ 5.1%-ია. უმუშევრობის მაჩვენებლის მსგავსი მახასიათებელი მიუთითებს იმაზე, რომ შრომის ბაზარზე უფრო მეტად უფროსი ასაკის მოსახლეობა არის ინტეგრირებული.

შრომის ბაზრის კვლევების გარდა, სამინისტრომ 2015 წლის საქართველოს მთავრობის დადგენილების 199 საფუძველზე დაიწყო მუშაობა შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის დანერგვასა და განვითარებაზე. 2014 წლის 26 დეკემბერს საქართველოს მთავრობის №733 დადგენილების³¹⁹ საფუძველზე დამტკიცდა სახელმიწოდებული „შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის დანერგვისა და განვითარების კონცეფციისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“. ამ მიზნით შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2015 წლის 18 მაისის №01-145/ო ბრძანების საფუძველზე შეიქმნა „შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის გამართული ფუნქციონირების მიზნით უწყებათაშორისი საკოორდინაციო ჯგუფი“. მთავრობის პრიორიტეტად განისაზღვრა უმუშევრობის შემცირება შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის გატარებით, რაც სასიცოცხლოდ არის დამოკიდებული შრომის ბაზრის შესახებ ინფორმაციის არსებობასა და ამ ინფორმაციის ანალიზის ინსტიტუციონალიზაციაზე. შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის მთავარი მიზანია გაზარდოს სამუშაოს მაძიებელთა დასაქმების შესაძლებლობა და გააუმჯობესოს კავშირი ვაკანსიებსა და სამუშაო ძალას შორის. აღნიშნული პოლიტიკის ეფექტიანი იმპლემენტაცია გავლენას ახდენს

³¹⁹ შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის დანერგვისა და განვითარების კონცეფციისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2659790>

შიდა მთლიანი შიდა პროდუქტის მაჩვენებლების ზრდაზე, მცირდება უმუშევრობა ქვეყნის მასშტაბით და შედეგად, ქვეყანაში სოციალურად დაუცელი მოსახლეობის დამოკიდებულებაც მცირდება სოციალური დახმარების სქემებზე.

ამავე წელს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტის შრომის ბაზრის ანალიზის სამმართველომ საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარებით (მსოფლიო ბანკი და ევროკავშირი) დაიწყო მუშაობა უცხოურ გამოცდილებაზე დაყრდნობით სისტემის კონცეპტუალური მხარის შესწავლის, სისტემის პროგრამული ნაწილის განსაზღვრისა და შემუშავების კუთხით. საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლა ეფუძნებოდა მსოფლიო ბანკისა და ევროკავშირის ექსპერტების მიერ წარმოდგენილ ხედვებს. ამ ეტაპზე მიმდინარეობს შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის (LMIS) ვებპორტალის პროგრამული ნაწილის დანერგვა. შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემა არის ინფორმაციის წარმოების, ანალიზისა და გავრცელების შესაძლებლობა, რომელიც

- განსაზღვრავს დასაქმების, ანაზღაურებისა და ვაკანსიების ტენდენციებს ქვეყნის მასშტაბით;
- აღნიშვნას პროფესიების აქტუალურობასა და შესაბამისად შრომის ანაზღაურებას ეკონომიკური სექტორების მიხედვით;
- გამოიყენება ანალიზისა და პროგნოზირების მხრივ.

ეფექტური შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის (LMIS)-ის დასანერგვად, აუცილებელია შრომის ბაზრის არსებული მონაცემების მოგროვებისა და ანალიზის საფუძველზე ინფორმაციის დანაკლისების გამოვლენა, მონაცემთა შეგროვების ახალი წყაროებისა დადამატებითი კვლევების (ისეთი მნიშვნელოვანი ცვლადების გამოსავლენად, როგორიცაა: მოთხოვნის, მიწოდების, სამუშაო ძალის ფასისა და სამუშაო ძალაზე დანახარჯების, შრომითი მიგრაციის და ა.შ.) საჭიროებების განსაზღვრა. შრომის ბაზრის შესახებ არსებული ინფორმაციის რეგულარული შესწავლა.

შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის მონაცემთა ანალიზის შედეგები უნდა იყოს ხელმისაწვდომი, მუდმივად განახლებადი, გამოსაყენებლად მარტივი და გასაგები სისტემის ნებისმიერი მომხმარებლებისათვის. ასევე, უნდა მომზადდეს შრომის ბაზრის მონიტორინგის შედეგების ზოგადი და თითოეული მომხმარებლისათვის სპეციფიკური, მარტივად აღსაქმელი ანგარიშები ინფორმაციების სახით.

შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემას შეუძლია მნიშვნელოვნად გააუმჯობესოს შრომის ბაზარზე ინფორმაციის დინება, მაგრამ თავის მხრივ, ის ვერ ქმნის რაიმე დასაქმებას. ცხადია, ის არ არის დასაქმების გენერატორი, თუმცა დასაქმების ხელშეწყობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი გახდება ქვეყანაში. ვებპორტალი შრომის ბაზრის მნიშვნელოვანი ინფორმა-

ციით უზრუნველყოფს სხავადასხვა დაინტერესებული მხარებს, მათ შორის:

- სტუდენტები: მოთხოვნადი პროფესიების შესახებ;
- სამუშაოს მაძიებლები: უნარების, მზარდი დარგებისა და ახალი პროფესიების შესახებ;
- განათლების სექტორი: მოთხოვნადი პროფესიებისა და კომპეტენციების შესახებ;
- სამთავრობო უწყებები: მზარდი ეკონომიკური სექტორების შესახებ.

შრომის ბაზარზე მოთხოვნადი პროფესიების შესახებ ინფორმაციის შეგროვებისა და ანალიზისთვის მნიშვნელოვანია ერთიანი კლასიფიკაციორის გამოყენება. სამინისტრო აქტიურად მუშაობს დასაქმების ეროვნული კლასიფიკაციორის შემუშავებაზე (**ISCO-2008-ის ბაზაზე**). საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური დღემდე იყენებს ISCO-88³²⁰. 2015 წელს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ 2015 წლის საქართველოს მთავრობის დადგენილების 248 საფუძველზე დაიწყო დასაქმების სტანდარტული ეროვნული კლასიფიკაციორის განხალება და შემუშავება ISCO-2008-ის ბაზაზე. ISCO-08 4-დონიანი იერარქიული სტრუქტურის მქონე კლასიფიკაციორია, რომელიც შესაძლებელს ხდის მსოფლიოს ყველა პროფესიის 436 ჯგუფად კლასიფიცირებას. აღნიშნული ჯგუფები წარმოადგენს კლასიფიკის ყველაზე დეტალურ სტრუქტურას და თავის მხრივ, აერთიანებს 130 მცირე ზომის, 43 საშუალო ზომის და 10 ძირითად ჯგუფს. კლასიფიკაციორის თითოეულ ჯგუფს გააჩნია სახელი, კოდი/ნომერი და ასოცირებულია იმ განსაზღვრებასთან, რომელიც აღწერს ჯგუფის საქმიანობას. კლასიფიკაციორის საშუალებით შესაძლებელია საერთაშორისო დონეზე პროფესიების შესახებ სტატისტიკურ მონაცემთა შედარება და დათვლა.

8. დასკვნა / რეკომენდაცია

შრომის ინსტიტუციონალიზაციის საკითხი ერთ-ერთი რთული და ემოციური საკითხია, მით უფრო, როდესაც საქმე ეხება შრომის ინსპექციას, შრომით მიგრაციას, დასაქმებას და მათთან დაკავშირებულ რეგულაციებს. იმისათვის, რომ ქვეყანაში ჩამოყალიბდეს სრულყოფილი და ქმედუნარიანი შრომის ინსპექცია, უნდა განხორციელდეს რიგი ღონისძიებები, რომელიც ქვეყანას აღებული აქვს სხვადასხვა საერთაშორისო ვალდებულებების, მათ შორის, შსო-ს რატიფიცირებული კონვენციების, ევროპის სოციალური ქარტიის, ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებისა და სხვა დოკუმენტების საფუძველზე, რაც გულისხმობს კონკრეტულად შრომის ინსპექტირების კუთხით კანონის მიღებას და შესაბამისად, შემუშავებული ევროტექნიკური რეგლამენტების ტრანსპოზიცია უნდა განხორციელდეს ეტაპობრივად.

³²⁰http://geostat.ge/?action=page&p_id=976&lang=geo

ასევე, მნიშვნელოვანია შრომის ბაზრის გაჯანსაღების მიზნით დროებითი შრომითი (ცირკულარული) მიგრაციის ეფექტიანი მექანიზმის შექმნა, დასაქმების ხელშეწყობის მოდელების შემუშავება, შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის განხორციელება პროდუქტიული დასაქმების უზრუნველყოფისთვის. შრომითი ურთიერთობების სფეროში სოციალური სამართლიანობის დამკვიდრებისათვის, ეფექტიანი დასაქმების მხარდაჭერისა და საერთაშორისო თანამეგობრობასთან საქართველოს ინტეგრაციისათვის, დიდი მნიშვნელობა აქვს შრომის სფეროში მოქმედი ნორმების საერთაშორისო სტანდარტებთან მიახლოებას. შრომის სფეროში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილების აღსრულებისათვის შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ გადაიდგა აქტიური ნაბიჯები ისეთი მექანიზმის შესაქმნელად, რომელიც შეამონებდა სამუშაო ადგილზე შრომის პირობებს, აღჭურვილი იქნებოდა შესაბამისი ადმინისტრაციული და აღმასრულებელი უფლებამოსილებით და ეტაპობრივად დაწერგავდა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებს.

მნიშვნელოვანია სოციალური პარტნიორების აქტიური ჩართულობა და სოციალური დიალოგის კრიტიკული შესაძლებლობები შრომის სფეროში ფუნდამენტური პრინციპებისა და უფლებების ეფექტური რეალიზაციისათვის, რაც, შრომის პოლიტიკის გარდა, საკვანძო და გადამწყვეტი ფაქტორია ეფექტური ეროვნული დასაქმების პოლიტიკის შესამუშავებლად.

ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის (VLAP)-ის ფარგლებში ქვეყანაში გატარებულმა მნიშვნელოვანმა ღონისძიებებმა განსაკუთრებით შრომისა და დასაქმების სფეროში, მოამზადა მყარი საფუძველი მასშტაბური ინსტიტუციური რეფორმების განსახორციელებლად. იგულისხმება შრომის კანონმდებლობის პარმონიზაცია ევროპულ სტანდარტებთან, მათ შორის, ეფექტური აღსრულებითი მექანიზმისა და ძლიერი მანდატის მქონე შრომის ინსპექტორატის დაწერგვა.

ევროკომისიის მიერ ხაზგასმით აღინიშნა, საქართველოს მიერ სტაბილური პროგრესით წინსვლა, თუმცა, რიგი მნიშვნელოვანი გამოწვევებისათვის რეკომენდაციაში მკაფიოდ მიეთითა სისტემური და ეფექტური ნაბიჯები და აღინიშნა პროგრესის ტენდენციის შენარჩუნება. ევროკავშირთან ერთად აშშ აგრძელებს საქართველოსთან სტრატეგიულ პარტნიორობის გაფართოებას და გაძლიერებას.

შრომის ინსპექცია ითვლება როგორც სოციალური პოლიტიკის აუცილებელი ინტიტუტი და შრომითი საკითხების რეგულირების უმთავრესი ნაწილი. მიუხედავად, იმისა, რომ დღეს მსოფლიოში შრომის ინსპექცია ახალი გამოწვევების წინაშე დადგა, რაც გამოწვეულია ახალი ტექნოლოგიებით, რომელიც დაკავშირებულია ახალ სამუშაო ადგილებთან. ეს მნიშვნელოვანად ართულებს შრომის პირობების ინსპექციას ტრადიციული მეთოდების სა-

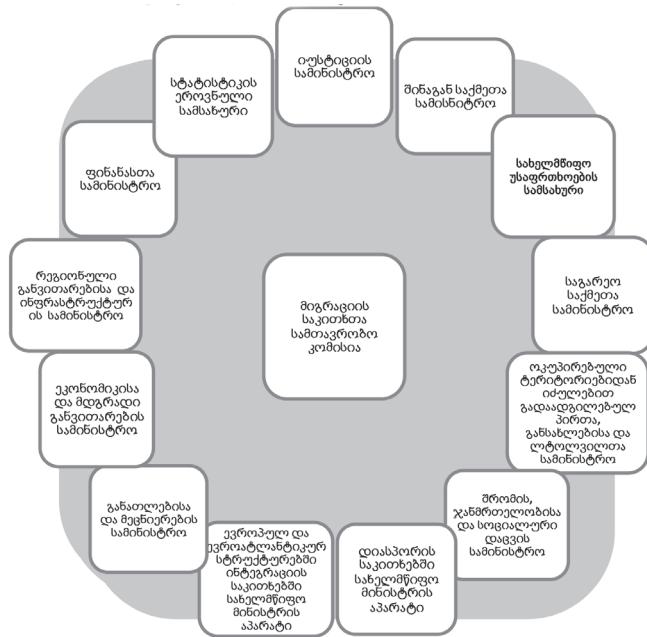
ფუძველზე. მისი როლი გარდაუვალია როგორც უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დავადების პრევენციის კუთხით, ასევე, ამ შემთხვევათა რაოდენობის მინიმიზაციის თვალსაზრისით. დასაქმების ახალმა ფორმები, მაგალითად, აუთსორსინგი, წარმოების რთული ჯაჭვი, კიდევ უფრო ართულებს შრომის ინსპექტორების წინაშე ყოველდღიურ ამოცანებს, არადეკლალირებული შრომა 90-იანი წლებიდან ასევე ერთ-ერთ პრობლემას წარმოდგენს და აქტუალური ხდება ეს საკითხი დღითი დღე, განსაკუთრებით ეკონომიკური კრიზისის პირობებში. შესო დიდ ყურადღებას უთმობს შრომის ინსპექციას, რაც პრიორიტეტულ საკითხს წარმოადგენს. სოციალური პარტნიორობის საფუძველზე შემუშავებული შრომის უფლებების დაცვის ადმინისტრირების მოდელი წარმოადგენს ქვეყანაში სამუშაო ადგილებზე უსაფრთხო და ღირსეული შრომის პირობების შექმნის საფუძველს.

ამდენად, ტრიპარტიზმი წარმოადგენს საფუძველს შრომისა და დასაქმების სფეროში პოლიტიკის შემუშავების, მისი ეფექტური განხორციელებისა და შედეგების ხარისხის გაუმჯობესებისათვის. სოციალური დიალოგის დეფიციტი იწვევს მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მიღწევის მიზნით შესაბამისი პოლიტიკის შემუშავების დაყოვნებას, რაც უარყოფითად აისახება შემდგომ ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ მაჩვენებელზე. ქვეყანაში განვითარებული შრომის ბაზრის ინსტიტუტები ხელს უწყობს სამუშაოს მაძიებელთა კონკურენტუნარიანობის ზრდას და პროდუქტიული დასაქმებისათვის საჭირო უნარების განვითარებას, რაშიც დიდი როლს თამაშობს სახელმიწოდებული შრომის ბაზრის ინსტიტუტები თანამშრომლობა. ამდენად, მხოლოდ სოციალური დიალოგის ფორმატი და ამ პროცესში დახარჯული დრო არის ის ღირებული ინვესტიცია, რომელიც წარმატებული რეფორმების გატარების გარანტია, რაც, საბოლოოდ, ქვეყანას მნიშვნელოვანი ეკონომიკური სარგებლის სახით უბრუნდება.

ამდენად, საქართველოსა და ევროკავშირს შორისო სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის თაობაზე დაწყებული დიალოგის პროცესი განსაკუთრებით წარმატებული აღმოჩნდა შრომის სფეროში, სადაც სხვადასხვა მიმართულებით ახალი პრაქტიკული მიდგომები გამოიკვეთა და ძირეული რეფორმების გატარებას ჩაეყარა საფუძველი. წინამდებარე ანგარიშიდან ჩანს, რომ შრომის ინსპექტირების მექანიზმი წარმოადგენს ფუნდამენტს შრომის ბაზრის კარგი მმართველობისთვის, სამართლიანი ეკონომიკური განვითარებისა და შრომის საერთაშორისო სტანდარტების იმპლემენტაციისათვის. ცხადია, გარდამავალი ეტაპი შრომის უფლებების დაცვის ადმინისტრირების თვალსაზრისით ქვეყანაში ნიადაგს მოამზადებს, რათა ქვეყანაში ჩამოყალიბდეს ეფექტიანი ევროპული მოდერნიზებული მოდელი.

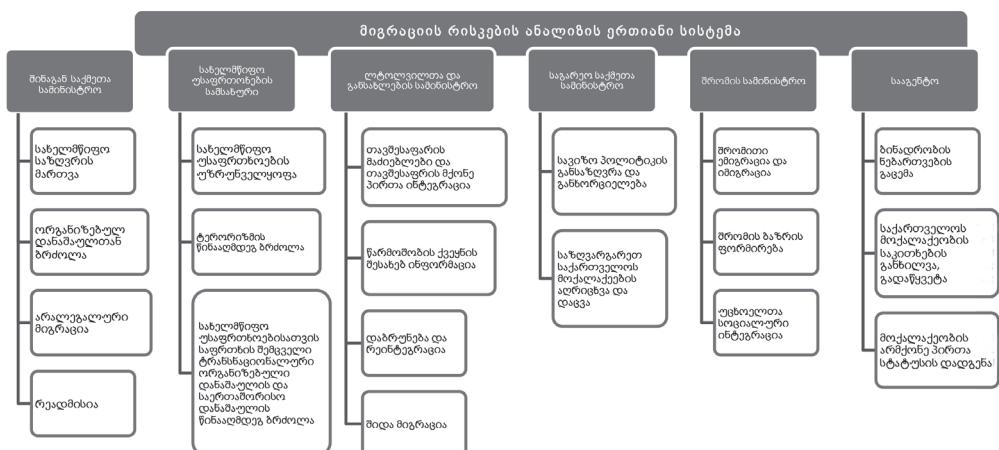
ଡାର୍ଶନିକ/ ଇତିହାସିକ

დანართი 1. მიზანულის საკითხთა სამთავრობო კომისია



წყარო: საქართველოს 2016-2020 ნლების მიგრაციის სტრატეგია, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, 30.11.2015 წ.

დანართი 2.
მიგრაციის რისკების ანალიზის ერთიანი სისტემა



წყარო: მიგრაციის რისკებია ანალიზის კონკრეტურა, 2015 წელი

დანართი №3

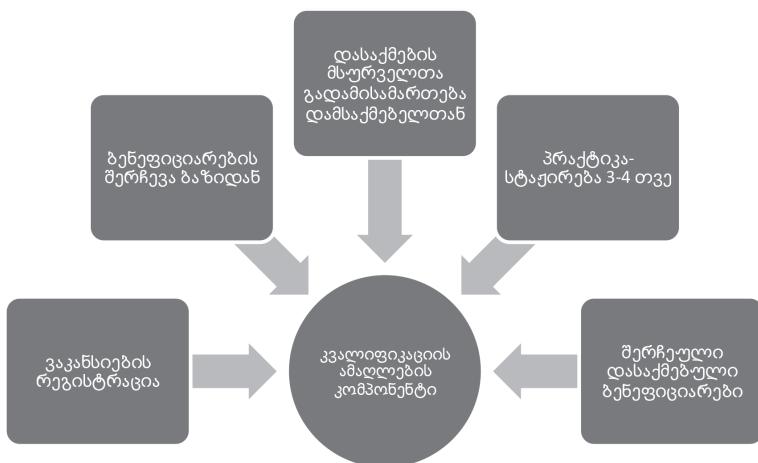
შრომის უსაფრთხოებისა და პროფესიული დაავადების კუთხით დარღვევების შესახებ (2015 წელი)

• ხანძარსაწინააღმდეგო სისტემის არ არსებობა	49
• ელექტროსისტემების გაუმართაობა	53
• ინდ. დაცვის საშუალებების არ არსებობა	34
• კოლექტიური დაცვის სისტემის გაუმართაობა	27
• პროფესიული დაავადებების მაღალი რისკი	4
• მიკროკლიმატის დაუცველობა	18
• შრომის უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი პირის არ არსებობა	27
• ნარჩენების გაუტანლობა და უტილიზაცია	4
• სადენზინფექციო საშუალებების არასწორი მოხმარება	6
• მომეტებული საწარმოო ხმაური	10
• მომეტებული მტკრიანობა	6
• არასაკმარისი განათება	3
• ერგონომიული პრობლემები და სხვა	7

დანართი №4

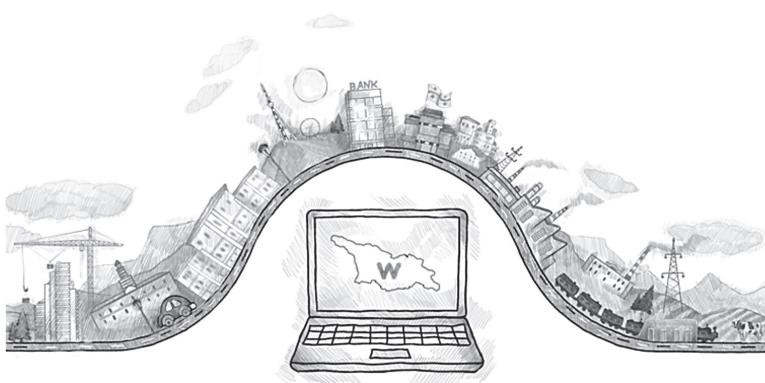
სამუშაოს მაძიებელთა მომზადება-გადამზადების სახელმწიფო პროგრამის განხორციელების სქემა (მომზადება-გადამზადება)





დანართი №6

Worknet



წაერთე

ვაკანსიები

დანართი №7

უცხოური სამუშაო ძალის დასაქმება პოზიციების მიხედვით

პოზიციათა დასახელება	დასაქმებულთა რაოდენობა
სამოქალაქო მშენებლობის დამწყები კვალიფიკაციის მქონე მუშახელი	1,089
ავტომობილების მექანიკოსები და შემკეთებლები	1,088
შმართველი დირექტორები და მთავარი აღმასრულებელი პირები	611
სატვირთო ავტომობილების მძლოლები	366
სამოქალაქო ინჟინრები	240
პროფესიული მომსახურებების მენეჯერები, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან სხვა კატეგორიას	210
კომერციული მომსახურებების და ადმინისტრაციული მენეჯერები, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან სხვა კატეგორიას	167
შეფ-მზარეულები	110
სასტუმროს მენეჯრები	109
სამზარეულოში დამხმარეები	107

წყარო: შრომის ბაზის მოთხოვნის კომპონენტის კვლევა, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა
და სოციალური დაცვის სამინისტრო, 2015

დანართი №8

ეკონომიკურ საქმიანობათა სახეები	დასაქმებულთა რაოდენობა
მშენებლობა	1714
ვაჭრობა; ავტომობილების, საყოფაცხოვრებო ნაწარმისა და პირადი მოხმარების საგნების რემონტი	1468
ოპერაციები უძრავი ქონებით, იჯარა და მომხმარებლისათვის მომსახურების გაწევა	501
ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა	471
სასტუმროები და რესტორნები	460
განათლება	192

წყარო: შრომის ბაზის მოთხოვნის კომპონენტის კვლევა, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა
და სოციალური დაცვის სამინისტრო, 2015

**სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია
2016-2017 წლების გეგმა**

	საკითხები	აქტივობები/შედეგები	ინდიკატორები
I კვ- 2016	1. ეკროპის სოციალური ქარტიის რიგი მუხლების/პუნქტების რატიოცირება	1.1 პოზიციის/პოლიტიკის დოკუმენტი 1.2 ეკროპის სოციალური ქარტიის რიგი მუხლების/პუნქტების რატიოცირება	რატიოცირების აქტი კომისიის გადაწყვეტილება კომისიის პროტოკოლი
	2. მედიაციის განვითარება/გაძლიერება	სამუშაო ჯგუფი კონცეფცია/სამინისტრო	კომისიის გადაწყვეტილება სამუშაო ჯგუფის შეხვდების რაოდენობა/სამხხრივი გადაწყვეტილებები
	3. შსო-ს N144 კონვენციის რატიოცირება	სამუშაო ჯგუფი შსო-ს ტექნიკური მხარ-დაჭრა (საჭიროების შემთხვევაში)	რატიოცირების აქტი
	4. სტრატეგიული გეგმის მიღება/დამტკიცება	სტრატეგიული გეგმა (სამინისტრო, დამსაქმებელთა სიცოცავა, პროფე-სიული კავშირების გაერთიანება)	სტრატეგიული გეგმა შემუშავებულია და დამტკიცებულია
II კვ- 2016	1. საპენსიო რეფორმა	1.1 პროექტიული კავშირების გამოყენების პირიცვა 1.2 მთავრობის პოზიცია (შრომის სამინისტრო) 1.3 ასოციაციის პოზიცია?	საპენსიო რეფორმის პროტოკოლი
	2. შრომის კოდექსის ცვლილებები	1.1 შსო-ს პოზიცია (დოკუმენტი) 1.2 მრგვალი მაგიდა 1.3 სამუშაო ჯგუფი (სამინისტრო)	ცვლილებების პროექტი შეთანხმებულია მთავრობის წარდგენამდე/პარლამენტის მიერ ცვლილებები მიღებულია
	3. მედიატორთა რეესტრის დამტკიცება	სამუშაო ჯგუფი (შრომის სამინისტრო) შსო-ს მეტა მედიატორთა გადამზადება სამხხრივ ფორმატში	შეთანხმება მედიატორთა რეესტრზე
	4. ექსპერტთა კომიტეტის 2016 წლის ანგარიში		სამმხრივი კომისიის გადაწყვეტილებები
	5. შრომის უსაფრთხოება	1.1 შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის კანო-ნის პროექტი (სამინისტრო, დამსაქმე-ბელთა ასოციაცია, პროფესიული კავშირების გაერთიანება) 1.2 კომისიის მიერ მიღება	შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის კანონი შემუშავებულია/მიღებულია
III კვ- 2016	1. საინვესტიციო პოლიტიკა	დამსაქმებელთა ასოციაციის პოზიცია/დოკუმენტი	დამსაქმებელთა ასოციაციის შემდგომი ჩართულობა
	2. განათლების სისტემა	დამსაქმებელთა ასოციაციის პოზიცია/დოკუმენტი	დამსაქმებელთა ასოციაციის შემდგომი ჩართულობა
	3. შრომის ინსპექცია	1.1 მრგვალი მაგიდა და ანგარიში სანქციებზე 1.2 საგანონმდებლო პროექტები/ბრძანება 1.3 უბედური შემთხვევების დაზღვევის კონცეფცია (პროფესიული კავშირების გაერთიანება)	იმპელემენტაციის ვადები/გეგმები შეთანხმებულია

IV კვ. 2016	1. კომისიის წლიური შეფასება	წლიური ანგარიში (სამდივნო) კონსულტაციები (სამიკე მხარე)	
	2. 2017 წლის გეგმის მიღება	2017 წლის გეგმის პროექტი	კომისიის მიერ გეგმის დადასტურება/ დამოწმება
	3. მინიმალური ხელფასი	პროფესიული კავშირების გაერთიანების მიერ მიმზადებული ანალიზი (სახალხო დამცველი)	კომისიის რეკომენდაციები კომისიის გადაწყვეტილება
I კვ. 2017	1. სამსხრივი კომისიის პილოტირება რეგიონებში	აჭარის ვამცირდილებაზე დაყრდნობით პილოტირების რევიზია	ვორკშოფების ანგარიშების/მისიების ანგარიშები სამმხრივის წარმომადგენლების შეთანხმებული საკითხების რაოდენობა და მათი შეტანა კომისიის რეგიონალურ სამუშაო გეგმაში
	2. შრომის ბაზრის პოლიტიკა/ დასაქმების სერვისები	სამდივნოს მიერ მიმდინარე პროექტების/იქტივობების შეჯერება/ შეგროვება	კომისიის რეკომენდაციები საგანონმდებლო ინიციატივების რაოდენობა კოორდინაციის მექანიზმი ჩამოყალიბებულია
	3. შრომის სასამართლო/ არბიტრაჟი	განხორციელებადობის პოზიციის/ დოკუმენტის შემუშავება	

