შრომის კოდექსში დაგეგმილი ცვლილებები რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას (RIA) საჭიროებს

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო
TRANSPARENCY INTERNATIONAL GEORGIA

2019 წელს პარლამენტის წევრის დიმიტრი ცქიტიშვილის (დამოუკიდებელი პარლამენტის წევრი)[1] ინიციატივით დაიწყო მუშაობა შრომის კანონმდებლობის ცვლილებებზე, გაიმართა რამდენიმე შეხვედრა საერთაშორისო, ბიზნეს და არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობით. კანონპროექტის განხილვა ცხარე დისკუსიის ფონზე მიმდინარეობდა.

საკანონმდებლო პაკეტის ინიცირება 2020 წლის საგაზაფხულო სესიაზე იგეგმება. წარმოგიდგენთ შემუშავებული პროექტების მნიშვნელოვან საკითხებზე პირველად ანალიზს.[2]

დაგეგმილი ცვლილებების არსი

საკანონმდებლო ცვლილებების მიზანი დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვაა.

საკანონმდებლო ცვლილებები შემდეგ ძირითად საკითხებს ეხება:

- სამუშაო დრო;
- ზეგანაკვეთური სამუშაო და მისი ანაზღაურების წესი;
- ორსულობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება;
- შრომითი ხელშეკრულების გაფორმების წესი;
- შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის საფუძვლები;
- შრომის ინსპექციის უფლებამოსილება.

ბიზნესის სფეროს წარმოადგენლებმა ნეგატიურად შეაფასეს დაგეგმილი ცვლილებები, ვინაიდან „საფრთხის შემცველი" შეიძლება აღმოჩნდეს ბიზნეს გარემოსთვის. საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით შენიშვნები გამოთქვა ბიზნესომბუდსმენმაც. თუმცა ინიციატივა დასაქმებულის უფლებების გაზრდის თვალსაზრისით დადებითად შეფასდა არასამთავრობო ორგანიზაციათა ნაწილის მიერ.

1. ერთზე მეტ სამსახურში მუშაობის შეზღუდვა

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
შრომის კოდექსი შეთავსებით სამუშაოებზე საათობრივ აკრძალვას არ ითვალისწინებს.	• ისეთ სამსახურებში, რომლებიც რისკის შემცველ ეკონომიკურ საქმიანობას ეწევიან, იკრძალება 48 საათზე მეტი დროით შეთავსებით მუშაობა. • რისკის შემცველი ეკონომიკური საქმიანობის სექტორების ჩამონათვალი უნდა განსაზღვროს მთავრობამ.

2. სამუშაო დროის ხანგრძლივობა

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
• ნორმირებული სამუშაო დრო არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 40 საათს, ხოლო სპეციფიკური სამუშაო რეჟიმის მქონე საწარმოში კვირაში 48 საათს.	• სამუშაო დრო არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 40 საათს და დღის განმავლობაში 8 საათს. • შვიდ დღიანი პერიოდის განმავლობაში სამუშაო დრო, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ჩათვლით, არ უნდა აღემატებოდეს 48 საათს, გარდა სპეციფიკური რეჟიმის მქონე საწარმოების.

3. ზეგანაკვეთური სამუშაო

3.1 ზეგანაკვეთური სამუშაოს ხანგრძლივობა

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
ზეგანაკვეთური მუშაობის ლიმიტები განსაზღვრული არ არის.	ზეგანაკვეთური სამუშაო დროის ხანგრძლივობა დღის განმავლობაში ჯამურად არ უნდა აღემატებოდეს 3 საათს ან კვირის განმავლობაში 8 საათს.

3.2 ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურება

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
• ანაზღაურდება საათობრივი ხელფასის გაზრდილი ოდენობით, რომელსაც მხარეები შეთანხმებით განსაზღვრავენ.	• ანაზღაურდება მხარეთა შეთანხმებით ხელფასის საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით, მაგრამ არანაკლებ შრომის ანაზღაურების ნორმირებული საათობრივი განაკვეთის 125 %-ისა.

4. ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებაზე წინასწარი შეტყობინების ვალდებულება

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
• წინასწარ შეტყობინების ვალდებულება არ არის განსაზღვრული.	• დამსაქმებელი ვალდებულია წინასწარ, 1 კვირით ადრე წერილობით შეატყობინოს დასაქმებულს ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესახებ, გარდა იმ შემთხვევისა: ა) როდესაც გაფრთხილება შეუძლებელია ბ)დამსაქმებლის ობიექტური საჭიროებიდან გამომდინარე.

5. ვადიანი შრომითი ხელშეკრულების საფუძვლები

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც შრომითი ხელშეკრულების ვადაა 1 წელი ან მეტი, შრომითი ხელშეკრულება განსაზღვრული ვადით იდება მხოლოდ მაშინ, როცა: • შესასრულებელია კონკრეტული მოცულობის სამუშაო • შესასრულებელია სეზონური სამუშაო • სამუშაოს მოცულობა დროებით იზრდება • ხდება სამუშაოზე დროებით არმყოფი დასაქმებულის ჩანაცვლება • არსებობს სხვა ობიექტური გარემოება, რომელიც ამართლებს ხელშეკრულების განსაზღვრული ვადით დადებას.	სხვა ობიექტური გარემოება (ბოლო პუნქტი) აღარ წარმოადგენს ვადიანი ხელშეკრულების გაფორმების საფუძველს.

6. შვებულება

6.1 შვებულება მამობის გამო

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
არ ითვალისწინებს.	• დასაქმებულს, რომელიც გახდა მამა, უფლება აქვს მოითხოვოს ანაზღაურებადი შვებულება მამობის გამო ბავშვის დაბადების დღიდან 30 კალენდარული დღის განმავლობაში 14 კალენდარული დღის ოდენობით.

6.2 შვებულება ორსულობის, მშობიარობის და ბავშვის მოვლის გამო და ანაზღაურების ოდენობა

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
• დასაქმებულს თავისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება 730 კალენდარული დღის ოდენობით. აქედან, ანაზღაურებადია 183 დღე. • ანაზღაურდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან არაუმეტეს 1000 ლარით.	• დასაქმებული ქალს თავისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა შვებულება ორსულობის და მშობიარობის გამო, და შვებულება ბავშვის მოვლის გამო 730 კალენდარული დღის ოდენობით, საიდანაც ანაზღაურებადია 156 კალენდარული დღე. • დასაქმებულ კაცს შეუძლია ისარგებლოს 604 დღიანი შვებულებით ბავშვის მოვლის გამო, საიდანაც აუნაზღაურდება 30 დღე (ამას ემატება მამობის გამო ანაზღაურებადი 14 დღიანი შვებულება). • ორსულობის და მშობიარობის გამო შვებულების და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ანაზღაურებადი ნაწილებით ბავშვის დედა და მამა ერთდროულად ვერ ისარგებლებენ. • ანაზღაურდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დასაქმებულის თვიური საშუალო შრომის ანაზღაურების 80 %-ის ოდენობით.

7. მინიმალური ხელფასი

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
• მინიმალური ხელფასი არ არის დადგენილი.	• შრომის ანაზღაურების ოდენობა არ შეიძლება იყოს მინიმალურ ხელფასზე ნაკლები. • მინიმალური ხელფასის განსაზღვრის მექანიზმი, მისი მოქმედების ფარგლები უნდა განისაზღვროს მინიმალური ანაზღაურების შესახებ კანონით. თუმცა აღნიშნული კანონის პროექტი განხილვების ეტაპზე არ იყო წარმოდგენილი.

8. შრომის ინსპექციის უფლებამოსილება

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
დისკრეციულ უფლებამოსილებას არ ითვალისწინებს.	შრომის ინსპექცია სარგებლობს დისკრეციული უფლებამოსილებით, განსაზღვროს როდის და რომელი ადმინისტრაციული სახდელი უნდა იქნეს გამოყენებული ან/და კანონით დადგენილი ზღვარის ფარგლებში, რა ოდენობის ჯარიმა უნდა იქნეს დაკისრებული.

9. დისკრიმინაცია

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
პირდაპირი და არაპირდაპირი დისკრიმინაციის ცნებები არ არის განსაზღვრული.	განისაზღვრა პირდაპირი და არაპირდაპირი დისკრიმინაციის ცნებები: • პირდაპირია დისკრიმინაცია, როდესაც კანონით განსაზღვრული დისკრიმინაციის ნიშნის გამო პირის მიმართ ადგილი აქვს არასათანადო მოპყრობას სხვა პირთან შედარებით. • არაპირდაპირია დისკრიმინაცია, როდესაც ნეიტრალური დებულება, კრიტერიუმი ან პრაქტიკა პირს კანონით გათვალისწინებული დისკრიმინაციის რომელიმე ნიშნის გამო არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს სხვა პირთან შედარებით.

10. თანაბარი ანაზღაურების საკითხი

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
ასეთ ჩანაწერს არ ითვალისწინებს.	• დამსაქმებელი ვალდებულია უზრუნველყოს ქალისა და მამაკაცის მიერ შესრულებული თანაბარი ღირებულების სამუშაოსთვის თანაბარი ანაზღაურების გადახდა. • მოცემული პრინციპის უზრუნველმყოფი წესები და რეგულაციები განისაზღვრება ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მიერ.

11. გონივრული მისადაგების პრინციპი

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
არ ითვალისწინებს.	• შშმ პირთა მიმართ თანაბარი მოპყრობის პრინციპის, კერძოდ, გონივრული მისადაგების პრინციპის დაცვის მიზნით დამსაქმებელი ვალდებულია, საჭიროების შემთხვევაში, განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები, რომ შშმ პირებს ჰქონდეთ თანაბარი შესაძლებლობა დასაქმების, კარიერული წინსვლის, პროფესიული მომზადების, პროფესიული გადამზადების და კვალიფიკაციის ამაღლების ხელმისაწვდომობაზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ამგვარი ღონისძიება დამსაქმებელს აკისრებს არაპროპორციულ ტვირთს.

12. დამატებითი დასვენების დრო

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
არ ითვალისწინებს.	შშმ პირის კანონიერ წარმომადგენელს ან მხარდამჭერს უფლება (პირები, რომელთა მეთვალყურეობის ქვეშ არის შშმ პირი) აქვს, დასვენების დღეების გარდა, თვეში ერთხელ ისარგებლოს დამატებითი ანაზღაურებადი დასვენების დღით ან დამსაქმებელთან შეათანხმოს შინაგანაწესისაგან განსხვავებული სამუშაო დრო.

13. სამედიცინო გამოკვლევების ჩატარების უფლება

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
არ ითვალისწინებს.	• დასაქმებულს მისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა დამატებითი დრო სამედიცინო გამოკვლევისათვის, თუ ამგვარი სამედიცინო გამოკვლევა უნდა ჩატარდეს სამუშაო დროის განმავლობაში. • სამედიცინო გამოკვლევების ჩატარების გამო გაცდენილი სამუშაო საათები, გამოკვლევების ჩატარების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარდგენის შემთხვევაში, საპატიოდ ჩაითვლება და შენარჩუნდება შრომის ანაზღაურება. გაცდენილი სამუშაო საათების რაოდენობა, თვის განმავლობაში, არ უნდა აღემატებოდეს სამუშაო საათების 1/8. ეს შეზღუდვა არ ვრცელდება ორსულობის პერიოდში ჩატარებულ სამედიცინო გამოკვლევებზე. • იგივე წესი მოქმედებს შშმ პირის კანონიერ წარმომადგენლის ან მხარდამჭერის მხრიდან ამ მიზეზით გაცდენაზე.

შეფასება

შრომის კანონმდებლობის დაგეგმილი ცვლილებები წინ გადადგმული ნაბიჯია დასაქმებულის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით, თუმცა მნიშვნელოვანია შრომის კანონმდებლობის რეფორმის პროცესში გათვალისწინებული იყოს შრომითი ურთიერთობის ყველა მხარის ინტერესები. კანონმდებლობამ დაუსაბუთებელი ბარიერები არ უნდა შეუქმნას ბიზნესს, რაც საბოლოოდ კვლავ შრომით ბაზარზე და ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე აისახება უარყოფითად.

მნიშვნელოვანია, დამატებითი რეგულაციების დაწესებით არ შეიქმნას ისეთი სიტუაცია, როდესაც ერთის მხრივ, დასაქმებულს წავართმევთ შესაძლებლობას, მისი შრომის შედეგად მეტი შემოსავალი მიიღოს, და მეორეს მხრივ, დამსაქმებელი ვერ გაწვდეს ახალი რეგულაციების ტვირთს და შედეგად, იძულებული გახდეს დაითხოვოს დასაქმებული ან მასთან შრომითი ურთიერთობა არაფორმალურ სივრცეში გადაიტანოს, რაც საგრძნობლად გააუარესებს დასაქმებულის მდგომარეობას.

შრომის კანონმდებლობის რეფორმირების პროცესი დადებითად უნდა შეფასდეს შემოთავაზებული ცვლილებები, რომლებიც საერთაშორისო ვალდებულებებიდან გამომდინარეობს:

- ბავშვის მოვლის გამო მამის შვებულების განსაზღვრა;
- პირდაპირი და არაპირდაპირი დისკრიმინაციის ცნებების განსაზღვრა;
- შშმ პირთა მიმართ თანაბარი მოპყრობის შესახებ გონივრული მისადაგების პრინციპის კოდექსში განსაზღვრა;
- ქალისა და მამაკაცის თანაბარი ანაზღაურების საკითხი;
- დასაქმებულისთვის დამატებითი დასვენების დროის მინიჭება;
- სამედიცინო გამოკვლევებისათვის დასაქმებულისათვის დამატებითი დროის მინიჭება;
- ორსულობის და მშობიარობის გამო შვებულების ანაზღაურების გაზრდა. თუმცა ეს ცვლილებები მნიშვნელოვან ზეგავლენას მოახდენს სახელმწიფო ბიუჯეტზე და შესაბამისად, საჭიროა მთავრობის დასკვნა.

საკანონმდებლო ცვლილებებში პრობლემურია შემდეგი საკითხები:

- წარმოდგენილი ინიციატივა ისე შემუშავდა, რომ მასზე რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (RIA) არ განხორციელებულა. მიუხედავად იმისა, რომ შემუშავების პროცესში RIA-ს ვალდებულება არ მოქმედებდა და ასევე ცვლილებების ინიციატორიც არ არის მთავრობა,[3] რეფორმის მნიშვნელობიდან გამომდინარე მიზანშეწონილი იყო RIA-ს ჩატარება. პროექტები არსებით ზეგავლენას მოახდენენ სახელმწიფო ბიუჯეტზე, შრომით ბაზარზე და მნიშვნელოვანი ფინანსური ზეგავლენა ექნება დამსაქმებლებზეც.
- ეკონომიკური საქმიანობების ჩამონათვალთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია, რომ კანონის დონეზე განისაზღვროს ის პრინციპები, რომლის შესაბამისადაც მოხდება შემდგომ სექტორების დადგენილებით განსაზღვრა.
- ზეგანაკვეთური სამუშაოს ლიმიტების დაწესება არ არის მიზანშეწონილი, რადგან თავისი არსით ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება დასაქმებულის უფლებაა და არა ვალდებულება. შესაბამისად, დამატებით მუშაობის შესაძლებლობის ამ სახით შეზღუდვა არ არის გამართლებული.
- დამსაქმებლებისთვის პრობლემა შეიძლება გამოიწვიოს „სხვა ობიექტური გარემოების გაუქმებამ", რომელიც აღარ იქნება ვადიანი ხელშეკრულების გაფორმების საფუძველი. ეს საჭიროება კი კონკრეტული სამუშაოს სპეციფიკიდან შეიძლება გამომდინარეობდეს.
- მინიმალური ხელფასის განსაზღვრა შესაბამისი დასკვნის წარმოდგენას საჭიროებს მთავრობის მხრიდან, რადგან ეს ცვლილებები მნიშვნელოვან ზეგავლენას მოახდენს სახელმწიფო ბიუჯეტზე. ამასთან, მინიმალური ხელფასის საკითხის განსაზღვრა დამსაქმებლებზე ზეგავლენის ნაწილში მნიშვნელოვანია, რომ დეტალურად იქნეს შესწავლილი.
- შრომის ინსპექციის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით სამართლებრივ პრობლემებს გამოიწვევს შრომის ინსპექციისა და სახალხო დამცველის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხი, კერძოდ ერთი და იგივე საკითხზე (დისკრიმინაცია შრომით ურთიერთობაში) ორივეს მსგავსი უფლებამოსილება გააჩნია და სამომავლოდ ამან შეიძლება გამოიწვიოს ნორმების სხვადასხვაგვარად განმარტებისა და არაერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბება.

---

1 კუთვნილება მოცემულია მიმდინარე პერიოდის მიხედვით, კანონპროექტზე მუშაობის დროს ის უმრავლესობის წევრი იყო.

2 აღნიშნული საკითხი საკანონმდებლო ინციატივის სახით არ არის ჯერ პარლამენტში წარდგენილი და შესაბამისად ანალიზში მოცემული საკითხები შესაძლებელია დაინიცირების შემთხვევაში განსხვავებულად აისახოს. (24 ოქტომბრის მდგომარეობით არსებული პროექტის ვერსია).

3 რეგულირების ზეგვალენის შეფასების ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება ეხება მხოლოდ მთავრობის ინციატივებს კანონით დადგენილ შემთხვევებში.

Sweden/შვედეთი
Sverige

პუბლიკაცია მომზადდა შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (Sida) ფინანსური მხარდაჭერით