

**უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება:
შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის
რეგულაციები და მათი იმპლემენტაცია საქართველოში
(სამშენებლო ინდუსტრიის მაგალითი)**

აბსტრაქტი

2019 წელს, საერთაშორისო პარტნიორებისა და შრომის უფლებების დამცველების მხრიდან წლების მანძილზე დერეგულაციისა და მუდმივი კრიტიკის შემდეგ, საქართველომ მოახდინა შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის პოლიტიკის რეფორმის ინიცირება შრომის უსაფრთხოების დაცვის შესახებ კანონის მიღებით და შრომის ინსპექციის მანდატის გაძლიერებით მისი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შსო) სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით. ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმაში (2018-2020 წწ.) საქართველოს მთავრობამ შრომის უფლებების პოლიტიკის მთავარ მიზნად სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობა განსაზღვრა. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო დროს მიღებული ნორმატიული ცვლილებები ოფიციალურად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, სამშენებლო და სამთო მრეწველობაში დაშავებულთა და დაღუპულთა რიცხვი კვლავაც მაღალი რჩება. წინამდებარე სტატია ყურადღებას ამახვილებს საქართველოს ჯანდაცვის რეგულაციებსა და მის იმპლემენტაციას შორის შეუსაბამობებზე სამშენებლო მოედნის მაგალითზე, რომელიც მაღალი რისკის მქონე სამუშაო ადგილს წარმოადგენს. კვლევა ადგენს დამსაქმებლების, მუშათა წარმომადგენლების და ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების სპეციალისტების წინაშე არსებულ გამოწვევებს და აფასებს სახელმწიფოს როლს შრომის უსაფრთხოების დაცვის პოზიტიური კულტურის ხელშეწყობაში ყველა დაინტერესებულ მხარეს შორის. ანალიზი მოიცავს შრომის უსაფრთხოების დაცვის სამართლებრივ მიმოხილვას და ეყრდნობა ადგილზე განხორციელების პროცესში ჩართულ მხარეებთან ჩატარებული ინტერვიუს შედეგებს.

საკვანძო სიტყვები: მშენებლობის უსაფრთხოება, კანონი შრომის უსაფრთხოების შესახებ, შრომითი უფლებები, უსაფრთხოების კულტურა

შესავალი

წლების მანძილზე შრომის უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა ამოღებული იყო საქართველოს სოციალური პოლიტიკისა და პოლიტიკური დღის წესრიგიდან. ეკონომიკის ლიბერალიზაციისა და ინვესტიციების მოზიდვის მცდელობისას, მთავრობის მიერ 2000-იანი წლების დასაწყისში მიღებულ იქნა ზომები, რომლითაც ბიზნეს ინტერესებს შრომით უფლებებთან შედარებით უპირატესობა ენიჭებოდა და, ამგვარად, ამ უკანასკნელის თითქმის მთლიანად „დერეგულირებას“ იწვევდა. ეს პოლიტიკა დიდი ხნის განმავლობაში წარმოადგენდა უფლებადამცველებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების კრიტიკის საგანს (Human Rights Education and Monitoring Center 2016). 2014 წელს, როდესაც ხელი მოეწერა საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმებას, შრომითი უფლებების საკითხი დღის წესრიგში დადგა და საქართველოს მხრიდან დაიწყო ეროვნული კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზების მცდელობა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებებისა და ევროკავშირის დირექტივების შესაბამისად. შედეგად, მიღებულ იქნა კანონი შრომის უსაფრთხოების შე-

¹ სტატია მომზადდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ინგლისურენოვანი ადამიანის უფლებებსა და დემოკრატიზაციაში რეგიონული სამაგისტრო პროგრამის ფარგლებში დაცული სამაგისტრო ნაშრომის საფუძველზე ნინო ლაპიაშვილის ხელმძღვანელობით, ელექტრონული ფოსტა: in.kazarian@hotmail.com

სახებ და ცვლილებები შევიდა შრომის კოდექსში (პროცესი მიმდინარეობს). შრომის უსაფრთხოების ახალმა კანონმა გააძლიერა შრომის ინსპექციის როლი და მისი მანდატი.

დადებითი საკანონმდებლო ცვლილებების მიუხედავად, მაღაროები და სამშენებლო მოედნები კვლავაც რჩება იმ სამუშაო ადგილებს შორის, რომლებსაც დასაქმებულთა სიცოცხლე და ჯანმრთელობა ენერება. ამ სექტორებში მუშაკთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების წინაშე არსებული გამოწვევები მოითხოვს განსაკუთრებულ ყურადღებას და ზომებს რეგულირების, აღსრულებისა და განხორციელების თვალსაზრისით. ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმაში (2016-2017; 2018-2020) მთავრობამ უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობა ბიზნესსა და მუშაკებს შორის განსაზღვრა, როგორც შრომის უსაფრთხოების დაცვის პოლიტიკის მთავარი მიზანი. თუმცა, აღნიშნულის მისაღწევად სტრატეგია და პროგრამა ჯერ კიდევ არ არის დაზუსტებული.

საქართველოს სამშენებლო ინდუსტრიაში ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებაზე ყურადღების გამახვილებისას, ეს კვლევა, პირველ რიგში, ანალიზებს შრომის უსაფრთხოების არსებულ რეგულაციებს² და აფასებს განხორციელების ეფექტურობას; მეორე – იგი განსაზღვრავს ზომებს, რომლებიც აუცილებელია მუშებსა და დამსაქმებლებს შორის უსაფრთხოების პოზიტიური კულტურის ხელშეწყობისთვის. აღსრულება შემოიფარგლება შრომის ინსპექციის ფუნქციებით; სასამართლო განხილვა, არბიტრაჟი და სამართლებრივი დაცვის საშუალებები არ განიხილება. ტექნიკური რეგლამენტის შინაარსი (მაგ. ხარაჩოების, უსაფრთხოების აღჭურვილობის გამოყენება), ასევე, არ შედის მოცემული კვლევის ფარგლებში. სტატია შედგება თეორიული, სამართლებრივი და პრაქტიკული ნაწილებისგან და შეიცავს ავტორის რეკომენდაციებს.

თეორიული ჩარჩო ეყრდნობა დისკურსს, რომელიც მიმდინარეობს ზოგად პრინციპებზე დაფუძნებული რეგულირების მომხრეებს (ე.წ. შესაბამისობის სკოლა (compliance school) ფართო ლიბერტარიანული პერსპექტივის ფარგლებში) და უფრო „აგრესიული“ სახელმწიფო რეგულირების (ანუ სამართლებრივი პოზიტივიზმისა და მარქსიზმის პრინციპების კომბინაციაზე დაფუძნებული შემაკავებელი სკოლის/ deterrence school) მომხრეებს შორის. სამართლებრივი კვლევა მოიცავს საქართველოს შრომის უსაფრთხოების ეროვნული კანონმდებლობის და პოლიტიკის ანალიზს, მის შესაბამისობას უნივერსალურ სტანდარტებთან და საერთაშორისო ვალდებულებებთან. ბოლო ნაწილი ეძღვნება სავსე სამუშაოებს და განხორციელების პრობლემებს.

სავსე სამუშაოები ეფუძნება ავტორის დაკვირვებებს და ინტერვიუებს რამდენიმე კომპანიასთან/ კონტრაქტორთან საქართველოს ერთ-ერთ მსხვილ სამშენებლო მოედანზე. საერთო ჯამში, გამოკითხულ იქნა თოთხმეტი ადამიანი, მათ შორის, ოთხი სხვადასხვა სპეციალობის პროექტის მენეჯერი (მშენებლობის ინჟინრები, ელექტრიკოსი და მექანიკოსი), უსაფრთხოებისა და ჯანდაცვის ორი სპეციალისტი, რვა მუშათა წარმომადგენელი/ბრიგადირი და სამშენებლო მოედნის ინჟინრები. ინტერვიუ შედგებოდა თოთხმეტი კითხვისგან (ხუთი დახურული და ცხრა ღია) და ზოგადი საუბრისგან უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ, მათ შორის, პირადი ისტორიებისა და დაკვირვებისგან.

თეორიული დისკურსი და უნივერსალური სტანდარტები

უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება (მუხლი 7), ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტით (ICESCR) (UN 1966) აღიარებულ სხვა ეკონომიკურ და სოციალურ უფლებებთან ერთად, მართულია ეტაპობრივი და პროგრესული რეალიზაციის პრინციპით, რესურსების ხელმისაწვდომობის გათვალისწინებით (მუხ. 2). საკითხის სირთულემ (რომელიც მოიცავს დასაქმებულთა უფლებებს, დამსაქმებლების ეკონომიკურ ინტერესებსა და პასუხისმგებლობას და სახელმწიფოს ვალდებულებებს) გამოიწვია რიგი თეორიული და ფილოსოფიური დებატები ადეკვატური მარეგულირებელი მიდგომების შესახებ. თუმცა, ძირითადი დისკურსი წარმართება მარქსისტული და ნეოლიბერალური თეორიების ფარგლებში და ეხება სახელმწიფოს როლს ეკონომიკური საქმიანობის რეგულირებაში – ერთი მხრივ, აქტორები არიან მკაცრი სახელმწიფო რეგულაციის მომხრეები, ხოლო მეორე მხრივ – თვითრეგულირებისა და სუსტი სახელმწიფო კონტროლის დამცველები.

² კვლევა ჩატარდა 2020-21 წლებში პანდემიის დროს. ამასთან, აქცენტი კეთდება უბედური შემთხვევების პრევენციაზე და მშენებლობისთვის დამახასიათებელ საფრთხეებზე, და, შესაბამისად, კოვიდის რეგულაციები სცილდება მოცემული სტატიის ფარგლებს

რეგულირების საჯარო ინტერესის თეორიასა (public interest theory of regulation) და რეგულირების კერძო ინტერესის თეორიაში (private interest theory of regulation) ოგუსი (Ogus 2004) განსაზღვრავს სამ ძირითად მარეგულირებელ მახასიათებელს. პირველი თეორიის შემთხვევაში რეგულირება და აღსრულება არის საჯარო და ცენტრალიზებული (ხორციელდება სახელმწიფოს და მისი აგენტების მიერ) და აქვს „დირექტიული ფუნქცია“ ('directive function') (სახელმწიფო სასურველ მიზნებს რეგულირებისა და სანქციების გზით აღწევს). ხოლო მეორე თეორია, პირიქით, ხასიათდება დეცენტრალიზებული რეგულირებით, აღსრულების იმ სტილით, რომელსაც ოგუსი განსაზღვრავს, როგორც „კერძოს“ (აღსრულება უფრო ნებაყოფლობითი და ინდივიდუალურია) და გააჩნია „ხელშემწყობი ფუნქცია“ ('facilitative function').

ორი სკოლა მნიშვნელოვნად განსხვავდება აღსრულების მეთოდების თვალსაზრისით – ზოგი მოითხოვს შეკავებას, ჯარიმებისა და სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამოყენებით (შეკავების სკოლა) (Pearce, Tombs); სხვები მოითხოვენ შესაბამისობის მიღწევას დარწმუნების, მოლაპარაკებისა და სწავლების გზით (შესაბამისობის სკოლა). ამ პერსპექტივიდან მკვლევარები უპირველესად ადარებენ აშშ-სა და გაერთიანებული სამეფოს მოდელებს – პირველი ახორციელებს მკაცრ შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკას წესებზე დაყრდნობით, მეორე კი იყენებს პრინციპებზე დამყარებულ შესაბამისობის მეთოდებს. თუმცა, კანჩიანი (Canciani 2019) ამტკიცებს, რომ ბევრი ქვეყნისთვის ამ ორი მიდგომის კომბინაცია ყველაზე გავრცელებული არჩევანია.

შესაბამისობის სკოლაში, მკვლევარები ამტკიცებენ, რომ:

1) ისეთ რთულ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორცაა შრომის უსაფრთხოება და ჯანმრთელობის დაცვა, პრინციპები „მეტი ალბათობით უზრუნველყოფენ იურიდიულ განჭვრეტადობას“ და თანმიმდევრულობას, როდესაც მიზანი მდგომარეობს შესაბამისობის მიღწევაში და არა სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობაში (Braithwaite 2002).

2) პრინციპები იძლევა რეგულირების არაგონივრულობის (regulatory unreasonableness) თავიდან აცილების შესაძლებლობას („მარეგულირებელი მოთხოვნების დაწესება სიტუაციებში, სადაც მათ აზრი არ აქვთ“, კერძოდ, ისინი არაეფექტურია გამოყენების და/ან ხარჯების თვალსაზრისით) (Bardach and Kagan 1982). ისინი მიუთითებენ, რომ ზედმეტად ინკლუზიური წესები ab initio არაეფექტური იქნება, რადგან, პირველ რიგში ყველა შესაძლო სიტუაციის გათვალისწინება ადგილზე რთულად მიღწევადია, და მეორე, ბიუროკრატია არის „პოლიტიკაზე ორიენტირებული“ და მიმართულია წესების დაცვაზე და არა მოქმედებაზე ან მიზნის რეალურ მიღწევაზე (Baldwin 1990).

3) მარეგულირებელი პოლიტიკის შემუშავებისას აუცილებელია ხარჯ-სარგებლის ანალიზის ჩატარება. კას სანსტაინი (Sunstein 2005) ამტკიცებს, რომ ხარჯ-სარგებლის მიდგომა არის სიფრთხილის პრინციპის (precautionary principle) (ანუ აგრესიული რეგულაციის) ეფექტური ალტერნატივა, რომელიც ტრადიციულად ევროპის (შრომის უსაფრთხოების თვალსაზრისით კი უფრო მეტად ამერიკის) მარეგულირებელ პოლიტიკაშია გავრცელებული. ის ამტკიცებს, რომ სიფრთხილის პრინციპი ბუნდოვანია („რამდენი სიფრთხილეა საკმარისი სიფრთხილე?“), არაგონივრული და „არათანმიმდევრულია“. თუმცა, სანსტაინის თანახმად, გადაწყვეტილება იმის შესახებ, მიღებულ იქნება თუ არა კანონი ან რეგულაცია, არ უნდა იყოს დამოკიდებული მხოლოდ ხარჯ-სარგებლის ანალიზის შედეგებზე. უფრო მეტად სოციალ-ლიბერტარიანიზმის თეორიასთან ახლოს მყოფი სანსტაინი თვლის, რომ განაწილება მნიშვნელოვანია, და „რეგულირება გამართლებულია“, თუ გადამხდელი მდიდრები არიან, ხოლო მისგან სარგებელს ღარიბები იღებენ (იქვე. 225). მეორე მხრივ, ბოიუმი (Boyum 1983) ხაზს უსვამს, რომ იმის გადაწყვეტა, თუ რომელი ღირებულებებია შესაფერისი ხარჯ-სარგებლის გამოთვლისთვის და რომელი რჩება მის ფარგლებს გარეთ, უნდა იყოს ღია პოლიტიკური პროცესისა და საჯარო დებატების საგანი.

შესაბამისობის სკოლის ოპონენტები, პირიქით, ამტკიცებენ, რომ:

1) კაპიტალისტური სისტემის არსებითი თვისებაა დერეგულირების გამართლება, სახელმწიფო რეგულირების შეზღუდვა და კორპორატიული თავისუფლების გავრცელება (Pearce and Tombs 1991). კორპორაციები ეძებენ შესაძლებლობებს, აიცილონ ნებისმიერი კონტროლი, შეამცირონ ხარჯები და გაზარდონ მოგება.

2) კანონები არის ბრძანებები, რომლებიც აწესებენ ვალდებულებებს, რომლებიც გამყარებულია მუქარით, ხოლო ვალდებულების შეუსრულებლობა იწვევს სასჯელს. დარღვევების ეფექტურად აცილება შესაძლებელია მხოლოდ „სადამსჯელო რეგულაციის“ მეშვეობით, რადგან, სწორედ, სამართლებრივი და ეკონომიკური სანქციების შიშს შეუძლია გახადოს კორპორატიული ხელმძღვანელო-

ბა „უსაფრთხოების საკითხების მიმართ შეგნებული“ და სოციალურად პასუხისმგებელი (Pearce and Tombs 1990).

3) ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დარღვევები არ არის კრიმინალიზირებული (under-criminalized). ავტორები (Pearce 1976); (Canciani 2019) ამტკიცებენ, რომ სისხლის სამართლის სისტემა განსხვავებულად რეაგირებს "რეალურ" დანაშაულებზე და უსაფრთხოების დანაშაულებებზე. ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხში პრობლემების დასადგენად, უპირველეს ყოვლისა, პასუხი უნდა გაიცეს, თვის თუ არა მოცემული სამართლებრივი სისტემა უსაფრთხოების დანაშაულს, დანაშაულად. ძალიან ხშირად მუშახელის დაუდევარი ქმედებები წარმოდგენილია უსაფრთხოების უნებლიე ინციდენტების გამომწვევ მიზეზად, მაშინ როცა დამსაქმებლების „დაუდევარი“ მიდგომა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხების მიმართ, იშვიათად ხდება სათანადო შემოწმების საგანი (Tombs and Whyte 2007). როდესაც მუშახელის ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებას საფრთხე ემუქრება, ეს დაშვებული ან გამონვეულია დამსაქმებლის მიერ (Pearce and Tombs 1990).

4) ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხების დარღვევების უკან დგანან კონკრეტული პირები, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებებს; აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ როდესაც კომპანიას ეკისრება სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა, პირველ რიგში, ანგარიშვალდებული უნდა იყვნენ გადაწყვეტილების მიმღები და აღმასრულებელი პირები (Pearce and Tombs 1990).

„შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობის“ უფლება (მუხლი 23) და მასთან დაკავშირებული „დასვენებისა და გართობის უფლება, მათ შორის, სამუშაო საათების გონივრული შემცირების უფლება“ (მუხლი 24) გათვალისწინებულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში (UDHR) (UN 1948) და ICESCR-ის მე-7 მუხლში (UN 1966), რომლის მხარე – სახელმწიფო საქართველო არის 1994 წლიდან³. ICESCR განსაზღვრავს „შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობებს“ სამართლიანი ანაზღაურების (მუხლი 7, (ა)), თანაბარი შესაძლებლობების (მუხლი 7 (გ)), ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების (მუხლი 7 (ბ)) და სამუშაო საათების გონივრული შემცირების (მუხლი 7 (დ)) თვალსაზრისით.

სამუშაოზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის ძირითადი სტანდარტები და პრინციპები ფორმულირებულია შსო-ს კონვენციებში, ოქმებსა და რეკომენდაციებში, რომლებიც სახელმძღვანელოებთან და პრაქტიკის კოდექსებთან (codes of practice) ერთად წარმოადგენს შრომის, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საფუძველს. შსო-ს მთავარი ინსტრუმენტებია შრომის უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის შესახებ კონვენცია (1981) და მისი ოქმი (2002), სამშენებლო სფეროში შრომის უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის შესახებ კონვენცია, (1988) და რეკომენდაცია No. 175, შრომის ჰიგიენის სამსახურის შესახებ კონვენცია (1985), შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენცია (1947) და (1995), აზბესტის შესახებ კონვენცია (1986), რადიაციისგან დაცვის შესახებ კონვენცია (1960 წ.) და სხვა.

რეგიონულ ფარგლებში, სამართლიანი, უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება გათვალისწინებულია ევროპის სოციალური ქარტიით (Council of Europe 1996). მუხლი 2 – სამუშაოს სამართლიანი პირობები – ითვალისწინებს სამუშაო საათების „გონივრულ“ შეზღუდვას, რომელიც „თანდათანობით უნდა შემცირდეს“ (განსაკუთრებით „არსებითად სახიფათო ან არაჯანსაღი“ პროფესიების შემთხვევაში), ანაზღაურებად ოფიციალურ უქმე დღეებს და ოთხკვირიან ყოველწლიურ ანაზღაურებად შვებულებას, სპეციალური ზომებით და შეღავათებით მუშაკებისთვის, რომლებიც ასრულებენ ღამის სამუშაოებს. მე-3 მუხლი ადგენს, რომ სახელმწიფოები ვალდებული არიან „ჩამოაყალიბონ, განახორციელონ და პერიოდულად გადახედონ შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის შესახებ თანმიმდევრულ ეროვნულ პოლიტიკას, დამსაქმებლებთან და მუშაკთა წარმომადგენლობით ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შექმნან შესაბამისი კანონები და რეგულაციები და აღასრულონ ისინი, ძირითადად საზედამხედველო მექანიზმით, როგორცაა ინსპექტირება (III ნაწილი, A (4) მუხლი) და განავითარონ შრომის ჰიგიენის სამსახურები „პრევენციული და საკონსულტაციო ფუნქციებით“. I მუხლი (ნაწილი V) განსაზღვრავს, რომ ქარტიის დებულებები უნდა განხორციელდეს სახელმწიფო რეგულაციებითა და კანონებით, ხელშეკრულებებით დამსაქმებლებსა და მუშაკებს შორის, ან ორივე მათგანით. ICESCR კომუნიკაციების სისტემის მსგავსად, ევროპის სოციალური ქარტია ითვალისწინებს დებულებების შესრულებასთან დაკავშირებით კოლექტიური საჩივრების წარდგენას იმ მონაწილე სახელმწიფოს წინააღმდეგ, რომელმაც მოახდინა 1988 წლის დამატებითი ოქმის რატიფიცირება. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპის სოციალური ქარტია არის იურიდიულად სავალდებულო ხელშეკრუ-

³ საქართველომ არ მოახდინა არასავალდებულო პროტოკოლის რატიფიცირება, რომელიც ითვალისწინებს კომუნიკაციების წარდგენას კომიტეტისთვის ჯგუფების და ფიზიკური პირების მიერ, რომლებიც აცხადებენ, რომ არიან ICESCR -ით გათვალისწინებული უფლებების დარღვევის მსხვერპლი.

ლება, რომელსაც საქართველომ მოაწერა ხელი 2000 წელს და მოახდინა მისი რატიფიცირება 2005 წელს, ის მხარეებს საშუალებას აძლევს თავი ჩათვალოს ვალდებულად მხოლოდ ზოგიერთი მუხლით და პუნქტით და უარი თქვან სხვებზე (ნაწილი III მუხლი A). რაც შეეხება სამუშაო პირობებს, მოცემულ მომენტში საქართველომ ნაწილობრივ მიიღო მე-2 მუხლი (4 პუნქტი) და არ მიიღო მე-3 მუხლი⁴ უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების შესახებ, არ მოაწერა ხელი/არ მოახდინა 1988 წლის დამატებითი ოქმის რატიფიცირება. მიღებულ პუნქტებს შორის, რომელიც საქართველომ უნდა უზრუნველყოს ეროვნული შრომითი კანონმდებლობის შეცვლით, არის: ყოველდღიური და ყოველკვირეული სამუშაო საათების შეზღუდვა სამუშაო კვირის თანდათანობითი შემცირებით (მუხ. 2 (პუნქტი. 1)), ანაზღაურებადი ოფიციალური უქმე დღეების გათვალისწინება, (მუხლი 2 (პუნქტი 2)), გონივრული ყოველკვირეული დასვენების პერიოდის დამთხვევა ტრადიციულ დასვენების დღეებთან (მუხლი 2 (პუნქტი 5)), ღამის სამუშაოს დარეგულირება იმგვარად, რომ მუშაკებმა ისარგებლონ იმ შეღავათებით, რომელიც ითვალისწინებს მათი სამუშაოს სპეციფიკურ ხასიათს (მუხ. 2 (პუნქტი 7)).

სამუშაო საათების შეზღუდვა წარმოადგენს მნიშვნელოვან ასპექტს, რომელიც პირდაპირ გავლენას ახდენს ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებაზე, ცხოვრების ხარისხსა და სამუშაოს შესრულებაზე. როგორც შსო (ILO Recommendation No. 116 1962), ასევე, პაქტი (CESCR General Comment 23 2016, 9) ადგენს კვირაში ორმოცსაათიან შრომის სტანდარტს შემცირების მდგრადი ტენდენციით, ხოლო არასრული სამუშაო განაკვეთი განისაზღვრება ნაკლებად დადგენილ სრულ სამუშაო განაკვეთთან შედარებით (ILO Convention No. 175 1994). თუმცა, ეროვნული კანონმდებლობები ხშირად არასრულ სამუშაო განაკვეთს განსაზღვრავს უფრო კონკრეტულად, როგორც 35 სთ-ზე ნაკლები, ზოგი – 30 საათზე ნაკლები (Messenger 2018). კვლევაში, ტაკერმა და ფოლკარდმა (Tucker and Folkard 2012) პირდაპირი კავშირი დაადგინეს სამუშაო განრიგსა და ჯანმრთელობას შორის (მათ შორის, გრძელვადიან პერსპექტივაში), ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ ღამის ცვლაში მომუშავე პირებს შორის უფრო მეტია პროფესიული დაავადებები და უბედური შემთხვევები. აქედან გამომდინარე, ასევე, უნდა დარეგულირდეს ცვლაში მუშაობა, გამოძახებით მუშაობა, სეზონური სამუშაო და ა.შ. სამუშაოსა და პირად ცხოვრებას შორის ბალანსის უზრუნველსაყოფად (მაგ., სეზონური მუშაობისთვის უფრო გრძელვადიანი შვებულება).

შრომის უსაფრთხოების შესახებ ორგანული კანონი, რეგულაციები და ეროვნული პოლიტიკა

საქართველოში 2003 წლის რეკოლუციის შემდეგ, მთავრობამ დაიწყო ეკონომიკური რეფორმები, რომლებიც მიზნად ისახავდა კორუფციის აღმოფხვრას, ინვესტიციების მოზიდვას და ეკონომიკის გაძლიერებას. ახალი ლიბერალური კანონები და რეგულაციები მიღებულ იქნა გადასახადების შესამცირებლად და ბიზნესისთვის ხელსაყრელი გარემოს შესაქმნელად. ქვეყანა გახდა ერთ-ერთი ლიდერი მსოფლიოში რეფორმების გატარების კუთხით და 2009 წელს მე-15 ადგილი დაიკავა ბიზნესის კეთების სიმარტივით (World Bank 2009). აღნიშნულმა ინიციატივებმა 2007 წელს განაპირობა საქართველოსთვის უპრეცედენტო ეკონომიკური ზრდა, რომელმაც 12 პროცენტი შეადგინა.⁵ მიღებულ იქნა ახალი საგადასახადო კოდექსი (2004) და შრომის კოდექსი (2006), რამაც ხელსაყრელი პირობები შექმნა ბიზნესის დაწყებისა და წარმოებისთვის, განაპირობა ინვესტიციების შემოღინება და სამშენებლო ბუმი განსაკუთრებით, თბილისსა და ბათუმში. თუმცა, კანონები და რეგულაციები არ ითვალისწინებდა ბიზნეს სუბიექტების და თავად სახელმწიფოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ვალდებულებებს (Human Rights Watch 2020).

გაეროს ბიზნესისა და ადამიანის უფლებათა სამუშაო ჯგუფმა (UN Working Group on Business and Human Rights 2019) ეს პერიოდი განსაზღვრა, როგორც თითქმის სრული დერეგულაციის ათწლეული და ხაზი გაუსვა ახალი ყოვლისმომცველი მარეგულირებელი მიდგომის აუცილებლობას „პასუხისმგებლიანი ბიზნეს ქცევის“ ხელშეწყობისთვის.

კვლევაში ქანტურიძე (Tchanturidze 2018) ადგენს, რომ 2006 წელს შრომის ინსპექციის გაუქმების შემდეგ სამუშაო ადგილზე დაშავებულთა და დაღუპულთა რაოდენობა მკვეთრად გაიზარდა. 2014 წელს ფატალური უბედური შემთხვევების რაოდენობა 100 000 მუშაკზე თითქმის სამჯერ მეტი იყო საქართვე-

⁴ Reservations and Declarations for Treaty No.163 – ევროპის სოციალური ქარტია (რედაქტირებული). https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/declarations?p_auth=m9juXUNO

⁵ მსოფლიო ბანკი GDP ზრდა (წლიური %) – საქართველო <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=GE>

ლოში (5.5), ვიდრე საშუალოდ ევროკავშირში (1.8) (საშუალოზე დაბალია ხორვატიაში, საბერძნეთში, სლოვაკეთში, პოლონეთში, გერმანიაში, ნიდერლანდებში⁶). აღსანიშნავია, რომ საქართველოში დაშავებულთა და დაღუპულთა რაოდენობის სტატისტიკური მონაცემები განსხვავდება წყაროების მიხედვით. მაშინ, როცა გაეროს ბიზნესისა და ადამიანის უფლებათა სამუშაო ჯგუფი (2019) აცხადებს 1183 დაშავებისა და 418 გარდაცვალების შესახებ 2010-2018 წლებში, ჟანტურის (2018) კვლევა აჩვენებს, რომ რვა წელიწადში (2010-2017) საქართველოში სამუშაო ადგილებზე 678 მუშა გარდაიცვალა (ამ რიცხვში არ შედის თვითდასაქმებულები). იმის გათვალისწინებით, რომ სტატისტიკის ძირითადი წყარო უნდა იყოს შრომის ინსპექცია და სადაზღვევო კომპანიები – პირველი გაუქმებული, მეორე კი კანონით არ მოითხოვებოდა – შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ რეალური რიცხვი წარმოდგენილზე მაღალია.

2014 წელს საქართველომ ხელი მოაწერა ასოცირების ხელშეკრულებას ევროკავშირთან, რომელიც, მათ შორის, ითვალისწინებს ცვლილებებს „დასაქმების, სოციალური პოლიტიკისა და თანაბარი შესაძლებლობების“ (European Union and Georgia 2014, 261) რეგულაციებში, მათ შორის, ცვლილებას შრომის კოდექსსა და შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკაში, მათი ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით დადგენილ ვადაში. ხელშეკრულების თანახმად, საქართველო შრომის კოდექსში განახორციელებს შემდეგ ცვლილებებს: მოთხოვნა დამსაქმებლებმა წერილობით მიანოდონ თანამშრომლებს ამომწურავი ინფორმაცია სამუშაო პირობების შესახებ სამუშაოს დაწყებიდან ორი თვის განმავლობაში; საკანონმდებლო ზომების მიღება ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების გასაუმჯობესებლად სამუშაო ადგილზე და დაცვის თანაბარი დონის უზრუნველყოფა, როგორც ვადიანი, ასევე, უვადო შრომითი ხელშეკრულებით მომუშავე თანამშრომლებისთვის; სამუშაო დროის შესახებ რეგულაციების 2003/88/EC დირექტივის დებულებებთან შესაბამისობაში მოყვანა, კერძოდ, მინიმალური დღიური და ყოველკვირეული დასვენება, წლიური შვებულება, მაქსიმალური დასაშვები ყოველკვირეული სამუშაო საათები და „ღამის მუშაობის, ცვლაში მუშაობისა და მუშაობის წესების“ რეგულირება.

კონკრეტულად, ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით, ასოცირების ხელშეკრულება (2014) ითვალისწინებს ზომებს სამუშაო ადგილას ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების გაუმჯობესების წახალისებისთვის საბჭოს დირექტივის 89/391/EEC (1989) და ევროკავშირის კანონების შესაბამისად. უნდა განისაზღვროს ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების შემდეგი მინიმალური მოთხოვნები: ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების (საბჭოს დირექტივა 89/656/EEC, 1989) და სამუშაო მოწყობილობის (დირექტივა 2009/104/EC) გამოყენება; დროებითი ან მობილური სამშენებლო მოედნების ექსპლუატაცია (საბჭოს დირექტივა 92/57/EEC); მუშახელის დაცვა აბზესტთან (დირექტივა 2009/148/EC), კანცეროგენებთან და მუტაგენებთან (დირექტივა 2004/37/EC) და ქიმიურ (98/24/EC), ფიზიკურ (2003/10/EC; 2002/44/EC; 1999/92/EC) და ბიოლოგიურ (2000/54/EC) ნივთიერებებთან დაკავშირებული რისკებისგან; ნიშნების და მარკირების უზრუნველყოფა სამუშაო ადგილზე (საბჭოს დირექტივა 92/58/EEC, 1992 წ.).

საქართველოს სხვა ვალდებულებები მოიცავს შსო-ს რატიფიცირებული კონვენციების ეფექტური განხორციელების და მინიმუმ პრიორიტეტული კონვენციების (შრომის ინსპექციის კონვენცია, შრომის ინსპექციის (სოფლის მეურნეობის) კონვენცია, დასაქმების პოლიტიკის კონვენცია და სამხრეთი კონსულტაციების (შრომის საერთაშორისო სტანდარტების) კონვენცია (მუხლი 229)) რატიფიცირების ვალდებულებებს. მდგრადი განვითარებისა და შრომის დაცვის მაღალი დონის უზრუნველყოფის მიზნით, აღიარებულია, რომ

[...] არ არის მიზანშეწონილი ვაჭრობის ან ინვესტიციების წახალისება შიდა გარემოსდაცვითი ან შრომითი კანონმდებლობით გათვალისწინებული დაცვის დონეების შემცირებით (ასოცირების შესახებ შეთანხმება 2014, 92).

სახელმწიფომ, ასევე, უნდა აირიდოს ინვესტიციების წახალისება თავისი ქმედებით ან უმოქმედობით შრომის კანონმდებლობის დაუცველობის გზით (მუხ. 235 (პუნქტი 3)). ევროკავშირთან თანამშრომლობით, საქართველო მიიღებს ზომებს კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის ხელშესაწყობად, მათ შორის, „ცნობიერების ამაღლების, საერთაშორისოდ აღიარებული პრინციპების, სახელმძღვანელოების დანერგვის და გავრცელების გზით“ (მუხლი 239 (ზ)). შეთანხმება ხაზს უსვამს

⁶ გამოქვეყნების დროს მონაცემები ფატალური უბედური შემთხვევების შესახებ სამუშაო ადგილზე ევროკავშირში 2018-2019 წლებში ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებ-გვერდზე: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Fatal_accidents_at_work,_2018_and_2019_\(standardised\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Fatal_accidents_at_work,_2018_and_2019_(standardised).png)

ეროვნული სტატისტიკური სისტემის გაუმჯობესების აუცილებლობას, ე.ი. ადეკვატური მონაცემების წარმოებას და მომხმარებელზე ორიენტირებულობას (მუხლი 287 (ა)).

2019 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი შრომის უსაფრთხოების შესახებ (შემდგომში კანონი) (Organic Law of Georgia on Occupational Health and Safety 2019). აღსანიშნავია, რომ უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება, ასევე, გარანტირებულია საქართველოს შრომის კოდექსით (Labour Code of Georgia 2010) (მუხლი 45). თუმცა, ახალი კანონის მიზანია პრევენციული ზომების დაწესება და ეროვნული კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან და საერთაშორისო სახელმწიფო ვალდებულებებთან შესაბამისობაში მოყვანა. კანონი ითვალისწინებს უბედური შემთხვევის პრევენციის, ჯანმრთელობის დაცვის ზომებს, ტრენინგის და განათლების მოთხოვნას, პროცედურულ ზომებს, ასევე, აღსრულების მექანიზმებს და ჯარიმებს დარღვევებისთვის. კანონი, ასევე, მოიცავს სახელმწიფოსა და დამსაქმებლის ვალდებულებებს, დასაქმებულის და სამუშაო ზონაში მყოფი სხვა პირების უფლებებსა და მოვალეობებს.

სახელმწიფოს ვალდებულებებთან დაკავშირებით, კანონი კონკრეტულად ითვალისწინებს მთავრობის მიერ შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის ეროვნული პოლიტიკის მიღებას, მის პერიოდულ შეფასებას, განხილვას და განხორციელებას (მუხლი 16 (1,2a)). მინიმალურ მოთხოვნებსა და ტექნიკურ სტანდარტებს მიიღებს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, ჯანმრთელობის, შრომისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (შემდგომში – სამინისტრო) ინდივიდუალური დაცვის საშუალებებისა და სამუშაო მოწყობილობის, დროებითი და მობილური სამშენებლო მოედნების, შესაბამისი მარკირების და ნიშნების გამოყენების, საფრთხეებისგან, როგორცაა აბზესტი, კანცეროგენები და მუტაგენები, ფიზიკური, ქიმიური და ბიოლოგიური აგენტები, აფეთქების რისკებისგან დაცვის, ასევე, კვლევის, ტრენინგის, კონსულტაციების და არსებული მდგომარეობის შესახებ ყოველწლიური ანგარიშგების (მუხლი 16 (2b)) საკითხების რეგულირების მიზნით. აღნიშნული სტანდარტები და მოთხოვნები („ტექნიკური რეგლამენტი“) მთავრობა მიიღებს 25-ე მუხლით განსაზღვრულ ვადაში.

ზოგიერთი ტექნიკური სტანდარტი და მოთხოვნა, რომელიც ეხება რისკის ფაქტორებს და გაზრდილი საშიშროების მქონე სამუშაოებს, მთავრობამ მიიღო 2013 და 2014 წლებში (GTUC ვებგვერდი). თუმცა, მათი უმეტესობა უნდა შეიცვალოს ან განახლდეს, ევროკავშირის დირექტივებით გათვალისწინებულ სტანდარტებთან (როგორც მოითხოვს ასოცირების შეთანხმება), ევროპულ სოციალურ ქარტიასთან და შსო-ს სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით.

კანონის თანახმად, განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა, პირველ რიგში, ეკისრება დამსაქმებელს. დამსაქმებელს მოეთხოვება, შეიმუშაოს ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების შესახებ წერილობითი დოკუმენტი, რომელიც ითვალისწინებს რისკის შეფასებას და მართვას – კერძოდ, რისკის ფაქტორების განსაზღვრა და შემცირება და, სადაც შესაძლებელია, რისკის წყაროების ჩანაცვლება ნაკლებად საშიში ვარიანტებით; სამუშაო ტერიტორიის მოწყობა; თანამშრომელთა პასუხისმგებლობა და მოვალეობები; სასწავლო გეგმები; სამუშაო მეთოდები და აღჭურვილობა; კოლექტიური დაცვის ზომები. დოკუმენტი, ასევე, უნდა ითვალისწინებდეს ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების განხორციელების ბიუჯეტს (მუხლი 6). სხვა მნიშვნელოვანი დებულებები მოიცავს თანამშრომლებისთვის სავალდებულო „სამუშაო ადგილას უბედური შემთხვევებიდან ჯანმრთელობის დაზღვევის“ მოთხოვნას (იგულისხმება უბედური შემთხვევის დაზღვევა, არა ჯანმრთელობის დაზღვევა, ეს უკანასკნელი არ არის მოთხოვნილი ეროვნული კანონმდებლობით) (მუხლი 5(9)); 18 წლამდე ასაკის პირების, ორსული ან მეძუძური ქალების დასაქმების აკრძალვა პოზიციებზე, რომელიც შეიცავს ჯანმრთელობისთვის გაზრდილ რისკს (კანონის მუხლი 5(6,7); შრომის კოდექსის მუხლი 10(5)). კანონი ითვალისწინებს, რომ დამსაქმებელმა უნდა იკისროს ყველა ხარჯი, რომელიც წარმოიქმნება ჯანმრთელობის, უსაფრთხოებისა და ჰიგიენური ზომების განხორციელებით (კანონის მუხლი 5(10)), სწავლების, უსაფრთხოების აღჭურვილობის და დაზღვევის ჩათვლით.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ზომაა ჯანდაცვისა და უსაფრთხოების სპეციალისტის სავალდებულო დანიშვნა. საქართველოს კანონი ადგენს, რომ დამსაქმებელმა უნდა დაიქირაოს ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების ერთი სპეციალისტი თუ დასაქმებულთა რაოდენობა 20-დან 100-ს შეადგენს, ორი სპეციალისტი ან სპეციალური განყოფილება, რომელიც შედგება არანაკლებ ორი სპეციალისტისგან, თუ მუშაკთა რაოდენობა უფრო მეტია (მუხ. 7 (2)). კანონი ალტერნატიულად ითვალისწინებს ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების სერვისებში სპეციალიზირებული ორგანიზაციების მოწვევას (მუხლი 7(4)). ნებისმიერ შემთხვევაში, პირები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან ჯანმრთელობის და უსაფრთხო-

ების დაცვაზე, უნდა დაესწრონ შესაბამის პროგრამებს აკრედიტებულ ინსტიტუტებში (მუხლი 7 (6)) და მათი კვალიფიკაცია „დადასტურებული უნდა იყოს სპეციალური დოკუმენტით“ (მუხლი 7 (5)). შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის სასწავლო პროგრამების აკრედიტაციის მოთხოვნები სამინისტრომ მიიღო 2018 წელს (ბრძანება 01-25/6). დღესდღეობით, მრავალი შრომის უსაფრთხოების აკრედიტებული პროგრამა უნივერსიტეტებში, ისევე როგორც სპეციალური სასწავლო და ტრენინგ ცენტრები სთავაზობენ დაახლოებით სამთვიან კურსს, რომლის სწავლის საფასური შეადგენს 1500 – 2500 ლარს (350-დან 600 ევრომდე).⁷

კანონი აძლიერებს შრომის ინსპექციის (სამეთვალყურეო ორგანოს) როლს (მუხლი 16(4)) და ხაზს უსვამს შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის დაცვის კულტურის ხელშეწყობას. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროს სტრუქტურის ფარგლებში შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი (LCID) 2015 წელს შეიქმნა, რეგულაციებით დაშვებული იყო მხოლოდ განსაკუთრებით მძიმე, მავნე და სახიფათო სამუშაო ადგილების ინსპექტირება⁸ დამსაქმებლისთვის წინასწარ – ვიზიტამდე – შეტყობინების გაგზავნის შემდეგ (EMC 2016). მთავრობის № 682 (2018) განკარგულებით გათვალისწინებულია, რომ დამსაქმებელს ინსპექტირების პროცედურის შესახებ ეცნობება აღნიშნულ თარიღამდე ხუთი კალენდარული დღით ადრე (მუხლი 2(8)). ამის საპირისპიროდ, ახალი კანონი უფლებას აძლევს ზედამხედველ ორგანოს „შეამოწმოს ნებისმიერი სამუშაო ადგილი [...] წინასწარი გაფრთხილების გარეშე, დღის ან ღამის ნებისმიერ დროს“, დაკითხოს ნებისმიერი პირი, რომელიც პასუხისმგებელია შრომის უსაფრთხოების განხორციელებაზე (მაგ.: დამსაქმებელი, თანამშრომლები, ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების პერსონალი), მოითხოვოს და გადაიღოს შრომის უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებული დოკუმენტები, გადაიღოს ფოტოები, ვიდეოები და აიღოს ნივთიერების ნიმუშები ტესტირებისთვის (მუხლი 16 (5,6)).

შრომის კოდექსი (მუხლი 24) ითვალისწინებს, რომ ნორმირებული სამუშაო დროის ხანგრძლივობა კვირაში უნდა შეადგენდეს ორმოც საათს. „სპეციფიკური სამუშაო რეჟიმის მქონე“ სანარმოში (განისაზღვრება სამინისტროს მიერ), დასაშვებია სამუშაო დროის ხანგრძლივობა დღეში 8 საათზე მეტი, თუმცა, კვირაში არაუმეტეს 48 საათისა. ამ შემთხვევაში სამუშაო დღეებს შორის დასაქმებულის დასვენების ხანგრძლივობა არ უნდა იყოს თორმეტ საათზე ნაკლები. ეს უკანასკნელი, ასევე, ეხება ცვლაში მუშაობას, და მიმდევრობით ორ ცვლაში მუშაობა აკრძალულია (მუხ. 25). არასრული სამუშაო განაკვეთი შრომის კოდექსში განსაზღვრულია „ნორმაზე ნაკლები“ ტერმინით, რაც ნიშნავს, რომ დასაქმებულები, რომლებიც მუშაობენ კვირაში ორმოც საათზე ნაკლებს, არასრული სამუშაო განაკვეთზე მომუშავე პირებად ითვლებიან (მუხლი 16). ზეგანაკვეთური სამუშაო (განსაკუთრებით უბედური შემთხვევის პრევენციის მიზნებისთვის) ანაზღაურდება შრომის ანაზღაურების საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით (მუხლი. 27). ანაზღაურების იგივე წესი მოქმედებს ოფიციალურ უქმე დღეებში მუშაობისთვის (მუხ. 30). დასაქმებული პირები, რომლებიც მუშაობენ საღამოს ათიდან დილის ექვს საათამდე პერიოდში მინიმუმ სამი საათის განმავლობაში, კლასიფიცირდებიან, როგორც ღამის სამუშაოზე დასაქმებული პირები (არ უნდა მოხდეს არევა ცვლაში მომუშავე პირებთან), რომელთა სამუშაო დრო არ უნდა აღემატებოდეს რვა საათს 24 საათის განმავლობაში. შრომის კოდექსში შეტანილი ბოლო ცვლილებები საშუალებას აძლევს ღამის მუშაკებს მოითხოვონ სამედიცინო შემოწმება დასაქმებამდე და დასაქმების პერიოდში დამსაქმებლის ხარჯზე (პროცედურას განსაზღვრავს სამინისტრო) (მუხლი 28(5)).

საქართველოს შრომის უსაფრთხოების კანონი იწყება შემდეგი სიტყვებით: „ამ კანონის მიზანია იმ ძირითადი მოთხოვნებისა და პრევენციული ღონისძიებების ზოგადი პრინციპების [გამოკვეთილია ავტორის მიერ] განსაზღვრა, რომლებიც უკავშირდება სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოების საკითხებს“. ეს წინადადება არა მხოლოდ კანონის მიზანს განსაზღვრავს, არამედ ისეთი რეგულირების სტილის მაჩვენებელია, რომელიც ხასიათდება უზუსტობით. საკანონმდებლო ტექსტის ფორმულირება – მაგ., დამოკიდებულია სანარმოს ზომაზე, სამუშაოს ბუნების გათვალისწინებით, ცნობიერების ამაღლება, თანამშრომლობის უზრუნველყოფა და საჭირო ზომების მიღება – მსგავსია გაერთიანებული სამეფოს 1974 წლის ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების კანონში განსაზღვრული ცნებისა «რამდენადაც პრაქტიკულად მიზანშეწონილია», არ არის ზუსტი და, განხორციელების თვალსაზრისით, დიდწილად დამოკიდებულია დამსაქმებლის რისკის შეფასების პოლიტიკაზე. თუმცა, გაერთიანებული სამეფოს შემთხვევაში, პრაქტიკული მიზანშეწონილობა ინტერპრეტირებულია რიგ სასამართლო გადა-

⁷ 2021 წლის მდგომარეობით

⁸ შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის შესახებ (LCID) <https://moh.gov.ge/en/723/>

წყვეტილებებში, რომელიც პრეცედენტული სამართალი გახდა (მაგ. ედვარდსი – ნახშირის ეროვნული საბჭოს წინააღმდეგ 1949).

ნორმატიული სამართლებრივი აქტების დონეზე, ზოგადი პრინციპები შრომის უსაფრთხოებაში ხელს შეუწყობს „ზედმეტ ინკლუზიურობის“ (overinclusiveness) (ან არაგონივრული რეგულირების) თავიდან აცილებას, რაც შესაძლოა საზიანო (კერძოდ, ძვირადღირებული) იყოს დამსაქმებლისთვის განხორციელების თვალსაზრისით და უარყოფითი გავლენა მოახდინოს დასაქმებულებზეც, თუ დამსაქმებელი მოსალოდნელი ზარალის ანაზღაურების მცდელობისას ამცირებს სხვა ხარჯებს, მათ შორის, გადახდებს თანამშრომლებისთვის, რაც უკიდურესად უპასუხისმგებლო, თუმცა, შესაძლო სცენარია. ამ პერსპექტივიდან, ზოგადი პრინციპები ჩანს, როგორც გონივრული სამართლებრივი არჩევანი, განსაკუთრებით დაბალი შემოსავლის ან განვითარებადი ქვეყნებისთვის, სადაც მუშები შეიძლება გახდნენ ამ ფასის გადამხდელები.

იმისათვის, რომ კანონის ზოგადი პრინციპები განხორციელებადი გახდეს, მათი მხარდაჭერა საჭიროა დეტალური სახელმძღვანელო რეგულაციებით, რომლებიც შესაძლოა წარმოადგენილი იყოს ქვედა იერარქიის სხვა სამართლებრივი აქტების სახით (რომლებიც არ საჭიროებენ პარლამენტის დამტკიცებას) ან ოფიციალურად დამტკიცებული სახელმძღვანელო პრინციპების მეშვეობით. საქართველოს შემთხვევაში, ეს არის მთავრობის მიერ დადგენილი ტექნიკური რეგლამენტი. პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით, ტექნიკური რეგლამენტის ან კანონის დებულებების დარღვევა რეგულირდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობით და თანაბრად განაპირობებს გაფრთხილებას, დაჯარიმებას ან სამუშაოების შეწყვეტას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობა უფრო პრევენციულია, ვიდრე ზოგადი. შესაბამისად, ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნების შესასრულებლად, საქართველო ზოგადი პრინციპებიდან უნდა გადავიდეს პრევენციულ (precautionary) ზომებზე.

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში საქართველოს შრომის უსაფრთხოების საკითხისადმი მიდგომა ჩამოყალიბდა ლიბერტარიანული სტილის მინიმალური რეგულირების პოლიტიკიდან პასუხისმგებელი ბიზნეს ქცევის ხელშეწყობის, კანონების მიღებისა და სფეროს რეგულირების მცდელობების მიმართულებით. ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერა გახდა არა მხოლოდ საქართველოს შრომის რეგულირების დღის წესრიგის, არამედ ზოგადად სოციალური პოლიტიკის ცვლილებების კრიტიკული წერტილი. შეთანხმება ითვალისწინებს მკაფიო ვადებს კონკრეტული მარეგულირებელი ცვლილებების განსახორციელებლად, რომლებსაც საქართველო ამ დრომდე ასრულებს.

კანონის და პოლიტიკის იმპლემენტაცია, ასევე, უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობა მშენებლობაში. ძირითადი დასკვნები

კრის პაპი (Paap 2006) თავის ნაშრომში “Working construction: Why White Working-Class Men Put Themselves—and the Labor Movement—in Harm’s Way”, ანალიზებს მშენებლობის უსაფრთხოების რეალობას ამერიკაში და გამოყოფს ოთხ მთავარ წესს, რომლებიც წარმოადგენს სამშენებლო დარგში ეგრეთ წოდებული უსაფრთხოების კულტურის განმსაზღვრელ ფაქტორებს. პაპი ამტკიცებს, რომ როგორც დარგი, სადაც დომინირებენ მამაკაცები და ასოცირდება ფიზიკურ შრომასთან, მშენებლობა დიდწილად განისაზღვრება „ჰიპერ მამაკაცურობის“ (hypermasculinity) კულტურით.

პირველი კულტურული წესი არის ის, რომ მშენებლობაში მუშაობა დაკავშირებულია ტკივილთან, ან, როგორც პაპმა განსაზღვრა, „გამოცადე ტკივილი და მიიღე, როგორც მამაკაცმა“. მშენებლობაში დაზიანების რისკი მოსალოდნელია და სავარაუდოდ, მუშები თვლიან, რომ საკითხი იმაში არ მდგომარეობს ეს მოხდება „თუ“ არა, არამედ იმაში, თუ „როდის“ მოხდება; ხოლო, როცა ეს მომენტი დადგება, როგორც მამაკაცმა ვაჟკაცურად უნდა გადაიტანო. მეორეც, სამხედრო ლოგიკის მსგავსად, მოსალოდნელია, რომ მუშები თავს რისკის ქვეშ დააყენებენ, რათა დაიცვან სხვები, ან „დაიცავი სხვები საკუთარ თავზე მეტად“. მესამე, მიჩნეულია, რომ „სამუშაოს შესრულება“ მთავარი პრიორიტეტია ყველასთვის, არა მხოლოდ დამსაქმებლისთვის, არამედ ობიექტის მუშახელისთვის. და ბოლოს, მოსალოდნელია, რომ მუშებმა „იკისრონ უფროსის ტვირთი და უსაფრთხოების ხარჯები“ (Paap 2006, 164-8).

პაპის კიდევ ერთი დაკვირვების შედეგი მიუთითებს, რომ მშენებლობაში არსებობს უსაფრთხოების ორი პოლიტიკა – ფორმალური, რომლის მიზანია კომპანიის იმიჯის შექმნა, რომ მისთვის პრიორიტეტულია უსაფრთხოება თუ მუშახელის კეთილდღეობა, და რეალური, სადაც შეიძლება ფორმალობები გადაიდოს – „საქმის შესასრულებლად“, სასურველია საკითხები მოგვარდეს მაქსიმალურად

იაფად და სწრაფად (Paap 2006, 158-9). ეს არის უსაფრთხოების კულტურის მთავარი მახასიათებლები, რომლებიც დაკავშირებულია „სწრაფ მშენებლობასთან“, რაც მეტად აქტუალურია დღეს საქართველოსთვის, რომლებიც საჭიროებს ფუნდამენტალურ დარეგულირებას. პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს მტკიცების ტვირთის გადატანას, რათა პირველ რიგში დაირღვეს უბედური შემთხვევების დროს მუშახელის დაუდევრობასა და არასათანადოდ შესრულებაში დადანაშაულების მანკიერი წრე. უპირველეს ყოვლისა, უნდა შემოწმდეს დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა და დადასტურდეს, რომ გარემოებები გადაცდა დამსაქმებლის კონტროლის ფარგლებს და შეუძლებელი იყო მათი გათვალისწინება. კიდევ ერთი პრობლემა დაკავშირებულია ანგარიშვალდებულებასთან – სამართლებრივი სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს არა მხოლოდ კორპორატიულ პასუხისმგებლობას, არამედ იმ პირთა პირად ანგარიშვალდებულებას, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან იმ გადაწყვეტილებებზე, რომლებმაც გამოიწვია დანაკარგი და ზიანი. სახელმწიფოს ეკისრება პასუხისმგებლობა გააცნობიერებინოს დამსაქმებლებს, რომ უსაფრთხოების საჭირო ზომის მიღება უფრო ხელმისაწვდომია, ვიდრე მუშაკის დაკარგვა.

უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობა ფუნდამენტური და გრძელვადიანი პროცესია იმ თვალსაზრისით, რომ ხელშესახები დადებითი ეფექტი მიიღება არა დაუყოვნებლივ, არამედ ზომების მიღებიდან წლების განმავლობაში. თავისთავად იგულისხმება, რომ რაც უფრო ადრე მიიღება ზომები, მით უფრო მალე მოხდება გაუმჯობესება. ბოლო წლებში საქართველომ პოზიტიური ნაბიჯები გადადგა სიტუაციის გასაუმჯობესებლად და შრომის უსაფრთხოებისა და შრომის რეგულირების სფეროში არსებული ხარვეზის შესავსებად. თუმცა, მოცემულ ეტაპზე პრობლემას იმდენად არა რეგულაციები, არამედ განხორციელება წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია, რომ გადაწყვეტილებები, ნორმატიული სამართლებრივი აქტების შემთხვევაში თუ არა, ტექნიკური რეგულაციების და სამოქმედო გეგმის დონეზე მაინც, არ მიიღება იზოლირებულად ბიუროკრატების მიერ, არამედ ბიზნესის, მუშათა წარმომადგენლების (პროფკავშირები) და შრომის უსაფრთხოების სფეროში მალაღკვალადიფიციური სპეციალისტების ჩართულობით და მათთან თანამშრომლობით. ეს არ უნდა იყოს მხოლოდ ფორმალობა, რომელიც რჩება ქაღალდზე, არამედ უნდა ჰქონდეს სისტემატური შეხვედრებისა და დისკუსიების ხასიათი. პოლიტიკა, რომელიც მიზნად ისახავს კარგი წესების და „კეთილშობილური ტექსტების“ წარმოებას რეალობისგან იზოლირებულად, საფრთხეს უქმნის განხორციელებას და, საბოლოოდ, უარყოფითად მოქმედებს უსაფრთხოების კულტურასა და ბიზნეს სუბიექტების სოციალურ პასუხისმგებლობაზე. აქედან გამომდინარე, უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობის სტრატეგია ორიენტირებული უნდა იყოს მოქმედებაზე.

საქართველოს კანონის თანახმად, აღსრულების ერთადერთ ეფექტურ მექანიზმად რჩება შრომის ინსპექცია. მიუხედავად იმისა, რომ პროფკავშირებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს და სახალხო დამცველს შეუძლიათ განახორციელონ მონიტორინგი, გამოაქვეყნონ ანგარიშები, რეკომენდაციები და წინადადებები, სანქციების დაწესება შეუძლია მხოლოდ შრომის ინსპექციას, რომლის მანდატი ითვალისწინებს სამუშაო პროცესში ჩარევას, სანქციების (კერძოდ, გაფრთხილება, ჯარიმა ან სამუშაოების შეწყვეტა) დაწესებას და რეგულაციების ამოქმედებას. კანონის საფუძველზე ინსპექციის მანდატის გაფართოებამ და გაძლიერებამ, შრომის ინსპექციის 2019 წლის წლიური ანგარიშის მიხედვით, დადებითი გავლენა მოახდინა ტრავმების და გარდაცვალების შემთხვევების შემცირებაზე, შესაბამისად 16 და 24 პროცენტით, 2018 წლის სტატისტიკურ მონაცემებთან შედარებით (2019 Labour Inspection Department Activity Report 2019, 4). ინსპექციის სტრუქტურაში სპეციალისტთა რაოდენობა შეადგენს ორმოცს (იქვე 10). შრომის ინსპექციის დეპარტამენტმა მთლიანობაში განახორციელა 1264 ვიზიტი 558 სხვადასხვა სამუშაო ადგილზე, მათ შორის 298 სამშენებლო ობიექტზე (იქვე 12). ანგარიშში მითითებულია, რომ მთავარ პრობლემას წარმოადგენს რისკის ყოვლისმომცველი შეფასების მექანიზმის არარსებობა, ასევე, ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების არასაკმარისობა, ადეკვატური ტრენინგის ნაკლებობა, ინციდენტებისა და უბედური შემთხვევების შესახებ არასათანადო დოკუმენტაცია და ანგარიშგება, სამუშაო მოწყობილობაზე კონტროლის არარსებობა, უბედური შემთხვევების დაზღვევის არარსებობა და ის ფაქტი, რომ შემოწმებული სამუშაო ადგილების 6 პროცენტს არ ჰყავდა უსაფრთხოების სპეციალისტი ადგილზე, სამუშაო ადგილების 9 პროცენტში გამოვლინდა ალკოჰოლი და სხვა ნივთიერებების ზემოქმედების ქვეშ მყოფი ადამიანების ყოფნა და სხვ. (იქვე 14-6).

რაც შეეხება დაფინანსებას, საქართველოს კანონი შრომის ინსპექციის შესახებ ადგენს, რომ შრომის ინსპექციის დაფინანსების წყარო იქნება სახელმწიფო ბიუჯეტი და გრანტები (მუხლი 6(2)). დადებითი ტენდენცია შეიმჩნევა დაფინანსების კუთხით – მთავრობამ გაზარდა სახსრები შრომის ინ-

სპექციის პროგრამისთვის. მაშინ, როცა 2018 წელს დაფინანსების თანხები შეადგენდა 910 000 ლარს, 2019 წელს დაფინანსება 1 500 000 ლარს შეადგენდა. მთავრობის №668 დადგენილებით 2020 წლის შრომის ინსპექციის პროგრამის დაფინანსება 3 210 000 ლარამდე იზრდება. შედარებისთვის, 2020 წელს მასობრივი სპორტის სახეობების პოპულარიზაციის საბიუჯეტო მხარდაჭერა 130 მილიონი ლარი იყო (Transparency International Georgia 2020). სახალხო დამცველი შრომის ინსპექციის ეფექტურობის ერთ-ერთ მთავარ დაბრკოლებად დაფინანსებისა და ადამიანური რესურსების ნაკლებობას მიიჩნევს (Public Defender (Ombudsman) of Georgia 2019) (2020).

ავტორის მიერ სამშენებლო მოედანზე ჩატარებული გამოკითხვების დროს, შეკითხვაზე – ოდესმე ყოფილან თუ არა უბედური შემთხვევის მომსწრე ახლანდელ ან წინა სამუშაო ადგილზე, ყველა რესპოდენტმა უპასუხა დადებითად და აღნიშნეს, რომ მათ შორის, ფატალური შემთხვევების მომსწრეც ყოფილანს. უბედური შემთხვევის გამომწვევ ძირითად მიზეზებს მიეკუთვნება ელექტროდენის დარტყმა, სიმაღლიდან ჩამოვარდნა, საგნის დაცემა, სამუშაო მოწყობილობის და მექანიზმების მუშაობისას (ელექტროდენის დარტყმა და სიმაღლიდან ჩამოვარდნა დასახელება ყველაზე გავრცელებულ მიზეზებად). უსაფრთხოების მთავარ პრობლემას შიშველი სადენები, უხარისხოდ დამონტაჟებული ან უხარისხო ხარაჩოები და სიმაღლეზე მუშაობისას არასაკმარისი დაცვა წარმოადგენს. ობიექტზე დაკვირვებამ, ასევე, აჩვენა ნიშნებისა და მარკირების სისტემის გაუმჯობესების აუცილებლობა.

პროექტის მენეჯერების მოსაზრებით პრევენციული ღონისძიებები მოითხოვს დროსა და ფულს, თუმცა, გრძელვადიანი პერსპექტივაში კომპანიებისთვის ეს მნიშვნელოვანი ინვესტიციაა – საბოლოოდ, უბედური შემთხვევის შედეგებთან გამკლავება უფრო ძვირადღირებულია არა მხოლოდ დროისა და ფულის, არამედ, რაც მთავარია, ადამიანის ტკივილისა და კომპანიის შელახული რეპუტაციის თვალსაზრისით. სამწუხაროდ, სწრაფი მშენებლობის ეპოქაში, ეს უკანასკნელი ძალიან ხშირად იგნორირებულია.

შრომის უსაფრთხოების ახალი რეგულაციების მიღების შემდეგ, სამინისტრომ გერმანულ პარტნიორებთან ერთად შეიმუშავა სამშენებლო უსაფრთხოების აპლიკაცია,⁹ რომლის მიზანია ინფორმაციის მიწოდება და უსაფრთხოების კულტურის პოპულარიზაცია. მიუხედავად იმისა, რომ აპლიკაცია ინფორმაციის მნიშვნელოვანი წყაროა, საჭიროა მისი უფრო აქტიური პოპულარიზაცია (2019 წელს დაარსებიდან წელიწადნახევარში, მთლიანობაში, აპლიკაცია 1000-მა მომხმარებელმა ჩამოტვირთა).

გამოკითხვების დროს შეკითხვაზე, რამდენი მუშაკის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა შეუძლია შრომის უსაფრთხოების ერთ სპეციალისტს, პასუხები მერყეობდა ოციდან ორმოცამდე ფარგლებში. უმრავლესობამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ეს დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოების ტიპზე – ცხადია, მობათქაშების და სამღებრო სამუშაოები, ნაკლებად საშიშია, ვიდრე დემონტაჟი ან ფოლადის კონსტრუქციის სამუშაოები. თუმცა, დასახელებული მუშაკთა მაქსიმალური რაოდენობა შეადგენდა ორმოცდაათს, მაშინ, როცა შრომის უსაფრთხოების კანონის 7 (2) მუხლი უფლებას აძლევს კომპანიებს, ჰყავდეთ ერთი შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტი 100-მდე მუშახელზე და მინიმუმ ორი – მეტი მუშახელის შემთხვევაში. რესპონდენტებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ ისინი არ ხელმძღვანელობენ ამ კონკრეტული დებულებით, გადაწყვეტილების მიღებისას თუ რამდენი უსაფრთხოების სპეციალისტი დაიქირაონ, არამედ ეყრდნობიან საკუთარ გამოცდილებას.

კანონის როლზე საუბრისას, რესპონდენტთა უმრავლესობას მიაჩნია, რომ კანონის მიზანია პრევენცია სანქციების დაკისრების გზით და არა ხელმძღვანელობით. სანქციების ერთ-ერთი ფორმაა სახელმწიფო შესყიდვების ტენდერში მონაწილეობის შეზღუდვა პირებისთვის, რომლებსაც უარყოფითი მაჩვენებლები აქვთ შრომის უსაფრთხოების თვალსაზრისით და, პირიქით, იმ პირების წახალისება, რომლებიც პრიორიტეტს ანიჭებენ დასაქმებულთა უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობის დაცვას. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებ-გვერდზე აქვს განთავსებული სანარმოების თეთრი და შავი სია, ასევე, გაფრთხილებული კომპანიების სია.¹⁰

იმ სიტუაციებში, როდესაც სახელმწიფო ჩართულია ეკონომიკურ საქმიანობაში (ანუ როცა სახელმწიფო არის დამსაქმებელი), ის სამაგალითო უნდა იყოს კერძო სექტორისთვის. მენეჯერებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების ტენდერებში ტენდენცია მკაფიოა – იგებს ის, ვინც

⁹ Construction Safety Application – შრომის უსაფრთხოების აპლიკაცია
Google Play: https://play.google.com/store/apps/details?id=ge.gov.moh.apps.chs&hl=en_US&gl=US
App Store: <https://apps.apple.com/us/app/construction-safety/id1467215620?ls=1>

¹⁰ State Procurement Agency – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო http://www.procurement.gov.ge/Home.aspx?lang_id=GEO&month=08&page=184&sec_id=16&year=2008&lang=ka-GE

ყველაზე დაბალ ფასს სთავაზობს. შესაბამისად, მონაწილეები დაინტერესებულნი არიან ხარჯების შემცირებით და დაბალი ფასების შეთავაზებით. ამავდროულად, სამუშაოების და ხარჯთაღრიცხვაში ყურადღება გამახვილებულია მასალების ფასზე, ხოლო შრომის უსაფრთხოების საკითხი მეორე ადგილზე დგას შეთავაზებაში. რესპონდენტებს მიაჩნიათ, რომ სამშენებლო პროექტების სახელმწიფო შესყიდვის ტენდერებში მონაწილეებს უნდა მოეთხოვოთ სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვასთან ერთად ატვირთონ რისკის შეფასების დოკუმენტი ან ჯანმრთელობის, უსაფრთხოებისა და გარემოს დაცვის გეგმა მითითებულ ხარჯებთან ერთად, რომელიც უნდა შეფასდეს სამართლიანად და ობიექტურად გამარჯვებულის გამოვლენისას გადანყვეტილების მიღებისას. სახელმწიფომ პირველ რიგში უნდა უზრუნველყოს უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის უმაღლესი სტანდარტები სახელმწიფო სამშენებლო პროექტებში, რითაც მისაბაძი მაგალითი გახდება სხვებისთვის.

შრომის უსაფრთხოების კანონი დამსაქმებლებს ავალდებულებს, შეადგინონ და წარმოადგინონ რისკის შეფასების წერილობითი დოკუმენტი (მუხლი 6(2)), რომლის ზოგად წესებს შეიმუშავენ სამინისტრო (მუხლი 6(1)) შსო-ს მეთოდოლოგიის საფუძველზე (მუხ. 3). (ფ). სამუშაო ადგილზე რისკის შეფასების ზოგადი მეთოდოლოგია განისაზღვრა სამინისტროს 2020 წლის 30 იანვრის №01-15/6 ბრძანებით. მიუხედავად იმისა, რომ ეს წინგადადგმული ნაბიჯია, გამოკითხვებმა აჩვენა, რომ მენეჯერები ინფორმირებული არ იყვნენ. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა განმარტა:

რისკის შეფასება მშენებლობაში ყველაზე მნიშვნელოვანი ამოცანაა უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის დაცვისთვის. ამის შესახებ ზოგადი ცოდნა ან რეკომენდაციები სიტუაციას არ აუმჯობესებს. სამშენებლო კომპანიები გარკვეულწილად ყოველთვის ახორციელებენ რისკების შეფასებას. ამჟამად გვჭირდება ცალკე ფორმები და დეტალური სახელმძღვანელოები თითოეული სექტორისთვის მშენებლობაში. ჩვენ უნდა ვისწავლოთ როგორ გავაკეთოთ ეს [ჩისკების შეფასება] სწორად.

გამოკითხულთა აზრით, ამ ეტაპზე მთავარია სახელმწიფოსთან მჭიდრო თანამშრომლობა. მათი თქმით, შრომის ინსპექციის ვიზიტი არ ნიშნავს მხოლოდ ჯარიმებსა და სანქციებს. სახელმწიფოს როლი, განხორციელების კონტროლთან ერთად, უნდა იყოს ინფორმაციის მიწოდება და კონსულტაციები, საჭიროების შემთხვევაში, ხელმძღვანელობის და შრომის უსაფრთხოების პერსონალის ტრენინგი: „რატომაც არა! გაიმართოს კონსულტაციები სახელმწიფო უწყებასთან, შრომის ინსპექციასთან ან სხვა დაწესებულებასთან სამუშაო ადგილის რისკის შეფასების და ორგანიზების შესახებ, სამუშაოების დაწყებამდე ადგილზე“- განაცხადა ერთ-ერთმა რესპონდენტმა. მან ასევე დასძინა, რომ სახელმწიფოს წარმომადგენლებთან კონსულტაციები დადებითად აისახება უსაფრთხოების სპეციალისტების მომსახურების ხარისხზეც.

გამოკითხულმა უსაფრთხოების სპეციალისტებმა ისაუბრეს ზოგადად შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე: მუშები თვლიან, რომ ტრენინგი უფრო მეტად ფორმალურია, ვიდრე აუცილებლობა, მათი აზროვნება აღწერილია, როგორც „მე არაფერი დამემართება“. ისინი მათ წინაშე არსებულ დილემას ხსნიან, ერთი მხრივ, სამშენებლო სამუშაოების განხორციელების დედლაინებით, ხოლო მეორე მხრივ, იმით, რომ ტრენინგებსა და ადგილზე ინსტრუქტაჟს საკმაოდ ბევრი დრო მიაქვს. მათ მიაჩნიათ, რომ მათი მისიაა უზრუნველყონ მუშაკთა უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა სამუშაოების პროცესის შეფერხების გარეშე. მიუხედავად ამისა, ყველა რესპონდენტმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ დასაქმებულების და დამსაქმებლების უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის საკითხების მიმართ დამოკიდებულება ნელ-ნელა უმჯობესდება (დაბალიდან საშუალომდე) ორი წლის წინანდელ მდგომარეობასთან შედარებით, თუმცა, გაუმჯობესება თბილისში უფრო შესამჩნევია, ვიდრე სხვა ადგილებში. უსაფრთხოების მიდგომა, ასევე, განსხვავდება კომპანიებს შორის, განსაკუთრებით, უსაფრთხოების სპეციალისტების პროფესიონალიზმის, უსაფრთხოების საკითხების მიმართ ხელმძღვანელობის დამოკიდებულების თვალსაზრისით.

საერთაშორისო სამუშაო გამოცდილების მქონე ზოგიერთი რესპონდენტი საუკეთესო პრაქტიკის შესახებ მოსაზრებების გაზიარებისას ხაზს უსვამს დეტალური რეგულაციების ეფექტურობას უბედური შემთხვევების პრევენციის ამერიკული მიდგომის მაგალითზე. მიუხედავად იმისა, რომ პრევენციული ზომები შეიძლება ხანდახან გადაჭარბებული იყოს, მათი მეშვეობით შესაძლოა სიცოცხლის გადარჩენა, რაც ღირს ძალისხმევად.

განვითარებადი ქვეყნების უმეტესობაში ფართო რეგულაციები არ მუშაობს; და არც ჩვენს მენტალიტეტში ჯდება. ადამიანები ფიქრობენ: „რაიმე რომ საშიში იყოს, აკრძალული

იქნებოდა“. ამიტომ, რეკომენდაციების სახით საუბარი არასოდეს იქნება ეფექტური. თუ რაიმე მხოლოდ რეკომენდებული იქნება, ორმოცდაათი პროცენტი უგულვებელყოფს მას. ეს, ასევე, კულტურული პრობლემაა. ამიტომ, პირველ რიგში, სახელმწიფომ არ უნდა თქვას „რეკომენდებულია“, არამედ „სავალდებულოა“.

როდესაც საქმე ეხება ისეთ სარისკო საკითხს, როგორცაა უსაფრთხოება მშენებლობაში, შესაძლოა განსაკუთრებით საშიში აღმოჩნდეს რეგულირების ნაკლებობა და დაურეგულირებელი “ნაცრისფერი ზონების” არსებობა.

შესაძლოა შედარებით უსაფრთხო იყოს ოფისში ჯდომა, მაგრამ როგორც კი სამშენებლო მოედნის ტერიტორიაზე შეხვალ, შენს უსაფრთხოებასა და სიცოცხლეს საფრთხე ემუქრება. ეს უნდა იყოს უსაფრთხოების კულტურის ლოგიკა და ქვაკუთხედი. ისეთ საკითხებში, როგორცაა უსაფრთხოება, შეიძლება იყოს მხოლოდ შავი [საშიში და ამდენად, გგება ჩეგუდაციის საჭიროება] ან თეთრი [უსაფრთხო], შუალედი არ არსებობს..

გამოკითხვები ხაზს უსვამენ, რომ ეფექტური პრევენციული პოლიტიკა და ზომები უნდა დაეფუძნოს კონკრეტული ქვეყნის ან რეგიონის პრაქტიკას ამ ზონისთვის დამახასიათებელი კულტურული მახასიათებლების გათვალისწინებით. ამისთვის, ყურადღებით უნდა იქნას შესწავლილი პრაქტიკაში არსებული ნაკლოვანებები და აღირიცხოს წარსული უბედური შემთხვევების გარემოებები; ეს გათვალისწინებული იქნეს რეგულაციების შემოღებისა და პოლიტიკის ცვლილებების დროს, განსაკუთრებით, რისკის შეფასების და უსაფრთხოების სასწავლო პროგრამების შედგენისას. რაც შეეხება ტრენინგებს, საწყის ინსტრუქტაჟთან ერთად, თითოეული პირისთვის სავალდებულო უნდა იყოს ადგილზე ყოველკვირეული ტრენინგი უსაფრთხოების საკითხებზე, როგორც აღნიშნა ერთ-ერთმა რესპონდენტმა. უსაფრთხოების წესები ადვილად მიეცემა ხოლმე დავიწყებას, ამიტომ რეგულარულად უნდა მოხდეს მშენებლობაში ჩართული პირების გადამზადება, რაც ნიშნავს „კვირაში ნახევარსაათიან შეხსენების ტრენინგს უსაფრთხოების საკითხზე“. ერთ-ერთი პრაქტიკა, რომელსაც უფრო მსხვილი კომპანიები იყენებენ მუშაკებს შორის უსაფრთხოების ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად არის დაჯილდოების სისტემა, რომლის მიხედვით, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების ზედამხედველების ჩანაწერების საფუძველზე მუშები პერიოდულად იღებენ ჯილდოს სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საუკეთესო მაჩვენებლებისთვის.

„ჩვენი დამოკიდებულება რისკისა და უსაფრთხოების მიმართ ყალიბდება სახლში“, – აცხადებს ერთ-ერთი მენეჯერი. „ის, თუ როგორ ვცვლით ჩვენ ნათურას ან ვაჭედებთ ლურსმნებს, ვმართავთ მანქანას ან ვუხსნით რისკების არსებობას და წესებს ჩვენს შვილებს, გავლენას ახდენს ჩვენს გაგებაზე, თუ რა არის საშიში“, დასძენს ის. თუმცა, როდესაც ყველა მოდის სამუშაო ობიექტზე უსაფრთხოებაზე საკუთარი გაგებით და პირადი გამოცდილებით, დამსაქმებელმა უსაფრთხოების პერსონალთან ერთად უნდა უზრუნველყოს, რომ ამ ფაქტორებმა საფრთხე არ შეუქმნას სამუშაო ადგილზე მყოფთა უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობას.

ბოლოს, რაც არ უნდა შეუფერებლად ჟღერდეს, ადამიანის სიცოცხლის „ფასი“ უნდა გადაიხედოს. მიუხედავად იმისა, რომ ფული ნამდვილად მნიშვნელოვანია ბიზნესისთვის, ადამიანის სიცოცხლე ყოველგვარ ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზზე მაღლა უნდა დადგეს. უსაფრთხოების პოზიტიური კულტურის ხელშეწყობა უნდა დაეფუძნოს ამ პრინციპს და ყველა აქტორმა უნდა იხელმძღვანელოს ამ ლოგიკით. „მშენებლობაში ჩემს ხანგრძლივ გამოცდილებას რომ გადავხედოთ“, – თქვა ერთ-ერთმა გამოკითხულმა, „ახლა შემიძლია დარწმუნებით ვთქვა, რომ შეიძლებოდა ყოველი სიკვდილის და ტრავმის შემთხვევის აცილება, რომელსაც შევესწარი. ყველა მათგანი იყო განჭვრეტადი [...] არ არსებობს ადამიანის ტკივილისა და დანაკარგის საზომი. არანაირი ფული არ ღირს ამად...“.

გამოკითხვებმა აჩვენა, რომ დამსაქმებლები მშენებლობაში (საშუალო ზომის ბიზნეს სუბიექტები ამ კონკრეტულ შემთხვევაში) მთლიანობაში კეთილგანწყობილი არიან რეგულაციების განხორციელების მიმართ, თუმცა, აკლიათ ცოდნა, ინფორმაცია და მეთვალყურეობა. შესაბამისად, საჭიროა მუშახელის უკეთ ინფორმირება არა მხოლოდ სამუშაოსთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობების, არამედ, ასევე, მათი უფლებებისა და უსაფრთხოების ვალდებულებების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ დამსაქმებლებისა და მუშაკებისთვის შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიწოდება, კონსულტაცია და ტრენინგი არის დაქირავებული უსაფრთხოების პერსონალის ან მომსახურების მიმწოდებლის პირდაპირი ვალდებულება, პრაქტიკაში ხშირად უსაფრთხოებისა სპეციალისტების კვალიფიკაცია და მიწოდებული მომსახურების ხარისხი შემაშფოთებელია. ეს არის ერთ-ე-

რთი მთავარი მიზეზი, რის გამოც მშენებლობის ხელმძღვანელობას მიაჩნია, რომ შრომის ინსპექციის როლი, ასევე, საკონსულტაციო ხასიათის უნდა იყოს. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მისია უნდა იყოს ცნობიერების ამაღლება და უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობა ყველა ჩართულ მხარეს შორის, შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტების ჩათვლით, მათ შორის, საგანამანათლებლო სტანდარტების ამაღლების გზით.

განხორციელებისას ხელი უნდა შეეწყოს ფორმალობიდან ხარისხზე გადასვლას. დაკვირვებამ აჩვენა, რომ საწყისი ტრენინგის გარდა (რაც კანონით არის მოთხოვნილი), სამუშაოების დროს ეფექტური ტრენინგი არ ტარდება. ფორმალობის პრინციპი ვრცელდება, ასევე, უსაფრთხოების მოწყობილობებსა და აღჭურვილობაზე, რომელიც ქმნის უსაფრთხოების ილუზიას და არა რეალურად იცავს.

გაეროს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის მესამე ციკლი (გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო 12 ნოემბერი 2020) ეხება საქართველოში შრომითი უფლებების დაცვის პოლიტიკასა და კანონს ბოლო ცვლილებების გათვალისწინებით. ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ მშრომელთა უფლებების დაცვა, განსაკუთრებით, სამშენებლო და სამთო მრეწველობაში, სუსტია. სამუშაო ადგილის უსაფრთხოება ამ სექტორებში სერიოზულ შეშფოთებას იწვევს (იქვე C 1 (40, 41), გვ. 4), ხოლო უბედური შემთხვევების გამოძიების ეფექტურობა დაბალია და იშვიათად განაპირობებს ბიზნეს სუბიექტების იურიდიულ ანგარიშვალდებულებას (იქვე A 2 (17), გვ. 2).

რეკომენდაციები

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, რეკომენდებულია შემდეგი:

1. შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტში შეტანილ იქნეს ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც სამშენებლო მოედანზე აუცილებელი გახდება იმყოფებოდეს შრომის უსაფრთხოების მინიმუმ ერთი კვალიფიციური სპეციალისტი, მუშაკთა რაოდენობის მიუხედავად; ორმოცდაათამდე მუშის შემთხვევაში, აუცილებელი გახდება, დაინიშნოს მინიმუმ ერთი უსაფრთხოების სპეციალისტი, თუ მუშათა რაოდენობა ასამდეა – მინიმუმ ორი უსაფრთხოების სპეციალისტი, და ა.შ.;

2. მიღებულ იქნეს ევროპის სოციალური ქარტიის (შესწორებული) მუხლები და პუნქტები, რომლებიც ჯერ კიდევ არ არის მიღებული, მაგ.: მე-3 მუხლი (უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება) და მე-2 მუხლის მე-3, მე-4 და მე-6 პუნქტები (უფლება შრომის სამართლიან პირობებზე).

3. მოხდეს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციების რატიფიცირება, კერძოდ, შრომის ინსპექციის შესახებ #81 კონვენციის, შრომის უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის შესახებ #155 კონვენციის, სამშენებლო სფეროში შრომის უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის შესახებ #167 კონვენციის და #175 რეკომენდაციის, შრომის უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის სამსახურის შესახებ #161 კონვენციის რატიფიცირება; აიკრძალოს აზბესტის შემცველი პროდუქტების გამოყენება, იმპორტი და წარმოება.

4. დამტკიცდეს სამშენებლო უსაფრთხოების გაიდლაინები და სახელმძღვანელოები, რომლებიც ხელს შეუწყობს უსაფრთხო სამუშაოს მნიშვნელობის, ზომებისა და სტანდარტების უკეთ გააზრებას, როგორცაა შსო-ს მიერ შემოღებული – „შრომის უსაფრთხოება და ჰიგიენა მშენებლობაში: შსო პრაქტიკის კოდექსი“ (1992), „უსაფრთხოება, ჰიგიენა და კეთილდღეობა სამშენებლო ობიექტებზე: სასწავლო სახელმძღვანელო“ (1995); ან სახელმძღვანელოები, რომლებიც იზიარებენ საუკეთესო მიდგომებს, როგორცაა სამოქალაქო ინჟინერთა ინსტიტუტის მიერ შემოთავაზებული სახელმძღვანელოები, მაგ. „მშენებლობაში შრომის დაცვისა და უსაფრთხოების ტექნიკის ICE სახელმძღვანელო“ (2010), სხვა.

5. შეიქმნას ინფორმაციის გავრცელებისა და უსაფრთხო კულტურის პოპულარიზაციის მიზნით სახელმწიფოს მიერ მომხმარებელზე ორიენტირებული რამდენიმეენოვანი ვებგვერდი, რომელიც შესთავაზებს ბიზნესს, მუშებს და ჯანდაცვისა და უსაფრთხოების პროფესიონალებს არსებული რეგულაციების, გაიდლაინების და პუბლიკაციების, აპლიკაციების, საგანამანათლებლო საქმიანობის, პროგრამების, კონფერენციების, ტრენინგების და ა.შ. მთელ სპექტრს.

6. წახალისდეს სახელმწიფო შესყიდვების ტენდერებში მონაწილეთა შორის ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის ზომების გაძლიერებისკენ მიმართული აქტივობები.

7. მოხდეს შრომის ინსპექციის დაფინანსებისა და ადამიანური რესურსების პროგრესული ზრდა.

8. შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტში შეიქმნას სააგენტო, რომელიც ორიენტირებული იქნე-

ბა დამსაქმებლებთან თანამშრომლობაზე, მაგ. სამუშაოების დანყებამდე მენეჯმენტისა და შრომის უსაფრთხოების პერსონალისთვის

ფასიანი კონსულტაციების, რისკის შეფასებისა და ტრენინგების ჩატარების გზით.

დასკვნა

2019 წელს საქართველომ მნიშვნელოვანი პოზიტიური ნაბიჯები გადადგა შრომის უსაფრთხოების რეგულაციების გასაუმჯობესებლად. თუმცა, საქართველოში არსებული შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკა და რეგულაციები ხასიათდება ბუნდოვანობით, სიზუსტისა და რეალიზაციისთვის საჭირო ინსტრუქციების არარსებობით. კანონი დაინტერესებულ მხარეებს აკისრებს ზოგად ვალდებულებებს და განხორციელებისთვის მნიშვნელოვან დაურეგულირებელ ე.წ. „ნაცრისფერ სივრცეს“ ტოვებს. დადგენილი სტანდარტები (მაგ. უსაფრთხოების სპეციალისტების საჭირო რაოდენობა მუშაკთა რაოდენობასთან მიმართებით) დაბალია და შეიძლება იყოს შეცდომაში შემყვანი, განსაკუთრებით, თუ დამსაქმებლებს არ აქვთ საკმარისი გამოცდილება, აკლიათ ცოდნა და ხელმძღვანელობენ მხოლოდ კანონის დებულებებით.

იმპლემენტაციის თვალსაზრისით, ბიზნესის წარმომადგენლები მიუთითებენ, რომ ინფორმაციის ნაკლებობა მნიშვნელოვანი დაბრკოლებაა მათთვის და სჭირდებათ მეტი დაკვალიანება განხორციელების სწორი მიდგომის შესახებ. მეორე მხრივ, ისინი ხაზს უსვამენ სახელმწიფო უწყებებთან მჭიდრო თანამშრომლობის აუცილებლობას, რადგანაც მიაჩნიათ, რომ რეგულაციასა და რეალობას შორის არსებობს სიციხე. უსაფრთხოების დაბალი კულტურა ყველა დაინტერესებულ მხარეს შორის, უსაფრთხოების პროფესიონალების ჩათვლით, ყველა გამოკითხული მხარის მიერ მთავარ პრობლემად დასახელდა.

მიუხედავად იმისა, რომ შრომის ინსპექციის როლი „განხორციელების კონტროლში“, სანქციების დაწესებაში, რეკომენდაციების გაცემასა და უბედური შემთხვევების გამოძიებაში გამოიხატება, ბიზნეს სუბიექტები სახელმწიფოსგან და შრომის ინსპექციისგან, როგორც მისი სააგენტოსგან, ასევე, მოელიან უსაფრთხოების კულტურის პოპულარიზაციაში მონაწილეობას უსაფრთხოების სპეციალისტებისა და დამსაქმებლებისთვის ინფორმაციის მიწოდების, ცოდნის გავრცელების, საუკეთესო პრაქტიკისა და საჭიროების შემთხვევაში – ტრენინგების ორგანიზების გზით.

სამშენებლო სექტორი, როგორც მაღალი რისკის სფერო, სხვადასხვა დონის რისკის სამუშაოებისგან შედგება. ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ ყველაზე მეტი უბედური შემთხვევა ელექტრო სამუშაოების, სიმაღლეზე მუშაობის, სიმაღლიდან საგნების ვარდნის, ასევე, მანქანებისა და სამუშაო აღჭურვილობით მუშაობის დროს ხდება. შესაბამისად, ეს სფეროები მოითხოვს მეტ ყურადღებას, უფრო მკაცრ და ინკლუზიურ რეგულირებას, უფრო ხშირ ტრენინგებსა და კონტროლს.

ჩატარებულმა საველე კვლევამ აჩვენა, რომ მენეჯერები საკუთარი პასუხისმგებლობის შესახებ მხოლოდ ზოგადად იყვნენ ინფორმირებულნი, ანუ მიაჩნიათ, რომ ისინი პასუხისმგებელნი არიან მუშაკთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფასა და მინიმალური ფორმალური მოთხოვნების (დაცვის სპეციალისტის ადგილზე ყოფნა, უსაფრთხოების აღჭურვილობის უზრუნველყოფა) დაცვაზე და შესაძლოა, დაჯარიმდნენ ამ მოთხოვნების შეუსრულებლობისას.

მიუხედავად იმისა, რომ ყველა მხარე აღიარებს უსაფრთხოების სწავლებისა და განათლების მნიშვნელობას, რესპონდენტები, ასევე, ხაზს უსვამენ ჩატარებული ტრენინგის არასაკმარისობას. აღინიშნა, რომ სათანადოდ ტარდება მხოლოდ შესავალი სახის ტრენინგი, ისიც ხშირად მხოლოდ გამოცდილი მუშაკებისა და ოსტატებისთვის.

სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების რეგულირებისა და განხორციელების კონტროლის აუცილებლობის აღიარება უკვე პოზიტიური ნაბიჯია სახელმწიფოს მხრიდან უსაფრთხოების კულტურის პოპულარიზაციისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობა აცნობიერებს უსაფრთხოების პოზიტიური კულტურის ხელშეწყობის აუცილებლობას და კიდევ ერთხელ ადასტურებს საკუთარ ვალდებულებას საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში, შემოთავაზებული ინიციატივებიდან ბევრი ჯერ კიდევ ეფექტურად არ ხორციელდება.

ბიბლიოგრაფია

- Baldwin, Robert. 1990. "Why Rules Don't Work." *The Modern Law Review* 53 (3): 321-37.
- Bardach, Eugene, and Robert A. Kagan. 1982. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Temple University Press.
- Boyum, Keith O. 1983. "The Politics of "Regulatory Unreasonableness": Bardach and Kagan's "Going by the Book"." *American Bar Foundation Research Journal* 8 (3): 752-60. <https://www.jstor.org/stable/828207>.
- Braithwaite, John. 2002. "Rules and Principles: A Theory of Legal Certainty." *Australian Journal of Legal Philosophy* 47-82. http://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/03/Rules_and_Principles2002.pdf.
- Canciani, Diego. 2019. *The Politics and Practice of Occupational Health and Safety Law Enforcement*. London: Palgrave Macmillan.
- Council of Europe. 1996. "European Social Charter (Revised)." <https://rm.coe.int/168007cf93>.
- European Union and Georgia. 2014. "Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part." *Official Journal of the European Union*. August 30. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)).
- Georgian Trade Unions Confederation Website. n.d. Accessed December 8, 2020. <http://gtuc.ge/en/%e1%83%99%e1%83%90%e1%83%9c%e1%83%9d%e1%83%9c%e1%83%9b%e1%83%93%e1%83%94%e1%83%91%e1%83%9a%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%90/%e1%83%a0%e1%83%94%e1%83%92%e1%83%a3%e1%83%9a%e1%83%90%e1%83%aa%e1%83%98%e1%83%94%e1%83%91%e1%83%98/>.
- Hart, H. L. A. 1958. "Positivism and the Separation of Law and Morals." *Harvard Law Review* (The Harvard Law Review Association) 71 (4): 593-629. doi:<https://doi.org/10.2307/1338225>.
- Human Rights Education and Monitoring Center (EMC). 2016. *Necessity of establishment of effective labour inspection mechanism*. EMC. <https://emc.org.ge/uploads/products/pdf/%E1%83%A8%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%9E%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83>.
- Human Rights Watch. 2020. *Georgia: Labor Reform Introduced in Parliament*. Tbilisi, June 18. <https://www.hrw.org/news/2020/06/18/georgia-labor-reform-introduced-parliament>.
- Institution of Civil Engineers. 2010. *ICE manual of health and safety in construction*. Edited by Ciaran McAleenan and David Oloke. London: Thomas Telford Limited.
- International Labour Organization. 1994. "Part-Time Work Convention No. 175." https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C175.
- . 1962. "Reduction of Hours of Work Recommendation No. 116." https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R116.
- . 1992. *Safety and health in construction: An ILO code of practice*. Geneva: International Labour Office.
- . 1995. *Safety, health and welfare on construction sites: A training manual*. Geneva: International Labour Office.
- Messenger, Jon. 2018. *Working time and the future of work*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_649907.pdf.
- Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Labour, Health and Social Affairs of Georgia. 2019. "2019 Labour Inspection Department Activity Report." https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID_Geo_a4_1.pdf.
- Ogus, Anthony. 2004. *Regulation. Legal Form and Economic Theory*. Portland: Hart Publishing.
- Paap, Kris. 2006. "The Bodily Costs of This Social Wage. Occupational Safety in the Construction Industry." In *Working Construction: Why White Working-Class Men Put Themselves—and the Labor Movement—in Harm's Way*, 159-178. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Parliament of Georgia. 2010. "Organic Law of Georgia – Labour Code of Georgia." <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1155567?publication=17>.
- . 2019. "Organic Law of Georgia on Occupational Health and Safety." *Ministry of the Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Labour, Health and Social Affairs*. <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/08.06.2019.pdf>.

- . 2020. "The Law of Georgia on Labour Inspection ." *Legislative Herald of Georgia*. September 29. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5003057?publication=0>.
- Pearce, Frank, and Steve Tombs. 1991. "POLICING CORPORATE 'SKID ROWS': A Reply to Keith Hawkins." *The British Journal of Criminology* 31 (4): 415-26. <http://www.jstor.org/stable/23637692>.
- Pearce, Frank . 1976. *Crimes of the Powerful: Marxism, Crime, and Deviance*. Pluto Press.
- Pearce, Frank, and Steve Tombs. 1990. "Ideology, Hegemony, and Empiricism – Compliance Theories of Regulation." *The British Journal of Criminology* (Oxford University Press) 30 (4): 423-443.
- Public Defender (Ombudsman) of Georgia. 2019. *Public Defender's Statement on the Death of a Minor Worker*. July 17. <https://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-arasrultslovani-mushisdaghupvis-faktan-dakavshirebit>.
- . 2020. *Public Defender's Statement on International Workers' Day*. May 1. <https://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/200501023834sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-mshromelta-saertashoriso-dghestan-dakavshirebit>.
- Steiner, Henry J., Philip Alston, and Ryan Goodman. 2008. "Economic and Social Rights." Chap. 4 in *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, edited by 3rd, 263-374. Oxford University Press.
- Sunstein, Cass R. 2005. *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*. New York: Cambridge University Press.
- Tchanturidze, Giorgi. 2018. *Abolition of Labour Inspection in Georgia. Consequences for Workers and the Economy*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/14675.pdf>.
- Tombs, Steve , and Dave Whyte. 2007. *Safety Crimes*. Willan Publishing.
- Transparency International Georgia. 2020. "Draft 2020 State Budget of Georgia: Analysis and Recommendations." <https://transparency.ge/en/blog/draft-2020-state-budget-georgia-analysis-and-recommendations>.
- Tucker, Philip, and Simon Folkard. 2012. *Working Time, Health, and Safety: a Research Synthesis Paper*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_181673.pdf.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). 2016. "General comment No. 23 on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)." April 27. <https://www.refworld.org/docid/5550a0b14.html>.
- UN. 1966. "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights." July 7. Accessed 2020. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.
- . 1948. "Universal Declaration of Human Rights." <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.
- UN Working Group on Business and Human Rights. 2019. *Statement at the end of visit to Georgia by the United Nations Working Group on Business and Human Rights*. Tbilisi, April 12. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24474&LangID=E>.
- United Nations Human Rights Council. 12 November 2020. "Compilation on Georgia: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights." <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/306/03/PDF/G2030603.pdf?OpenElement>.
- World Bank. 2009. *Doing Business*. A copublication of the World Bank, the International Finance Corporation, and Palgrave Macmillan. <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB09-FullReport.pdf>.