

განმარტებითი ბარათი
საქართველოს კანონის პროექტზე
საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი

ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი:

შრომითი უფლებებისა და ცვა საქართველოს ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს. 2013 წლიდან დღემდე, შრომითი უფლებების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გასაუმჯობესებლად საქართველოს პარლამენტმა მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა. თუმცა კვლავ გამოწვევად რჩება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შემდგომში „ILO“) ზოგიერთ კონვენციასთან და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის საკითხი. განსაკუთრებით ხაზგასასმელია „ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“ (შემდგომში „ასოცირების შესახებ შეთანხმება“) და კონკრეტულად მისი IV კარი - ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები, რომელიც ცნობილია, როგორც ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება (შემდგომში „DCFTA“). აღნიშნული შეთანხმების 227-ე მუხლში (რომელიც განსაზღვრავს ვაჭრობისა და მდგრადი განვითარების ძირითად მიზნებსა და კონტექსტს) აღიარებულია, რომ საქართველოს სახელმწიფო მხარს უჭერს, მათ შორის, ILO-ს 1998 წლის დეკლარაციას შრომის სფეროში ფუნდამენტური პრინციპებისა და უფლებების შესახებ და 2008 წლის დეკლარაციას სოციალური თანასწორობა სამართლიანი გლობალიზაციის შესახებ. იმავე მუხლში ყურადღება გამახვილებულია ვაჭრობასთან დაკავშირებულ შრომითი საკითხების, როგორც ვაჭრობისა და მდგრადი განვითარების მიმართ გლობალური მიდგომის ნაწილის მნიშვნელობაზე. „ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ 229-ე მუხლის თანახმად, შრომის სფეროში ფუნდამენტური პრინციპებისა და უფლებების შესახებ ILO-ს 1998 წლის დეკლარაციით აღებული ვალდებულებების შესაბამისად და მის განსახორციელებლად საქართველოს სახელმწიფო ვალდებულია პატივი სცეს, ხელი შეუწყოს, რეალურად ასახოს კანონმდებლობაში და პრაქტიკაში განახორციელონ ILO-ს (ფუნდამენტური) კონვენციები.¹

¹ „ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ 228.1-ე მუხლი განსაზღვრავს საქართველოს სახელმწიფოს უფლებას განსაზღვრონ ეროვნულ დონეზე შრომითი ურთიერთობების დაცვის დონე. აღნიშნული მიზნებისათვის სახელმწიფოს უნდა მიიღოს და/ან შეცვალოს ადგილობრივი კანონი თუ პოლიტიკა რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ILO-ს საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებთან და შეთანხმებებთან თანხვედრა. 228.2-ე პუნქტი დამატებით განმარტავს, რომ საქართველოს სახელმწიფომ უნდა სცადოს იმის უზრუნველყოფა, რომ მისი კანონები და პოლიტიკა ითვალისწინებდეს და ხელს

„ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ - *DCFTA*-ის 235-ე მუხლი აღიარებს ქვეყანაში შრომით სამართლებრივი ურთიერთობის საკანონმდებლო მოწესრიგების უმნიშვნელოვანეს ქვაკუთხედს. საუბარია ინვესტიციის წახალისების მიმართებაზე შრომით ურთიერთობის დაცვის დონესთან. კერძოდ, 235.1-ე მუხლში მითითებულია, რომ მხარეები აცნობიერებენ, რომ მიუღებელია ვაჭრობისა თუ ინვესტიციების წახალისება იმ დაცვის დონის შესუსტებით, რომელიც გათვალისწინებულია ადგილობრივი შრომითი კანონმდებლობით. იმავე მუხლის მეორე პუნქტში ხაზგასმულია, რომ საქართველოს სახელმწიფომ არ უნდა მოახდინოს თავის არიდება და უგულვებელყოფა ან შესთავაზოს თავის არიდება და უგულვებელყოფა მისი შრომის კანონმდებლობიდან ვაჭრობის წახალისების ან მათ ტერიტორიაზე ინვესტორის ინვესტიციების შემოყვანის, მოძიების, გაძლიერების ან შენარჩუნების მიზნით. განსაკუთრებით საყურადღებოა მესამე ნაწილი, რომელიც ეხება შრომის კანონმდებლობის ეფექტურ აღსრულებას - საქართველოს სახელმწიფომ არ უნდა დაუშვას მუდმივი ან პერიოდული ქმედებების ან უმოქმედობის ერთობლიობით ჩაიშალოს შრომითი კანონმდებლობის ეფექტიანი განხორციელება, ინვესტიციებისა და ვაჭრობის წახალისებისთვის. ექვვარეშეა, რომ ზემოაღნიშნული საბაზისო სამართლებრივი პოსტულატი განსაზღვრავს იმ მიმართულებებს, რომლებსაც მკაცრად უნდა დაეფუძნოს საქართველოში შრომით სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი პოლიტიკა.

„ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ VI კარი, რომელიც ეხება საქართველოსა და ევროპის კავშირს შორის თანამშრომლობის სხვა სფეროებს, მოიცავს მე-14 თავს - დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები. 354-ე მუხლში კი მითითებულია, რომ „*საქართველო მოახდენს ეროვნული კანონმდებლობის დაახლოებას წინამდებარე შეთანხმების XXX დანართში მითითებულ ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტებთან და საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტებთან, ამავე დანართის დებულებების შესაბამისად*“. XXX დანართი ეხება იმავე საკითხს (დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები) და განსაზღვრავს საქართველოს ვალდებულებას განსაზღვრულ ვადებში ეტაპობრივად დაუახლოვოს თავისი კანონმდებლობა ევროკავშირის კანონმდებლობასა და საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტებს შემდეგ სამ სფეროში: შრომის სამართალი; დისკრიმინაციის აკრძალვა და გენდერული თანასწორობა და ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება სამუშაო ადგილზე. XXX დანართში შრომის სამართალთან, დისკრიმინაციის აკრძალვასთან და გენდერული თანასწორობასთან დაკავშირებულ

უწყობდეს შრომითი ურთიერთობების დაცვის მაღალი დონის მიღწევას და შეეცადოს გააგრძელოს ამ კანონებისა და პოლიტიკის და მათი ძირითადი დაცვის დონის გაუმჯობესება. 229-ე მუხლში დეკლარირებულია სრული და პროდუქტიული დასაქმება და ღირსეული შრომა, როგორც გლობალიზაციის მართვის ძირითადი ელემენტები. იმავე ნორმის ძალით საქართველოს სახელმწიფო ადასტურებს მის ვალდებულებას, რომ ხელი შეუწყოს საერთაშორისო ვაჭრობის განვითარებას იმ ფორმით, რომელიც უზრუნველყოფს სრული და ნაყოფიერი დასაქმებისა და ღირსეული შრომის არსებობას ყველასათვის.

საკითხებზე განსაზღვრულია დირექტივები (კონკრეტული ვადების მითითებით), რომელთანაც ჰარმონიზაციის ვალდებულება გააჩნია საქართველოს სახელმწიფოს.

2018 წელს, საქართველოს სახალხო დამცველმა, შრომის უსაფრთხოების ნორმების გამკაცრების საჭიროებასთან ერთად,² ხაზი გაუსვა შრომის უფლებების შემდგომი რეგულირებისა და დამოუკიდებელი და ქმედითი შრომის ინსპექციის შექმნის აუცილებლობას.³

საგულისხმოა ILO-ს ექსპერტთა კომიტეტის ყოველწლიური ანგარიშები,⁴ სადაც წარმოდგენილია არაერთი კრიტიკული შენიშვნა და რეკომენდაცია შრომით უფლებებთან დაკავშირებულ კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებების შესახებ. ასევე ხაზი უნდა გაესვას ევროპის სოციალური ქარტიის ზოგიერთი რატიფიცირებული ნორმის ეროვნული იმპლემენტაციის საკითხს. სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტის მიერ საქართველოში შრომის უფლების დაცვის შესახებ 2018 წელს მომზადებულ დასკვნაში მითითებულია, რომ შრომის ეროვნული კანონმდებლობა, როგორც წესი, არ შეესაბამება ევროპის სოციალური ქარტიის მოთხოვნებს. შრომის უფლებების დაცვის მდგომარეობა ასევე გახდა ამერიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის საქართველოში ადამიანის უფლებების შესახებ 2018 წლის ანგარიშის ნაწილი. დასკვნის მიხედვით, მთავრობა ვერ უზრუნველყოფს ქმედით ზედამხედველობას მინიმალური ანაზღაურების, სამუშაო საათებისა და შრომის სხვა უფლებებთან მიმართებით.⁵ საერთაშორისო უფლებადაცვითი ორგანიზაცია Human Rights Watch-ის 2019 წლის აგვისტოში გამოქვეყნებული ვრცელი ანგარიშის მიხედვით, საქართველომ, კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანის გზით, უნდა შექმნას „დამოუკიდებელი, სათანადო პერსონალით დაკოპლექტებული და მომზადებული შრომის ინსპექცია ფართო მანდატით, რომელიც გულისხმობს სამუშაო ადგილის უსაფრთხოებისა და სამუშაო პირობებთან დაკავშირებული ყველა საკითხის შემოწმებას; Human Rights Watch-ის რეკომენდაციითვე, შრომის ინსპექციას უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, „სისტემატურად შეამოწმოს სამუშაო ადგილთან დაკავშირებული ნებისმიერი საფრთხე, მათ შორის და არა მხოლოდ, სამუშაო

² საქართველოს სახალხო დამცველი (2018). საქართველოს სახალხო დამცველის საპარლამენტო ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 186-193. ხელმისაწვდომია ბმულზე: <http://ombudsman.ge/res/docs/2019042620571319466.pdf> [ბოლო ნახვა: 29 აგვისტო, 2019].

³ საქართველოს სახალხო დამცველი (2018). ეროვნული საბაზისო კვლევა ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ. ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://drive.google.com/file/d/1jIujQ6bN40WrIBJFukQx3wv326Stell/view> [ბოლო ნახვა: 29 აგვისტო, 2019].

⁴ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID,P11110_CONTEXT:102639_SC [ბოლო ნახვა: 2 სექტემბერი, 2019].

⁵ ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტი (2018). ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებების შესახებ. ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/03/GEORGIA-2018-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf> [ბოლო ნახვა: 29 აგვისტო, 2019].

საათებთან, დაღლილობასთან და ადეკვატურ დასვენებასა და საწარმოო ზეწოლასთან დაკავშირებული საფრთხეები“.⁶

ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა:

ზემოაღნიშნული გამოწვევების გათვალისწინებით მომზადდა ეროვნულ შრომის სამართლის მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რომელიც ძირითადად გულისხმობს საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსი“ ცვლილებების შეტანას და „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებას (შემდგომში „შრომის სამართლის რეფორმის პაკეტი“). სწორედ აღნიშნულის „შრომის სამართლის რეფორმის პაკეტის“ ნაწილია წარმოდგენილი კანონპროექტი.

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

კანონპროექტის მიღება ხელს შეუწყობს, შრომითი უფლებების დაცვის სტანდარტების განვითარებას, დახვეწასა და გაუმჯობესებას. კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში, მოწესრიგდება კოლექტიური შრომითი დავის ფარგლებში მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმების აღსრულების საკითხი და გაფიცვა/ლოკაუტთან დაკავშირებული სამოქალაქო სამართალწარმოების საკითხი.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი

„შრომის სამართლის რეფორმის პაკეტის“ ფარგლებში წარმოდგენილია ინიციატივა საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსი“ ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ. აღნიშნული კანონპროექტის თანახმად, წესრიგდება მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმების აღსრულების მექანიზმის და ასევე გაფიცვა ან ლოკაუტთან დაკავშირებული სამოქალაქო სამართალწარმოების მექანიზმი. კანონპროექტი გულისხმობს მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმების აღსრულებას სასამართლოს მეშვეობით. ამასთან, კანონპროექტი ითვალისწინებს გაფიცვის ან ლოკაუტის უკანონოდ ცნობის შესახებ სასამართლო სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული საკითხების დაზუსტებას და საკანონმდებლო მოწესრიგებას.

ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან, და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის შემთხვევაში):

ასეთი არ არსებობს.

⁶ Human Rights Watch (2019). No Year without Deaths: A Decade of Deregulation Puts Georgian Miners at Risk. ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://www.hrw.org/report/2019/08/22/no-year-without-deaths/decade-deregulation-puts-georgian-miners-risk> [ბოლო ნახვა: 29 აგვისტო, 2019].

ა.ე) კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში, აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება:

ასეთი არ არსებობს. ამასთან, დამატებითი ღონისძიებების განხორციელება არ არის აუცილებელი და შესაბამისად, კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღად განისაზღვრა მისი გამოქვეყნების თარიღი.

ა.ვ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას):

ასეთი არ არსებობს.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

ასეთი არ არსებობს.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

სახელმწიფო ბაჟის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, კოლექტიური შრომითი დავისას მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმების აღსრულების მოთხოვნით, სასამართლოსათვის მიმართვა თავისუფლდება ბაჟის გადახდისგან.

ამასთან, ვინაიდან, მოქმედი სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი არ ითვალისწინებს კოლექტიური შრომითი დავისას მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმების აღსრულების მოთხოვნით სასამართლოსათვის მიმართვას, აღნიშნული ცვლილება არ იქონიებს გავლენას სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

შრომის კოდექსიდან გამომდინარე, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში კოლექტიური შრომითი დავისას მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმების აღსრულების მექანიზმის გათვალისწინება, გარკვეულწილად შეამცირებს

სასამართლოში ინდივიდუალური შრომითი დავების რაოდენობას და სასამართლოში მოქალაქეთა მიმართვიანობას.

როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, კოლექტიური შრომითი დავისას მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმების აღსრულების მექანიზმის გარეშე, დამსაქმებლები ხშირ შემთხვევაში უარს აცხადებენ მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმების ნებაყოფლობით აღსრულებაზე, რა შემთხვევაშიც დასაქმებულს ინდივიდუალურად უწევს სასამართლოსათვის სარჩელით მიმართვა. აღნიშნული მექანიზმის გათვალისწინება სამომავლოდ დაზოგავს სახელმწიფო ხარჯებს.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულება, კანონპროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან/და მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო და საგარეო ვალდებულებები) მითითებით:

კანონპროექტის მიღება არ წარმოშობს სახელმწიფოს ახალ ფინანსურ ვალდებულებას.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია კანონპროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა:

ასეთი არ არსებობს.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობის შესაბამის ბიუჯეტში და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:

ასეთი არ არსებობს.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება რომელიმე საერთაშორისო ორგანიზაციაში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს. აგრეთვე, კანონპროექტის მომზადება არ უკავშირდება რომელიმე ხელშეკრულებას/შეთანხმებას.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან:

ასეთი არ არსებობს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტი, სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მონაწილეობა მიიღეს კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილეობა მიიღეს: საქართველოს საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს და ამავე სამინისტროს შრომითი პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის წარმომადგენლებმა; სოციალურმა პარტნიორებმა; შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ და მის მიერ დაქირავებულმა ექსპერტებმა; შრომით უფლებებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციებმა.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება კანონპროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული კანონპროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:

ასეთი მიმოხილვა არ არსებობს.

ე) კანონპროექტის ავტორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრი დიმიტრი ცქიტიშვილი.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრები დიმიტრი ცქიტიშვილი, სოფიო კილაძე, დავით მათიკაშვილი, თამარ ჩუგოშვილი, ირაკლი კობახიძე, რატი იონათამიშვილი, თამარ ხულორდავა.