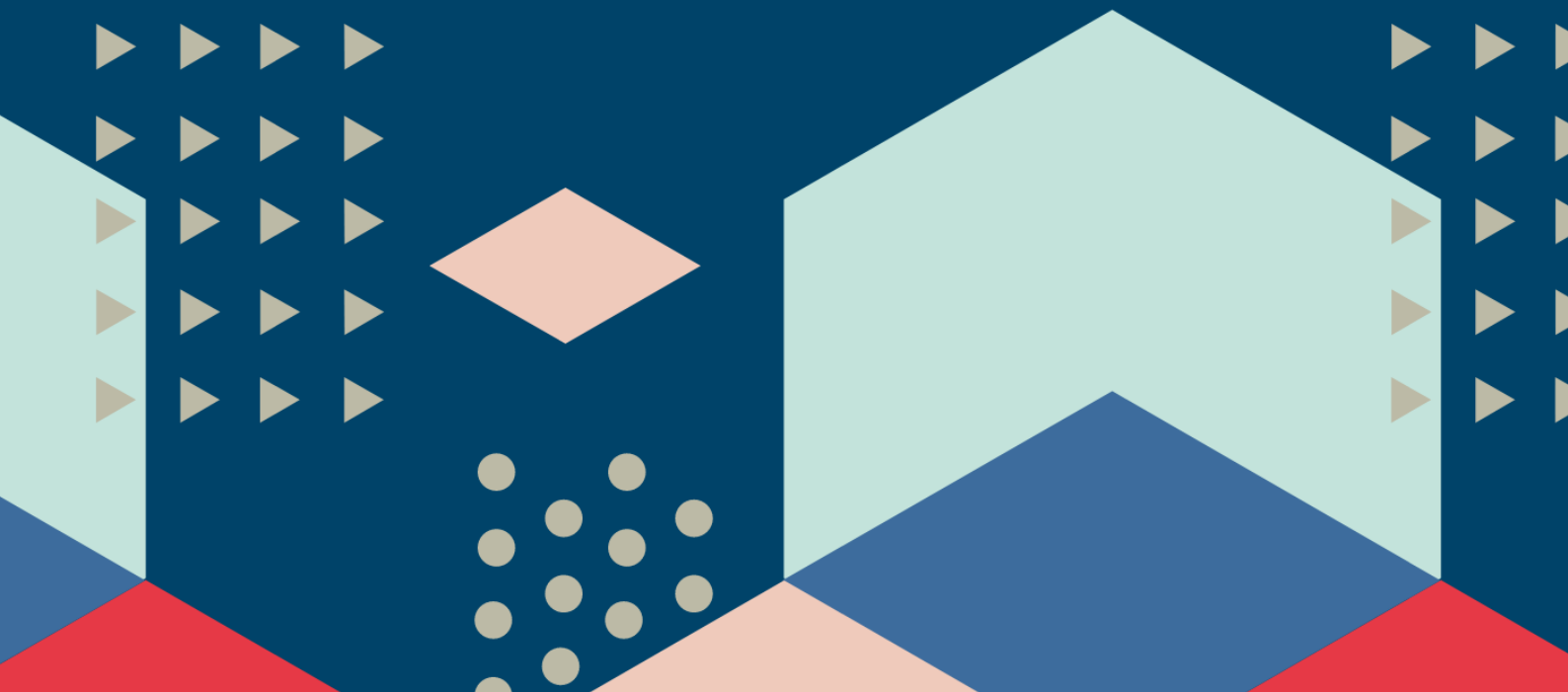




საქართველოს პარლამენტი

გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი
საკარლამენტო საბჭოს თემატური მოკვლევის
ანგარიში

ქალთა უფლებები არაფორმალურ
ეკონომიკაში და COVID 19-ის გავლენა



გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი
საპარლამენტო საბჭოს თემატური მოკვლევის
ანგარიში

ქალთა უფლებები არაფორმალურ
ეკონომიკაში და COVID 19-ის
გავლენა

2021



USAID
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

არაფორმალურ ეკონომიკაში ქალთა უფლებების, ასევე Covid 19-ის გავლენის შესახებ თემატური მოკვლევა განხორციელდა გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს მიერ, ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარებით, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით. დოკუმენტის შინაარსზე პასუხისმგებელია გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო. იგი შესაძლოა არ ასახავდეს ამერიკის მთავრობის, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ან აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) შეხედულებებს.

თემატური მოკვლევის ჯგუფის შემადგენლობა

ხატია წილოსანი - მთავარი მომხსენებელი

რამინა ბერაძე

მარიამ ლაშხი

თემატური მოკვლევის ჯგუფი - ქალთა უფლებები არაფორმალურ ეკონომიკაში და Covid 19-ის გავლენა - შეიქმნა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 155-ე მუხლის შესაბამისად.

თემატური მოკვლევის მიზანი

მიმდინარე თემატური მოკვლევის მიზანია არაფორმალურ ეკონომიკაში ქალთა უფლებების და გენდერული თანასწორობის შესწავლა და ანალიზი. მოკვლევის მიზნებისთვის დაზუსტდა, რომ არაფორმალურ დასაქმებულ პირად ამ მოკვლევის მიზნებისთვის მოიაზრება ე.წ. „ოჯახში დასაქმებული“ – „domestic worker“.



სარჩევი

I შესავალი	7
მოკვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია	8
II ძირითადი მიგნებები	9
III არაფორმალური დასაქმების განმაპირობებელი ფაქტორები და ფორმალიზების გამოწვევები	11
1. არაფორმალურ/ოჯახში დასაქმების განმაპირობებელი	11
2. სახელმწიფოს გამოწვევა არაფორმალურ/ოჯახში დასაქმებასთან მიმართებით	12
3. არაფორმალურ დასაქმებულთა სტატისტიკა (გენდერულ ჭრილში)	13
IV ქალთა შრომითი უფლებები არაფორმალურ ეკონომიკაში ზოგადად და პანდემიის ჭრილში	14
1. ქალთა უფლებები და გამოწვევები არაფორმალურ ეკონომიკაში	14
2. ქალთა უფლებები პანდემიის ჭრილში	15
2.1. პანდემიის გავლენა არაფორმალურად დასაქმებულ ქალებზე	15
2.2. გადადგმული ნაბიჯები და დამატებითი საჭიროებები	18
3. შეჯამება	19
V ადგილობრივი და საერთაშორისო რეგულირება გამოწვევები და რეკომენდაციები	20
საერთაშორისო სტანდარტები არაფორმალურ დასაქმებულებთან მიმართებით	20
საქართველოს კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვა საერთაშორისო გამოცდილების და რეგულაციების ჭრილში	20
1. ოჯახში დასაქმება, როგორც შრომითი ურთიერთობა	20
2. ოჯახში დასაქმებულთა ძირითადი უფლებების შესახებ ინფორმირება	23
2.1. ზოგადი ინფორმირება	23
2.2. ოჯახში დასაქმებულის ინფორმირებულ კონკრეტული შრომით ხელშეკრულების პირობების შესახებ	24
3. სამუშაო დრო, შვებულება, დასვენება	25
4. ხელშეკრულების პირობები - ანაზღაურება, უსაფრთხოება/შრომის პირობები და სხვა სოციალური გარანტიები	27
4.1. ანაზღაურება	27
4.2. უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა	28
4.3. დეკრეტული შვებულება, სხვა სოციალური უფლებები და გარანტიები, საგადასახადო შეღავათები	28
5. დავის წარმოება	30
6. ხელშეკრულების შეწყვეტა	30
7. სოციალური გარანტიები, სახელმწიფო	31
8. საგადასახადო მოწესრიგება	32
9. შრომის ინსპექცია, სახალხო დამცველი	33
9.1. ინსპექცია	33
9.2. სახალხო დამცველი	34
VI შემაჯამებელი დასკვნა, რეკომენდაციები	36

I შესავალი

„არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულებისა და მათი საჭიროებების გამოვლენა და აღნიშნული სექტორის ფორმალიზება ბევრი ქვეყნისთვის არის გამოწვევა. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO) არაფორმალურ ეკონომიკას განმარტავს როგორც ეკონომიკურ საქმიანობას, რომელსაც ასრულებს კონკრეტული პირი თუ ეკონომიკური ერთეული და რომელიც კანონის ფარგლებს მიღმა.“¹

ოჯახში/შინამეურნეობაში დასაქმების პრობლემა კორონავირუსის მსოფლიო პანდემიის პირობებში კიდევ უფრო მკაფიოდ და მწვავედ დადგა. სამუშაო სპეციფიკის გათვალისწინებით, ოჯახში დასაქმებულები „Covid-19 ინფექციის რისკ ჯგუფის წინა ხაზზე აღმოჩნდნენ“. შრომითი ხელშეკრულებების არარსებობის პირობებში, დასაქმებულებმა ვერ ისარგებლეს ბიულეტენის აღების შესაძლებლობით, უსაფრთხო შრომის, ხელშეკრულების უკანონოდ შეწყვეტისგან დაცვის გარანტიებით. 2021 წლის 21 ივლისის მონაცემებით, სახელმწიფოს დახმარებისთვის 220 000-მდე არაფორმალურად დასაქმებულმა მიმართა, დახმარება კი მხოლოდ 55%-ზე გაიცა.“²

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ, 2011 წელს, №189 კონვენციით განსაზღვრა ოჯახში დასაქმებულთა უფლებრივი მდგომარეობის ჩარჩო რეგულირება. კონვენციის ფონზე, აღსანიშნავია ILO-ს 2011 წლის №201 რეკომენდაცია, რომელიც კონვენციის დებულებების ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმებს ადგენს. დღეის მდგომარეობით, კონვენცია 35 ქვეყნის მიერ არის რატიფიცირებული, მათ შორის საქართველო არ არის, თუმცა, როგორც ცნობილი გახდა თემატური მოკვლევის პერიოდში, ამ საკითხზე იგეგმება მუშაობის დაწყება და კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმა.

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის დადებული ასოცირების ხელშეკრულება მოიცავს მთელ რიგ ვალდებულებებს, მათ შორის, შრომით ურთიერთობებში ILO-ს სტანდარტების შესაბამისი საკანონმდებლო მოწესრიგების აღსრულებას, რაც არაფორმალური სექტორის გამოვლენას და მათი ფორმალიზებისკენ სახელმწიფოს სწრაფვასაც გულისხმობს.³

კონვენციებისა და საერთაშორისო სტანდარტების შიდა კანონმდებლობაში ჰარმონიზება და აღსრულება მრავალი ქვეყნის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. №189 კონვენცია, ერთი მხრივ, საკანონმდებლო დონეზე დაყენებულ ინიციატივებს, კონკრეტულ კანონპროექტებს და აქტებს გულისხმობს, ხოლო, მეორე მხრივ, მისი აღსრულების სათანადო მექანიზმების შექმნას და განვითარების საჭიროებას ითვალისწინებს.⁴

ოჯახში დასაქმებასთან დაკავშირებული გამოწვევებია: დასაქმებულთა „არასაკმარისი და არაეფექტიანი სამართლებრივი დაცვა; მოლაპარაკებაში ძალაუფლების ნაკლებობა; საქმიანობის არაფორმალურობა; ცნობიერების ნაკლებობა მათი, როგორც დასაქმებულების, სამოქალაქო და შრომითი უფლებების შესახებ“⁵.

¹ არაფორმალური საშინაო შრომა საერთაშორისო სტანდარტებისა და კარგი პრაქტიკების შუქზე, EMC კვლევა გვ. 4, 2020. შემდგომი მითითებით Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, ILO 2015, №204. Art.1 - იხილეთ ბმული https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

² იქვე გვ. 5

³ იქვე გვ. 6, შემდგომი მითითებებით, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0> - მუხლი 349.

⁴ იქვე გვ. 7

⁵ RIA UN Women, გვ. 6; რეგულირების ზეგავლენის შეფასება ILO-ს 189-ე კონვენცია ოჯახში დასაქმებულების შესახებ (შემდგომში RIA)

მოკვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია

თემატური მოკვლევის მიზანია არაფორმალურ ეკონომიკაში ქალთა უფლებების და გენდერული თანასწორობის შესწავლა და ანალიზი. მოკვლევა უზრუნველყოფს:

- არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულ ქალთა მდგომარეობის მიმოხილვის მომზადებას (მაგ; ძიებების, ოჯახში დამხარე პირების და ა.შ.);
- იმ გამოწვევების შესწავლას, რასაც არაფორმალურ სექტორში დასაქმებული ქალები აწყდებიან;
- მათი უფლებების მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობის ანალიზს, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად;
- საკანონმდებლო და პოლიტიკის რეკომენდაციების შემუშავებას, გამოვლენილი საკითხების საპასუხოდ. ანგარიში, ასევე, შეეხება არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულ ქალებზე Covid 19-ის გავლენას.

თემატური მოკვლევა “ქალთა უფლებები არაფორმალურ ეკონომიკაში და Covid 19-ის გავლენა” წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 155-ე მუხლის შესაბამისად. თემატური მოკვლევის ჯგუფის წევრებმა, გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს შემადგენლობიდან შეირჩნენ ხატია წილოსანი, რამინა ბერაძე და მარიამ ლაშვი. თემატური მოკვლევის ჯგუფს ხელმძღვანელობს ხატია წილოსანი.

თემატური მოკვლევის პროცესში მონაწილეობის მისაღებად ინტერესი გამოხატეს შემდეგმა ორგანიზაციებმა: საქართველოს პროფესიულ კავშირთა გაერთიანება (GTUC), გაეროს ქალთა ორგანიზაცია (UN Women), სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (SJC), Solidarity Center, საოჯახო მშრომელთა საინიციატივო ჯგუფი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (GYLA). ამის შემდეგ, შემუშავდა კითხვარი, რომელიც დაეგზავნა დაინტერესებულ ორგანიზაციებს. კვლევის პროცესში მოხდა კითხვარების, საერთაშორისო რეგულირებისა და პრაქტიკის, ასევე ქვეყნის შიდა კანონმდებლობის დამუშავება და ანალიზი.

თემატური მოკვლევის ჯგუფის მიერ მოწვეულ იქნენ საჯარო სექტორის წარმომადგენლები საკითხის შესახებ ინფორმაციის მისაღებად. საბოლოო ეტაპზე, ჯგუფმა მოამზადა დასკვნა და სარეკომენდაციო გეგმა, რომელიც წარედგინა გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს.

მოკვლევის მიზნებისთვის დაზუსტდა, რომ არაფორმალურ დასაქმებულ პირად ამ მოკვლევის მიზნებისთვის მოიაზრება ე.წ. „ოჯახში/შინამეურნეობაში დასაქმებული“ – „domestic worker“.

II ძირითადი მიზნები

ოჯახში დასაქმების რეგულირება სერიოზული გამოწვევაა როგორც საქართველოსთვის, ასევე მსოფლიოსათვის. მოკვლევით უდავოდ იკვეთება, რომ ოჯახში დასაქმებულთა უმრავლესობა ქალია. მათი უფლებრივი მდგომარეობა სახელმწიფოს კონტროლს მიღმა დარჩენილი და ამ პირთა მხრიდან საკუთარი უფლებების დაცვისათვის არ გააჩნიათ არც საკმარისი საკანონმდებლო ჩარჩო, არც სათანადო ცოდნა.

ეს კიდევ უფრო მკაფიოდ გამოვლინდა covid-19 პანდემიის დროს. ბევრმა დაკარგა სამუშაო, მათ ვინც სამუშაოს შენარჩუნება შეძლო, აღმოჩნდა კიდევ უფრო კაბალურ პირობებში დასაქმებული.

მოკვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ ოჯახში დასაქმების მიმართულებით მნიშვნელოვანია მოხდეს შესაბამისი სტრატეგიისა და ხედვის შემუშავება, სოციალური პარტნიორების და უწყებების ჩართულობით.

ნაბიჯები, რომელიც გააუმჯობესებს ოჯახში დასაქმებულთა შრომით/სამართლებრივ უფლებებს:

1. დასაქმებულებისა და დამსაქმებლებისათვის იმგვარი სამართლებრივი / საგადასახადო / სოციალური ჩარჩოს შემუშავება, რომელიც როგორც დასაქმებულს, ასევე დამსაქმებელს გაუჩენს ინტერესსა და მოტივაციას ჩაერთოს ფორმალური დასაქმების ფორმატში. ასეთი იქნება მაგალითად, ოჯახში დასაქმების შემთხვევაში საგადასახადო ვალდებულებების თვალსაზრისით ადაპტირებული ტარიფის განსაზღვრა, სახელმწიფოს მიერ სოციალური გარანტიების (მათ შორის საპენსიო) სქემებში დასაქმებულთა ჩართვა, დეკრეტული შვებულებით სარგებლობის უფლების განსაზღვრა და სხვა.

2. მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოს მხრიდან რესურსების, დონორებისა თუ უწყებების მობილიზებისა თუ ჩართვის გზით, მოხდეს ფართომასშტაბიანი საინფორმაციო კამპანიების წარმოება, პროფესიული გაერთიანებების შექმნისა და არსებულის განვითარების ხელშეწყობა, სწავლება, გადამზადება, ცნობიერების ამაღლების სხვადასხვა ტიპის აქტივობების დაგეგმვა და განხორციელება. მათ შორის შესაძლოა მნიშვნელოვანი იყოს ამ კამპანიებში შრომის ინსპექტორის სამსახურის ჩართულობის უზრუნველყოფა.

3. ოჯახში დასაქმების ურთიერთობების ფორმალიზების ხელშეწყობისათვის ღირებულია განისაზღვროს, დაზუსტდეს და ადაპტირდეს შრომის კანონმდებლობა და სხვა დაკავშირებული საკანონმდებლო აქტები, ოჯახში დასაქმებულთა უფლებების ეფექტიანი დაცვის უზრუნველსაყოფად. მოხდეს დასაქმებულთა უფლებების დაცვის ეფექტიანი მექანიზმების შემუშავება, დანერგვა და აღსრულება.

ოჯახში დასაქმების ფორმალიზება სახელმწიფოსათვის შესაძლოა ღირებული და საინტერესო იყოს, ვინაიდან ეს არის საბიუჯეტო სახსრების ზრდისა და მიღებული შემოსავლების შესაბამისი მიმართულების/პირების ხელშეწყობის შესაძლებლობა. კანონმდებლობის მიღმა დარჩენილ პირთა „აღიარება“, საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება და ოჯახში დასაქმებულთა სხვადასხვა სისტემაში გათვალისწინება მეტ ნდობასა და მოტივაციას გააჩენს ჩაერთონ ფორმალურ ეკონომიკაში.

ოჯახში დასაქმებულისათვის ფორმალურ დასაქმებაში ჩართვა ეს არის შრომითი და სოციალური დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფა, სტაბილური სამუშაო. შესაბამისად, მათ

გაუჩინებდათ სახელმწიფოს სოციალური დაცვის გარანტიებში ჩართვის, საპენსიო სქემებში მონაწილეობის, ღირსეული შრომითი პირობების სამართლებრივი საშუალებებით დაცვის შესაძლებლობა. სახელმწიფოს მიერ გარანტირებული სოციალური დაცვის სისტემისადმი ხელმისაწვდომობა გააჩენს ნდობას სახელმწიფოს მიმართ. დასაქმებულთა ინფორმირება და შესაბამისი სამართლებრივი მექანიზმების შემუშავება/გამყარება დასაქმებულს მისცემს შესაძლებლობას, დამსაქმებლის მიერ შრომითი უფლებების დარღვევის, შევიწროებისა და არასათანადო პირობების შექმნის შემთხვევაში საკუთარი უფლებები დაიცვას კანონით დადგენილი საშუალებებით.

დამსაქმებლებისთვის, ასევე, მნიშვნელოვანია, გამოიკვეთოს ფორმალურ დასაქმებაში ჩართვის ინტერესი და მოტივაცია. დამსაქმებელს შესაძლოა ფორმალურ დასაქმებაში ჩართვით გაუჩინდეს მეტი შესაძლებლობა მოიზიდოს უფრო მაღალკვალიფიციური კადრები. ამასთანავე, შესაბამის საკანონმდებლო რეგულაციებში მოქცევა ხელშემწყობი უნდა იყოს დამსაქმებლებისთვისაც. კერძოდ, ოჯახში დასაქმების საკანონმდებლო ჩარჩოებში მოქცევის შემთხვევაში დამსაქმებელს ექნება კვალიფიციური სერვისის მიღების მოთხოვნის უფლება და ამ უფლებათა სამართლებრივი დაცვის გარანტიების მექანიზმების სრულად გამოყენების შესაძლებლობა. დღეს დამსაქმებელი ასეთი ტიპის დავას ერიდება, ვინაიდან შიშობს, რომ დავის შემთხვევაში, შესაძლოა, დაისვას კითხვები ამ ურთიერთობის კანონიერებასთან დაკავშირებით. ურთიერთობის ფორმალიზების შემთხვევაში კი დამსაქმებელს ექნება სრული უფლება დასაქმებულის მხრიდან სამუშაოს შეუსრულებლობის/არასათანადოდ შესრულების გამო ან სხვა დარღვევების შემთხვევაში დაიცვას საკუთარი უფლებები სამართლებრივი გზით.

ნაბიჯები, რომლებიც დაეხმარება ოჯახში დასაქმების/არაფორმალური დასაქმების ფორმალიზებას:

1. სახელმწიფოს მიერ და სოციალური პარტნიორების ჩართულობით შემუშავდეს ხედვა/სამოქმედო გეგმა/სახელმძღვანელო, დაიგეგმოს დეტალური სამოქმედო გეგმა კონკრეტულ ვადებში;
2. შემუშავდეს კონკრეტული რეკომენდაციები, რაც ოჯახში დასაქმების/არაფორმალური დასაქმების ფორმალიზების მოტივაციას გააჩენს და ხელშესახებელი სარგებელი იქნება როგორც დასაქმებულისათვის, ასევე დამსაქმებლისათვის. კერძოდ, ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით ღირებული იქნება:
 - ფართომასშტაბიანი საინფორმაციო კამპანიების ჩატარება, ოჯახში დასაქმებულ პირთა (განსაკუთრებით ქალების) პროფესიული გაერთიანებების/ასოციაციების გაძლიერების ხელშეწყობა;
 - საკანონმდებლო მოწესრიგების ჩარჩოს განსაზღვრა, ცალკეულ შემთხვევებში არსებული რეგულაციების ადაპტირება, ოჯახში დასაქმების სპეციფიკაზე მორგება; ცალკეულ შემთხვევაში არსებული მოწესრიგების სრულად გავრცელება და მკაფიოდ განსაზღვრა; ზოგიერთ შემთხვევაში კი, ახალი მოწესრიგების შემუშავება. მისადაგებული და საჭიროებებსა თუ შესაძლებლობებზე მორგებული საგადასახადო პოლიტიკის და შესაბამისი მოწესრიგების განსაზღვრა;
 - ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმების შემუშავება, როგორც შრომის ინსპექციის, სხვა შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე/კომპეტენტური უწყების, ასევე სახალხო დამცველისა და სასამართლოს მხრიდან. სამართლებრივი კონსულტაციებისა და მომსახურების კუთხით ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა (მათ შორის, იურიდიული დახმარების სამსახურის დახმარებით).

III არაფორმალური დასაქმების განმაპირობებელი ფაქტორები და ფორმალიზების გამოწვევები

1. არაფორმალური/ოჯახში დასაქმების განმაპირობებელი

ოჯახში დასაქმებულთა ანაზღაურება დაბალია. ამასთან, დამსაქმებლები კერძო/ფიზიკური პირები არიან და ხშირ შემთხვევაში მათი შემოსავალიც არ არის მაღალი. ამ თვალსაზრისით, საგადასახადო ვალდებულება, რომელიც ოჯახში დასაქმების ურთიერთობის ფორმალიზების შემთხვევაში წარმოიშობა არათანაზომიერად მაღალია⁶ და ამ ტვირთის ზიდვა როგორც დასაქმებულის, ასევე დამსაქმებლისათვის არაგონივრულად მაღალია. შესაბამისად, ის არათანაზომიერად ზრდის სერვისის ღირებულებას და ოჯახში დასაქმების ფორმალიზების შემთხვევაში სერვისის მიღებისა და დასაქმების ინტერესს, ხელმისაწვდომობის შესაძლებლობას ამცირებს.

ამასთან, დასაქმებულები და დამსაქმებლები არ არიან ინფორმირებულები იმის თაობაზე, თუ რა უფლებებსა და სარგებელს მიიღებენ ისინი დასაქმების ფორმალიზების შემთხვევაში, ან რა პასუხისმგებლობა დადგება ფორმალიზების არარსებობის შემთხვევაში. ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ როგორც დასაქმებული, ასევე დამსაქმებელი ამ ურთიერთობაში კონკრეტულ სამართლებრივ გარანტიებს შეიძენენ, მეტ მოტივაციას შექმნიდა თითოეული მათგანისათვის. (მაგ. დასაქმებულისათვის, შვებულების, დეკრეტული შვებულების, სამუშაო დროის, შრომის უსაფრთხოების თუ სტაბილური ურთიერთობისა და ხელშეკრულების უსაფუძვლო შეწყვეტისაგან დაცვის გარანტიებსა და უფლებებს. დამსაქმებლისათვის კი - დასაქმებულის მიერ სამუშაოს ჯეროვანი შესრულების, მითითებების შესაბამისად სამუშაოს შესრულების მოთხოვნის, დასაქმებულის არაკეთილსინდისიერი დამოკიდებულებისა თუ სხვა დარღვევების შემთხვევაში სათანადო სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობა).

არაფორმალური დასაქმების მიზეზებად სახელდება ასევე ფორმალურ სექტორში დაბალი ანაზღაურება, ფორმალურ დასაქმებაში სამუშაო ადგილების სიმცირე, ოჯახში დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ნაკლებობა. სახელმწიფოსა და დასაქმებულთა უფლებების დაცვის ინსტიტუტების მხრიდან სტრატეგიის, მანდატის არარსებობა, საკითხის იგნორირება.

არაფორმალური/ოჯახში დასაქმების თაობაზე საკანონმდებლო მოწესრიგება ეროვნულ დონეზე არ არსებობს, ხოლო შრომის კოდექსის გავრცელება არაფორმალურ/ოჯახში დასაქმებასთან მიმართებით ბუნდოვანია და მრავალ კითხვას აჩენს პრაქტიკაში. საქართველოს შრომის კოდექსი (შემდგომში სშკ) განსაზღვრავს შრომითი ურთიერთობის დეფინიციას, რომლის თანახმად, შრომით ურთიერთობად ითვლება ორგანიზაციული მოწესრიგების პირობებში სამუშაოს შესრულება ანაზღაურების სანაცვლოდ. ამასთან, შრომის ხელშეკრულების დადებისათვის გათვალისწინებულია სავალდებულო წერილობითი ფორმა. შესაბამისად, წინააღმდეგობრივია მეცნიერთა და პრაქტიკოსთა მოსაზრებები, რამდენად ჩაითვლება ოჯახში დასაქმება ორგანიზაციულ პირობებში

⁶შდრ. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_735630.pdf, გვ. 15

სამუშაოს შესრულებად⁷, მით უფრო იმის გათვალისწინებით, რომ ის როგორც წესი წერილობითი ფორმით არ ფორმდება პრაქტიკაში.⁸ შრომის კოდექსის ოჯახში დასაქმების ურთიერთობებზე გავრცელების შემთხვევაში ჩნდება ასევე კითხვები, სრულად უნდა გავრცელდეს აღნიშნული დაცვით წესები თუ მხოლოდ შეზღუდულ ფარგლებში.

ამ ბუნდოვანების გათვალისწინებით, ბუნებრივია, რომ არ არის ცნობილი პრეცედენტი, რომელიც ოჯახში დასაქმებულის მხრიდან სამართლებრივი გზებით შრომითი უფლებების დაცვის შემთხვევას დაადგენდა. ოჯახში დასაქმებულთა მიერ საკუთარი უფლებების დაცვა პროცესუალურ სირთულეებთანაც არის დაკავშირებული (ურთიერთობის არსებობისა და შეთანხმებული პირობების მტკიცების თვალსაზრისით შეზღუდულია შესაძლებლობები), ამასთან, ამ მცირე შესაძლებლობის შესახებაც ხშირ შემთხვევაში დასაქმებულები არ არიან ინფორმირებულები, შესაბამისად მათი უფლებების დაცვა ფაქტობრივად ვერ ხდება.

2. სახელმწიფოს გამოწვევა არაფორმალურ/ოჯახში დასაქმებასთან მიმართებით

სახელმწიფოს მთავარი გამოწვევა არაფორმალურ/ოჯახში დასაქმებასთან მიმართებით საკანონმდებლო რეგულირებისა და აღსრულების მექანიზმების არარსებობაა, რის გამოც სახელმწიფოს კონტროლსა და მეთვალყურეობის მიღმა დარჩენილი ეს ურთიერთობები. შესაბამისად, სახელმწიფოს არ აქვს არც კონტროლის მექანიზმი და არც შესაბამისი შესაძლებლობა ოჯახში დასაქმებულებს შესთავაზოს სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიები. ეს განსაკუთრებით ნათლად წარმოჩინდა Covid-19 პანდემიისა და შეზღუდვების პერიოდში.

ამასთან, სახელმწიფოს გამოწვევაა ისიც, რომ ამ ურთიერთობებიდან სახელმწიფო ვერ იღებს ვერანაირ შემოსავალს ამ სექტორიდან - არაფორმალური დასაქმებიდან **საგადასახადო შემოსავლების აღრიცხვა და მიღება შეუძლებელია**. ამის მიზეზი ისიცაა, რომ საზოგადოება არ არის ინფორმირებული ურთიერთობებისა და სამართლებრივი ჩარჩოების, გარანტიებისა თუ პასუხისმგებლობის ფარგლების თაობაზე. მოსახლეობის ამ ნაწილს (ოჯახში დასაქმებულებს) არ აქვთ არანაირი დაცვის გარანტია, ხოლო სახელმწიფოს მათ ინტერესებზე ზრუნვის რაიმე შესაძლებლობა ან ბერკეტი, რაც იმ გარემოებებითაც არის განპირობებული, რომ არ ხდება არაფორმალურ სექტორში დასაქმებული პირების სრულყოფილი და ზუსტი სტატისტიკის წარმოება. ვინაიდან, არ არსებობს შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩო, ასევე დადგენილი გასაჩივრების მექანიზმები ან სერვისები, სახელმწიფოს მხრიდან არაფორმალური დასაქმების შემთხვევაში, ვერც ამ საშუალებით ხდება ინფორმაციის მიღება ამ პირთა შესახებ.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს განმარტებით, სახელმწიფოს გამოწვევა ისიცაა, რომ არაფორმალური დასაქმების პირობებში ფართოდება სოციალური გასაცემების მიმღებ პირთა წრე, ვინაიდან, არაფორმალურად დასაქმებულებისთვის უფრო მარტივად არის სოციალური დახმარება ხელმისაწვდომი, რადგან უცნობია მათი

⁷ UN Women, ISET (2021), რეგულირების ზეგავლენის შეფასება ILO-ს 189-ე კონვენცია ოჯახში დასაქმებულების შესახებ. გვ 15

⁸ იურიდიული დახმარების სამსახურის განმარტებით მათ პრაქტიკაში არაერთი შემთხვევაა, რომლის ფარგლებშიც საოჯახო მეურნეობაში ჩართული პირების აღიარება მოხდა სასამართლოს მიერ დასაქმებულ პირებად მიუხედავად იმისა რომ არ არსებობდა ამ პირებთან დადებული ხელშეკრულებები

შემოსავლის წყარო. ეს კი არაფორმალურ დასაქმებაში დარჩენისათვის ერთგვარ წამახალისებელ ფაქტორს წარმოადგენს.⁹

3. არაფორმალურ დასაქმებულთა სტატისტიკა (გენდერულ ჭრილში)

საგულისხმოა, რომ განვითარებად ქვეყნებში არაფორმალური დასაქმება 5-6 ჯერ აღემატება განვითარებულ ქვეყნებში არაფორმალურ დასაქმებულთა მაჩვენებელს, თუმცა ორივე შემთხვევაში ქალთა არაფორმალური დასაქმების მაჩვენებელი აღემატება მამაკაცების მაჩვენებელს. აფრიკას, აზიასა და შუა აღმოსავლეთის ქვეყნებში თუ არასასოფლო სამეურნეო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობა 90-70 % შორის მერყეობს, ევროპის ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 30 %-მდეა.¹⁰

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით არაფორმალურ სექტორში არასასოფლო-სამეურნეო ხასიათის არაფორმალური შრომაში დასაქმებულია სულ 31.7%, აქედან დასაქმებულთა 26.2 % არის ქალი, ხოლო 36.4 % მამაკაცი. 30.2% ქალაქად, 35.6 სოფლად.

ოჯახში დასაქმებისა და ქალთა ხვედრით წილის თვალსაზრისით, ზუსტი მონაცემის თქმა შეუძლებელია, ვინაიდან საქსტატის მიერ არ ხდება სექტორების, სფეროების, სქესის, ასაკის მიხედვით დეტალური ანალიზი და ინფორმაციის მოგროვება. საქსტატის განმარტებით, „გამოკვლევის კითხვარით გროვდება მონაცემები სექტორების, სქესის, ასაკის და ა.შ. შესახებ. გამომდინარე იქიდან, რომ გამოკვლევა არის შერჩევითი (შერჩევის ზომა არის დაახლოებით 6400 შინამეურნეობა კვარტალში), ზოგიერთი ჯგუფისთვის (მაგალითად, კონკრეტული სქესის, კონკრეტული ასაკობრივი ჯგუფის კონკრეტული საქმიანობის სფეროსათვის) მონაცემები არ არის რეპრეზენტატიული (სტატისტიკურად სანდო).“¹¹ თუმცა საქსტატის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, არაფორმალურ დასაქმებულთა შორის სულ მრეწველობაში დასაქმებულია 33.5%, ხოლო მომსახურების სფეროში 31.4%. ამ უკანასკნელში დასაქმებულთა 25% ქალია.

ოჯახში დასაქმებულთა სტატისტიკაზე უთითებს UN Women-ი, რომლის თანახმად, 2019 წლის მონაცემებით, ოჯახში დასაქმებულები საქართველოში დასაქმებულთა 1.1%-ს შეადგენდნენ, აქედან 99% ქალია¹². მათ შორის, 88%-ს შეადგენს 35-დან 70 წლამდე ასაკის ქალი.

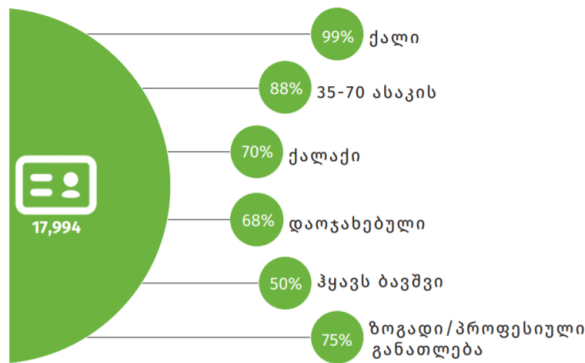
⁹ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კითხვარი

¹⁰ Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief, 2019

¹¹ საქსტატის განმარტება

¹² UN Women, RIA გვ. 27

ინფოგრაფიკი #1: ოჯახში დასაქმებულთა ზოგადი მახასიათებლები



UN WOMEN-ის კვლევის თანახმად, საქსტატის მონაცემების შესაბამისად, არასასოფლო-სამეურნეო არაფორმალური დასაქმება, 2019 წლის მონაცემებით, ქალაქად წარმოდგენილია მუშახელის 33,8-ით, ხოლო სოფლად 36,8-ით.

გამოკითხვაში ჩართულთა განმარტებით, საქართველოში დღემდე არ არსებობს სარწმუნო სტატისტიკური მონაცემები გენდერული ან ასაკობრივი ნიშნით არაფორმალურ სექტორში დასაქმებული პირების შესახებ. არსებული მონაცემებით 31%-34%-ს შორის მერყეობს.¹³

IV ქალთა შრომითი უფლებები არაფორმალურ ეკონომიკაში გოგადად და კანდეშიის ჭრილში

1. ქალთა უფლებები და გამოწვევები არაფორმალურ ეკონომიკაში

არაფორმალურ ეკონომიკაში ქალების დასაქმების პროცენტი მსოფლიოს მასშტაბით არსებითად აღემატება მამაკაცების არაფორმალურად დასაქმების მაჩვენებელს.¹⁴ მაგალითისათვის, ქალების დასაქმება 90%-ს აღწევს აფრიკის ქვეყნებში, 89%-ს - სამხრეთ აზიის ქვეყნებში და 75%-ს ლათინური ამერიკის ქვეყნებში. ქალები არაფორმალურ ეკონომიკაში, მამაკაცებისაგან განსხვავებით, ძირითადად დასაქმებულები არიან მოწყვლად გარემოში, კერძოდ ოჯახში, შინამეურნეობაში და ისეთ სამუშაოებზე, რომლებიც საოჯახო საქმეებს მოიცავს.¹⁵ ოჯახსა და შინამეურნეობაში ქალების დასაქმების მაჩვენებელი სამჯერ ან მეტჯერ აღემატება მამაკაცების დასაქმების მაჩვენებელს.¹⁶ საგულისხმოა ამასთან, რომ განვითარებად ქვეყნებში არაფორმალური დასაქმება 5-6 ჯერ აღემატება განვითარებულ ქვეყნებში არაფორმალური დასაქმების მაჩვენებელს და ოჯახსა და შინამეურნეობაში დასაქმებულების აბსოლუტური უმრავლესობა ქალია.¹⁷ საგულისხმოა ასევე, რომ არაფორმალურად დასაქმებული ქალების ანაზღაურება არსებითად მცირეა არაფორმალურად დასაქმებულ მამაკაცებთან შედარებით.¹⁸

¹³ UN Women, კოთხვარი

¹⁴ შდრ. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_735630.pdf, შდრ. ასევე

Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief, 2019 გვ. 5

¹⁵ <https://www.endvawnow.org/en/articles/1957-women-in-the-informal-economy.html> შემდგომი მითითებებით (ILO, 2018e, p. 21).

¹⁶ შდრ. ასევე women's dire position in the informal economy, გვ. 6, 2020

¹⁷ Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief, 2019

¹⁸ შდრ. ასევე women's dire position in the informal economy, გვ. 6, 2020

ოჯახში დასაქმებული ქალების ძირითადი სამუშაო მოიცავს საშინაო/საოჯახო საქმეებს - ესენი არიან ძიძები, მომვლელები, საოჯახო საქმეების შემსრულებლები (რეცხვა, დალაგება, საჭმლის მომზადება, დასუფთავება, ბავშვების მოვლა, ხანდაზმული და შეზღუდული შესაძლებლობების პირთა მოვლა, მეზღვრობა, ავტომობილის მართვა); ასევე ოჯახში დასაქმებული რეპეტიტორები (შინა მასწავლებლები) და ე.წ. შინამოსამსახურეები, სოფლად კი - სოფლის საოჯახო მეურნეობის საქმიანობაში ჩართული პირები.

არაფორმალურად დასაქმებული ქალები, როგორც წესი, ვერ სარგებლობენ სოციალური დაცვის გარანტიებით,¹⁹ ანაზღაურებადი შვებულებით, ე.წ. ბიულეტენით,²⁰ ისევე როგორც დეკრეტული შვებულებით და ასევე ორსულობასა თუ ბავშვის მოვლასთან დაკავშირებული რიგი შეღავათებით.

ოჯახში დასაქმებული ქალები ვერც საქართველოში სარგებლობენ შრომის კოდექსით გათვალისწინებული უფლებებით და ეს მათ ნორმად მიაჩნიათ. მათ შორის ისეთი უფლებებით, როგორცაა: ანაზღაურებადი შვებულება; დეკრეტული შვებულება; ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურება; ნორმირებული სამუშაო გრაფიკი; დროებითი შრომისუუნარობის გამო შვებულების ანაზღაურება; შესვენების უფლება და სხვა. მათ ასევე ხელი არ მიუწვდებათ სოციალურ საბაზო გარანტიებსა და სახელმწიფო პროგრამებზე. საპენსიო სისტემაში ჩართვის შესაძლებლობაზე. მათი სამუშაო პირობები ხშირად არ არის სათანადო, მოწყვლადობის გამო მაღალია ძალადობისა და შევიწროების საფრთხე.

ოჯახში დასაქმებულები, შესაძლოა, ცალკეულ შემთხვევებში არასათანადო ან/და სახიფათო გარემოში მუშაობდნენ, რისკის ქვეშ იდგეს მათი კეთილდღეობა და ჯანმრთელობა, სამართლიანი ანაზღაურება. კონტრაქტის პირობების ბუნდოვანება და მუდმივად შემოსავლის სხვა, ახალი წყაროების ძებნა არასტაბილურობის, დაუცველობისა და მუდმივი სტრესის შეგრძნებას აჩენს. შესაძლოა, ამან დასაქმებულთა მენტალური და ფიზიკური ჯანმრთელობის გაუარესება გამოიწვიოს, რაც, თავის მხრივ, მათ პროდუქტიულობას ამცირებს, საბოლოოდ კი, ეცემა მათი შემოსავლების გამომუშავების შესაძლებლობები და ისინი სიღარიბის კიდევ უფრო დიდი საშიშროების წინაშე დგებიან. ოჯახში დასაქმებულთა უმეტესობა ქალია, დაგროვებითი პენსიის სქემიდან მათი გამოთიშვა ხანდაზმულობის ასაკში გენდერულ უთანასწორობასაც ზრდის.²¹

2. ქალთა უფლებები პანდემიის ჭრილში

2.1. პანდემიის გავლენა არაფორმალურად დასაქმებულ ქალებზე

პანდემიისა და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვების ფონზე განსაკუთრებულ სირთულეებს წააწყდნენ ოჯახში დასაქმებული ქალები მსოფლიოს მასშტაბით.²² გამოწვევები შეეხო, მათ შორის, დამსაქმებელი ოჯახის წარმომადგენელ ქალებს. ოჯახში დასაქმებული ქალების შემთხვევაში შეზღუდვების ფონზე რამდენიმე ტიპის გამოწვევა გამოიკვეთა. მაგალითისათვის: 1. დამსაქმებლები გადავიდნენ ონლაინ სამუშაო რეჟიმზე და ისინი უარს ამბობდნენ ოჯახში დასაქმებული პირის სერვისზე, თავად უძღვებოდნენ ოჯახის საქმეს, რათა შეეზღუდათ ინფიცირების რისკები 2. დამსაქმებლები თავად აღმოჩნდნენ ეკონომიკურ კრიზისში და ვერ შეძლეს ოჯახში დასაქმებულის შენარჩუნება უსახსრობის გამო²³ 3. დამსაქმებლებს სურდათ ოჯახში დასაქმებული პირის მომსახურების

¹⁹ შდრ. იქვე

²⁰ Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief, 2019, გვ. 4

²¹ UN Women, კითხვარი

²² COVID-19 crisis and the informal economy Immediate responses and policy challenges, გვ. 1, May 2020

²³ საოჯახო მშრომელთა ინიციატივა, საია, კითხვარები

მიღება, თუმცა ინფიცირების რისკის შემცირების მიზნით, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის მუშაობის პერიოდშიც კი, მათთვის მისაღები არ იყო ასეთი ტრანსპორტით ოჯახში დამხმარე პირის მხრიდან სარგებლობა. ტრანსპორტირების უზრუნველყოფა კი დამსაქმებლის მხრიდან ვერ ან რეგულარულად ვერ ხდებოდა 4. დამსაქმებლებს სურდათ ოჯახში დასაქმებული პირის მომსახურების მიღება, თუმცა დასაქმებულები ვერ ახერხებდნენ სამუშაოზე მისვლას ტრანსპორტის შეზღუდვების შემთხვევაში, ვინაიდან ტაქსით მგზავრობას მათი ფინანსური შესაძლებლობები ვერ სწვდებოდა, ღამის თევით დარჩენას ვერ ახერხებდნენ საკუთარი ოჯახის საჭიროებების და/ან დამსაქმებლის ოჯახური პირობების გათვალისწინებით 5. დამსაქმებლებს სურდათ ოჯახში დასაქმებული პირის მომსახურების მიღება, თუმცა დასაქმებულები ვერ ახერხებდნენ სამუშაოზე მისვლას, ვინაიდან თავად ჰყავდათ არასრულწლოვანი შვილები, რომლებიც ონლაინ სწავლების რეჟიმში შინ დარჩნენ და ზრუნვას საჭიროებდნენ 6. დასაქმებულს სურდა ოჯახში დამსაქმებელი პირის სერვისის მიღება და საზოგადოებრივი ტრანსპორტის მოძრაობის პერიოდში დასაქმებული ასრულებდა სამუშაოს, თუმცა ყოველდღიური რისკის ფასად, ყოველგვარი უსაფრთხოების პირობებისა თუ მინიმალური დაზღვევისა თუ დაცვის გარანტიების გარეშე.

ამ გამოწვევების ფონზე არაფორმალურ დასაქმებაში ჩართული ქალების შემოსავალი სრულიად არასტაბილური და არაგანჭვრეტადი გახდა და დადგა მინიმალური საჭიროებებისათვის შემოსავლის უზრუნველყოფის გადაუდებელი, მყისიერი საჭიროება.²⁴ ოჯახში დასაქმებულების უმრავლესობა დაბალ ანაზღაურებაზე დამოკიდებული, მათ არ გააჩნიათ მინიმალური სოციალური გარანტიები და პანდემიის პირობებში სრულიად დაუცველები აღმოჩნდნენ.²⁵

პანდემიის ფონზე განსაკუთრებით გამოიკვეთა გამოწვევები, რომლებიც დაკავშირებულია ჯანმრთელობასა და შრომის უსაფრთხოებასთან. პირბადეების ცვლის, სადეზინფექციო საშუალებების შეძენისა და გამოყენების შესაძლებლობა ოჯახში დასაქმებულებს ხშირ შემთხვევაში არ გააჩნიათ.²⁶ ასევე, სერიოზული გამოწვევა აღმოჩნდა შესაძლო კონტაქტისა თუ სიმპტომების შემთხვევაში ოჯახში დასაქმებულთა მიერ ტესტირების საკითხი. იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ ოჯახში დასაქმებულები შრომითი უფლებების დაცვის მიღმა არიან, მათ არ აქვთ შესაძლებლობა ისარგებლონ ბიულეტენით ინფიცირების და/ან კარანტინის ან თვითიზოლაციის შემთხვევაში. მათ მიმართ დაცვისა და მხარდაჭერის არარსებობა ხშირად დასაქმებულს შესაძლოა უბიძგებდეს დამალოს კონტაქტი, ინფორმაცია, რომელიც შესაძლოა მათ შორის საფრთხის შემცველი იყოს სხვებისათვის, და ვირუსის ფართო გავრცელების საფრთხესაც შეიცავდეს.²⁷ ვინაიდან ოჯახში დასაქმებულებს სასიცოცხლო საჭიროებების უზრუნველყოფის არანაირი სხვა გარანტია არ გააჩნიათ, ამ საკითხების რეგულირებაში მოქცევა, მხარდაჭერა და ზედამხედველობა მეტ გარანტიებს შექმნიდა, როგორც თავად ამ ურთიერთობაში ჩართული პირების, ასევე ფართო საზოგადოებისთვის.

საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების (GTUC) განმარტებით, პანდემიამ ყველაზე დიდი გავლენა სწორედ არაფორმალურად დასაქმებულ ქალებზე მოახდინა. ჯამში დაიკარგა 54 ათასი სამუშაო ადგილი. მათგან 42 ათასზე (77,7%) დასაქმებული იყვნენ ქალები. გაჩერებული ეკონომიკისა და ონლაინ სამუშაო რეჟიმის ფონზე დადგა ზრუნვის ეკონომიკაში დასაქმებული ქალების ნაკლები საჭიროება, ხოლო მეორე მხრივ, დახურული ბალები და ონლაინ სწავლებაზე გადასვლა თავად დასაქმებულ ქალებს აიძულებდა

²⁴ COVID-19 crisis and the informal economy Immediate responses and policy challenges, გვ. 5

²⁵ იქვე. გვ. 1

²⁶ იქვე. გვ. 2, შდრ. ასევე COVID-19-ის გავლენის შეფასება ოჯახში დასაქმებულ ქალებზე საქართველოში გვ. 27.

²⁷ COVID-19 crisis and the informal economy Immediate responses and policy challenges, გვ. 2

ეზრუნათ საკუთარ ოჯახებზე, რის გამოც უარი თქვეს სამუშაოზე. ქალების ეკონომიკური აქტიურობა 43-დან 40%-მდე დაეცა.²⁸

სახელმწიფოს ანტი-კრიზისულ გეგმაში ვერ მოხვდნენ ის ქალები, რომლებიც კონტრაქტების გარეშე მუშაობდნენ და აუცილებელი იყო შემოსავლების ეროვნული სამსახურის ერთიან სისტემაში მათი არსებობის ასახვა, რაც უმრავლეს შემთხვევაში ქალებმა ვერ მოახერხეს. [შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 2020 წლის მაისის შეფასების თანახმად](#), ოჯახში დასაქმებულთა 73.7 %-მა მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა განიცადა პანდემიის პერიოდში და ეს ზეგავლენები შეეხო შემოსავლის ვარდნას, სამსახურის დაკარგვას, სამუშაო საათების შემცირებას და სხვა.²⁹

სოციალური სამართლიანობის ცენტრის (SJC) განმარტებით, COVID 19-მა პირველ რიგში არაფორმალურად დასაქმებულთა ყოველდღიური შემოსავლები შეამცირა და მათი ყოველდღიური ფინანსური საჭიროებები გაზარდა. მათ უდიდეს ნაწილს მინიმალური დანაზოგიც კი არ გააჩნია. სახელმწიფოს მხრიდან „შინ დარჩენის“ მოწოდებამ, საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში ტრანსპორტის შეზღუდვებმა, სოციალური დაცვის სისტემისა და შრომითი კანონმდებლობის გარანტიების მიღმა დარჩენილი პირებისთვის, დააბრკოლა მუშაობის შესაძლებლობა. არაფორმალური შრომის გამო სამუშაოს დაკარგვის შესაბამისი კომპენსაციის მოთხოვნა, უმეტესწილად შეუძლებელი აღმოჩნდა.³⁰

გაეროს ქალთა ორგანიზაციის (UN Women) მითითებით, ოჯახში დასაქმებულები სახელმწიფოს დახმარების მიღმა დარჩნენ, ვინაიდან ოჯახში დასაქმებულებს არ შეეძლოთ დასაქმების დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენა ან/ და კომპენსაციის პაკეტის მიღება. საქართველოს მთავრობის განმარტებით, „პირი, რომელიც მუშაობს ძიხად, ხელოსნად, დამლაგებლად ან სხვა მსგავსი ტიპის სამუშაოზე, კომპენსაციას მიიღებს იმ შემთხვევაში, თუ წარადგენს გადასახადის გადამხდელად რეგისტრირებული სერვისის მიმწოდებელი/საშუამავლო კომპანიიდან ცნობას, ვისი მეშვეობითაც 2020 წლის 1 აპრილამდე მოხდა მისი დამსაქმებელთან დაკავშირება.“ შესაბამისად, ვერცერთი ოჯახში დასაქმებული, რომელსაც პირდაპირი შრომითი ურთიერთობა ჰქონდა შინამეურნეობასთან, ერთჯერადი სუბსიდიის (300 ლარის) მიღებას ვერ შეძლებდა. ამ დახმარების მიღება მხოლოდ დასაქმების სააგენტოების მიერ დასაქმებულებს შეეძლოთ. ამასთან გამოიკვეთა, რომ ოჯახში დასაქმებულები სამედიცინო დახმარებას მხოლოდ მაშინ მიმართავენ, როდესაც სიმპტომები მძიმეა და დაავადებებისგან გამოწვეული ზიანი უფრო სერიოზულია. ეს უარყოფით შედეგებს იწვევს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კუთხითაც, ვინაიდან მცირდება ისეთი აქტივობების ეფექტიანობა და დროულობა, რომლებიც პოტენციურად საშიში გადამდები დაავადებების გავრცელების თავიდან ასაცილებლადაა გამიზნული.³¹

საზოგადოებრივ ტრანსპორტზე შეზღუდვებმა ოჯახში დასაქმებულთა უმეტესობა უმუშევარი დატოვა. მათ კი, ვინც გააგრძელა მუშაობა, მათივე განმარტებით, სამუშაო საათები გაეზარდათ, მაგრამ ეს ანაზღაურებაზე არ ასახულა და სამუშაო პირობები დამსაქმებელთა კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. ოჯახში დასაქმებულებს ჯანმრთელობის ელემენტარული რეკომენდაციების გათვალისწინება უჭირთ. მათ უმრავლესობას დამცავი

²⁸ GTUC კითხვარი

²⁹ საოჯახო მშრომელთა ინიციატივა, კითხვარი

³⁰ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, კითხვარი

³¹ UN Women, ISET (2021), რეგულირების ზეგავლენის შეფასება ILO-ს 189-ე კონვენცია ოჯახში დასაქმებულების შესახებ.

<https://georgia.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/05/regulatory-impact-assessment-of-ilo-c189-domestic-workers-convention>

აღჭურვილობის შესაძენად სახსრები არ აქვს, რის გამოც მათი ჯანმრთელობა და კეთილდღეობა მთლიანად დამსაქმებლებზე აღმოჩნდა დამოკიდებული.³²

2.2. გადადგმული ნაბიჯები და დამატებითი საჭიროებები

სოლიდარობის ცენტრის განმარტებით, შექმნილმა მძიმე ვითარებამ დიდი ზიანი მიაყენა ქალების ეკონომიკურ სიცოცხლისუნარიანობას და მათი ფინანსური დამოუკიდებლობა არსებითად დააზარალა. უდავოდ მნიშვნელოვანია ამ მიმართულებით შემუშავდეს რეკომენდაციები, რომელიც ორიენტირებული იქნება პანდემიით გამოწვეული ზიანის შემცირებისა და არაფორმალურ ეკონომიკაში დასაქმებული ქალების ეკონომიკური სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნებისკენ.³³

გაეროს ქალთა ორგანიზაციის (UN Women) განმარტებით, ოჯახში კვლევის ფარგლებში გამოკითხულთა უმრავლესობამ პოზიტიურად შეაფასა უმუშევრად დარჩენილთათვის გამოყოფილი ფინანსური დახმარება, კომუნალური გადასახადების შეღავათების დადგენა, საბანკო სესხების გადახდის გადავადება და ბავშვებისთვის გამოყოფილი 200 ლარიანი დახმარება. კვლევის ზოგიერთ მონაწილეს, მათი არაფორმალური დასაქმების სტატუსის გამო, ზემოთაღნიშნული დახმარების პროგრამებით სარგებლობა გაუძნელდა. მათმა უმეტესობამ სახელმწიფო პროგრამების შესახებ ტელევიზიიდან ან სოციალური მედიიდან შეიტყო. მიუხედავად ამისა, რესპონდენტების გარკვეული ნაწილი კრიზისის საპასუხო სტრატეგიისა და დახმარების პროგრამების შესახებ საკმარის ინფორმაციას არ ფლობდა და გაუჭირდა გაგება, თუ რომელი სახის დახმარება იყო გამოყოფილი მათთვის.³⁴ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია დადებითად აფასებს საქართველოს მთავრობის ანტიკრიზისული გეგმით უსამსახუროდ დარჩენილი არაფორმალური ან/და თვითდასაქმებული პირებისათვის გათვალისწინებულ 300 ლარიანი დახმარების შესაძლებლობას, თუმცა მიიჩნევს,³⁵ რომ სამწუხაროდ ანტიკრიზისული გეგმით არ იყო გათვალისწინებული გარკვეული კატეგორიის არაფორმალურ სექტორში დასაქმებული პირები, რომლებზეც კრიზისმა ყველაზე მძიმედ იმოქმედა: მათ შორის, ძიძები, დამლაგებლები, მომვლელები.³⁶

ნიშანდობლივია, რომ Covid-19 თან დაკავშირებულმა გამოვლენილმა გამოწვევებმა შესაძლოა სტიმულირება მოახდინოს ოჯახში დასაქმებულ პირთა ფორმალიზების დაჩქარების პროცესზე. გამოიკვეთა, რომ ოჯახში დასაქმებულებმა პანდემიის ფონზე სხვაგვარად, პირველად დაიწყეს ფიქრი დასაქმების ფორმალიზებაზე და მის მნიშვნელობაზე, მათ შორის დაუშვეს გარკვეულ პროფესიულ გაერთიანებაში ჩართვის შესაძლებლობა.³⁷ ხელშეკრულების დადებასთან დაკავშირებით გამოიკვეთა, რომ უპირატესად აშინებთ და აბრკოლებთ დამატებითი ხარჯები.³⁸ ამ გარემოების გათვალისწინება მნიშვნელოვანია შესაბამისი სტრატეგიის შემუშავების პროცესში.

³² UN Women, WeResearch (2021), COVID-19-ის გავლენის შეფასება ოჯახში დასაქმებულ ქალებზე საქართველოში <https://georgia.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/12/assessment-of-covid-19s-impact-on-women-employed-as-domestic-workers-in-georgia>

³³ სოლიდარობის ცენტრი, კითხვარი

³⁴ UN Women, კითხვარი

³⁵ საია-ს შეფასება 2020 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2020, გვ:2. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3wUt9Rq>.

³⁶ საია, კითხვარი

³⁷ COVID-19-ის გავლენის შეფასება ოჯახში დასაქმებულ ქალებზე საქართველოში გვ. 25

³⁸ COVID-19-ის გავლენის შეფასება ოჯახში დასაქმებულ ქალებზე საქართველოში გვ. 26

გასაზიარებელია, რომ ამ ეტაპზე მყისიერად მიზანშეწონილია ოჯახში დასაქმებულთათვის, როგორც ერთ-ერთი მოწყვლადი ჯგუფისთვის პანდემიის პერიოდში უსაფრთხოებისა და მინიმალური დაცვის სტანდარტების დადგენა. ღირებული იქნება გაფართოვდეს შრომის ინსპექციის მანდატი ან იდენტიფიცირებული იქნას დამატებითი კომპეტენტური უწყება იმგვარად, რომ დაწესდეს უსაფრთხოების პროტოკოლი და მიიღოს ოჯახში დასაქმებულთა საჩივრები მათი შრომითი უსაფრთხოების წესების დარღვევის შესახებ.³⁹ ამან შესაძლოა ხელი შეუწყოს ოჯახში დასაქმებულთა მხრიდან ურთიერთობის დეკლარირების და/ან ურთიერთობის ფორმალიზების ინიცირების პროცესს.

დასაფიქრებელია მოსაზრება, რომლის თანახმად ოჯახში დასაქმებული ფიზიკურ პირთა გამოვლენა და არაფორმალური სექტორიდან ფორმალურ ურთიერთობის ფარგლებში გადასვლის ხელშეწყობა შესაძლებელია მოხდეს მათ მიერ „მიკრობიზნესის“ სტატუსის მოპოვების ხელშეწყობით.

სამინისტროს წარმომადგენელთა განმარტებით, ამ შემთხვევაში მათ არ გაეზრდებათ საგადასახადო ტვირთი, არ მოუწევთ საშემოსავლო გადასახადის გადახდა. სახელმწიფოს მხრიდან კი საჭიროების შემთხვევაში (პანდემიის მაგალითზე), შესაბამისი დახმარების დაწესებისას, (როდესაც ისინი ვერ ადასტურებდნენ, რომ იყვნენ დასაქმებულები, ჰქონდათ შემოსავალი და გარკვეული გარემოების დადგომის შედეგად, დაკარგეს ეს შემოსავალი) შესაბამისი სტატუსის არსებობის შემთხვევაში, მათ ეს პრობლემა აღარ შეექმნებათ.⁴⁰

3. შეჯამება

პანდემია მსოფლიოსათვის უპრეცედენტო გამოწვევა აღმოჩნდა, თუმცა ის შეიძლება აღმოჩნდეს შესაძლებლობა, რომელიც წაახალისებს და დააჩქარებს ოჯახში დასაქმებულების უფლებების ირგვლივ სოციალური დიალოგის ინიცირებას. მნიშვნელოვანია ეს პროცესი წარმართოს სრული ჩართულობით, მათ შორის ქალების აქტიური მონაწილეობით და მოხდეს ქალების შრომითი უფლებების დაცვის მნიშვნელობის წინ წამოწევა, პრიორიტეტის წარმოჩენა.⁴¹ იმისათვის, რომ ქალთა შრომით უფლებებთან დაკავშირებული გამოწვევები იქნეს მოსმენილი და გააზრებული, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც ისინი აწყდებიან ძალადობას, შევიწროებას სამუშაო ადგილას, მნიშვნელოვანია შესაბამისი სტრატეგიის შემუშავება, ქალთა მაღალი წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა ხელმძღვანელ პოზიციებზე. შესაბამისი ქალთა გაძლიერების და ცნობიერების ამაღლების ტრენინგ-პროგრამების შემუშავება/დანერგვა, არაფორმალურ ეკონომიკაში ქალთა ფორუმის ან კომიტეტების შექმნა.⁴² კვლევები ადასტურებს, რომ დასაქმებულთა განათლების დონესა და არაფორმალური დასაქმების შემცირების მაჩვენებელს შორის უდავო ურთიერთმიმართებაა.⁴³

³⁹ იქვე, გვ. 35

⁴⁰ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და შემოსავლების სამსახურის კომენტარი

⁴¹ შდრ. Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief, გვ. 7, 2019

⁴² <https://www.endvavnow.org/en/articles/1957-women-in-the-informal-economy.html>

⁴³ Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief, გვ. 18, 2019

V ადგილობრივი და საქრთაშორისო რეგულირება გამონვევები და რეკომენდაციები

საერთაშორისო სტანდარტები არაფორმალურ დასაქმებულებთან მიმართებით

ოჯახში დასაქმების საკითხებს საერთაშორისო დონეზე არეგულირებს ILO-ს 189-ე კონვენცია და 201-ე რეკომენდაცია ოჯახში დასაქმებულთა შესახებ, ILO-ს 204 რეკომენდაცია - არაფორმალურიდან ფორმალურ ეკონომიკაზე გადასვლის შესახებ.

ოჯახში დასაქმების ცალკეული ასპექტების რეგულირებას ასევე მოიცავს და ფარავს ILO-ს კონვენციები შრომის ინსპექციის შესახებ (1947), დასაქმების პოლიტიკის შესახებ, 1965 (N. 122.), სამმხრივი კონსულტაციების შესახებ, 1976 (No. 144.); ILO-ს 2002 წლის რეზოლუცია ღირსეული შრომის შესახებ, ასევე 2010 და 2016 წლებში ILO-ს მიერ გამოცემული სახელმძღვანელოები, რომელიც ადგენს რეკომენდაციებს თუ როგორ უნდა მოერგოს შრომის კანონმდებლობა არაფორმალური დასაქმების სექტორს;⁴⁴ გასათვალისწინებელია ასევე ILO-ს 190-ე კონვენცია გენდერული ნიშნით ძალადობის და შევიწროების შესახებ შრომის სივრცეში, ILO-ს 189-ე კონვენცია და მის ფუნდამენტური პრინციპები, ILO-ს 1998 წლის დეკლარაცია შრომის სფეროში ძირითადი პრინციპებისა და უფლებების შესახებ, რომელიც ვრცელდება ყველა დასაქმებულზე, განურჩევლად შრომითი ურთიერთობისა თუ სტატუსის ფორმალურობისა.⁴⁵

საქართველოს კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვა საერთაშორისო გამოცდილების და რეგულაციების ჭრილში

1. ოჯახში დასაქმება, როგორც შრომითი ურთიერთობა

ILO-ს 189-ე კონვენციის 1-ლი მუხლი ადგენს ოჯახში დასაქმების ცნებას ამ კონვენციის მიზნებისათვის:

- ა) ოჯახში⁴⁶ გაწეული სამუშაო ნიშნავს სამუშაოს, რომელიც შესრულებულია შინა მეურნეობაში ან საოჯახო მეურნეობებში (შინა მეურნეობაში⁴⁷);
- ბ) ტერმინი ოჯახში დასაქმებული ნიშნავს ნებისმიერ პირს, რომელიც ჩართულია საშინაო შრომაში/საოჯახო საქმიანობაში შრომითი ურთიერთობის ფარგლებში;
- გ) პირი, რომელიც ასრულებს სამუშაოს ოჯახში მხოლოდ პერიოდულად, სპორადულად და არა „პროფესიულ საფუძველზე“⁴⁸, არ ჩაითვლება ოჯახში დასაქმებულად.

ILO-ს 189-ე კონვენციის მე-2 მუხლი განმარტავს შრომით ურთიერთობას შემდეგნაირად:

1. შრომითი ურთიერთობა არის შრომის ორგანიზაციული მოწესრიგების პირობებში დასაქმებულის მიერ დამსაქმებლისათვის სამუშაოს შესრულება ანაზღაურების სანაცვლოდ.

⁴⁴ „Expanding the scope of application of labor laws to the informal economy” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_125855.pdf და “Formalizing domestic labour” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_536998.pdf.

⁴⁵ იქვე.

⁴⁶ “domestic“

⁴⁷ “houshold”

⁴⁸ „on occupational basis“

2. შრომითი ურთიერთობა წარმოიშობა მხარეთა თანასწორუფლებიანობის საფუძველზე ნების თავისუფალი გამოვლენის შედეგად მიღწეული შეთანხმებით.

საქართველოს შრომის კოდექსის 2.2-ე მუხლით დადგენილი ორგანიზაციული მოწესრიგების პირობებში სამუშაოს შესრულება გულისხმობს, რომ სამუშაოს შესრულება დაქვემდებარებულ მდგომარეობაში სპეციალურად დადგენილ რეჟიმში ხდება, კერძოდ დამსაქმებელი განსაზღვრავს მეტწილად სამუშაოს დროს, ადგილს, პირობებს შინაარსს, გასცემს მითითებებს. როდესაც მოლაპარაკების ძალაუფლება დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის არათანაბარია და დამსაქმებელი დომინირებს, მეტწილად სწორედ ის განსაზღვრავს შრომის ხელშეკრულების პირობებსა და შინაარსს.⁴⁹

ამ განმარტების თანახმად, ოჯახში დასაქმებულ პირთა სამართლებრივი სტატუსი შესაძლოა ცალკეული შემთხვევის გათვალისწინებით განსხვავდებოდეს, თუმცა მეტწილად სახეზეა სწორედ დაქვემდებარებულ მდგომარეობაში სამუშაოს შესრულება, სადაც დამსაქმებელი განსაზღვრავს ურთიერთობის პირობებს, შინაარსს, სპეციალურ წესებს და გასცემს მითითებებს, რაც სწორედ შრომითი ურთიერთობის არსებობაზე მიუთითებს.

პირი, რომელიც არასისტემურად, პერიოდულად ასრულებს გარკვეულ სამუშაოს დასაქმებულთან დაქვემდებარებული ურთიერთობის არსებობის გარეშე, ვერ ჩაითვლება ორგანიზაციულ პირობებში სამუშაოს შემსრულებელ, შესაბამისად „დასაქმებულ“ პირად როგორც სშკ-ის, ასევე ILO-ს 189-ე კონვენციის 1-ლი პუნქტის გ) ქვეპუნქტის მიზნებისთვის.

ILO-ს 189-ე კონვენციის მე-12 მუხლის თანახმად:

1. შრომითი ხელშეკრულება იდება ზეპირი ან წერილობითი ფორმით, განსაზღვრული ან განუსაზღვრელი ვადით.
2. თუ შრომითი ურთიერთობის ხანგრძლივობა 1 თვეს აღემატება, აუცილებელია შრომითი ხელშეკრულების წერილობითი ფორმით დადება.

ასევე, ILO-ს 189-ე კონვენციის მე-15 მუხლის თანახმად, შრომითი ურთიერთობა წარმოიშობა დასაქმებულის მიერ სამუშაოს შესრულების ფაქტობრივად დაწყების მომენტიდან, თუ შრომითი ხელშეკრულებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული.

საქართველოს შრომის კოდექსის მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტი ერთი მხრივ განსაზღვრავს, რომ შრომის ხელშეკრულება რომლის ვადაც 1 თვეს აღემატება უნდა დაიდოს წერილობითი ფორმით. სშკ-ის მე-15 მუხლი კი მიუთითებს, რომ შრომითი ურთიერთობა წარმოიშობა დასაქმებულის მიერ სამუშაოს შესრულების ფაქტობრივად დაწყების მომენტიდან.

ამ ორი მუხლის ურთიერთკავშირში შესაძლებელია გაკეთდეს დასკვნა, რომ შრომითი ურთიერთობა, რომელიც 1 თვეს აღემატება, მაგრამ არ არის დადებული წერილობითი ფორმით, შესაძლებელია ჩაითვალოს წარმოშობილად სამუშაოს შესრულების ფაქტობრივად დაწყების მომენტიდან. სშკ-ის მე-12 მუხლის საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 59-ე მუხლთან ურთიერთკავშირში იმგვარი ინტერპრეტაცია, რომ ფორმის დაუცველობამ ბათილობა გამოიწვიოს, უდავოდ ეწინააღმდეგება შრომის კოდექსში 2013 წელს განხორციელებული ცვლილების მიზანს და დამსაქმებლის მიერ აღნიშნული მოწესრიგების არაკეთილსინდისიერად გამოყენების საფრთხეს ქმნის. ფორმის სავალდებულობა ამ

⁴⁹ შდრ. საქართველოს შრომის სამართალი და საერთაშორისო შრომის სტანდარტები, შველიძე, გვ. 37, 2017, შემდგომი მითითებებით, ჩაჩავა გვ. 98, კერესელიძე, ადგილობრივი 10-16, შველიძე შველიძე ზ., გვ. 94

კონტექსტში მტკიცების ტვირთის უზრუნველყოფას ემსახურება და დასაქმებულის ინტერესების საზიანოდ ამ დანაწესის გამოყენება გაუმართლებელია.⁵⁰

შესაბამისად, ოჯახში დასაქმებულ პირთან არსებული ფაქტობრივი შრომითი ურთიერთობა, რომელიც, როგორც წესი წერილობით არ არის გაფორმებული, არ აყენებს ექვივალენტ იმ გარემოებას, რომ დამსაქმებელს და დასაქმებულს შორის შრომითი ურთიერთობა არსებობს, მიუხედავად ფორმალური არარსებობისა. დავის შემთხვევაში, ცხადია, ფაქტობრივი ურთიერთობის არსებობის თაობაზე მტკიცების ტვირთი გაურთულდება დასაქმებულს განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც ანაზღაურების გადახდა ხელზე ნაღდი ანგარიშსწორებით ხდება.

საერთაშორისო გამოცდილება: მაგ; ფილიპინებში ILO-ს 189-ე კონვენციის ამოქმედების შემდეგ მიღებული ოჯახში დასაქმებულების შესახებ კანონი, რომელიც ადგენს წერილობითი ხელშეკრულების დადების ვალდებულებას, აგრეთვე, ეს ხელშეკრულებები აუცილებლად უნდა შეიცავდეს დავის მოგვარების სათანადო მექანიზმებს. კანონი ასევე აწესებს მინიმალურ ხელფასს, მისი პერიოდულად გაზრდის შესაძლებლობას, დასვენების საათებსა და დროს, სავალდებულო სოციალური დაცვის გარანტიებს. გარდა ამისა, ოჯახში დასაქმებულებზე ვრცელდება დეკრეტული შვებულების შესახებ კანონიც.⁵¹ ცალკეულ შემთხვევაში, შრომის კოდექსის ნორმების გავრცელება ოჯახში დასაქმებულებზე კოლექტიური ხელშეკრულებებით იქნა გათვალისწინებული.⁵² მაგალითად, საფრანგეთის გამოცდილებით, ოჯახში დასაქმებულთა უფლებრივი საკითხების დარეგულირება კოლექტიური ხელშეკრულებების ფარგლებში მოხდა. ამით მოწესრიგდა როგორც სამუშაო პირობების, ასევე შეწყვეტის, შვებულების, დეკრეტული შვებულების და ყველა არსებითი პირობა. ამ შეთანხმებებს უნივერსალური მოქმედების ხასიათი აქვს.⁵³

გამოწვევა: ოჯახში დასაქმების შრომით ურთიერთობად აღიარების და სშკ-ის სრულად გავრცელების მთავარი დაბრკოლებაა ურთიერთობის არსებობის დადასტურება. ამ თვალსაზრისით, გასათვალისწინებელია ა) მტკიცების ტვირთი შრომითი ურთიერთობის არსებობის თაობაზე, რაც რთულია ხელშეკრულების არარსებობისა და ანაზღაურების ხელზე გადახდის პირობებში ბ) დასაქმებული არ არის ინფორმირებული მისი უფლებების შესახებ და შესაბამისად, უმეტეს შემთხვევაში, დავას არ წამოიწყებს გ) დამსაქმებელი ხშირ შემთხვევაში, ასევე არ არის ინფორმირებული მისი ვალდებულებების შესახებ და ვერ იაზრებს, რომ შრომით ურთიერთობაში შედის და შესაბამისი პასუხისმგებლობები დაეკისრება.

არაფორმალურ დასაქმებულებს შორის გამოკითხულთა მხოლოდ 8%-ს აქვს გაფორმებული წერილობითი შეთანხმება, რაც ადასტურებს, რომ საქართველოში ოჯახში დასაქმებულთა უმეტესობას არაფორმალური შეთანხმება აქვს.⁵⁴ ეს ხაზს უსვამს იმას, რომ ოჯახში

⁵⁰ იქვე. ხაჟომია, გვ. 170-172

⁵¹ მითითებულია საიას კითხვარის მიხედვით - ILO, INTERACTIONS BETWEEN WORKERS' ORGANIZATIONS AND WORKERS IN THE INFORMAL ECONOMY: A Compendium of Practice, 2019, 59-60, available: <https://bit.ly/2TWNQxA>.

⁵² ოჯახში დასაქმებულების მიმართ მოქმედებს 3 კოლექტიური შეთანხმება. სხვა საკითხებთან ერთად შეთანხმებები არეგულირებს ხელფასის განაკვეთებს, სამუშაო დროს, შვებულებას, დეკრეტულ შვებულებას და ა.შ. ერთ-ერთი შეთანხმების თანახმად, შრომის კოდექსის კონკრეტული მუხლები ოჯახში დასაქმებულებზე გავრცელდა. მითითებულია საიას კითხვარის მიხედვით ILO, INTERACTIONS BETWEEN WORKERS' ORGANIZATIONS AND WORKERS IN THE INFORMAL ECONOMY: A Compendium of Practice, 2019, 59-60, available: <https://bit.ly/2TWNQxA>. გვ. 104.

⁵³ ვრცლად. იხ. იქვე, გვ. 104

⁵⁴ UN Women, Covid-19 გავლენის შეფასება ოჯახში დასაქმებულ ქალებზე, გვ. 10, 2020, შემდგომი მითითებით; UN Women Georgia and ISET-PI, Regulatory Impact Assessment C189

დასაქმებულთა მხოლოდ ძალიან მცირე პროცენტს აქვს წერილობითი ხელშეკრულება. შესაბამისად, ოჯახში დასაქმებულ პირთა უმრავლესობას შესაძლებელია შრომითი ურთიერთობის არსებობის დადასტურების/მტკიცების სირთულე ჰქონდეს.

რეკომენდაცია:

- მოკვლევა ადასტურებს, რომ საინფორმაციო კამპანიების წარმოების მნიშვნელობა, ამასთან პროფესიული გაერთიანებების შექმნისა და წახალისების მნიშვნელობა, სწავლებების, ტრენინგებისა და ფართომასშტაბიანი საინფორმაციო კამპანიის წარმოება, კოლექტიური ხელშეკრულებების გაფორმების სტიმულირება მნიშვნელოვანია, რათა როგორც დასაქმებულებს ასევე დამსაქმებლებს მეტი ინფორმაცია ჰქონდეთ მათი უფლებებისა და ვალდებულებების შესახებ.⁵⁵
- საკანონმდებლო დონეზე მნიშვნელოვანია გაკეთდეს ოჯახში დასაქმებულის დეფინიცია და მითითება თუ რა ფარგლებში და მოცულობით ვრცელდება მასზე სშკ-ით დადგენილი დაცვით ნორმები და რა გამონაკლისები შეიძლება გავრცელდეს. ამასთან, შესაძლოა სასურველი იყოს დამატებით დაზუსტდეს სშკ-ით, რომ ხელშეკრულების ფორმის მიუხედავად, შრომითი ურთიერთობა წარმოშობილად ითვლება მისი ფაქტობრივად წარმოშობის მომენტიდან, პირობებთან დაკავშირებით მტკიცების ტვირთი გადადის დამსაქმებელზე იმ შემთხვევაში, თუ ხელშეკრულება არ იქნება გაფორმებული წერილობით.⁵⁶

2. ოჯახში დასაქმებულთა ძირითადი უფლებების შესახებ ინფორმირება

2.1. ზოგადი ინფორმირება

189-ე კონვენციის მესამე მუხლი ადგენს იძულებითი (მათ შორის ბავშვთა) შრომის, დისკრიმინაციის აკრძალვას, კოლექტიური მოლაპარაკებებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლების ეფექტიანი აღიარების შესაძლებლობას.⁵⁷ ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ ამის შესახებ ოჯახში დასაქმებული პირი იყოს ინფორმირებული. ამ მუხლით გათვალისწინებული გარანტირებული უფლებები მოწესრიგებულია საქართველოს კანონმდებლობით, თუმცა ოჯახში დასაქმების არაფორმალური ბუნების გათვალისწინებით სადავო საკითხი და დასაქმებულებისათვის სრულიად უცნობია, ვრცელდება თუ არა და რა ფარგლებში ვრცელდება აღნიშნული გარანტიები ამ ფორმატში დასაქმებულ პირებზე.

⁵⁵ საერთაშორისო გამოცდილება ადასტურებს, რომ პროფესიული ორგანიზაციების შექმნა, კოლექტიური შეთანხმებების გაფორმება, ხელშეწყობა, ასევე ფართომასშტაბიანი კამპანიების წარმოება სახელმწიფოს მხარდაჭერით ეფექტიანი აღმოჩნდა არაფორმალური დასაქმებიდან ფორმალურ დასაქმებაზე გადასვლის გზაზე იხ. ვრცლად https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_735630.pdf მაგ. გვ. 27, 31, 33, 36, 38, 45, 51, 64, 73, 74, 89, 91, (ანალოგიური სოციალური დაცვის გარანტიებზე)

⁵⁶ საერთაშორისო გამოცდილებით, შრომითი კანონმდებლობის გავრცელებამ ან სპეციალური კანონმდებლობის შემუშავებამ პოზიტიური როლი შეასრულა დასაქმებულთა საბაზისო უფლებების დაცვის უზრუნველყოფასა და განხორციელებაში შდრ. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_735630.pdf გვ. 42 მაღავი, გვ. 60 ფილიპინები, გვ. 64 ტაილანდი, გვ. 82 ბრაზილია

⁵⁷ „კონვენციის მონაწილე მხარეებმა უნდა უზრუნველყონ: გაერთიანების თავისუფლება და კოლექტიური მოლაპარაკების უფლების ეფექტიანი აღიარება გამორიცხოს ნებისმიერი ფორმის იძულებითი შრომა გამორიცხონ ეფექტიანად ბავშვთა იძულებითი შრომა გამორიცხონ დისკრიმინაცია დასაქმებულთა მიმართ“

საერთაშორისო გამოცდილება: მაგ. არგენტინაში 2006 წელს შეიქმნა სპეციალური სკოლა ოჯახში დასაქმებულების გადამზადებისთვის, რომლის მიზანიც არის როგორც ამ პირების მომსახურების ეფექტიანობის გაზრდა, აგრეთვე მათი გაძლიერება სამუშაო პირობების თაობაზე ინფორმაციის მიწოდების გზით. ოჯახში დასაქმებულების სტატუსის ფორმალიზება სწორედ ამ სკოლის მეშვეობით მოხდა. აგრეთვე, სკოლა აქტიურად თანამშრომლობს შესაბამის პროფკავშირებთან.⁵⁸ საერთაშორისო გამოცდილებით, სწორედ ფართომასშტაბიანი სწავლებების, ცნობიერების ამაღლების კამპანიების, უფასო იურიდიული სერვისებისადმი წვდომისა და კოლექტიური შეთანხმებების სტიმულირებით გახდა შესაძლებელი არაფორმალურ დასაქმებულთა ფორმალურ დასაქმებაში ჩართვა.⁵⁹

ოჯახში დასაქმებულთა ინფორმირება, ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღების ხელშეწყობა და მათი უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა სპეციალიზებული გაერთიანებებისა და მათთან არსებული უფლებათა დამცველი ერთეულების შექმნით (ომბუდსმენ ოფისების) მეშვეობით იყო ხელშეწყობილი.⁶⁰

2.2. ოჯახში დასაქმებულის ინფორმირებულ კონკრეტული შრომით ხელშეკრულების პირობების შესახებ

ILO-ს 189-ე კონვენციის მე-7 მუხლი ითვალისწინებს ოჯახში დასაქმებულის ინფორმირების აუცილებლობას. მიუთითებს, რომ დასაქმებულის ინფორმირება სასურველია წერილობითი ფორმით მოხდეს. მნიშვნელოვანია, დასაქმებულს განემარტოს მისი სამუშაო ვალდებულებები და უფლებები გასაგები, ნათელი ფორმით. კერძოდ, ოჯახში დასაქმებულს მნიშვნელოვანია განემარტოს და სასურველია წერილობით მიეწოდოს პირობები, როგორცაა ა) დამსაქმებლის და დასაქმებულის სახელი გვარი და მისამართი ბ) სამუშაო ადგილი, ჩვეულებრივ სამუშაო შესრულების ადგილი, მისამართი გ) ხელშეკრულების დადების/შრომითი ურთიერთობის დაწყების თარიღი, მოქმედების ვადა ასეთის არსებობის შემთხვევაში დ) შესასრულებელი სამუშაოს სახეობა ე) ანაზღაურება, კალკულაციის მეთოდი, და გადახდის პერიოდულობა ვ) ნორმირებული სამუშაო დრო ზ) ანაზღაურებადი შვებულება, ყოველდღიური და ყოველკვირეული დასვენება; თ) კვებისა და საცხოვრებელი ადგილი, შესაბამისობის შემთხვევაში; ი) გამოსაცდელი ვადის პერიოდი, ასეთის არსებობის შემთხვევაში კ) რეპატრაციის პირობები, ასეთის არსებობის შემთხვევაში ლ) ხელშეკრულების შეწყვეტის პირობები, მათ შორის ხელშეკრულების შეწყვეტის შესახებ შეწყვეტის ვადის გათვალისწინებით, როგორც ოჯახში დასაქმებულის, ისე დამსაქმებლის მიერ.

კონვენციის მე-7 მუხლით გათვალისწინებული შრომის ხელშეკრულების არსებითი პირობების უმეტესობა, რომელიც ამ მუხლშია გათვალისწინებული, წესრიგდება სშკ-ის მე-14 მუხლით. შესაბამისად ამ მუხლში შესაძლოა საჭირო გახდეს იმ დამატებების გაკეთება, რაც ოჯახში დასაქმებულებთან მიმართებით დამატებით არის კონვენციის შესაბამის მუხლში. (მაგ. ხელშეკრულების შეწყვეტის წესი და პირობები, რეპატრაციის შემთხვევაში მისი პირობები). ასევე, შესაძლოა დამატება შეეხოს მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტს. ასევე, სშკ-ის მე-11 მუხლის მე-6 პუნქტი ითვალისწინებს კანდიდატისათვის ინფორმაციის მიწოდებას. ამ მუხლს გარკვეულწილად, ასევე, ეხმიანება კონვენციის მე-7 მუხლი.

⁵⁸ საიას კითხვარის მიხედვით, ILO, INTERACTIONS BETWEEN WORKERS' ORGANIZATIONS AND WORKERS IN THE INFORMAL ECONOMY: A Compendium of Practice, 2019, 59-60, available: <https://bit.ly/2TWNQxA>. 72-73.

⁵⁹ ვრცლად. იხ. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_735630.pdf მაგ. გვ. 27, 31, 33, 36, 38, 45, 51, 64, 73, 74, 89, 91.

⁶⁰ იხ. ვრცლად ILO, INTERACTIONS BETWEEN WORKERS' ORGANIZATIONS AND WORKERS IN THE INFORMAL ECONOMY: A Compendium of Practice, 2019, 59-60, available: <https://bit.ly/2TWNQxA>. გვ. 105, 106

ხელშეკრულების გამოსაცდელ ვადასთან დაკავშირებით სშკ-ის მე-17 მუხლი მკაფიოდ განსაზღვრავს, რომ ამ პირობის გათვალისწინება მხოლოდ წერილობითი ფორმით არის შესაძლებელი. გამოსაცდელი ვადით ხელშეკრულების დადების ჩარჩო სრულყოფილად არის მოწესრიგებული, და ამ დანაწესის გავრცელება უპრობლემოა ოჯახში დასაქმების ურთიერთობებზე.

გამოწვევა: დასაქმებულისადმი დამსაქმებლის მიერ ინფორმირების ვალდებულების განხორციელებაა დამოკიდებულია დამსაქმებელთა ინფორმირებულობასა და მათ მოტივაციაზე.

დამსაქმებელთა ცნობადობა ამ თვალსაზრისით მოცემულ ვითარებაში საკმაოდ დაბალია. ოჯახში დასაქმების ურთიერთობა თავისებურია, ვინაიდან დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის როგორც ეკონომიკური ასევე რესურსული და ინფორმაციული თვალსაზრისით დისბალანსი არსებითად ნაკლებია, ვიდრე სხვა შრომითი ურთიერთობის შემთხვევაში. შესაბამისად მნიშვნელოვანია ტვირთი, რომელიც ფორმალურ ურთიერთობაში შესვლას მოჰყვება. ამის გათვალისწინებით მთავარი გამოწვევა დამსაქმებელთა მოტივაციის არარსებობა, მათი არაინფორმირებულობა და საკანონმდებლო რეგულირების მოქმედების გაურკვეველი ფარგლებია.

რეკომენდაცია:

- სასურველია გაკეთდეს მითითება ოჯახში დასაქმებულ პირებზე ამ რეგულაციების გავრცელების თაობაზე, სშკ-ში აისახოს შესაბამისი ცვლილებები და შეიქმნას უფლებათა რეალიზების ქმედითი ეფექტიანი მექანიზმები. ასევე, გაერთიანების უფლების რეალიზების აქტიური ხელშეწყობის კუთხით გადაიდგას შესაბამისი ნაბიჯები;
- მნიშვნელოვანია დამსაქმებლის მხრიდან დასაქმებულის ინფორმირების ვალდებულების რეგულირება. ამასთან მნიშვნელოვანი იქნება ფართომასშტაბიანი საინფორმაციო კამპანიების წარმოება დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ინფორმირების მიზნით. მხარეებს მნიშვნელოვანია გაუჩნდეთ ფორმალურ დასაქმებაში ჩართვის ინტერესი და მოტივაცია. ამ კუთხით მნიშვნელოვანი მოტივატორი იქნება მათ შორის, საგადასახადო შეღავათების დაწესება. (იხ. ქვემოთ ვრცლად).

3. სამუშაო დრო, შვებულება, დასვენება

ILO-ს 189-ე კონვენციის მე-10 მუხლი განსაზღვრავს კონვენციის მონაწილე მხარეთა ვალდებულებას, მიიღონ შესაბამისი ზომები შიდა კანონმდებლობით, რეგულაციებისა თუ კოლექტიური ხელშეკრულების მეშვეობით, თანაბარი მოპყრობის უზრუნველსაყოფად ოჯახში დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის სამუშაო საათების, ზეგანაკვეთურის, დასვენების, შესვენებისა და შვებულების თვალსაზრისით. ოჯახში დასაქმების სპეციალური მახასიათებლები უნდა იქნას გათვალისწინებული. აქვე მეორე პუნქტი მიუთითებს, რომ ყოველკვირეული დასვენება უნდა იყოს სულ მცირე 24 საათი თანმიმდევრულად.

ასევე მნიშვნელოვანია ოჯახში დასაქმების ურთიერთობის სპეციფიკის გათვალისწინებით განისაზღვროს სამუშაო დროის ცნება, მათ შორის ე.წ. „მოლოდინის რეჟიმში“⁶¹ ფორმატი.

⁶¹ „stand by“

პერიოდი, რომლის განმავლობაში დასაქმებულს არ აქვს შესაძლებლობა გამოიყენოს დრო საკუთარი სურვილისამებრ თავისუფლად, ვინაიდან უნდა ემსახუროს ოჯახს და იყოს ოჯახის (მეურნეობის) განკარგულებაში, უპასუხოს ზარებს, უნდა ჩაითვალოს სამუშაო დროდ.

სმკ-ი 24-ე მუხლი აწესრიგებს ნორმირებულ სამუშაო დროს - 40 საათს. ასევე 24.7 ადგენს 24 საათიან დასვენების დროს კვირის განმავლობაში და 12 საათიან დასვენების დროს ყოველდღიურად, ითვალისწინებს შესვენების უფლებას. 27-ე მუხლი ადგენს ზეგანაკვეთურ შრომას და ანაზღაურებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. სმკ-ის 31-36-ე მუხლები კი შვებულების საკითხებს დეტალურად აწესრიგებენ. სმკ-ით არ არის მოწესრიგებული დეტალურად, თუ რა ჩაითვლება სამუშაო დროდ არასტანდარტული დასაქმების შემთხვევაში.

საერთაშორისო გამოცდილება: კონვენციის მე-10 მუხლი, რომელიც სამუშაო დროს, ზეგანაკვეთურ შრომას, დასვენებისა და შესვენების უფლებებს ეხება, პარაგვაის კანონმდებლობაში შემდეგნაირად აისახა: მოწესრიგდა კვირის განმავლობაში სამუშაო საათების ოდენობა, კერძოდ, საშინაო მშრომელები, რომლებიც სამუშაო ადგილას არ ცხოვრობენ, სამუშაო დროის არსებულ ჩარჩოებში მოექცნენ, ხოლო სამუშაო ადგილას მცხოვრები დასაქმებულებისათვის დღეში 12-საათიანი შრომისა და კვირაში 24-საათიანი დასვენების სავალდებულო სტანდარტები დაწესდა.

ჩილეში, ახალ რეგულაციებზე გადასვლის გასაადვილებლად, საშინაო შრომისათვის რამდენიმე წლის განმავლობაში სამუშაო დროის კლებადი ლიმიტი შემოიღეს. პირველ წელს, შინამეურნეობაში დასაქმებულთათვის 60-საათიანი სამუშაო კვირა დაწესდა, შემდეგი წლისთვის - 54, საბოლოო ჯამში, 45-საათიანი სამუშაო რეჟიმის დასადგენად. თუმცა შრომის სპეციფიკის გათვალისწინებით, საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგდა, რომ კვირაში 15 საათი ზეგანაკვეთური შრომა, 50%-ით გაზრდილი ტარიფით უნდა ანაზღაურდეს. ამასთან, განისაზღვრა კვირაში მინიმუმ ერთი სავალდებულო დასვენების დღე.

არგენტინაში სამუშაო ადგილას მცხოვრებ მშრომელებს აქვთ დღეში 3-საათიანი შესვენების, 9-საათიანი ძილის და კვირაში 35-საათიანი უწყვეტი დასვენების უფლება, ხოლო დასაქმებულები, რომლებიც სამუშაო ადგილზე არ ცხოვრობენ, უნდა მუშაობდნენ დღეში მაქსიმუმ 9 საათს კვირაში 5 დღის განმავლობაში.

საშინაო შრომის ფორმალიზების კუთხით განხორციელებული საკანონმდებლო რეფორმების გარდა, განსაკუთრებული გამოწვევაა კანონმდებლობის მონიტორინგისა და აღსრულების მექანიზმების შექმნა.⁶²

გამოწვევა: ოჯახში დასაქმებულები ხშირად კვირაში 40 საათზე მეტს მუშაობენ.⁶³ საკითხთა უმრავლესობა მოწესრიგებულია შრომის კოდექსით, და მის გავრცელებას თუ ვალიდობას, დიდწილად საკითხთა წრე დარეგულირებულია. გამოწვევა შესაძლებელია იყოს, რომ გამოიკვეთოს, სად არსებობს რეგულირებათა გავრცელების თვალსაზრისით მოქნილობა და რა ფარგლებში მოხდეს ამ ნორმათა გავრცელება ოჯახში დასაქმების ურთიერთობაზე.

⁶² არაფორმალური საშინაო შრომა საერთაშორისო სტანდარტებისა და კარგი პრაქტიკების შუქზე, EMC გვ. 7-8, 2020, შემდგომი მითითებები https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551502 - მუხლი 9, 10, 11, 15.

https://www.researchgate.net/profile/Lorena_Poblete/publication/326029446_The_influence_of_the_ILO_Domestic_Workers_Convention_in_Argentina_Chile_and_Paraguay/links/5e0d0e2d4585159aa4ab5c11/The-influence-of-the-ILO-Domestic-Workers-Convention-in-Argentina-Chile-and-Paraguay.pdf - გვ. 16.

⁶³ UN Women Ria. გვ 33

მაგალითად, ანაზღაურებადი შვებულების წესის სრულად გავრცელება ოჯახში დასაქმებაზე შესაძლებელია არათანაზომიერ ტვირთად დააწვეს დამსაქმებელს და ამ უფლების დარღვევის ალბათობა მაღალი იყოს. დასაფიქრებელია, რა ფორმით შეიძლება ამ საკითხთან მიმართებით მოხდეს ურთიერთობის ტვირთის დაბალანსება.

მოუწესრიგებელია დასაქმების ის შემთხვევა, როდესაც პირი ოჯახში ცხოვრობს. გამოწვევა იქნება ასევე სამუშაო დროის, ზეგანაკვეთური შრომისა და დასვენების შესახებ მოწესრიგების, ოჯახში დასაქმებულებზე გავრცელების შემთხვევაში, ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმების არარსებობა. ამასთან მოუწესრიგებელია საკითხი თუ რა პერიოდი ჩაითვლება სამუშაო დროდ ე.წ. “stand by” ურთიერთობის შემთხვევაში.

რეკომენდაცია:

- ოჯახში დასაქმებულებზე სშკ-ის გავრცელების პირდაპირ მითითების/განსაზღვრის შემთხვევაში ავტომატურად გავრცელდება სამუშაო დროსა და ზეგანაკვეთურ შრომასთან, ასევე დასვენების დროსთან დაკავშირებული ნორმები. ანაზღაურებადი შვებულების საკითხი მნიშვნელოვანია გადაწყდეს ოჯახში დასაქმების ურთიერთობის თავისებურის გათვალისწინებით;
- ამასთან, სასურველია დამატებით გაიწეროს რა ჩაითვლება სამუშაო დროდ ოჯახში დასაქმების შემთხვევაში, მათ შორის „stand by“ ფორმატისა და ოჯახში მცხოვრები დასაქმებულის შემთხვევაში.

4. ხელშეკრულების პირობები - ანაზღაურება, უსაფრთხოება/შრომის პირობები და სხვა სოციალური გარანტიები

ILO-ს 189-ე კონვენციის მე-12 მუხლი განსაზღვრავს, რომ ანაზღაურება სულ მცირე ყოველთვიურად უნდა მოხდეს. შესაძლებელია ანგარიშსწორება მოხდეს ნატურით, თუმცა შეზღუდული პროპორციით, დასაქმებულთან შეთანხმებით და იმ დათქმით, რომ ნატურით გადასახდელი სიკეთის ღირებულება სამართლიანი, გონივრულია და დასაქმებულის პირადი გამოყენებისა და სარგებლობის მიზანს ემსახურება.

მე-13 მუხლის თანახმად, ყოველ ოჯახში დასაქმებულს აქვს უფლება უსაფრთხო და ჯანსაღ სამუშაო გარემოზე. ყოველმა წევრმა უნდა მიიღოს ეფექტიანი ზომები შიდა კანონმდებლობის, რეგულაციებისა და პრაქტიკის შესაბამისად, ოჯახში დასაქმების სპეციფიკური მახასიათებლების გათვალისწინებით, რათა უზრუნველყოს ოჯახში დასაქმებულის სამუშაო ადგილას უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა. ამასთან დაკავშირებით უნდა გაიმართოს დასაქმებულთა ორგანიზაციებთან ან მათ წარმომადგენლებთან კონსულტაციები.

მე-14 მუხლის თანახმად, კონვენციის ყოველმა წევრმა უნდა მიიღოს ზომები შიდა კანონმდებლობის, რეგულაციებისა და ოჯახში დასაქმების კონკრეტული მახასიათებლების გათვალისწინებით, რომ უზრუნველყონ, რომ ოჯახში დასაქმებულებმა ისარგებლონ არანაკლები ხელსაყრელი პირობებით ვიდრე სხვა დასაქმებულები ისარგებლებენ, სოციალური დაცვის, მათ შორის დეკრეტული შვებულებით სარგებლობის უფლების ჩათვლით.

4.1. ანაზღაურება

სშკ-ის 41-ე მუხლი განსაზღვრავს შრომის ანაზღაურების ფორმას, ოდენობას და გაცემის დროს. 1-ლი პუნქტი განსაზღვრავს, რომ შრომის ანაზღაურება შესაძლებელია გაიცეს

ფულადი ფორმით ან ნატურით. მე-3 პუნქტი ითვალისწინებს, რომ შრომის ანაზღაურება გაიცემა არანაკლებ თვეში ერთხელ.

მნიშვნელოვან გარანტიას ითვალისწინებდეს დასაქმებულისათვის სშკ-ის **43-ე მუხლი, რომელიც ადგენს დამსაქმებლის მიერ ხელფასიდან თანხის დაქვითვის წინაპირობებსა და საზღვრებს.**⁶⁴ ამ ნორმის გავრცელება და მეტად დეტალიზება მნიშვნელოვანია განსაკუთრებით მოწყვლადი, დაბალანაზღაურებადი დასაქმებულების შემთხვევაში, რათა საარსებო მინიმალური ანაზღაურების დაკავების უფლება მკაცრად გაკონტროლდეს და მხოლოდ სამართლებრივი მკაცრი ჩარჩოების დაცვით იყოს შესაძლებელი, ამასთან იყოს მკაცრი კონტროლის მექანიზმი.

რეკომენდაცია:

- კონვენციის მე-12 მუხლის რეგულირებასთან შესაბამისობის მიზნით, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს ნატურით გასაცემი ანაზღაურების შინაარსი და პროპორცია.

4.2. უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა

სშკ-ის 45-ე მუხლი: შრომის უსაფრთხოების წესებს და პირობებს ადგენს და ეხმიანება კონვენციის 13-ე მუხლი. ჯანმრთელობასთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანია, განხილულ იქნეს შრომის ხელშეკრულების 46-ე მუხლის “ი” ქვეპუნქტი, ასევე ბიულეტენთან დაკავშირებული საკითხები და შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტები. აქვე გასათვალისწინებელი იქნება პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხები.⁶⁵

რეკომენდაცია:

- სამსჯელო იქნება ბიულეტენის ანაზღაურების საკითხი, ასევე შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების თავისებურებები.

4.3. დეკრეტული შვებულება, სხვა სოციალური უფლებები და გარანტიები, საგადასახადო შეღავათები

სშკ-ის 29-ე მუხლი ითვალისწინებს ორსულობის შემთხვევაში გამოკვლევებისთვის შესაბამისი დროის გაცდენილი სამუშაოს საპატიოდ ჩათვლას. 30-ე მუხლი უქმე დღეებისა და მასთან დაკავშირებული ანაზღაურების წესს განსაზღვრავს, ხოლო 31-36-ე მუხლები შვებულების საკითხებს ითვალისწინებს. 37-40-ე მუხლები შვებულებას ორსულობის და მშობიარობის, ასევე ბავშვის მოვლის გამო შვებულებას ითვალისწინებს, სშკ-ის 46-ე მუხლის ზ) ქვეპუნქტი კი შრომით ურთიერთობის შეჩერებას ითვალისწინებს. 42 -ე მუხლი დამსაქმებლის მიზეზით იძულებითი მოცდენას არეგულირებს.

შვებულების ანაზღაურების წესსა და პირობებს დამატებით განსაზღვრავს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის (შემდგომში მინისტრის) ბრძანება №01-133/ნ „ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო

⁶⁴ ILO 201 რეკომენდაცია 14 ე.დ.

⁶⁵ იქვე, რეკომენდაცია 4

შვებულებების ანაზღაურების წესის“ შესახებ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 81-ე და 82-ე მუხლები ითვალისწინებს საშემოსავლო გადასახადის ტარიფებს და გამონაკლისებს.

საერთაშორისო გამოცდილება: ურუგვაიში ოჯახში დასაქმებულები სოციალურ გარანტიებს იღებენ. სხვადასხვა სერვისებზე მისაწვდომობა მათ აქვთ 1942 წლიდან, მათ შორის მათზე ვრცელდება დეკრეტულ შვებულებასთან დაკავშირებული სარგებელი. სწორედ ურუგვაი იყო პირველი ქვეყანა, რომელმაც 189-ე კონვენციის რატიფიცირება მოახდინა.⁶⁶

კომენტარი: თითოეულ საკითხთან დაკავშირებით სამსჯელო და შესაფასებელია რამდენად სრულად და რა ფარგლებში გავრცელდება ოჯახში დასაქმების შემთხვევაში აღნიშნული დაცვით ნორმები.⁶⁷ (განსაკუთრებით სამსჯელო იქნება სშკ-ის 20.8, 22.2 მუხლების გავრცელება და მისი ფარგლები) განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს და დამატებით უნდა განალიზდეს, როგორ უნდა მოწესრიგდეს ოჯახში დასაქმებულთა დეკრეტული შვებულების საკითხი იმ შემთხვევაში, როდესაც ოჯახში დასაქმებული პირი ოჯახში ცხოვრობს.⁶⁸

კონვენციის 14-ე მუხლი განსაკუთრებულ ხაზგასმას აკეთებს დეკრეტული შვებულების ოჯახში დასაქმებულზე გავრცელების მნიშვნელობაზე. ეს საკითხი შესაძლოა განხილულ იქნეს საგადასახადო რეგულირების ჭრილში კომპლექსურად.

საერთაშორისო გამოცდილება: საინტერესოა დომინიკის რესპუბლიკის გამოცდილება, სადაც 2001 წელს შეიქმნა სოციალური დაცვის სისტემა, რომელიც თანდათან ითვალისწინებდა ყველა მშრომელზე გავრცელებას. არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულებთან მიმართებით, თავდაპირველად შეიქმნა გადასახადების სუბსიდირების პროგრამა. აგრეთვე, 2003 წელს შეიქმნა სოლიდარობის სერვისების საერთო ასოციაცია არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულების ინტერესების წარმოდგენის მიზნით. ამ ასოციაციაში გაწევრიანების გზით მშრომელები ჩაერთნენ სოციალური დაცვის სისტემაში. პირები თავისი შემოსავლის გარკვეულ ნაწილს ასოციაციას უხდიან, ეს უკანასკნელი კი ამ ფულს ბიუჯეტში რიცხავს.⁶⁹

⁶⁶ საიას კითხვარის მიხედვით, ILO, INTERACTIONS BETWEEN WORKERS' ORGANIZATIONS AND WORKERS IN THE INFORMAL ECONOMY: A Compendium of Practice, 2019, 59-60, available: <https://bit.ly/2TWNQxA>. 100-102.

⁶⁷ საფრანგეთში ოჯახში დასაქმებულების მიმართ მოქმედებს 3 კოლექტიური შეთანხმება. სხვა საკითხებთან ერთად შეთანხმებები არეგულირებს დეკრეტულ შვებულებას და ა.შ. ერთ-ერთი შეთანხმების თანახმად, შრომის კოდექსის კონკრეტული მუხლები ოჯახში დასაქმებულებზე ვრცელდა.

მითითებულია საიას კითხვარის მიხედვით ILO, INTERACTIONS BETWEEN WORKERS' ORGANIZATIONS AND WORKERS IN THE INFORMAL ECONOMY: A Compendium of Practice, 2019, 59-60, available: <https://bit.ly/2TWNQxA>. 104.

⁶⁸ საქართველოს სახალხო დამცველის კომენტარი

⁶⁹ ILO, INTERACTIONS BETWEEN WORKERS' ORGANIZATIONS AND WORKERS IN THE INFORMAL ECONOMY: A Compendium of Practice, 2019, 59-60, available: <https://bit.ly/2TWNQxA>. იხ. 92.

რეკომენდაცია:

- სშკ-ით განისაზღვროს ოჯახში დასაქმების შემთხვევაში ანაზღაურების საკითხები, განსაკუთრებით ყურადღება გამახვილდეს ნატურით გადახდისა და ხელფასიდან თანხის გაქვითვის/ჩამოჭრის ფარგლებს და ამ უფლების შეზღუდვას საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად;
- შრომის უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობასთან დაკავშირებით ჩამოყალიბდეს სპეციალური რეკომენდაციები, რომელთა დაცვა და გათვალისწინება იქნება მნიშვნელოვანი ოჯახში დასაქმების შემთხვევებისათვის სპეციფიურად (აქ განსაკუთრებით მყისიერად იქნება გასაანალიზებელი უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საკითხები, რომლებიც Covid-19 -ის ფონზე გამოიკვეთა, ვრცლად იხ. IV მე-2 და მე-3 თავები). აქვე სასურველია განისაზღვროს სახელმწიფოს მხრიდან ხელშეწყობისა და ზედამხედველობის მექანიზმები.

5. დავის წარმოება

ILO-ს 189-ე კონვენციის მე-16 მუხლის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ ოჯახში დასაქმებულთა უფლებების დაცვის გარანტიები და ეფექტიანი წვდომა სასამართლოს ან დავის გადაწყვეტის სხვა მექანიზმების მიმართ.

რეკომენდაცია:

- ოჯახში დასაქმებაზე სშკ-ის გავრცელების/აღიარების შემთხვევაში, სრულად ვრცელდება სასამართლოსადმი თუ სხვა დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მეთოდებისა და ინსტიტუტების მიმართ წვდომის შესაძლებლობა;
- მნიშვნელოვანი იქნება დასაქმებულთა ინფორმირება, სამართლებრივი კონსულტაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა უფლებების დაცვის კუთხით შესაბამისი მექანიზმების გამოყენების თაობაზე. ამასთან, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი ითვალისწინებს შრომითი დავების მედიაციით განხილვას სავალდებულო წესით (შდრ. 187³ მუხლი). ამ გზით დავების მოგვარების შესაძლებლობის გავრცელება ოჯახში დასაქმების შემთხვევაში მისაღებია, დროისა და ხარჯის თვალსაზრისით მომგებიანი და ეფექტიანი. განსაკუთრებით ყურადსაღები იქნება ხელშეკრულებაში დავის არბიტრაჟით განხილვის პირობის გათვალისწინების შემთხვევაში დასაქმებული ინფორმირებული იყოს ამის თაობაზე წინასწარ.

6. ხელშეკრულების შეწყვეტა

სშკ-ის 47-ე მუხლი შეწყვეტის საფუძვლებს აწესრიგებს, ხოლო 48-ე კი შეწყვეტის პროცედურას. კონვენცია განსაკუთრებით ყურადღებას ამახვილებს პროცედურაზე, კერძოდ დასაქმებულისა თუ დამსაქმებლის მიერ ხელშეკრულების შეწყვეტის წესისა და ვადების მოწესრიგებაზე და ამის თაობაზე დასაქმებულის ინფორმირების თაობაზე (შდრ. ILO-ს 189-ე კონვენციის მე-7 მუხლი). ამ თვალსაზრისით არსებული მოწესრიგება სრულად შეიძლება იქნეს გამოყენებული, იმ დათქმით რომ ნებისმიერი საფუძვლით ხელშეკრულების

შეწყვეტის შემთხვევაში დამსაქმებლის მხრიდან შეტყობინების ვადა უნდა იყოს გონივრული, გამონაკლისი მხოლოდ უხეში დარღვევაა.⁷⁰

კომენტარი: სშკ-ი მცირედით ცდება სოციალური ქარტიისა და ILO-ს 201-ე რეკომენდაციის დანაწესს და სასურველია ოჯახში დასაქმებულთა შემთხვევაში სოციალური ქარტია და ILO-ს რეკომენდაცია იყო სახელმძღვანელო პრინციპი.⁷¹

7. სოციალური გარანტიები, სახელმწიფო

კონვენციის მე-14 მუხლის თანახმად, ოჯახში დასაქმებულისთვის სოციალური დაცვა და გარანტიები, მათ შორის საპენსიო სქემაში ჩართვა, დეკრეტული შვებულების ანაზღაურება, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოს მხრიდან იყოს ხელმისაწვდომი (ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით ვრცლად იხ. კვლევის V თავი, 4.3. ქვეთავი).

სოციალური დაცვის გარანტიებისა და დაცვის განსაკუთრებული საჭიროება და მნიშვნელობა ოჯახში დასაქმებულებთან მიმართებით გამოიკვეთა სწორედ covid-19 პანდემიის პერიოდში (IV თავი, 2. ქვეთავი).

საერთაშორისო გამოცდილება: საგულისხმოა, რომ არგენტინამ, ჩილემ და პარაგვაიმ აღასრულეს კონვენციის მე-14 მუხლი, რომელიც საშინაო მშრომელების სოციალურ დაცვას ეხება. შესაბამისად საშინაო მშრომელებს შიდა კანონმდებლობებით დაურეგულირდათ სოციალური უსაფრთხოების სისტემებთან წვდომა, მათ შორის, საპენსიო შემოსავლებთან და სავალდებულო სადაზღვევო სისტემასთან.⁷²

ურუგვაიში ოჯახში დასაქმებულები სოციალურ გარანტიებს იღებენ. სხვადასხვა სერვისებზე მისაწვდომობა მათ აქვთ 1942 წლიდან, მათ შორის მათზე ვრცელდება დეკრეტულ შვებულებასთან დაკავშირებული ბენეფიტები. 2009 წელს, სოციალური დაცვის ბანკმა დაიწყო ინოვაციური ცნობიერების ამაღლების კამპანია ოჯახში დასაქმებულების უფლებების თაობაზე მათი სოციალური დაცვის სისტემაში რეგისტრაციის გაზრდის მიზნით. 2010-2011 წლებში შრომის ინსპექციამ 9000 ოჯახი მოინახულა, რათა შეემოწმებინა, ოჯახში დასაქმებულები იყვნენ თუ არა სოციალური დაცვის სისტემაში რეგისტრირებულნი. ამ და სხვა პოლიტიკების გამო, ILO-მ ურუგვაი აირჩია როგორც ოჯახში დასაქმებულებთან მიმართებით კარგი სახელმწიფო პრაქტიკის მოდელური ქვეყანა. სწორედ ურუგვაი იყო პირველი ქვეყანა, რომელმაც 189-ე კონვენციის რატიფიცირება მოახდინა.⁷³

⁷⁰ ILO 201 რეკომენდაცია 18, ასევე ევროპის სოციალური ქარტია

https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1392164&lang=ge რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2005 წლის 1 ივლისის N 1876 დადგენილებით; ამ საკითხზე ვრცლად იხ. შრომის სამართლის უახლესი ცვლილებების სამართლებრივი ასპექტები 2014, შრომის ხელშეკრულების ნებაზე დამოკიდებული და მხარეთა ნებისაგან დამოუკიდებელი შეწყვეტა – 2013 წლის 12 ივნისის ცვლილებებით დამკვიდრებული ახალი კლასიფიკაცია, ჩაჩავა, გვ. 126 - 129

⁷¹ იქვე.

⁷² EMC კვლევა, გვ. 7

⁷³ საიას კითხვარის მიხედვით, ILO, INTERACTIONS BETWEEN WORKERS' ORGANIZATIONS AND WORKERS IN THE INFORMAL ECONOMY: A Compendium of Practice, 2019, 59-60, available: <https://bit.ly/2TWNQxA>. 100-102.

8. საგადასახადო მოწესრიგება

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 81-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის თანახმად საშემოსავლო გადასახადი განისაზღვრება 20%-ით. მეორე და მესამე ნაწილები ითვალისწინებს გამონაკლის შემთხვევებს, როდესაც საშემოსავლო გადასახადი განისაზღვრება 5% -ით.⁷⁴

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 83-84-ე მუხლები აწესრიგებს მიკრობიზნესის სტატუსით მოსარგებლე პირთათვის სპეციალურ რეგულირებას, რის თანახმად, თუ ამ სტატუსით მოსარგებლე პირის მიერ წლის განმავლობაში მისაღები შემოსავალი არ აღემატება 30 000 ლარს, იგი უფლებამოსილია, მიმართოს საგადასახადო ორგანოს მიკრო ბიზნესის სტატუსის მინიჭების მიზნით და მასზე გაიცემა შესაბამისი სერტიფიკატი. წინასწარ ფიზიკურ პირს არ გააჩნია ვალდებულება დადასტურებისა, რომ წლის განმავლობაში მისაღები შემოსავალი იქნება არაუმეტეს 30 000 ლარისა. მიკრო ბიზნესის სტატუსის მქონე ფიზიკური პირი არ იხდის საშემოსავლო გადასახადს.⁷⁵

რეკომენდაციის ალტერნატივები/გამოწვევები:

ა) იმ შემთხვევაში, თუ საგადასახადო კოდექსის 81-ე მუხლს დაემატება გამონაკლისი ოჯახში დასაქმებულის სახით, მას მოუწევს სულ მცირე 5 % საშემოსავლო გადასახადის გადახდა. ეს ოდენობა გონივრულია და შესაბამისად, შესაძლებელია სწორი საინფორმაციო კამპანიის შემთხვევაში მისაღები აღმოჩნდეს დასაქმებულისა და დამსაქმებლისთვის.

გამოწვევად დარჩება დამსაქმებლის მიერ საშემოსავლოს ინდივიდუალურად გადახდისა და დეკლარირების ყოველთვიური ვალდებულება.

ბ) მიკრო ბიზნესის სტატუსით სარგებლობა ოჯახში არაფორმალურად დასაქმებული ფიზიკური პირებისთვის, შეიძლება განხილულ იქნეს ოჯახში დასაქმების ფორმალიზების პროცესის ხელშეწყობის ალტერნატივად, მოქმედი საგადასახადო კანონმდებლობის პირობებში, შესაძლებელია მხარეთა ურთიერთობის იმგვარი მოწესრიგება, რომ ოჯახში დასაქმებულ პირთა შემოსავალი არ დაიბეგროს საშემოსავლო გადასახადით. კერძოდ, თუ ოჯახში არაფორმალურად დასაქმებული პირის (ძიძა, დამხმარე) მიერ წლის განმავლობაში მისაღები შემოსავალი არ აღემატება 30 000 ლარს, იგი უფლებამოსილია, მიმართოს საგადასახადო ორგანოს მიკრო ბიზნესის სტატუსის მინიჭების მიზნით და მასზე გაიცემა შესაბამისი სერტიფიკატი.

მიკრო ბიზნესის სტატუსის მქონე ფიზიკური პირი არ იხდის საშემოსავლო გადასახადს.

ასეთი სტატუსის მქონე პირები 1 აპრილამდე წარადგენენ საშემოსავლო გადასახადის გამარტივებულ დეკლარაციას.⁷⁶

გამოწვევად დარჩება ოჯახში დასაქმებული პირის, როგორც დასაქმებულის სტატუსის განსაზღვრა შრომის კოდექსის მიზნებისათვის. ამ თვალსაზრისით, დამატებით იქნება გასაანალიზებელი „მიკრო ბიზნესის“ სტატუსის მოპოვება ხომ არ გამორიცხავს პირისათვის დასაქმებულის სტატუსის მინიჭებას და შრომითი კანონმდებლობით დადგენილი დაცვითი

⁷⁴ 2. საცხოვრებელი ფართობის ორგანიზაციაზე, იურიდიულ პირზე ან ფიზიკურ პირზე საცხოვრებელი მიზნით გაქირავების შედეგად იმ ფიზიკური პირის მიერ მიღებული შემოსავალი, რომელიც ამ შემოსავლიდან გამოქვითვებს არ ახორციელებს, 5 პროცენტით იბეგრება.

3. ფიზიკური პირის მიერ საცხოვრებელი ბინის (სახლის) და მასზე დამაგრებული მიწის ნაკვეთის, აგრეთვე ავტოსატრანსპორტო საშუალების მიწოდებით მიღებული ნამეტი შემოსავალი 5 პროცენტით იბეგრება.

⁷⁵ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და შემოსავლების სამსახურის კომენტარი

⁷⁶ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და შემოსავლების სამსახურის კომენტარი

ნორმების გავრცელებას. ასევე დასაფიქრებელია, რა გავლენას მოახდენს აღნიშნული სტატუსის მოპოვება პირის მიერ „დეკრეტული შვებულების“ უფლების მიღებაზე.

9. შრომის ინსპექცია, სახალხო დამცველი

9.1. ინსპექცია

კითხვარებით მიღებული გამოხმაურებები, კვლევები და გაანალიზებული საერთაშორისო აქტები ცხადყოფს, რომ შრომის ინსპექცია შრომის კანონმდებლობის აღსრულების უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტია. წარმატებული სოციალური რეფორმის, მათ შორის, არაფორმალური სექტორის გამოვლენის მთავარ დასაყრდენად სწორედ ქმედითი შრომის ინსპექცია უნდა მოგვევლინოს.

შრომის ადმინისტრირების თაობაზე ILO-ს 150-ე კონვენცია ადგენს, რომ როდესაც ქვეყანაში შექმნილი პირობები და მდგომარეობა მოითხოვს, კონვენციის ხელმძღვრმა მხარეებმა უნდა უზრუნველყონ შრომის ინსპექციის მანდატის გაძლიერება და შესაძლებლობა, ინსპექტირება ჩატარდეს დასაქმების ყველა სექტორში.⁷⁷

ILO-ს 81-ე კონვენცია ფარავს შრომითი ინსპექციის შემოწმების ფარგლებს და აკონკრეტებს ინსპექციის სამართლებრივ სახეს. საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, შრომის ინსპექციას უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი საფუძველი იმისათვის, რათა ნებისმიერ სექტორში, დღის ნებისმიერ მონაკვეთში შეამოწმოს შრომითი კანონმდებლობის აღსრულების სრული სპექტრი, მათ შორის, უსაფრთხო შრომის, სამუშაო, დასვენებისა და შესვენების საათების, სათანადო ანაზღაურების მიღების უფლებები და ანტიდისკრიმინაციული სტანდარტები. საშინაო შრომის შესახებ №189-ე კონვენცია ასევე მიუთითებს შრომის ინსპექციის მანდატსა და როლზე, საშინაო შრომაში დასაქმებული ადამიანების შრომის ფორმალიზების პროცესში.⁷⁸

შრომის ინსპექციას, შრომითი უფლებების შესახებ ინფორმირების გაზრდის კუთხით ასევე მნიშვნელოვანი როლი აკისრია. შრომითი ურთიერთობის ორივე მხარის მიმართ, შრომის ინსპექციის მხრივ მუდმივი სწავლება, ტრენინგები და აქტიური ჩართულობა, ამ პრობლემაზე მნიშვნელოვანი პასუხებია. შრომის ინსპექციას, საკუთარი მანდატის ფარგლებში უნდა ჰქონდეს მყარი საკანონმდებლო გარანტია, რომლითაც ოჯახში დასაქმების ურთიერთობის შემოწმების, ინსპექტირების პირობებში შეძლებს შრომითი უფლებების თაობაზე ინფორმაციის მასობრივ გავრცელებას. აღსანიშნავია, რომ შრომის ინსპექციამ სათანადო რჩევებითა და ტრენინგებით უნდა უზრუნველყოს დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა ცნობიერების ამაღლება, დაეხმაროს დასაქმებულებს პროფესიული კავშირების შექმნასა და რეგისტრირებაში.⁷⁹

საერთაშორისო გამოცდილება: საგულისხმოა, რომ პერუში 2001 წლიდან შრომის კოდექსში მოქმედებს საკანონმდებლო ნორმა, რომლის თანახმადაც, თითოეული ინსპექტორი

⁷⁷ EMC კვლევა, გვ. 8-9, შემდგომი მითითებები Labour Administration Convention №150, 1978 - - https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312295, art. 7.

⁷⁸ იქვე, Labour Inspection Convention №81, 1947 - იხილეთ ბმული - https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189 - მუხლი 17.

⁷⁹ იქვე, The Regulatory Framework and the Informal economy, capacity building and education - იხილეთ ბმული - https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_210455.pdf

ვალდებულია მიაწოდოს ტექნიკური და უფლებრივი ინფორმაცია არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულ ადამიანებს.

კოსტა-რიკაში 2013 წელს, შრომის ინსპექტორებმა ჩაატარეს მასობრივი ინფორმაციული ტრენინგი საშინაო მშრომელებისთვის, სადაც მათ შრომის ძირითადი უფლებების თაობაზე ინფორმაცია მიაწოდეს.⁸⁰

რეკომენდაცია:

- მნიშვნელოვანია დაიწყოს განხილვა შრომის ინსპექტორის მანდატის გაფართოებასთან დაკავშირებით. სასურველია გათვალისწინებულ იქნეს საუკეთესო პრაქტიკა, რომლის შესაბამისად ინსპექტორის როლი უპირველესად დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა ინფორმირების კამპანიაში აქტიურ ჩართულობას გულისხმობს. ამასთანავე, დასაფიქრებელია როგორ შეიძლება განისაზღვროს შრომის ინსპექციის მანდატი იმგვარად, რომ მას ჰქონდეს შესაძლებლობა პირადი სფეროს დაცვით მოახდინოს ოჯახში დასაქმების ინსპექტირება და დასაქმებულთა უფლებრივი მდგომარეობის მონიტორინგი.
- გასაანალიზებელი იქნება, სავარაუდო დარღვევის ფორმის გათვალისწინებით, კერძო საკუთრებაში შესვლის შემთხვევაში სასამართლოს წინასწარი ნებართვა ან შემდგომი დადასტურება, ხომ არ იქნებოდა ამ შემთხვევაში დაბალანსებული გამოსავალი.⁸¹

9.2. სახალხო დამცველი

„ოჯახში დასაქმებულებს შეუძლიათ სახალხო დამცველის აპარატს ანტიდისკრიმინაციული კანონის საფუძველზე მიმართონ. გარდა ამისა, აპარატი აფასებს ნებისმიერ სიტუაციას, რომელიც, შესაძლოა, საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ნებისმიერი უფლების დარღვევად ჩაითვალოს. ოჯახში დასაქმებულებს აქვთ სასამართლოს პლატფორმაც, რომელიც მათ უფლებებს იცავს (თუმცა, უმეტეს შემთხვევაში ეს გულისხმობს სარჩელის შეტანას სამოქალაქო კოდექსის ან ანტიდისკრიმინაციული კანონის საფუძველზე). ვინაიდან სახალხო დამცველს მხოლოდ რეკომენდაციების გაცემა შეუძლია, ოჯახში დასაქმებულები მას კომპენსაციის მიღების მიზნით ვერ მიმართავენ“.⁸² საქართველოს სახალხო დამცველის განმარტებით, "სახალხო დამცველი ანტიდისკრიმინაციული მანდატის ფარგლებში, შეისწავლის და განიხილავს შევიწროების საქმეებს, დოკუმენტშიც არის მითითებული, რომ ოჯახში დასაქმებული ქალები კიდევ უფრო მეტად მოწყვლადები არიან ამ მიმართულებით. არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს ფარგლებში ნებისმიერ ოჯახში დასაქმებულ პირს აქვს შესაძლებლობა მიმართოს სახალხო დამცველს. თუმცა, ამ მხრივ ცნობიერების ამაღლება ძალზედ მნიშვნელოვანია და შეიძლება ფორმალიზების ხელშეწყობასაც დაეხმაროს. ასევე, დაეხმარება სახალხო დამცველს ოჯახში დასაქმებულთა უფლებების ეფექტიანად დაცვაში

⁸⁰ იქვე, The Regulatory Framework and the Informal economy, capacity building and education - იხილეთ ბმული - https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_210455.pdf

⁸¹ საქართველოს სახალხო დამცველის კომენტარი

⁸² UN Women RIA კვლევა, გვ. 17 (ISET-ის კვლევითმა ინსტიტუტმა გაეროს ქალთაორგანიზაციასთან ერთად პროექტის „ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება სამხრეთ კავკასიაში“ (WEESC) ფარგლებში, რომელსაც შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტო (SDC) და ავსტრიის განვითარების ფონდი (ADC) აფინანსებენ, რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (RIA) შეიმუშავა. მან უნდა განიხილოს არსებული პერსპექტივები და ხელი შეუწყოს პოლიტიკურ დიალოგს ILO-ის ოჯახში დასაქმებულების კონვენციის (189) რატიფიცირებასთან დაკავშირებით.)

(მიმართვიანობა გაიზრდება; დამსაქმებლები მოერიდებიან მსგავსი ქმედებების განხორციელებას).

ამასთან, ოჯახში დასაქმების საკითხზე, რადგან ეს პრაქტიკა ქალთა უთანასწორობას და შრომითი გარანტიებიდან/ბაზრიდან მათ გამორიცხვას უწყობს ხელს, მომავალში, სახალხო დამცველის როლი შეიძლება შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადებაში ჩართულობა იყოს.“

რეკომენდაცია:

- შესაძლებელია განხილვები გაგრძელდეს სახალხო დამცველის მანდატის გაფართოებასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით, საინფორმაციო კამპანიების წარმოებაში ჩართვის თვალსაზრისით. არსებობს წარმატებული საერთაშორისო გამოცდილება სახალხო დამცველის მანდატით გასაჩივრების მექანიზმების გათვალისწინების თუ დავების მოგვარების შემთხვევები.
- ასევე გასათვალისწინებელია, რომ სახალხო დამცველის მანდატისა და შრომის ინსპექციის უფლებამოსილებების ურთიერთმიმართება იმგვარად განისაზღვროს, რომ ამ ორი ინსტიტუტის საქმიანობა ერთმანეთს არ აბრკოლებდეს, ასევე პრაქტიკაც ჩამოყალიბდეს უნიფიცირებული.⁸³

⁸³ საქართველოს სახალხო დამცველის კომენტარი

VI შემაჯამებელი დასკვნა, რეკომენდაციები

განალიზებული კითხვარების, კვლევებისა და საერთაშორისო რეგულაციების გათვალისწინებით გამოიკვეთა, რომ მნიშვნელოვანია:

1. სახელმწიფომ შეიმუშაოს პოლიტიკის დოკუმენტი არაფორმალურ სექტორში დასაქმებული პირების ფორმალური დასაქმების სფეროში ტრანსფორმირების მიზნით. პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავებისა და სოციალური დიალოგის პროცესში მნიშვნელოვანია უზრუნველყოფილი იყოს ქალებთან წარმომადგენლობითი ჩართულობა.⁸⁴ განისაზღვროს საგადასახადო შეღავათები და საჭიროებებზე მორგებული რეგულირება. სექტორებში სადაც დასაქმება ძირითადად არაფორმალურია, საჭიროა დაწესდეს საშემოსავლო გადასახადის უფრო დაბალი განაკვეთი, რამაც დასაქმებულებს უნდა უზიგოს ფორმალიზაციისკენ.⁸⁵ საგადასახადო განაკვეთები შეიძლება განისაზღვროს 5%- მდე, რაც მოხსნის ან შეამცირებს იმ ბარიერს, რაც ოჯახში დასაქმების ფორმალიზებას დიდ წილად აფერხებს.⁸⁶

2. დაიწყოს სქესისა და ასაკის მიხედვით დეტალიზებული სტატისტიკური მონაცემების აღრიცხვა. ILO-ს 189-ე კონვენცია განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ასაკისა და სქესის მიხედვით დეტალიზებული სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებას. საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ ამ თემასთან დაკავშირებულ აღნიშვნებსაც შეიცავს. თუმცა, ის სრულად ჰარმონიზებული არ არის სტანდარტთან, რადგან იქ მხოლოდ სქესის მიხედვით დეტალიზებული ინფორმაცია მოითხოვება (მონაცემები წარმოდგენილი უნდა იყოს როგორც ასაკის, ისე სქესის/ასაკის მიხედვით⁸⁷).⁸⁸

3. განისაზღვროს შრომის კოდექსის გავრცელება და მისი ფარგლები ოჯახში დასაქმებულთა მიმართ. მოწესრიგდეს ოჯახში დასაქმებულის დეფინიცია.

მოხდეს პროფესიული ორგანიზაციების და კოლექტიური შეთანხმებების ჩამოყალიბება, რომელთა მეშვეობით მოხდება ოჯახში დასაქმებულთა უფლებების ეფექტიანი დაცვა, კონსულტირება, მათი გაძლიერება, ცნობიერების ამაღლება⁸⁹. მნიშვნელოვანი და ღირებული იქნება ცნობიერების ამაღლებისა და დასაქმებულთა უფლებების დაცვის მიზნით არაფორმალურ სფეროებში დასაქმებულ პირთა ასოციაციების შექმნა და გაძლიერება, რომელიც ხელს შეუწყობს შრომის უფლებების შესახებ დასაქმებულთა ცნობიერების გაზრდას, კოლექტიური ხელშეკრულებების შემუშავების პროცესს. ამისთვის საჭიროა ფართომასშტაბიანი საინფორმაციო კამპანიები როგორც დასაქმებულთათვის, ასევე დამსაქმებლებისათვის.⁹⁰ მნიშვნელოვანია უფასო იურიდიული სერვისების შექმნა ოჯახში

⁸⁴ COVID-19 crisis and the informal economy Immediate responses and policy challenges, გვ. 7

⁸⁵ საოჯახო მშრომელთა საინიციატივო ჯგუფი, GTUC, სოლიდარობის ცენტრი, საია კითხვარები

⁸⁶ შდრ. UN Women, ISET (2021), რეგულირების ზეგავლენის შეფასება ILO-ს 189-ე კონვენცია ოჯახში დასაქმებულების შესახებ. გვ 47-48 <https://georgia.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/05/regulatory-impact-assessment-of-ilo-c189-domestic-workers-convention>

⁸⁷ საქსტატის განმარტებით: საქსტატის ხელთ არსებული ძირითადი მაჩვენებლები ხელმისაწვდომია სქესის და ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით. მონაცემთა წყაროს წარმოადგენს სამუშაო ძალის გამოკვლევა. გამოკვლევა წარმოადგენს შერჩევით კვლევას, რის გამოც მონაცემები ყველა დონეზე (მოსახლეობის პატარა ზომის ჯგუფებისათვის) არ არის რეპრეზენტატიული და არ ექვემდებარება გავრცელებას.

⁸⁸ UN Women კითხვარი

⁸⁹ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 2

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

⁹⁰ შდრ. ასევე საიას კითხვარი

დასაქმებული პირების უფლებათა დაცვის უზრუნველსაყოფად.⁹¹ ამ თვალსაზრისით, შესაძლებელია ეფექტიანი იყოს არა მხოლოდ შრომის ინსპექციისა და სახალხო დამცველის, არამედ იურიდიული დახმარების სამსახურის ჩართულობა.

იურიდიული დახმარების სამსახურის როლი შესაძლებელია ეფექტიანი იყოს პირველ ეტაპზე საინფორმაციო კამპანიაში ჩართვის გზით, მათ შორის რეგიონებში საჭიროებების მოკვლევის პროცესში (თბილისი, ქუთაისი, ბათუმი, ზუგდიდი, თელავი). ამასთან, მნიშვნელოვანი იქნება მეტად გამოიკვეთოს და დაზუსტდეს მანდატის განსაზღვრისათვის რა რესურსია დამატებით საჭირო რათა ოჯახში დასაქმებულთა კონსულტირება და მათი ინტერესების დაცვა/წარმომადგენლობა იყოს შესაძლებელი.⁹²

4. მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ უზრუნველყოს, რომ ოჯახში დასაქმებულებს ესმოდეთ და იაზრებდნენ ხელშეკრულების პირობებს, რომელთა ინფორმირების ვალდებულება ILO-ს 189-ე კონვენციის მე-7 მუხლშია გაწერილი (6.2) აქვე მითითებულია, რომ მოდელური ხელშეკრულება ხელმისაწვდომი უნდა იყოს დასაქმებულების, დამსაქმებლების, ზოგადად საზოგადოებისა და შესაბამისი ორგანიზაციებისთვის (რეკომენდაცია 6.4)⁹³, მათ შორის დარეგულირდეს საკითხები, რომლებიც საქართველოს შრომის კოდექსში არ გვხვდება, კერძოდ ა. ანაზღაურება, კალკულაციის მეთოდი და ანაზღაურების პერიოდულობა; ბ. საკვებითა და საცხოვრებლით უზრუნველყოფა, საჭიროების შემთხვევაში; გ. რეპატრაციის პირობები, საჭიროების შემთხვევაში; ხოლო სრულად გავრცელდეს სშკ-ის რეგულირებები ოჯახში დასაქმების ურთიერთობებზე,⁹⁴ დ. გამოსაცდელ ვადასთან დაკავშირებული წესი; ე. შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის ვადები და პირობები, მათ შორის ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე წინასწარი გაფრთხილების პერიოდი, როგორც ოჯახში დასაქმებულის, ისე დამსაქმებლის მხრიდან.

5. საგანმანათლებლო ტრენინგებისა და სწავლების დანერგვის ხელშეწყობა, სამუშაოსა და პირადი ცხოვრების ბალანსის დაცვის მნიშვნელობის ჩათვლით. (ILO-ს 201 რეკომენდაციის მუხლი 25)⁹⁵ მნიშვნელოვანია ასევე მიგრანტ დასაქმებულთა უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა (ILO-ს 201 რეკომენდაციის მუხლი 26)⁹⁶.

6. ოჯახში დასაქმებულთა შრომითი უფლებების საკანონმდებლო რეგულირება და სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევა. გავრცელდეს სამუშაო დროსთან დაკავშირებული წესები როგორცაა, ნორმირებული სამუშაო დრო, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურება და წესი, უქმე დღეები, ყოველკვირეული დასვენების პერიოდის გარანტია (არანაკლებ 24 საათი უწყვეტად) ეს უკანასკნელი შრომის კოდექსში 2020 წლის 29 სექტემბრის ცვლილებითაა

⁹¹შდ.. RIA-ს ანგარიში, იქვე გვ 49 <https://georgia.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/05/regulatory-impact-assessment-of-ilo-c189-domestic-workers-convention> COVID-19-ის გავლენის შეფასება ოჯახში დასაქმებულ ქალებზე საქართველოში <https://georgia.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/12/assessment-of-covid-19s-impact-on-women-employed-as-domestic-workers-in-georgia>

⁹² იურიდიული დახმარების სამსახურის წარმომადგენელთან გასაუბრება

⁹³ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 6.4

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

⁹⁴ UN Women კითხვარი

⁹⁵ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 25

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

⁹⁶ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 26

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

შეტანილი. მათ შორის დარეგულირდეს არასტანდარტული დასაქმების შემთხვევებში სამუშაო დროის საკითხი. (დასაქმებულის ოჯახში ცხოვრების შემთხვევებში).

სამუშაო დრო მკაცრად აღირიცხოს, გაკონტროლდეს და დასაქმებულისთვის იყოს ხელმისაწვდომი (რეკომენდაცია 8).⁹⁷ მნიშვნელოვანია, ასევე, სამუშაოს სპეციფიკის გათვალისწინებით, განისაზღვროს სამუშაო დროის დეფინიცია, მათ შორის დარეგულირდეს ე.წ. stand by hours -ის შემთხვევაში სამუშაო ანაზღაურების ტარიფი (რეკომენდაცია 9)⁹⁸. ასევე, განისაზღვროს შესვენება დღის განმავლობაში. ოჯახის წევრების თანხლება დასასვენებლად არ უნდა ჩაითვალოს შვებულებაში (რეკომენდაცია 13)⁹⁹.

18 წლამდე ოჯახში დასაქმებულების შემთხვევაში მკაცრად გაკონტროლდეს სამუშაო დრო, დასვენებისა და სწავლის დრო, ღამის სამუშაოს აკრძალვა. მოხდეს სისტემის ჩამოყალიბება თუ გაძლიერება, რომელიც აკონტროლებს მათ სამუშაო და საცხოვრებელ პირობებსა, და მათი მხრიდან გამორიცხავს მძიმე ფიზიკური თუ ფსიქოლოგიური დატვირთვის მქონე სამუშაოს შესრულებას. (რეკომენდაცია 5.2)¹⁰⁰.

განისაზღვროს ჩარჩო სპეციალური დებულებები ანაზღაურების სიხშირეზე, ნატურით გადახდასა და საპენსიოზე სქემაში ჩართვის თაობაზე. ერთმხრივ გავრცელდეს ანაზღაურების გადახდის წესი, ამასთან განისაზღვროს ნატურით გადახდის შესაძლებლობა და ფარგლები (მაგ. 25 ან 50 პროცენტამდე ანაზღაურება). ასევე, განისაზღვროს საპენსიო სქემაში გათვალისწინების წესი და პირობები.

მნიშვნელოვანია, გამოირიცხოს დამსაქმებლის მიერ ხელფასიდან თანხების თვითნებური დაქვითვა, განსაკუთრებით დაუშვებელია დასაქმებულს დაექვითოს საცხოვრებლის თუ სამუშაო აღჭურვილობის ღირებულება ხელფასიდან (რეკომენდაცია 14. ე, დ.).

გარდა უხეში ვალდებულების დარღვევისა, მნიშვნელოვანია, დასაქმებულთან ხელშეკრულების შეწყვეტა გონივრული ვადით ადრე გაფრთხილებას ითვალისწინებდეს. (რეკომენდაცია 18)¹⁰¹

7. მნიშვნელოვანია, სრულად გავრცელდეს დეკრეტული შვებულების, მშობლის შვებულების უფლება ოჯახში დასაქმებულებზე. უადრესად მნიშვნელოვანია, რომ ოჯახში დასაქმებულს ამ მიზნებისთვის მშობლის შვებულებით სარგებლობის საშუალება ჰქონდეს და მხოლოდ ბავშვზე ზრუნვისთვის იყოს ექსკლუზიურად განსაზღვრული.¹⁰²

⁹⁷ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 8

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

⁹⁸ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 9

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

⁹⁹ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 13

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

¹⁰⁰ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 5.2

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

¹⁰¹ ILO 201 რეკომენდაცია 18, ასევე ევროპის სოციალური ქარტია

https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=139_2164&lang=ge რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2005 წლის 1 ივლისის N 1876 დადგენილებით; ამ საკითხზე ვრცლად იხ. შრომის სამართლის უახლესი ცვლილებების სამართლებრივი ასპექტები 2014, შრომის ხელშეკრულების ნებაზე დამოკიდებული და მხარეთა ნებისაგან დამოუკიდებელი შეწყვეტა – 2013 წლის 12 ივნისის ცვლილებებით დამკვიდრებული ახალი კლასიფიკაცია, ჩაჩავა, გვ. 126 - 129

¹⁰² UN Women კითხვარი

ოჯახში დასაქმებულთა მიმართ გამოირიცხოს და ნებისმიერი დისკრიმინაცია, განსაკუთრებით სამედიცინო შემოწმების მოთხოვნები შემთხვევაში უზრუნველყოფილი იყოს პერსონალურ მონაცემთა დაცვა განსაკუთრებით HIV ან ორსულობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის დაცვის უფლება და ნებისმიერი სამედიცინო ნიშნით დისკრიმინაცია (რეკომენდაცია 3)¹⁰³.

შეიქმნას შესაბამისი ეფექტიანი დაცვის მექანიზმები. შესაძლებელი გახდეს სამედიცინო შემოწმებისა თუ სხვა საბაზისო სერვისებისადმი წვდომა ოჯახში დასაქმების სპეციფიკის გათვალისწინებით, მოხდეს ოჯახში დასაქმებულთა ინფორმირება, (რეკომენდაცია 4).¹⁰⁴

დასაქმებულის დამსაქმებელ ოჯახში ცხოვრების შემთხვევაში უნდა განისაზღვროს საცხოვრებელი პირობები, სანიტარული პირობები, სინათლე, კვება იყოს ადეკვატური და გონივრული (რეკომენდაცია 17).¹⁰⁵ მნიშვნელოვანია ცხოვრების ღირსეული პირობების ჩარჩოს განსაზღვრა, ოჯახში დასაქმებული პირის პირადი სივრცის გათვალისწინებით. დასაქმებულები, რომლებიც შინამეურნეობაში ცხოვრობენ, უზრუნველყოფილნი იყვნენ ისეთი სათანადო საცხოვრებელი პირობებით, რაც მათი პირადი სივრცის პატივისცემას ითვალისწინებს. აქ იგულისხმება როგორც ნაგებობის ტიპი, საცხოვრებელი პირობები, სანიტარული პირობები, ჯანდაცვა და უსაფრთხოება, ინსპექცია და კონსულტაციები. იმისათვის, რომ ეს სტანდარტები ეფექტიანად დაინერგოს, შრომის ინსპექციას უნდა ჰქონდეს წვდომა შინამეურნეობის საცხოვრებელზე ან/და სხვა ეფექტიანი ბერკეტები გააჩნდეს.¹⁰⁶

8. უფლებათა დაცვის აღსრულების ნაწილში მნიშვნელოვანია სამუშაოსთან დაკავშირებული საფრთხეების მინიმალიზება, გამორიცხვა, უსაფრთხოების წესების დაცვის კონტროლი, ზედამხედველობა სტატისტიკური ინფორმაციის მოგროვების სისტემის შექმნა, დამახასიათებელი რისკების შესახებ ინფორმირება, ტრენინგების უზრუნველყოფა უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის აუცილებელი ზომების პირობების შესახებ (რეკომენდაცია 19)¹⁰⁷. შესაბამისად აუცილებელია ინსპექტორის როლის განსაზღვრა ოჯახში დასაქმებულთა უფლებების ზედამხედველობის მიზნით (რეკომენდაცია 24)¹⁰⁸.

მნიშვნელოვანია შემუშავდეს აღსრულების ეფექტიანი მექანიზმები: ამ მიზნის უზრუნველსაყოფად კონვენცია შრომის ინსპექტორების ჩართულობას და მისი მანდატის გაფართოებას ემხრობა. თუმცა იმისათვის, რომ სამართლიანი ბალანსი არსებობდეს შრომის უფლებებსა და პირადი სივრცის დაცვას შორის, ILO-ს რეკომენდაცია მხარს შემდეგ ზომებს უჭერს: ინსპექტორის მიერ შემოწმებამდე სახეზე იყოს წინასწარი თანხმობა დამსაქმებლისგან ან სასამართლოს ავტორიზაცია. პირად სივრცეს თითოეული ადამიანისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს და ამ უფლებასთან ყოველი შეხება პროპორციული უნდა იყოს. ასეთი შეფასება კი სასამართლომ უნდა ჩაატაროს.¹⁰⁹

¹⁰³ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 3
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

¹⁰⁴ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 4
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

¹⁰⁵ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 17
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

¹⁰⁶ UN Women, კითხვარი

¹⁰⁷ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 19
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

¹⁰⁸ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 24
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

¹⁰⁹ UN Women, კითხვარი

მნიშვნელოვანია შეიქმნას ეფექტიანი მექანიზმები ოჯახში დასაქმებულთა სამუშაო ადგილას შევიწროების, ძალადობისა თუ დისკრიმინაციის შემთხვევებში უფლებათა დასაცავად, რომ ამ საჩივრების გამოძიება შესწავლა ზედამხედველობა სრულყოფილად ხდება. ასევე შემუშავდეს პროგრამები, ოჯახში დასაქმებულ პირთა ძალადობის შემთხვევაში მათი რეაბილიტაციის მიზნით (რეკომენდაცია 7)¹¹⁰.

ამ თვალსაზრისით, გასაანალიზებელია სახალხო დამცველის აპარატის როლი ან/და შრომის ინსპექციის მანდატი. შრომის სტანდარტების ზედამხედველობის/კონტროლისა და ცნობიერების ამაღლების კუთხით შრომის ინსპექტორის გაფართოებული მანდატის ფონზე მოხდეს საზოგადოების მეტი ინფორმირება შრომითი უფლებებისა და ინსპექტორის მანდატისა და შესაბამისი სამართლებრივი დახმარების მიღების შესაძლებლობის თაობაზე. ILO-ს ექსპერტთა კომიტეტის თანახმად, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს საჩივრის შეტანის არსებული მექანიზმების ეფექტიანობა და ხელმისაწვდომობა, განსაკუთრებით მიგრანტი დასაქმებულებისთვის. მაგალითად, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატსა და შრომის ინსპექციას შეუძლიათ, იმუშაონ საქართველოში ამ საკითხების შესახებ ცნობიერების ამაღლებაზე. არსებობს სხვა ალტერნატივებიც, მაგალითად, ვალდებულების დაკისრება დამსაქმებლისთვის, რომ ინფორმაცია დასაქმებულს წერილობითი დოკუმენტის სახით მიაწოდოს.¹¹¹

9. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია და ეს თვალსაჩინო გახდა covid-19 პანდემიის ფონზე, სოციალური უსაფრთხოების გარანტიების შექმნა, ასევე მიგრანტი ოჯახში დასაქმებულების ამ პროგრამებში ჩართვა, (რეკომენდაცია 20)¹¹².

მნიშვნელოვანია, სპეციალური ზომები იქნეს მიღებული ოჯახში დასაქმებულების, მათ შორის მიგრანტი ოჯახში დასაქმებულების ცნობიერების ამაღლების, ინფორმირების, ეფექტიანი გასაჩივრების მექანიზმების შექმნისათვის. ასევე, საზოგადოების ფართო მასების ინფორმირების მიზნით მიღებულ იქნეს შესაბამისი ზომები მოსახლეობისათვის გასაგებ ენაზე (რეკომენდაცია 21)¹¹³.

სოციალური დაცვის გარანტიები, როგორცაა უმუშევრობის შემწეობა, მინიმალური ხელფასი ¹¹⁴_ოჯახში დასაქმებულთა ჩართვა დაგროვებით სავსე სქემაში, შესაძლოა იყოს ოჯახში დასაქმებულ პირთათვის ფორმალურ დასაქმებაში შემოსვლის მოტივატორი.¹¹⁵

10. დასაქმების სააგენტოების მონიტორინგი: ხელი შეუწყონ კერძო ორგანიზაციებისა და დასაქმების სააგენტოების მიერ საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვას 1997 (No. 181), 1997 (No. 188).) (რეკომენდაცია 23)¹¹⁶

¹¹⁰ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 7

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

¹¹¹ UN Women, ISET (2021), რეგულირების ზეგავლენის შეფასება ILO-ს 189-ე კონვენცია ოჯახში დასაქმებულების შესახებ. გვ 12-15

<https://georgia.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/05/regulatory-impact-assessment-of-ilo-c189-domestic-workers-convention>

¹¹² ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 20

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

¹¹³ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 21

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

¹¹⁴ მოსაზრებას იზიარებენ GTU, საოჯახო მშრომელთა საინიციატივო ჯგუფი, სოლიდარობის ცენტრი, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, კითხვარები

¹¹⁵ საიას კითხვარი

¹¹⁶ ILO 201 რეკომენდაცია მუხლი 23

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502

მაგალითად, კონვენციის თანახმად, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი მექანიზმისა და პროცედურების არსებობა საჩივრების, ძალადობისა და თაღლითური საქმიანობის გამოსაკვლევად, რომლებიც ოჯახში დასაქმებულებთან მიმართებით დასაქმების კერძო სააგენტოების საქმიანობას შეეხება; საჭიროა არსებული ყველა შესაბამისი ზომის მიღება სხვა სახელმწიფოებთან თანამშრომლობით, რათა ქვეყანამ შეძლოს ოჯახში დასაქმებულის დაცვა ძალადობისგან, როდესაც ისინი დასაქმების კერძო სააგენტოების მიერ არიან დაქირავებული (მათ შორის ჯარიმებისა და სანქციების უფლებამოსილება დასაქმების იმ კერძო სააგენტოებისათვის, რომლებიც თაღლითურ საქმიანობასა და ძალადობაში არიან ჩართული); (საკანონმდებლო აქტები: საქართველოს შრომის კოდექსი, საქართველოს კანონი შრომის ინსპექციის შესახებ, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება „დასაქმების კერძო სააგენტოს სავალდებულო შეტყობინებისა და ანგარიშგების წესის შესახებ“).¹¹⁷

11. ILO-ს 204-ე რეკომენდაცია ითვალისწინებს ILO-ს 189-ე კონვენციის აღსრულების რეკომენდაციებს, რის თანახმად მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოებმა შეისწავლონ არაფორმალური სექტორის ჩამოყალიბების ფაქტორები და მიზეზები.¹¹⁸

რეკომენდაციის მიხედვით, სახელმწიფოებმა გარდამავალ პერიოდში უნდა უზრუნველყონ სოციალური დაცვის გარანტიების არაფორმალურად მშრომელი ნებისმიერი პირის მიმართ გავრცელება,¹¹⁹ აგრეთვე, შრომითი ინსპექციის მანდატის გაფართოება,¹²⁰ გაერთიანების თავისუფლებისა და კოლექტიურ მოლაპარაკებათა ხელშეწყობის სათანადო უზრუნველყოფა.¹²¹ რეკომენდაცია ხაზს უსვამს, ასევე, სათანადო სტატისტიკური ინფორმაციის წარმოების მნიშვნელობას სქესის, ასაკის, სამუშაო ადგილის გეოგრაფიული ჩაშლების¹²² და სხვა სოციალურ-ეკონომიკური მახასიათებლების მიხედვით.¹²³

¹¹⁷ UN Women, ISET (2021), რეგულირების ზეგავლენის შეფასება ILO-ს 189-ე კონვენცია ოჯახში დასაქმებულების შესახებ. გვ 12-15

<https://georgia.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/05/regulatory-impact-assessment-of-ilo-c189-domestic-workers-convention>

¹¹⁸ არაფორმალურიდან ფორმალურ ეკონომიკაზე გადასვლის შესახებ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 2015 წლის 204-ე რეკომენდაციის მე-8 მუხლი.

¹¹⁹ იქვე, იხ. მე-18 მუხლი.

¹²⁰ იქვე, იხ. 27-ე მუხლი.

¹²¹ იქვე, იხ. 31-ე მუხლი.

¹²² საოჯახო მშრომელთა საინიციატივო ჯგუფი, კითხვარი

¹²³ იქვე, იხ. მე-16 მუხლი.

N	რეკომენდაციები	ადრესატი უწყებები	შესრულების პერიოდი
1.	არაფორმალური სექტორის ჩამოყალიბების ფაქტორების და მიზეზების ყოველწლიური ანალიზი.	<p>საქართველოს მთავრობა</p> <p>საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო</p> <p>შრომის ინსპექციის სამსახური, დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტო, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო</p> <p>გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო</p> <p>სასურველია პროფესიულ კავშირთა გაერთიანების ჩართულობა.</p>	<p>2021- 2026 წელი, სისტემატიურად, ყოველწლიური ანგარიშგება.</p> <p>ასევე, 2016-2021 წლების ანალიზი</p>
2.	პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავება არაფორმალურ სექტორში დასაქმებული პირების ფორმალური დასაქმების სფეროში ტრანსფორმირების მიზნით. ILO-ს 189-ე კონვენციის რატიფიკაციისთვის მომზადება.	<p>საქართველოს მთავრობა</p> <p>საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო</p> <p>გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო</p>	2022 წლის ბოლომდე

N	რეკომენდაციები	ადრესატი უწყებები	შესრულების პერიოდი
3.	პროფესიული ორგანიზაციების ჩამოყალიბება ან/და არსებული ორგანიზაციების გაძლიერება, ასევე კოლექტიური შეთანხმებების გაფორმების ხელშეწყობა, რომელთა მეშვეობით მოხდება ოჯახში დასაქმებულთა უფლებების ეფექტიანი დაცვა, კონსულტირება, მათი გაძლიერება, ცნობიერების ამაღლება. ამისთვის საჭიროა ფართომასშტაბიანი საინფორმაციო კამპანიები როგორც დასაქმებულთათვის, ასევე დამსაქმებლებისათვის. უფასო იურიდიული სერვისების შექმნა.	<p>შრომის ინსპექციის სამსახური</p> <p>სახალხო დამცველი</p> <p>იურიდიული დახმარების სამსახური</p> <p>სასურველია პროფესიულ კავშირთა გაერთიანების ჩართულობა</p>	2021-2026 წელი
4.	ოჯახში დასაქმებულთა ინფორმირება ხელშეკრულების პირობების შესახებ	<p>დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტო</p> <p>შრომის ინსპექციის სამსახური</p> <p>იურიდიული დახმარების სამსახური</p> <p>სახალხო დამცველი</p> <p>სასურველია პროფესიულ კავშირთა გაერთიანების ჩართულობა.</p>	2021-2026 წელი
5.	ოჯახში დასაქმებული პირებისთვის, მათ შორის მიგრანტებისთვის საგანმანათლებლო ტრენინგებისა და სწავლების დანერგვის ხელშეწყობა.	<p>დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტო</p> <p>შრომის ინსპექციის სამსახური</p> <p>იურიდიული დახმარების სამსახური</p> <p>სახალხო დამცველი</p> <p>სასურველია პროფესიულ კავშირთა გაერთიანების ჩართულობა.</p>	2021-2026 წელი

N	რეკომენდაციები	ადრესატი უწყებები	შესრულების პერიოდი
6.	საგადასახადო შეღავათებისა და საჭიროებებზე მორგებული რეგულირების შემუშავება.	გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო საქართველოს მთავრობის, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს და საქართველოს შემოსავლების სამსახურის ჩართულობით	2022 წლის ბოლომდე
7.	ოჯახში დასაქმებულთა სქესისა და ასაკის მიხედვით დეტალიზებული სტატისტიკური მონაცემების აღრიცხვა.	საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	2022-2027 წელი
8.	ოჯახში დასაქმებულის დეფინიციის შემოღება შრომის კოდექსში და შრომის კოდექსის მოქმედების ფარგლების განსაზღვრა.	გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო	2022 წლის ბოლომდე
9.	ოჯახში დასაქმებულთა შრომითი უფლებების საკანონმდებლო რეგულირება და სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევა.	გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	2022-2024 წელი

N	რეკომენდაციები	ადრესატი უწყებები	შესრულების პერიოდი
10.	ოჯახში დასაქმებულთა ჩართვა დაგროვებით საპენსიო სქემაში.	<p>საპენსიო სააგენტო</p> <p>დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტო, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო</p> <p>შრომის ინსპექციის სამსახური</p> <p>სახალხო დამცველი</p> <p>იურიდიული დახმარების სამსახური</p> <p>საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო</p> <p>გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო</p>	2022 წლის ბოლომდე
11.	ოჯახში დასაქმებულთათვის დეკრეტული შვებულების, მშობლის შვებულების უფლების გავრცელება ოჯახში დასაქმებულებზე. ოჯახში დასაქმებულთა მიმართ ნებისმიერი დისკრიმინაციის პრევენცია ან/და აღმოფხვრა.	<p>გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო</p>	სისტემატიურად, ყოველწლიური ანგარიშგება

N	რეკომენდაციები	ადრესატი უწყებები	შესრულების პერიოდი
12.	<p>ოჯახში დასაქმებულთათვის ეფექტიანი დაცვის მექანიზმები შექმნა. სამედიცინო შემოწმებისა თუ სხვა საბაზისო სერვისებისადმი წვდომა ოჯახში დასაქმების სპეციფიკის გათვალისწინებით, ოჯახში დასაქმებულთა ინფორმირება.</p>	<p>გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო</p> <p>საქართველოს მთავრობა</p> <p>საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო</p> <p>შრომის ინსპექციის სამსახური</p> <p>სახალხო დამცველი</p> <p>იურიდიული დახმარების სამსახური</p> <p>სასურველია პროფესიულ კავშირთა გაერთიანების ჩართულობა.</p>	<p>სისტემატიურად, ყოველწლიური ანგარიშგება</p>
13.	<p>ოჯახში დასაქმებულის დამსაქმებელ ოჯახში ცხოვრების შემთხვევაში შესაბამისი პირობების საკანონმდებლო რეგულირება.</p>	<p>გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო</p> <p>საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო</p> <p>შრომის ინსპექციის სამსახური</p>	<p>სისტემატიურად, ყოველწლიური ანგარიშგება</p>

N	რეკომენდაციები	ადრესატი უწყებები	შესრულების პერიოდი
14.	ოჯახში დასაქმებულთა უფლებების დაცვის აღსრულების მექანიზმების შემუშავება. ინსპექტორის როლის განსაზღვრა ოჯახში დასაქმებულთა უფლებების ზედამხედველობის მიზნით.	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო შრომის ინსპექციის სამსახური გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო	2022-2024 წელი
15.	მიზანშეწონილია გახორციელდეს ოჯახში დასაქმებულ პირთა ძალადობის შემთხვევაში მათი რეაბილიტაციის მიზნით პროგრამების შემუშავება.	საქართველოს მთავრობა გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო სახალხო დამცველის იურიდიული დახმარების სამსახურის, შრომის ინსპექციის სამსახურის ჩართულობით.	
16.	მიზანშეწონილია განხორციელდეს დასაქმების სააგენტოების მონიტორინგი, კერძო ორგანიზაციებისა და დასაქმების სააგენტოების მიერ საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვის მიზნით.	საქართველოს მთავრობა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო შრომის ინსპექციის სამსახური სახალხო დამცველი გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო	

საკონტაქტო ინფორმაცია:

რუსთაველის გამზირი 8. 0114, თბილისი

gender@parliament.ge