7048-04-2-202007201129

N 04/7048
20/07/2020

საქართველოს პრემიერ-მინისტრს

ბატონ გიორგი გახარიას

ბატონო გიორგი,

როგორც თქვენთვის ცნობილია, 2011 წელს გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭომ ერთხმად დაუჭირა მხარი სახელმძღვანელო პრინციპებს ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ (UNGPs), რაც ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების მიმართულებით ძირითად ჩარჩოს ქმნის და მიზნად ისახავს ბიზნესის მხრიდან ადამიანის უფლებების დარღვევის აღმოფხვრას. სახელმძღვანელო აერთიანებს 31 პრინციპს და მათ საფუძველზე აღიარებს:

- სახელმწიფოს ვალდებულებას ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების პატივისცემის, დაცვისა და შესრულების კუთხით. აღნიშნული მოიცავს მესამე პირების, მათ შორის, ბიზნესის მხრიდან ადამიანის უფლებების დარღვევისგან დაცვას;
- ბიზნესის როლს, შესაბამისობაში იყოს მოქმედ კანონმდებლობასთან და პატივი სცეს ადამიანის უფლებებს; და
- საჭიროებას, არსებობდეს დარღვეული უფლების აღდგენის სათანადო და ეფექტიანი მექანიზმები.

ხსენებული სახელმძღვანელო პრინციპების ეროვნულ დონეზე იმპლემენტაციის უზრუნველსაყოფად, 2014 წელს, გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭომ სახელმწიფოებს ეროვნული სამოქმედო გეგმების შემუშავებისკენ მოუწოდა.

საქართველოში ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების მიმართულებით არსებული მდგომარეობა ადამიანის უფლებებისა და ტრანსნაციონალური კორპორაციების და სხვა ბიზნეს საწარმოების საკითხების შესახებ გაეროს სამუშაო ჯგუფის მიერ ქვეყანაში 2019 წლის აპრილში განხორციელებული ვიზიტის ფარგლებში შეფასდა. სამუშაო ჯგუფმა ანგარიშში გამოკვეთა შრომის თავისუფლებისა და ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლების კუთხით არსებული გამოწვევები, რომლებთან დაკავშირებითაც სახალხო დამცველი უკვე წლებია, მიუთითებს. მათ

შორის, პრობლემად დასახელდა გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის იმპლემენტაციის დაბალი ხარისხი და გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში შესაბამის პირთა ჩართულობის სუსტი მაჩვენებელი; შრომის უსაფრთხოების თვალსაზრისით კი, ხაზი გაესვა სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევების შედეგად დაშავებისა და გარდაცვალების მაღალ მაჩვენებელს, აღნიშნული საკითხის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესახებ კერძო სექტორში არსებულ დაბალ ცნობიერებას (განსაკუთრებით, მშენებლობისა და ინფრასტრუქტურის სექტორში) და შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის არასაკმარის მანდატს. გარდა ამისა, სამუშაო ჯგუფმა განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილა ჰიდროენერგეტიკისა და სამთო-მოპოვებით სექტორებში არსებულ მდგომარეობაზე, რაც ადამიანის უფლებების დარღვევის მომეტებული საფრთხეებს ქმნის.

როგორც თქვენთვის ცნობილია, საქართველოს მთავრობამ ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმით (2016-2017 წლებისთვის), მათ შორის, ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ ყოვლისმომცველი სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და ამ მიზნით ეროვნული საბაზისო კვლევის ჩატარების ვალდებულება აიღო. 2017 წელს, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციამ, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატთან, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაცია „სამოქალაქო განვითარების სააგენტოსთან“ (CiDA) თანამშრომლობით და დანიის ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტის ექპერტებთან კონსულტაციით, მოამზადა ეროვნული საბაზისო კვლევა ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ, რომელშიც ბიზნესთან და ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული არაერთი პრაქტიკული და საკანონმდებლო საკითხი, მათ შორის, ზემოთ განხილული გამოწვევები შეფასდა. აღნიშნული კვლევის შედეგები საფუძვლად დაედო ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ სამწლიან სამოქმედო გეგმას, რომელიც ადამიანის უფლებათა დაცვის უფრო ვრცელი სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2018-2020 წლებისთვის) ნაწილია (თავი 25).

საქართველოს სახალხო დამცველი მიესალმება ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების მიმართულებით, სახელმწიფოს მიერ ამ დრომდე გატარებულ ღონისძიებებს, მათ შორის შესაბამისი სამოქმედო გეგმის მიღებას. სახალხო დამცველის შეფასებით, აღნიშნულ დოკუმენტში ასახული ცალკეული აქტივობების შესრულება კერძო სექტორში ადამიანის უფლებათა დაცვის უზრუნველყოფის კუთხით განსაკუთრებული როლის მატარებელია. ამის გათვალისწინებით, სახალხო დამცველი დაინტერესდა სამოქმედო გეგმის ზოგიერთი მიზნის შესასრულებლად სახელმწიფოს მიერ გატარებული ზომებით, რის შედეგადაც გამოვლინდა, რომ სამწუხაროდ, მოცემული ეტაპისთვის, აღნიშნული პოლიტიკური დოკუმენტის იმპლემენტაციის ხარისხი საკმაოდ დაბალია.

სხვადასხვა უწყებიდან მიღებული ინფორმაციის შესაბამისად,[1] მოცემულ ეტაპზე, ქმედითი ღონისძიებები ტარდება ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ისეთი მნიშვნელოვანი ამოცანების შესასრულებლად, როგორებიცაა, მაგალითად, სამშენებლო კანონმდებლობის ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტებთან (მათ შორის, შშმ პირებისთვის ადაპტირებული გარემოს უზრუნველყოფის სტანდარტებთან) შესაბამისობისა უზრუნველყოფა (ამოცანა 25.1.9), მშენებლობის ზედამხედველობის

[1] საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს 2019 წლის 28 ნოემბრის და 2020 წლის 3 ივნისის №11/9385 და № 11/3434 წერილები; საჯარო სამსახურის ბიუროს 2019 წლის 22 ნოემბრის და 2020 წლის 30 ივნისის №g8897 და № g4132 წერილები; საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს 2020 წლის 20 მაისის №6209 წერილი; საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 18 მაისის №4214/2-8/20 წერილი; საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 7 ივლისის № 26197 წერილი.

მიმართულებით, აღსრულების მექანიზმის გაზრდა (ამოცანა 25.1.10) და ბიზნეს სექტორში გარემოს დაცვისა და ქალთა გაძლიერების მიმართულებით წამახალისებელი მექანიზმის ჩამოყალიბებისთვის კონცეფციის შემუშავება (ამოცანა 25.1.11). თუმცა, სახალხო დამცველის შეფასებით, რეგულირების გარდა მნიშვნელოვანია ამ სტანდარტების პრაქტიკაში დანერგვის უზრუნველყოფაც. პრაქტიკაში არსებული გამოწვევებისა და პრობლემების შესახებ გაეროს სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადებულ დოკუმენტშიც არის საუბარი.

მიუხედავად განხორციელებული რიგი ღონისძიებებისა, რელევანტური უწყებებისგან მიღებული პასუხებით არ იკვეთება, რომ მოცემული ეტაპისთვის, ქმედითი ღონისძიებები გატარდა ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ისეთ უმნიშვნელოვანესი ამოცანების შესასრულებლად, როგორებიცაა, მაგალითად, საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტების შემუშავება კორპორატიული სოციალური პასუხისმგებლობის (ამოცანა 25.1.6), აგრეთვე საშუალო და დიდი საინვესტიციო ხელშეკრულებების დადებისას ადამიანის უფლებებზე ზეგავლენის საკითხებთან დაკავშირებით (ამოცანა 26.1.7); კერძო სექტორში მამხილებლების დაცვის გარანტიების შექმნა/გაუმჯობესება (ამოცანა 25.1.13); სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული კომპანიებისათვის ადამიანის უფლებათა დაცვის შესახებ სახელმძღვანელო დოკუმენტების მომზადება (ამოცანა 25.1.14); საჯარო სერვისების მიმწოდებელი კომპანიებისათვის ადამიანის უფლებათა დაცვის რელევანტური საკითხების განსაზღვრა და შესაბამისი კადრების გადამზადების უზრუნველყოფა (ამოცანა 25.1.15); სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხების როგორც წამახალისებელ, ისე სავალდებულო დონეზე გათვალისწინების უზრუნველყოფა (ამოცანა 15.1.16); ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპების, პოპულარიზაციის, მხარდაჭერისა და მისი პოლიტიკაში/პრაქტიკაში გატარების უზრუნველყოფა (ამოცანები 25.1.21, 15.1.22 და 15.1.23); და მაღალი სტანდარტების შემცველი საკითხების, მათ შორის, არასასამართლო გასაჩივრების მექანიზმის გაძლიერების უზრუნველყოფა (ამოცანა 25.1.28).

სახალხო დამცველის აპარატის მიერ მიღებული ინფორმაციით დგინდება, რომ გარკვეულ შემთხვევებში, რელევანტური უწყებების მხრიდან ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანების შეუსრულებლობა განპირობებულია იმ გარემოებითაც, რომ საკითხი სცდება მათი კომპეტენციის ფარგლებს. რიგ ამოცანებთან დაკავშირებით კი, უწყებები განმარტავენ, რომ მათი შესრულება მიმდინარე წლის ბოლომდეა დაგეგმილი.

გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 2 მარტის №143 დადგენილებით, შეიქმნა საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიისა და სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შემმუშავებელი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი, რომლის მიზანია, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა დაცვის მომავალი სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შემუშავება. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის განმარტებით, ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ მოქმედი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ის ამოცანები და საქმიანობები, რომლებიც სხვადასხვა მიზეზით შესაძლოა არ იქნას სრულად შესრულებული, შესაბამისი მოდიფიკაციით ასახული იქნება მომავალ პოლიტიკის დოკუმენტში.

ზემოაღწერილი შეუსრულებელი აქტივობების, მათი მნიშვნელობისა და მომავალი სტრატეგიისა და სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შემუშავებისთვის მიმდინარე პროცესის მიზნებისთვის, სახალხო დამცველი წარმოგიდგენთ შესაბამის მოსაზრება/რეკომენდაციებს:

- მნიშვნელოვანია შესაბამისმა პასუხისმგებელმა უწყებებმა მოქმედი სამოქმედო გეგმის ვადის დასრულებამდე განახორციელო შესაბამისი ნაკისრი ღონისძიებები;
- მომავალი გეგმის შემუშავების პროცესში სამუშაო ჯგუფმა გაითვალისწინოს, რომ მოქმედო სამთავრობო გეგმა სრულად არ ფარავს ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპებითა და ეროვნული საბაზისო კვლევით გათვალისწინებულ ყველა საკითხს.

მათ შორის, აღსანიშნავია, რომ ქმედითი ღონისძიებები არ არის გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა დარღვევის პრევენციის მიზნით კომპანიებისათვის სამართლებრივი რისკების ეფექტიანი შეფასების (Due Diligence) ვალდებულების თვალსაზრისით და ამ მიმართულებით, დოკუმენტი მხოლოდ ცნობიერების ამაღლების უზრუნველყოფის ვალდებულებაზე მიუთითებს (ამოცანა 25.1.27). ნიშანდობლივია, რომ მსგავსი ტიპის შეფასება გულისხმობს ადამიანის უფლებებზე არსებული და პოტენციური ზეგავლენის კვლევას და ხელს უწყობს ბიზნესს, შესაბამისი რეაგირება მოახდინოს როგორც უფლებების, ასევე ეკონომიკურ და რეპუტაციასთან დაკავშირებულ რისკებზე, რომლებიც შეიძლება გამოწვეულ იქნეს ადამიანის უფლებების დარღვევის შემთხვევაში.

ამასთან, გეგმაში არ არის განსაზღვრული ის ბიზნეს სექტორები/საქმიანობები და მათთან დაკავშირებული სპეციფიკური ამოცანები, რომლებშიც, არსებული საკანონმდებლო თუ პრაქტიკის ხარვეზების გათვალისწინებით, ადამიანის უფლებების დაცვა სახელმწიფოს მხრიდან განსაკუთრებულ ძალისხმევას მოითხოვს (აღნიშნულს წარმოადგენს, მაგალითად, ჰიდროენერგეტიკისა და მოპოვებითი მრეწველობის სექტორი). სამოქმედო გეგმა არც ყველა იმ მოწყვლად ჯგუფზე აკეთებს აქცენტირებას (მაგ. ბავშვები, უმცირესობები და სხვ.), რომლებსაც განსახილველ სფეროში განსაკუთრებული მხარდაჭერა სჭირდებათ.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახალხო დამცველი მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, მომდევნო წლებისთვის, სამოქმედო გეგმამ უნდა გაითვალისწინოს ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპებითა და ეროვნული საბაზისო კვლევით გათვალისწინებულ ყველა აქტუალურს საკითხი. ამასთან, აუცილებელია, სამოქმედო გეგმა შემუშავებულ იქნას ყველა რელევანტურ აქტორთან მჭიდრო და ეფექტიანი კომუნიკაციით, რათა თავიდან იქნას აცილებული კონკრეტული ამოცანის შესრულებაზე პასუხისმგებელი უწყების არასათანადო უფლებამოსილების გამო დოკუმენტის იმპლემენტაციის პროცესის შეფერხება.

გარდა ამისა, სახალხო დამცველი მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, დაიხვეწოს და გაძლიერდეს ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების მექანიზმი. გასათვალისწინებელია, რომ სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით, მსგავსი სახის რეკომენდაციები ასახულია აგრეთვე ადამიანის უფლებებისა და ტრანსნაციონალური კორპორაციების და სხვა ბიზნეს საწარმოების საკითხების შესახებ გაეროს სამუშაო ჯგუფის მიერ 2019 წელს საქართველოში ვიზიტის შედეგად შემუშავებულ ანგარიშში.

საქართველოს სახალხო დამცველი აგრძელებს ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების სფეროს მიკუთვნებული გამოწვევების შესწავლას და მათთან დაკავშირებული კანონმდებლობის პრაქტიკაში რეალიზაციის პრობლემებს. მათ შორის, მოცემულ ეტაპზე, აპარატი მუშაობს სპეციალურ ანგარიშზე, რომელიც მიმოიხილავს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ეფექტიანობას და მის შესაბამისობას საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ამასთან, სახალხო დამცველი გამოთქვამს მზაობას, ჩაერთოს ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების შესახებ საკითხებთან დაკავშირებით მომდევნო სამოქმედო გეგმის შედგენის პროცესში და წარუდგინოს სათანადო რეკომენდაციები/წინადადებები საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიისა და სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შემმუშავებელ უწყებათაშორის სამუშაო ჯგუფს.

პატივისცემით,

ნინო ლომჯარია

სახალხო დამცველი

.