

მუშაობის ნებართვა და შრომის ინსპექცია

ნიდერლანდები, გერმანია და პოლონეთი

GYLA & CIPDD 2014



პროექტი დაფინანსებულია
ევროკავშირის მიერ



**მუშაობის ნებართვა
და შრომის ინსპექცია:
ნიღერლანდები, გერმანია და პოლონეთი**

პიოტრ კაზმიერკევიჩი

ვარშავის საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი

თბილისი

2014

ანგარიში მომზადდა მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ერთობლივი პროექტის „საქართველოს და ევროკავშირის შორის კარგად მართული მიგრაციის ხელშეწყობა“ ფარგლებში, ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით.

ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელია ავტორი და მასში გამოთქმული მოსაზრებები არ ემთხვევა ევროკავშირის პოზიციას.



დაფინანსებულია
ევროკავშირის მიერ



ISBN 978-99928-37-42-9

© მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, 2014

თბილისი, ა. წერეთლის გამზირი 72
ტელ. 2355154, ფაქსი 2355754
www.cipdd.org

სარჩევი

შესავალი	5
1. ჰოლანდია	8
მიმოხილვა	8
1.1 იმიგრაციის ტენდენციები და ჰოლანდიის საიმიგრაციო პოლიტიკა	10
1.1.1 იმიგრაციის ტენდენციები	10
1.1.2. მიგრაციის პოლიტიკა	12
1.2 ჰოლანდიაში შრომის ბაზარზე ხელმისაწვდომობა	14
1.2.1. მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურა	14
1.2.2. ბინადრობის ნებართვა და სხვა მოთხოვნები	17
1.2.3. უახლესი ცვლილებები	19
1.3 შრომის ინსპექტორატის სტრუქტურა ჰოლანდიაში	21
1.4 შრომის ინსპექტირების პროცესი ჰოლანდიაში	23
1.4.1. ინსპექციაზე პასუხისმგებელი უწყებები	23
1.4.2. ინსპექტირების პროცესი	25
1.4.3. ინსპექტირების კომპეტენციები	26
1.4.4. ჯარიმები	27
1.5 ჰოლანდიური სისტემის შეფასება	28
1.5.1. დაგეგმვა რისკის შეფასების საფუძველზე	28
1.5.2. პრიორიტეტების გამოვლენა რისკის მატრიცის საფუძველზე	29
1.5.3. მაკონტროლებელი აქტივობების შეფასება	30
1.5.4. საერთო მიდგომის შეფასება	32
2. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა	34
მიმოხილვა	34
2.1. მიგრაციის ტენდენციები და პოლიტიკა გერმანიაში	36
2.1.1. მიგრაციის ტენდენციები	36
2.1.2. მიგრაციის პოლიტიკის განვითარება	37
2.2. შრომითი მიგრაცია და მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურები გერმანიაში	39
2.2.1. უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის მუშაობის ნებართვის მინიჭების და ჩამორთმევის პროცედურები	39

2.2.2. მუშაობის უფლების მიღების პროცედურები მესამე ქვეყნის მოქალაქეთათვის	42
2.2.3. მუშაობის ნებართვის მინიჭების პირობები	43
2.3. შრომის ინსპექტორებაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები ..	45
2.3.1. ჯანმრთელობის დაცვა და უსაფრთხოება სამუშაო ადგილზე	45
2.3.2. ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრაცია	47
2.3.3. ერთობლივი საკონტროლო ოპერაციები	48
2.4. შრომის ინსპექტირების პროცესი გერმანიაში	50
2.4.1. ინსპექტირება შრომის რეგიონული ინსპექტორატის მიერ	50
2.4.2. ფედერალური საბაჟო ადმინისტრაციის მიერ ჩატარებული ინსპექტირება	51
2.4.3. სანქციები	53
2.4.4. ინსპექციების რაოდენობა და ეფექტიანობა	55
3. პოლონეთი	57
მიმოხილვა	57
3.1. მიგრაციის ტენდენციები და პოლიტიკა პოლონეთში	59
3.1.1. მიგრაციის სტატისტიკა	59
3.1.2. მიგრაციის პოლიტიკის განვითარება	63
3.2. პოლონეთის კანონმდებლობა შრომითი მიგრაციის შესახებ და მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურა	66
3.2.1. უცხოელთათვის პოლონურ შრომის ბაზარზე ხელმისაწვდომობის პირობები	66
3.2.2. მუშაობის ნებართვის ტიპები და პირობები	67
3.2.3. მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურა	70
3.3. დასაქმების ლეგალურობის მაკონტროლებელი ინსტიტუტები	73
3.3.1. შრომის ეროვნული ინსპექტორატი	73
3.3.2. თანამშრომლობა საზღვრის დაცვის სამსახურთან ..	75
3.4. შრომის ინსპექტირების პროცესი პოლონეთში	76
3.4.1. შრომის ინსპექტორების მიერ ჩატარებული ინსპექციები	76
3.4.2. ინსპექტირება საზღვრის დაცვის სამსახურის მიერ ...	80
3.4.3. სანქციები	81
3.5. მაკონტროლებელი ზომების სტატისტიკა	84

შესავალი

შრომითი მიგრაცია აუცილებელია, რათა ევროპულმა ეკონომიკამ გამართულად იფუნქციოს; იგი ხელს უწყობს კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას, კვალიფიციური მუშახელის დეფიციტის შევსებასა და აძლიერებს სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან სექტორებს. ამავე დროს, აუცილებელია გაძლიერდეს ანაზღაურების სტანდარტების, პროფესიული ჯანმრთელობის დაცვისა და უსაფრთხოების ნებისა და იურიდიული კონტრაქტების პრაქტიკა, რათა დარწმუნებული ვიყოთ, რომ უცხოური სამუშაო ძალის შემოძინება არ გამოიწვევს უსამართლო კონკურენციას, არ დასწევს შრომით სტანდარტებს და არ შეუწყობს ხელს სამუშაო ადგილებზე დისკრიმინაციას. წინამდებარე დოკუმენტი განიხილავს, თუ რა არის შრომის ინსპექტირების ფუნქცია და როგორია მისი განხორციელების პრაქტიკა, ასევე, განიხილავს უწყებებს, რომელთა კომპეტენციამაც შედის უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმების პირობების უზრუნველყოფა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში.

ჰოლანდია, გერმანია და პოლონეთი სხვადასხვაგვარად არეგულირებს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის შრომის ბაზარზე ხელმისაწვდომობას, ასევე, დარღვევების გამოვლენას და ამგვარ შემთხვევებზე საჩუქების დაწესებას. თითოეული ქეისი იწყება მიგრაციის მიმდინარე ტენდენციების მიმოხილვით; განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა მიგრანტების ყველაზე დიდ ჯგუფებს წარმომავლობის ქვეყნების მიხედვით და მათ მონაწილეობას შრომის ბაზარზე. შემდეგ განხილულია ლეგალური მიგრაციის მოქმედი პოლიტიკის ინიციატივები და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის ბაზარზე ხელმისაწვდომობის არსებული პირობები, განსაკუთრებით, მუშაობის ნებართვის პროცედურები. თითოეული ქეისის მეორე ნაწილში განსაზღვრულია ის ინსტიტუციები, რომლებიც პასუხს აგებენ უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დაქირავების რეჟიმის დარღვევის ფაქტების გამოვლენაზე, გამოძიებასა და სადამსჯელო ზომების მიღებაზე. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა შრომის ინსპექციის არეალსა და პროცედურებს, აგრეთვე, ზომებს, რომლებიც ამგვარი დარღვევის საპასუხოდ მიიღება. დაბოლოს, მაკონტროლებელი აქტივობების შესახებ არსებული სტატისტიკური მონაცემების მეშვეობით შეფასებულია დაწესებული საჩუქების ეფექტიანობა.

ზემოთ დასახელებულმა სამივე ქვეყანამ შეძლო უცხოელი შრომითი მიგრანტების მიზიდვა – ჰოლანდიასა და გერმანიაში სხვა-

დასხვა კვალიფიკაციის მქონე მუშახელი, ძირითადად, ევროკავშირის სხვა წევრი ქვეყნებიდან შედის, ხოლო პოლონეთი, ტრადიციულად, პოპულარულია ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების სეზონური დასაქმების მსურველ მოქალაქეებს შორის. უცხოელი დაქირავებულების უმეტესობა გათავისუფლებულია მუშაობის ნებართვის ვალდებულებისგან, მაგრამ დამსაქმებელი, რომელსაც სურს, უცხო ქვეყნის მოქალაქე დაასაქმოს, ვალდებულია დაადასტუროს, რომ ვერ მოხერხდა შესაფერისი კანდიდატურის შერჩევა ევროპის ეკონომიკური ზონის (EEA) წევრი ქვეყნებიდან. ამავე დროს, სამივე ქვეყანამ შეამცირა უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმებასთან დაკავშირებული ბიუროკრატიული პროცედურები, მაგალითად, გაუქმდა მუშაობის ნებართვის მოპოვების ცალკე პროცედურა (გერმანიაში უკვე მოქმედებს, ხოლო პოლონეთში მალე მიიღებენ), შრომის ბაზრის საჭიროებების ტესტი ზოგი პროფესიისა და ქვეყნის წარმომადგენლებისთვის (გერმანიასა და პოლონეთში). ასევე, შემცირდა სანდო განმცხადებლის განაცხადთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების ვადა.

დამქირავებლებს ეკისრებათ პასუხისმგებლობა, დაადასტურონ, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქეები ფლობენ პირადობის დამადასტურებელ ვარგის დოკუმენტს, მუშაობის უფლებას, სათანადოდ შედგენილ წერილობით კონტრაქტს და სარგებლობენ ყველა იმ შრომითი უფლებით, რაც დაკავშირებულია ანაზღაურებასთან, სამუშაო დროსა და უსაფრთხო პირობებთან. შეიმჩნევა გამკაცრებული სანქციების დაწესების ტენდენცია კანონდამრღვევ დამსაქმებლებთან მიმართებაში, თუმცა სანქციების სიმკაცრე და სახელმწიფო პოლიტიკა სანქციების გამოყენების შესახებ განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით.

მნიშვნელოვნად განსხვავდება ამ სამ ქვეყანაში არა მხოლოდ უცხოელების დასაქმების ლეგალურობის მაკონტროლებელი ინსტიტუტები, არამედ დარღვევების შემთხვევაში გატარებული სანქციებიც. გერმანული სისტემა ერთმანეთისგან მიჯნავს დასაქმების ლეგალურობის კონტროლსა და თაღლითობასთან ბრძოლას იმ შემთხვევებისგან, რომლებიც ეხება სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების შემოწმებას. დასაქმების ლეგალურობის კონტროლი ფედერალურ კომპეტენციას წარმოადგენს და ექვემდებარება დარღვევების გამოვლენისა და გამოძიების სახელმწიფო სისტემას, რომელიც ევროკავშირისა და შენგენის ზონის გაფართოების შემდეგ მალევე შეიქმნა საბაჟო ადმინისტრაციის რეორგა-

ნიზაციის შედეგად. ძალიან მაღალი ადმინისტრაციული ჯარიმებითა და სისტემატურ კანონდამრღვევებზე განსაკუთრებული კონტროლით გერმანიამ საკმაოდ დიდ წარმატებას მიაღწია შრომითი რეჟიმის დარღვევის შემთხვევებისა და ამის შედეგად ეკონომიკური ზარალის შემცირებაში. გერმანიისგან განსხვავებით, პოლონეთსა და ჰოლანდიაში შრომის კანონმდებლობის განხორციელების შემომშენებლის ვალდებულება შრომის ინსპექტორატებს აკისრიათ. მათი მიდგომა გულისხმობს ბრძანებების გამოცემას იმ დარღვევების აღმოსაფხვრელად, რომლებიც მიზანმიმართული ხასიათისაა, ან ადმინისტრაციული სანქციების დაკისრება განსაკუთრებით მძიმე შემთხვევებში. ჰოლანდიურმა სისტემამ, მიუხედავად ინსპექტორების რაოდენობის შემცირებისა, მაინც მოახერხა შეენარჩუნებინა ინსპექტირების დონე. ამავე დროს, პოლონეთში სანქციების გამკაცრების კვალდაკვალ იკლო არარეგულარული მიგრაციის მასშტაბებმა.

პასუხისმგებლობების განაწილების მიუხედავად, სამივე სისტემაში მაკონტროლებელი ინსტიტუციები ავითარებს მსგავს მიდგომებს, როცა საკუთარ აქტივობებს გეგმავენ და ახორციელებენ. ევროკავშირის მასშტაბით, ინსპექტირების პროცესს წინ უძღვის რისკების ანალიზი, რაც საშუალებას იძლევა, შეზღუდული რესურსები გამოყენებულ იქნეს იმ სექტორებში, უცხოელების კატეგორიებსა და დასახლებულ პუნქტებში, სადაც ყველაზე მეტი და სერიოზული დარღვევა ფიქსირდება. ამ ვითარებაში სხვადასხვა სამართალდამცავ სააგენტოს შორის (შრომის ინსპექტორატები, საზღვრის დაცვის სამსახურები, საბაჟო და საგადასახადო უწყებები) კოორდინაცია მონაცემთა გაცვლით, რისკის ერთობლივი ანალიზითა და ინსპექტირებით, ასევე, პარალელური გამოძიებით უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს.

1. ჰოლანდია

მიმოხილვა

ჰოლანდიაში იმიგრაცია პოლიტიკურად მგრძნობიარე თემა გახდა. თუმცა, ქვეყნის შედარებით მცირე ზომის, უცხოელების მიმართ ტრადიციული ღიაობისა და ევროკავშირში ცენტრალური მდებარეობის გამო, იმიგრაცია ჰოლანდიის შრომის ბაზრის სასიცოცხლო კომპონენტად რჩება. ამგვარად, ევროკავშირის სხვა წევრ ქვეყნებთან შედარებით გვიან, მაგრამ მაინც, მთავრობამ ეტაპობრივად შემოიღო დასაქმების ლეგალურობის კონტროლის ელემენტები და ინსტრუმენტები მინიმუმზე დაბალი ანაზღაურებისა და სოციალური შეღავათების გაცემასთან დაკავშირებული თაღლითობის წინააღმდეგ. აღსანიშნავია, რომ ისეთი სტანდარტული ინსტრუმენტები, როგორებიცაა სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის დაკისრება ქვეყანაში არალეგალურად ცხოვრებისათვის ან დასაქმების კვოტები არამოქალაქეებისთვის, განხილვის პროცესშია ან ახალი შემოღებულია.

რაც შეეხება ევროკავშირის სხვა „ძველ“ წევრებს, ამ სახელმწიფოებში უცხო ქვეყნების მოქალაქეების დასაქმების გარემოებებზე უფრო მკაცრი ზედამხედველობის მიზეზად იქცა ევროკავშირში ახლად მიღებული ქვეყნების – თავიდან პოლონეთის, ხოლო შემდეგ ბულგარეთისა და რუმინეთის, მოქალაქეებისთვის შრომის ბაზრის გახსნა. რადგან შრომით მიგრანტთა ეს კატეგორია ნელ-ნელა გათავისუფლდა მუშაობის ნებართვის მოთხოვნისგან, წარმოიქმნა იმის საშიშროება, რომ ჰოლანდიის შრომის ბაზარზე ხელმისაწვდომობა საფრთხის ქვეშ დააყენებდა ხელფასებთან, შეღავათებთან, ჯანმრთელობის დაცვასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ მაღალ სტანდარტებს. სწორედ ამ პრობლემის თავიდან ასაცილებლად მთავრობამ საჭიროდ ცნო შრომის ინსპექციის რეორგანიზება და ერთ სააგენტოს დააკისრა სამუშაო პირობების მონიტორინგის, შრომის ბაზართან დაკავშირებული თაღლითური სქემების გამოაშკარავებისა და დანაშაულის გამოძიების პასუხისმგებლობა. გარდა ამისა, 2013 წლის განმავლობაში კანონდამრღვევი დამსაქმებლებისა და დასაქმების დროებითი სააგენტოების წინააღმდეგ გამკაცრდა ზომები: ჯარიმების ოდენობა 50%-ით გაიზარდა და საქმიანობის დახურვა/გაუქმება რეალური გახდა. დამსაქმებლებისა და დაქირავებულებისთვის განკუთვნილ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომ-

მობისა და დასაქმების სექტორის თვითრეგულაციის წყალობით, შესაძლებელი გახდა ინსპექციის, გამოძიებისა და სადამსჯელო ზომების ფოკუსირება სისტემატურად დაუმორჩილებელ კანონდამრღვევთა მცირე ჯგუფზე; ამან კი საშუალება მისცა მთავრობას, შეენარჩუნებინა ან გაეზარდა ადმინისტრაციული ჯარიმები და სისხლის სამართლის სანქციები, თან ოდნავ შეემცირებინა პერსონალი შრომის ინსპექციის სამსახურში.

წინამდებარე თავი ჰოლანდიაში იმიგრაციის ამჟამინდელი ტენდენციების მიმოხილვით იწყება; აქ განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ევროკავშირის ახალი წევრი ქვეყნებიდან იმიგრანტების შემოდინებას ჰოლანდიის შრომის ბაზარზე. შემდეგ, განხილულია ამ გამოწვევასთან დაკავშირებული რეაგირება პოლიტიკის დონეზე: მესამე ქვეყნის მოქალაქეების შრომითი იმიგრაციის მიმართ სელექციური მიდგომა, რაც გამოიხატება ქვეყანაში მალაკვალიფიციური სამუშაო ძალის იმიგრაციის ნახალისებასა და, ამავე დროს, ბარიერების აწევაში უცხო ქვეყნების იმ მოქალაქეებისთვის, რომლებიც თანხმდებიან მინიმალურზე დაბალ ანაზღაურებასა და შემწეობას. სამუშაო ბაზარზე ხელმისაწვდომობის კონტროლის ჰოლანდიური მიდგომაც მიზნობრივია: ერთი მხრივ, ის ხელს უწყობს ლეგალური მუშახელის დაქირავებას სანდო დამსაქმებლების (ე.წ. აღიარებული სპონსორების) მიერ, მეორე მხრივ კი, ითვალისწინებს სანქციების გამკაცრებას იმ კომპანიების მიმართ, რომლებიც შემჩნეული არიან რეჟიმის რეგულარულად დარღვევაში.

თავის მეორე ნაწილში აღწერილია, როგორ ხორციელდება გამკაცრებული ზომები შრომის ბაზართან დაკავშირებული თაღლითობის წინააღმდეგ. ამ მხრივ, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სოციალურ საკითხთა და დასაქმების სამინისტროს ინსპექტორატის (Inspectorate SZW) მუშაობას, რომელიც ახლახანს განხორციელებული რეორგანიზაციის შედეგად ერთ მაკონტროლებელ სამსახურად ჩამოყალიბდა. ინსპექტორატი პასუხს აგებს როგორც დასაქმების ლეგალურობაზე, ანაზღაურებასა და შემწეობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, ისე პროფესიულ ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებაზე. მისი მიდგომა დამსაქმებლებთან დიფერენცირებულია: თავდაპირველად ინსპექტორატი იყენებს შედარებით რბილ სადამსჯელო ზომებს, როგორიცაა, ვთქვათ, გაფრთხილება, განმეორების შემთხვევაში კი უფრო მკაცრ ღონისძიებებს მიმართავს, როგორებიცაა, მაგალითად, ადმინისტრაციული ჯარიმის დაკისრება და სისხლის სამართლის დევნა მათ წინააღმდეგ, ვინც რეგულა-

რულად არღვევს კანონს. ინსპექტორატის საქმიანობის ეფექტიანობა (ინსპექტორების მცირე ჯგუფის მიერ განხორციელებული ინსპექტირების საფუძველზე ჯარიმების გაზრდა) განპირობებულია იმით, რომ შეიქმნა რისკების შეფასების კარგად განვითარებული სისტემა, რომელიც საშუალებას აძლევს სამსახურს, ყურადღება გაამახვილოს მაღალი რისკის მატარებელ სუბიექტებზე.

1.1 იმიგრაციის ტენდენციები და ჰოლანდიის საიმიგრაციო პოლიტიკა

1.1.1 იმიგრაციის ტენდენციები

ჰოლანდია იმიგრანტი მოსახლეობის მაღალი მაჩვენებლის მქონე ერთ-ერთი ევროპული ქვეყანაა. 2012 წლის დასაწყისისთვის ჰოლანდიის ყოველი მეხუთე მცხოვრები არაჰოლანდიელი იყო, რაც იმას ნიშნავს, რომ ჩვიდმეტმილიონიან ქვეყანაში ეს ჯგუფი სამნახევარ მილიონს შეადგენს.¹ ეს მაჩვენებელი შედარებით დაბალი იქნება, თუ ამ ჯგუფში მხოლოდ უცხო ქვეყნებში დაბადებული, ამჟამად ჰოლანდიაში მცხოვრები პირები შევლენ: 2012 წლის იანვარში მათი რიცხვი 1.9 მილიონი იყო და მათგან თითქმის 700 ათასს არ ჰქონდა ჰოლანდიის მოქალაქეობა (ნახევარზე მეტი არა-ევროკავშირის წევრი ქვეყნიდანაა).¹ ქვეყანაში იმიგრაციის პროცესის გააქტიურება რამდენიმე წლის წინ დაიწყო: იმიგრაციამ პიკს 2011 წელს მიაღწია, როდესაც ქვეყანაში 163,000 იმიგრანტი შემოვიდა. ეს მაჩვენებელი 10%-ით აღემატება 2008 წლის მაჩვენებელს და 30 წლის განმავლობაში ყველაზე მაღალია. 2012 წელს იმიგრაციის მაჩვენებელი 4%-ით შემცირდა (155,700), რაც ოდნავ აღემატება 2010 წელს დაფიქსირებულ მაჩვენებელს². ამავე დროს, ქვეყანაში კვლავ გრძელდება აქტიური ემიგრაცია – 2011 წელს მაჩვენებელი 133,000 იყო (ამათგან 47%-ს ჰოლანდიელები შეადგენდნენ). მიგრანტების ახალი ტალღის წყალობით ქვეყანაში მიგრაცია-

¹ ცხრილი 11. „უცხოელი და უცხო ქვეყნებში დაბადებული მოსახლეობა მოქალაქეობის ჯგუფისა და დაბადების ქვეყნის მიხედვით, 2012 წლის 1 იანვარი. ევროკავშირის დასაქმებისა და სოციალური სიტუაციის კვარტალური მიმოხილვა, 2013 წლის მარტი, ევროკომისია: ბრიუსელი 2013, გვ. 13

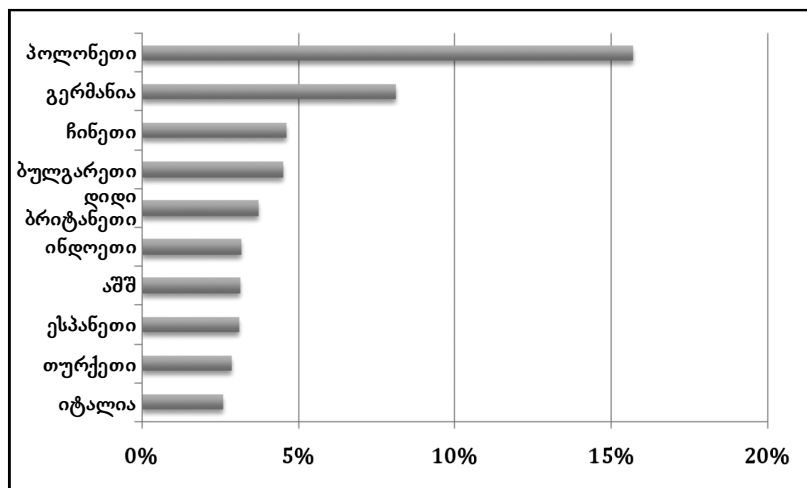
² ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), საერთაშორისო მიგრაციის მიმოხილვა 2013, გვ. 278.

ის ბალანსი შეიცვალა: თუ 2003 წელს დაფიქსირებული იყო დეფიციტი, 2008-ში მეტობა დაფიქსირდა და 2011 წლამდე ზრდას განაგრძობდა.

ჰოლანდიაში, როგორც შედარებით პატარა ქვეყანაში, მიგრაციის ნაკადი ძირითადად, ევროკავშირის სხვა წევრი ქვეყნების მოქალაქეებისგან შედგება – 2011 წელს 163,000 შემოსულთაგან 43%-ს ევროკავშირის 26 ქვეყნის მოქალაქეები შეადგენდნენ, არაევროკავშირის მოქალაქეები – 33%-ს, დაახლოებით 50,000 ანუ 27% პროცენტი დაბრუნებული ჰოლანდიელები იყვნენ.

იმიგრაცია 2005 წლიდან მატულობს 2004 და 2007 წლებში ევროკავშირში ახალი ქვეყნების განწევრიანების პარალელურად. მიგრაციულმა ნაკადებმა სწორედ ახლადმიღებული ქვეყნებიდან მოიმატა. თუ 2009 წელს მიგრანტთა რიცხვი 24,000 ადამიანი იყო, 2011 წელს ეს რიცხვი 33,600-ამდე გაიზარდა, რამაც მთლიანი იმიგრაციის 22% შეადგინა. იმიგრანტების დიდი ჯგუფებია: პოლონელები (18,700), გერმანელები (9,600) და ჩინელები (5.400) (იხ. დიაგრამა 1).

დიაგრამა 1. ჰოლანდიაში იმიგრანტების წარმოშობის ქვეყნების პირველი ათეული, 2011



წყარო: ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), საერთაშორისო მიგრაციის მიმოხილვა 2013, გვ. 279

ნიდერლანდებში იმიგრაციის უმთავრესი მიზეზი არის დასაქმება (2011 წელს ნაკადის 40%), შემდეგ მოდის ოჯახური კავშირები (32%) და განათლება (15%). იმ უცხოელი მოქალაქეების რაოდენობა, რომლებმაც სამუშაო ნებართვა 1998 წელს მოიპოვეს, შედარებით მცირე იყო (15,200), თუმცა, ეს რიცხვი თანდათან გაიზარდა და 2005 წელს – 44,100-ს, ხოლო 2006 წელს პიკს მიაღწია (74,100). იმის გამო, რომ 2007 წლის მაისში ევროკავშირის ახალი წევრი ქვეყნების მოქალაქეები გაათავისუფლეს სამუშაო ნებართვის მოთხოვნისგან, მნიშვნელოვნად შემცირდა გაცემული ნებართვების რიცხვი. 2007 წელს დარეგისტრირებული 50 ათასიდან 2010 წელს 13,600-მდე ჩამოვიდა. ევროკავშირის იმ ქვეყნების მოქალაქეები, რომლებსაც ჯერ კიდევ ესაჭიროებოდათ სამუშაო ნებართვა (ბულგარეთი და რუმინეთი), დიდ ჯგუფს შეადგენდნენ: 2008 წელს 4,000, 2009 წელს – 4,200 და 2010 წელს – 3,600³.

1.1.2. მიგრაციის პოლიტიკა

1990-იან წლებამდე ნიდერლანდების პოლიტიკა შრომითი მიგრაციის მიმართ შედარებით ლიბერალურ ხასიათს ატარებდა; ამგვარი პოლიტიკა ოთხ ათეულ წელს გრძელდებოდა; დაბალკვალიფიციურ სამუშაოზე არ ჰყოფნიდათ მუშახელი, რასაც ხმელთაშუა ზღვის რეგიონის მიგრანტების ხარჯზე ავსებდნენ. 1990-იან წლებში შემზღუდავი ზომების პირველი ნაბიჯის შემოღების შედეგად არალეგალურმა მიგრანტებმა დაკარგეს საგადასახადო და სოციალური რეგისტრაციის უფლება, რაც იმას ნიშნავს, რომ არალეგალურად მცხოვრებმა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებმა დაკარგეს სოციალური შეღავათების მიღების უფლებაც. თუმცა, 2003 წელს ნათელი გახდა, რომ მიუხედავად 2001 წელს უცხო ქვეყნის მოქალაქეების შესახებ კანონის შემოღებისა, რომელიც მიზნად ისახავდა ქვეყანაში შესაბამისი ნებართვის არმქონე პირების რიცხვის შემცირებას (იგულისხმება ის პირები, რომლებსაც უარი ეთქვათ თავშესაფარზე, ვადა გაუვიდათ ვიზასა და სამუშაო ნებართვაზე), მხოლოდ მიგრანტთა უმნიშვნელო რაოდენობამ დატოვა ქვეყანა. ამგვარად, 2004 წელს მთავრობამ პარლამენტს წარუდგინა პოლიტიკის დოკუმენტი არალეგალურად მცხოვრები უცხო ქვეყნების მოქალაქეების შესახებ. ამ დოკუმენტის მიხედვით საჭირო იყო დაბრუნების უფრო ქმედითი პოლიტი-

³ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), ნიდერლანდები, 2010-2013.

კის გატარება, სანქციების შემოღება არარეგულარული მიგრანტების მიმღებებზე, ამასთან, განათლებისა და ჯანდაცვის უზრუნველყოფა მიგრანტებისთვის სტატუსის მიუხედავად. ამას მოჰყვა 2007 წლის რეგულარიზაცია, რომლის მეშვეობითაც მესამე ქვეყნების 30 ათასმა მოქალაქემ თავი დააღწია არაღებულობას.⁴

2008 წლის ივნისში მთავრობამ პარლამენტს წარუდგინა „მიგრაციის თანამედროვე პოლიტიკის პროექტი“, რომელიც განსაზღვრავდა, ერთი მხრივ, შრომის ბაზრის უფრო ეფექტიანი ზედამხედველობის მექანიზმებს, ხოლო, მეორე მხრივ, ბიუროკრატიული ტვირთის შემსუბუქებას სასურველი შრომითი მიგრაციის სტიმულირების მიზნით. საჭირო იყო მაკონტროლებელი ზომების ქმედითუნარიანობის გაზრდა რისკის შეფასებით (რაც დეტალურად არის განხილული ქვემოთ 1.5 -ში). პროექტის მიხედვით, უფრო მეტი პასუხისმგებლობა დაეკისრებოდა მომწვევ სუბიექტს, რომელიც, როგორც დაქირავებულის სპონსორი, ვალდებული იქნებოდა შეესრულებინა მუშაობის და ბინადრობის უფლებასთან დაკავშირებული პროცედურული მოთხოვნები. ასევე, შეიკვეცა პროცედურები დასაბუთებულ შემთხვევებში (გაერთიანდა ცხოვრებისა და მუშაობის ნებართვის პროცედურები და შემცირდა განხილვის ვადები). კომპანიებს და კერძო პირებს, რომლებსაც სურდათ უცხო ქვეყნების მოქალაქეების დაქირავება, შეეძლოთ მათ მაგივრად წარედგინათ მოთხოვნა (როგორც სპონსორებს) მუშაობისა და ცხოვრების ნებართვაზე, ხოლო ტესტის გავლის შემდეგ, როგორც აღიარებული სპონსორები, გათავისუფლდებოდნენ განაცხადზე დამატებითი დოკუმენტების წარდგენისგან. გარდა ამისა, აღიარებულ სპონსორებს შესაძლებლობა ექნებოდათ ესარგებლათ ხანმოკლე, ორკვირიანი დაჩქარებული პროცედურით.⁵

უფრო მეტიც, 2009 წლის იანვარში შეიქმნა ხელსაყრელი პირობები მაღალკვალიფიციური უცხოელებისთვის (რომლებისთვისაც სპეციალური სქემა ხუთი წლით ადრე შეეუშავდა), როდესაც ამოქმედდა უმაღლესი განათლების მქონე მიგრანტების მიღების სქემა (Admission Scheme for Highly Educated Migrants). ქულაზე დაფუძნებული სისტემა უფლებას აძლევს საერთაშორისოდ აღიარე-

⁴ D. Diepenhorst, *Practical Measures for Reducing Irregular Migration in the Netherlands* [კოლანდიაში არარეგულარული მიგრაციის შემცირების პრაქტიკული ზომები], European Migration Network, Rijswijk, აპრილი 2012, გვ. 13-14.

⁵ ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), *International Migration Outlook: Sopemi 2010*, გვ. 226.

ბული უმაღლესი სასწავლებლების კურსდამთავრებულებს, მოძებნონ სამუშაო ან დააფუძნონ ინოვაციური კომპანია ერთი წლის განმავლობაში. მაღალკვალიფიციური მიგრანტებისთვის განკუთვნილი სისტემა 2010 წელს სამთავრობო გამოძიების საგანი გახდა, რადგან გაჩნდა ეჭვი, რომ სქემას ბოროტად იყენებდნენ და მიგრანტებს მინიმალურზე დაბალ ხელფასებს უხდიდნენ. მიუხედავად იმისა, რომ სისტემა შენარჩუნდა, შემოღებულ იქნა გარკვეული შეზღუდვები: ხელფასები მხოლოდ ჰოლანდიური ბანკების ანგარიშზე უნდა გადარიცხულიყო, ხელფასში არ უნდა შესულიყო შეღავათი ან დახმარება (მაგ., განსახლება) რათა სწორად ყოფილიყო გამოთვლილი მინიმალური ანაზღაურება.⁶

შრომითი მიგრაციისადმი შერჩევითი მიდგომა – დაბალკვალიფიციური და დაბალანაზღაურებადი მუშახელის შემოღინების ნახა-ლისება ევროპის ეკონომიკური ზონის (EEA) ქვეყნებიდან და, ამის პარალელურად, შრომის ბაზრის გახსნა მესამე ქვეყნების მაღალკვალიფიციური მოქალაქეებისთვის მომდევნო წლებშიც გრძელდებოდა. ევროკავშირის ცისფერი ბარათის დირექტივის მიხედვით, უცხოელ დასაქმებულებს, რომელთა შემოსავალი წელიწადში 60 ათას ევროს აღემატება, შეუძლიათ ოჯახის წევრების ჩამოყვანა, ხოლო მათ, თავის მხრივ, აქვთ უფლება, თავისუფლად დასაქმდნენ ჰოლანდიაში.⁷ ამავე დროს, 2013 წელს მნიშვნელოვნად გაიზარდა ჯარიმები არალეგალური დასაქმებისთვის, სოციალური შემწეობის გაყალბებისა და მინიმუმზე დაბალი ანაზღაურების გაცე-მისთვის (დეტალებისთვის იხილეთ 1.2).

1.2 ჰოლანდიაში შრომის ბაზარზე ხელმისაწვდომობა

1.2.1. მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურა

უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმების შესახებ კანონის თანახმად (*Wet Arbeid Vreemdelingen*) სამუშაო ადგილებზე, უპირველეს

⁶ OECD, *International Migration Outlook 2012* [ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, საერთაშორისო მიგრაციის მიმოხილვა 2012], გვ. 254.

⁷ OECD, *International Migration Outlook* [ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, საერთაშორისო მიგრაციის მიმოხილვა] 2013, გვ. 278.

ყოველისა, ჰოლანდიელები ან ევროპის ეკონომიკური ზონის (EEA) ქვეყნების მოქალაქეები უნდა დასაქმდნენ.⁸ სხვა ქვეყნების და ევროკავშირის ორი წევრი ქვეყნის (ბულგარეთი და რუმინეთი) მოქალაქეებს შეუძლიათ დასაქმდნენ ჰოლანდიაში მუშაობის ან ცხოვრების ნებართვის ან პასპორტში სპეციალური ჩანაწერის საფუძველზე.⁹

პოტენციური დაქირავებულებისთვის სამუშაო ნებართვის მოპოვების პასუხისმგებლობა დამსაქმებელს აკისრია.¹⁰ პროცედურა იწყება ნიდერლანდებშივე ან ევროპის ეკონომიკური ზონის ქვეყნებში შესაფერისი კანდიდატის მოძიებით ხუთი კვირის განმავლობაში. ვაკანსიაზე განცხადება განთავსებული უნდა იყოს დასაქმების უზრუნველყოფის ადგილობრივ განყოფილებაში და ეს უნდა მოხდეს (*Werkbedrijf*) მუშაობის ნებართვის მიღებაზე განაცხადის წარდგენამდე სულ მცირე ხუთი კვირით ადრე. სასურველია, რომ დამსაქმებელმა გამოიყენონ როგორც შრომის დეპარტამენტის ვებგვერდი, ისე ევროკავშირის მასშტაბით მოქმედი EURES-ის ინტერნეტ-ქსელი, რომელიც აერთიანებს მთელი ევროპის დასაქმების ცენტრებს. გარდა ამისა, იმ ვაკანსიების შემთხვევაში, რომლებზეც ძნელია შესაფერისი კანდიდატურის მოძიება, დამსაქმებლებს ეძლევათ სამი თვის ვადა განაცხადის წარდგენამდე, რათა მოძებნონ შესაფერისი კანდიდატურა დასაქმების სააგენტოების, ინტერნეტ-განცხადებების ან სპეციალური პრესის მეშვეობით. უფრო მეტიც, დამსაქმებლებმა სამუშაო უნდა შესთავაზონ ჰოლანდიის ან ევროპის ეკონომიკური ზონის ქვეყნების იმ მოქალაქეს, რომელიც „გონივრულ ვადაში“ შეძლებს სამუშაოს მოთხოვნების დაკმაყოფილებას სამუშაო ადგილზე მომზადების გავლის შემდეგ.

ამის შემდეგ უკვე შეიძლება განაცხადის წარდგენა დასაქმების უზრუნველყოფის ადგილობრივი სამსახურის მუშაობის ნებართვის განყოფილებაში. განაცხადში განსაზღვრული უნდა იყოს, რა ტიპის სამუშაო ნებართვაა მოთხოვნილი კონკრეტული პირისათვის.

⁸ ევროკავშირი, ლიხტენშტეინი, ნორვეგია, ისლანდია და შვეიცარია.

⁹ ამგვარი უფლებამოსილება ენიჭებათ ლტოლვილებს, ოჯახების გაერთიანების პროგრამის მონაწილეებსა და მათ, ვინც ქვეყანაში სამ წელზე მეტია ლეგალურად ცხოვრობს

¹⁰ აღწერა ეფუძნება დასაქმების პროკურმენტის სამსახურის მიერ გამოცემულ ბროშურას „მუშაობის ნებართვა უცხო ქვეყნების მოქალაქეებისთვის: ინფორმაცია დამსაქმებლებისთვის“. UWV Zoetermeer 2010 ხელმისაწვდომია <https://www.werk.nl/pucs/groups/public/documents/document/ptl132363.pdf>

სამუშაო ნებართვის ტიპი განისაზღვრება შრომითი მიგრაციის ციფრული ბაზის ვებ-გვერდზე. ჰოლანდიაში მოქმედებს მუშაობის ნებართვის სამი ძირითადი ტიპი: (1) ნებართვა სამი წლის ვადით, (2) დროებითი მოკლევადიანი (განახლების შესაძლებლობის გარეშე) ნებართვა 24 კვირის განმავლობაში და (3) პირობითი ნებართვა. ბოლო შემთხვევაში დამსაქმებელს შეუძლია დაიქირავოს უცხო ქვეყნის მოქალაქე, თუ დამსაქმებელი შეეცდება, სამუშაო ადგილზე გააუმჯობესოს პირობები.

განაცხადი კეთდება წერილობით, სპეციალური ფორმის შევსების საფუძველზე. ფორმა ხელმისაწვდომია დასაქმების უზრუნველყოფის სამსახურში.¹¹ განაცხადთან ერთად საჭიროა ისეთი დოკუმენტების წარდგენა, როგორებიცაა ჰოლანდიურ ენაზე თარგმნილი სერტიფიკატების ან დიპლომების ასლები, რათა დადასტურდეს, რომ მხოლოდ კონკრეტულ კანდიდატს აქვს სამუშაოსთვის აუცილებელი უნარ-ჩვევები. ხარვეზების გამოსასწორებლად დადგენილია ვადა – ჩვეულებრივ, ათი სამუშაო დღე, რომლის გასვლის შემდეგ, თუ განაცხადი ჯერ კიდევ არ გასწორებულა, ის არ განიხილება. სრულფასოვანი განაცხადის მიღების შემდეგ სამსახურს ეძლევა ხუთი კვირის ვადა, რათა ის დადგენილი პროცედურის მიხედვით განიხილოს. ამ პერიოდში სამსახური ვალდებულია დაადგინოს, არსებობს თუ არა ამ საქმიანობისთვის შესაფერისი კანდიდატურა ჰოლანდიაში ან ევროპის სხვა ქვეყანაში. ეს ტესტი არ ეხება თავშესაფრის მაძიებლებს, ინტერნებს, სტაჟიორებსა და საერთაშორისო კორპორაციების თანამშრომლებს. ასეთ შემთხვევებში სამსახური დაჩქარებული წესით ორი კვირის ვადაში იღებს განწყვეტილებას.

მაგრამ, თუ სამსახურს აქვს განაცხადზე უარის თქმის საფუძველი, მაშინ ამას აცნობებს განმცხადებელს და ატყობინებს უარის მიზეზებს. არსებობს უარის თქმის რამდენიმე მიზეზი:

- მოიძებნა ჰოლანდიელი ან ევროპელი კანდიდატი მოთხოვნილ სამუშაოზე.
- დამსაქმებელმა არ მიიღო შესაბამისი ზომები იმ კანდიდატის მოსაძებნად, რომელსაც არ ესაჭიროებოდა მუშაობის ნებართვა.

¹¹ აპლიკაციის ნიმუშები დასაქმების ტიპის მიხედვით ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე <https://ind.nl/EN/business/forms-brochures/>

- ვაკანსია არ იყო რეგისტრირებული ან რეგისტრაციაში დაგვიანებით გატარდა.
- განმცხადებელს დარღვეული ჰქონდა მუშაობის მანამდე მიღებული ნებართვის პირობები.
- დამსაქმებელი მხილულია წარსულში შესაბამისი ნებართვის არმქონე უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმებასა და რეგულაციების დარღვევაში.

იმ შემთხვევაში, თუ ნებართვა არ გაიცა, განმცხადებელს უფლება აქვს, ექვსი კვირის ვადაში გაასაჩივროს გადაწყვეტილება სამსახურის ლეგალური დასაქმების დეპარტამენტში. უარყოფილი განცხადება შეიძლება გადაეგზავნოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა განყოფილებას ან ჰაავის სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლის დეპარტამენტს. გასაჩივრების შემდგომი ინსტანცია არის სახელმწიფო საბჭოს ადმინისტრაციული სამართლის განყოფილება.

1.2.2. ბინადრობის ნებართვა და სხვა მოთხოვნები

მუშაობის ნებართვის გარდა, დამსაქმებელი ვალდებულია მოიპოვოს შესაბამისი ნებართვა ცხოვრებაზე (პირდაპირი მიმართვის მეშვეობით ან დამსაქმებლის, რომელიც შეიძლება ამ დროს საზღვარგარეთ იმყოფებოდეს, განცხადების საფუძველზე).¹² ბინადრობის ნებართვის მისაღები პროცედურების დროს დამსაქმებელი სპონსორის სტატუსით მოქმედებს და პასუხისმგებელია მიგრანტის მიერ ნებართვის მისაღებად საჭირო ყველა მოთხოვნის შესრულებაზე. ცხოვრების ლეგალიზებაზე პასუხისმგებელმა უწყებამ – იმიგრაციისა და ნატურალიზაციის სამსახურმა – შეიძლება დამსაქმებელი აღიარებულ სპონსორად ცნოს. ასეთი სტატუსის მოპოვება შეამოკლებს განაცხადის დამუშავების ვადებს და წარმოადგენს წინაპირობას ნებართვის კონკრეტული ტიპების გასაცემად (მაგ., ნებართვა მაღალკვალიფიციური მიგრანტისთვის).

ყველა პოტენციურ დაქირავებულს უნდა ჰქონდეს მოქმედი პასპორტი და არ უნდა წარმოადგენდეს საფრთხეს საზოგადოებრივი

¹² აღწერა ეფუძნება იმიგრაციისა და ნატურალიზაციის სამსახურის მიერ გამოცემულ ბროშურას სახელწოდებით „იმუშავეთ ნიდერლანდებში“, ივნისი, 2013 და „ნიდერლანდებში უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დაქირავება“, მარტი 2013.

ნესრიგის ან სახელმწიფო უსაფრთხოებისთვის. მათ ასევე უნდა ჰქონდეთ ჰოლანდიური ჯანდაცვის დაზღვევა და აუცილებელია გაიარონ ტესტი ტუბერკულოზზე ნებართვის გაცემიდან სამი თვის ვადაში.¹³ დასაქმების უმეტესი ტიპების შემთხვევაში (რეგულარული ანაზღაურებადი სამუშაო, სეზონური სამუშაო, მაღალკვალიფიციური სამუშაო ევროპული ცისფერი ბარათის ფორმატით), აუცილებელია ჰოლანდიელი დამსაქმებლის მიერ ხელმოწერილი სამუშაო კონტრაქტი. მუშაობის ნებართვა აუცილებელია იმ პირებისთვის, რომლებიც არ არიან ევროპის ეკონომიკური ზონის ქვეყნების მოქალაქეები და სურთ მიიღონ რეგულარული ან სეზონური სამუშაო, იმ პირობებით, რომლებიც გათვალისწინებულია ჰოლანდიის კანონმდებლობით. კერძოდ, სამართლიანი კონკურენციის პირობების მიხედვით, იმიგრაციისა და ნატურალიზაციის დეპარტამენტი უზრუნველყოფს უცხოელი დაქირავებულების მიერ, სულ მცირე, მინიმალური ანაზღაურების მიღებას (ან მის პროცენტს, რაც დამოკიდებულია კვირის განმავლობაში სამუშაო საათების რაოდენობაზე). ინფორმაცია მინიმალური ხელფასის შესახებ მოცემულია სააგენტოს ვებ-გვერდის შემოსავლის მოთხოვნების გვერდზე. 2013 წლის 1 ივლისიდან, მინიმალური შემოსავალი (გადასახადების ჩათვლით) არ უნდა იყოს 1117.22 ევროზე ნაკლები ერთი ადამიანის და 1596.02 ევროზე – დაქორწინებული ან დაუქორწინებელი წყვილის შემთხვევაში.¹⁴ სეზონური დასაქმება შეზღუდულია და შეიძლება გაგრძელდეს მხოლოდ 24 უწყვეტი კვირა, ხოლო მანამდე უცხო ქვეყნის მოქალაქე 14 კვირის განმავლობაში უნდა ცხოვრობდეს ჰოლანდიის საზღვრების გარეთ.

მუშაობასთან დაკავშირებული ბინადრობის ნებართვის ხანგრძლივობა ემთხვევა კონტრაქტში მითითებულ პერიოდს და მას გაცემენ სწორედ იმ ვადით, რა ვადითაც გაცემულია მუშაობის ნებართვა. კომპანიის შიგნით სამსახურის ან კომპანიის გამოცვლის შემთხვევაში, დამსაქმებელი ვალდებულია გააკეთოს განაცხადი მუშაობის ახალი ნებართვის შესახებ, ხოლო ცხოვრების ნებართვა იგივე რჩება. მიმართვის პროცედურის ხანგრძლივობა არის, მაქსიმუმ, 90 დღე. თუ განაცხადს „აღიარებული სპონსო-

¹³ ტესტი არ არის საჭირო ავსტრალიის, კანადის, ისრაელის, იაპონიის, ახალი ზელანდიის, შეერთებული შტატებისა და სხვა რამდენიმე სახელმწიფოს მოქალაქეებისათვის.

¹⁴ “Costs and income requirements”, available at IND’s website: <https://ind.nl/EN/individuals/employee/costs-income-requirements/Pages/default.aspx>

რი“ აკეთებს, მუშაობის ნებართვის შემთხვევაში ხანგრძლივობა შვიდ კვირამდე მცირდება, ხოლო ყველა დანარჩენი შემთხვევებისთვის ხანგრძლივობა ორ კვირას შეადგენს. ყველა გადაწყვეტილება წერილობით მიიღება; იმ შემთხვევაში, თუ იმიგრაციისა და ნატურალიზაციის დეპარტამენტს გადაწყვეტილების მისაღებად ესაჭიროება დამატებითი ინფორმაცია დამსაქმებლის მხრიდან, დამსაქმებელს გაეგზავნება წერილი შესაბამისი ინფორმაციის მოთხოვნით. უარყოფითი გადაწყვეტილებები, რომელთა გასაჩივრებაც შესაძლებელია, იგზავნება წერილობით და მათ ახლავს დასაბუთება.

ამავ დროს, გადადგმულია ნაბიჯები, რაც ჰოლანდიელ დამსაქმებლებს ბიუროკრატიულ წნეხს შეუშუბუქებს. უარყოფითი პასუხების როდენობის შესამცირებლად იმიგრაციისა და ნატურალიზაციის დეპარტამენტი პოტენციურ დამსაქმებლებს სთავაზობს, განაცხადის გაკეთებამდე რჩევისთვის მათ მიმართონ. დამსაქმებლებს ხაზგასმით აფრთხილებენ, რომ ბინადრობის ნებართვა არ გაიცემა, თუ არ არსებობს დასაქმების უზრუნველყოფის სამსახურის მიერ გაცემული მუშაობის ნებართვა. ამის გათვალისწინებით დამსაქმებლებს შეუძლიათ ერთდროულად გააკეთონ განაცხადი ორივე ნებართვის მისაღებად იმიგრაციისა და ნატურალიზაციის დეპარტამენტის ვებ-გვერდზე შრომითი მიგრაციის ციფრული ბაზის მეშვეობით. გარდა ამისა, მას შემდეგ, რაც დამსაქმებელი მიიღებს მუშაობის ნებართვას და საცხოვრებლად გადმოვა ჰოლანდიაში, მას შეუძლია მიიღოს ცხოვრების (და ზოგჯერ მუშაობის) ლეგალურობის დამადასტურებელი სპეციალური ჩანაწერი პასპორტში იმ დრომდე, ვიდრე სამუშაოსთან დაკავშირებულ ბინადრობის ნებართვას მიიღებს.

1.2.3. უახლესი ცვლილებები

რადგან 2014 წლის 1 იანვრიდან ჰოლანდიური შრომის ბაზარი უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დიდი ჯგუფისთვის – ბულგარეთისა და რუმინეთის მოქალაქეებისთვის – გაიღება, მთავრობამ მიიღო ზომები არა-ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მოქალაქეების დასაქმების შესაზღუდად. უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დასაქმების შესახებ კანონის ბოლო შესწორებების მიხედვით მკაცრდება სანქციები არა-ლეგალური დასაქმების კუთხით და კიდევ უფრო რთულდება მუშაობის უფლების ნებართვის გაცემის პროცედურები. 2013 წლის

1 იანვრიდან 50%-ით გაიზარდა ჯარიმა უნებართვო მუშაობაზე და მან 12 ათას ევროს მიაღწია. განმეორებითი კანონდამრღვევები კიდევ უფრო მკაცრად დაისჯებიან და თითოეულ არალეგალურ დაქირავებულზე 36 ათასი ევროს გადახდა მოუწევთ. გარდა ამისა, 50%-ით გაიზარდა სხვა სახის ჯარიმების ოდენობაც: დამსაქმებლები, რომლებიც არ შეამოწმებენ დაქირავებულების იდენტობას და არ ექნებათ პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების ასლები, თითოეულ ასეთ დაქირავებულზე 2,250 ევროთი დაჯარიმდებიან. დაბოლოს, კანონის სისტემატური დარღვევა გამოიწვევს კომპანიის „პრევენციულ“ დახურვას სამი თვის განმავლობაში. აღსანიშნავია, რომ უცხოელი მოქალაქეების პირადობის დამადასტურებელი საბუთებისა და სხვა დოკუმენტების შენახვის ვალდებულება ვრცელდება იმ უცხო ქვეყნის დასაქმებულების დოკუმენტაციაზე, რომლებიც ქვეკონტრაქტორი ფირმების საშუალებით არიან დაქირავებული.¹⁵

2013 წლის 1 ოქტომბრიდან ძალაში შევიდა ახალი შებლუდები მუშაობის ნებართვის პროცედურის შესახებ. არაევროკავშირის წევრი ქვეყნების მოქალაქეებისთვის მუშაობის ნებართვის მაქსიმალური ვადა სამი წლიდან ერთ წლამდე შემცირდა. ამასთან, ნებართვა არ ექვემდებარება განახლებას. ახალი პროცედურის მიხედვით დამსაქმებელი ვალდებულია, ყოველ წელს გააკეთოს განაცხადი დაქირავებულის სასარგებლოდ მუშაობის ნებართვის მისაღებად და შესაბამისად, ყოველ წელს, მოიძიოს ხომ არ გამორჩნდა შესაბამისი კანდიდატი ჰოლანდიის ან მთელი ევროკავშირის მასშტაბით. გარდა ამისა, გაიზარდა ის პერიოდიც, რომლის გასვლის შემდეგ უცხო ქვეყნის მოქალაქეს შეუძლია უნებართვოდ იმუშაოს. თუ მანამდე არარეზიდენტი დასაქმებულს შეეძლო თავისუფლად ემუშავა სამ-წლიანი ნებართვის ვადის გასვლის შემდეგ, თუ ის დააკმაყოფილებდა ყველა სხვა კრიტერიუმს (ძირითადად, იგულისხმება ცხოვრების ნებართვა) ახალი პროცედურის მიხედვით, დასაქმებული არარეზიდენტი ამ უფლებით ისარგებლებს მხოლოდ მუშაობის ხუთი ერთწლიანი ნებართვის მიღების შემდეგ.

კანონის მიხედვით პირველად გაჩნდა ზოგ სექტორში ყოველწლიური კვოტების დანესების შესაძლებლობა. კვოტების შემთხვევა-

¹⁵ ინფორმაცია განთავსებულია საიმიგრაციო სააგენტო ფირმის **Everaert Advocaten**-ის ვებ-გვერდზე „დამსაქმებლების საყურადღებოდ! გაიზარდა სანქციები უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონის მიხედვით!“, ხელმისაწვდომია: <http://www.everaert.nl/en/news/13-bedrijven/163-wav-boete>

შიც საჭიროა თავდაპირველად მოიძებნოს შესაფერისი კანდიდატები ჰოლანდიისა და ევროკავშირის მასშტაბით.¹⁶

1.3 შრომის ინსპექტორატის სტრუქტურა ჰოლანდიაში

უცხოელი მუშახელის მუშაობისა და მუშაობის პირობების კანონიერების დადასტურებაზე პასუხისმგებლობა სოციალურ საკითხთა და დასაქმების სამინისტროს ეკისრება (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW*).¹⁷ 2011 წლის ბოლომდე ინსპექციას სამინისტროს სამი განყოფილება ახორციელებდა: სოციალური დაზვერვისა და გამოძიების სამსახური (SIOD), დასაქმებისა და შემოსავლის ინსპექცია (IWI) და შრომის ინსპექტორატი (*Arbeidsinspectie*). 2012 წლის 1 იანვრიდან ამ სამი განყოფილების ფუნქციები გაერთიანდა სამინისტროს შიგნით შექმნილ ინსპექტორატში (*Inspectorate SZW*), რომელიც არა მხოლოდ ასრულებს წინამორბედების ყველა ფუნქციას, არამედ აღჭურვილია უფრო ფართო მაკონტროლებელი უფლებამოსილებით.

ინსპექტორატის სტრუქტურაში დეპარტამენტების ორი ჯგუფი ფუნქციობს: პირველში შედის შრომის უფლებებისა და სამუშაო პირობების დარღვევის წინააღმდეგ მეზრძოლი, ხოლო მეორეში – დასაქმების ლეგალურობის დამოწმებული და დასაქმების სფეროში თაღლითობასთან მეზრძოლი სამსახურები. პირველი ჯგუფი სამ დეპარტამენტს აერთიანებს: (1) სამუშაო პირობების, (2) ძირითადი რისკების კონტროლისა და (3) დასაქმებისა და შემოსავლის დეპარტამენტებს. სამუშაო პირობების დეპარტამენტი ვალდებულია უზრუნველყოს დასაქმებულების შესაბამისი სამუშაო გარემო და საათები; ძირითადი რისკების კონტროლი აფასებს უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის პირობებს სამუშაო ადგილებზე. მათ მოვალეობებში შედის ისეთი სამუშაოს კონტროლიც, რომელიც დაკავშირებულია მავნე და ჯანმრთელობისთვის საშიშ ნივთიერებებთან. ხოლო, დასაქმებისა და შემოსავლის დეპარტამენტი უზრუნველყოფს ხელფასსა და სოციალურ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული პოლიტიკის განხორციელებას.

¹⁶ ინფორმაცია მოწოდებულია საიმეგრაციო ადვოკატის, ფრაუკა პანის მიერ ნაშრომში „ადაპტირებული კანონი უცხო ქვეყნის მოქალაქეების შესახებ“ 24 სექტემბერი 2013, ხელმისაწვდომია: <http://www.iamexpat.nl/read-and-discuss/expat-page/news/adapted-foreign-nationals-employment-act-netherlands>

¹⁷ ინსპექტორატის ვებ-გვერდიდან აღებული ინფორმაცია.

განყოფილებების მეორე ჯგუფი დაკავებულია იმ სისხლის სამართლის დანაშაულებების გამომჟღავნებით, გამოძიებითა და დევნით, რომელიც დაკავშირებულია უკანონო დასაქმებასთან, უკანონო მოლაპარაკებებთან, ექსპლუატაციასთან, პასუხისმგებლობის თავიდან აცილებასთან, აგრეთვე, მინიმალური ხელფასის, სარგებლების ან სუბსიდიების გაყალბების სქემებთან. გამოძიების განყოფილება სოციალური დაზვერვისა და გამოძიების სამსახურის ფუნქციებს ასრულებს და სახელმწიფო პროკურატურის ხელმძღვანელობით იძიებს ისეთ სისტემურ დანაშაულებს, რომლებიც უკავშირდება სოციალური შემწეობის გაყალბების თაღლითურ სქემებს, უკანონო დასაქმების მსხვილ შემთხვევებს ან დამსაქმებლების მიერ ფინანსური პასუხისმგებლობების თავიდან აცილებას. თუმცა, მთავარი უწყება, რომელიც პასუხისმგებელია შრომის ბაზრის კონტროლის გაძლიერებაზე არის ახლად დაარსებული შრომის ბაზრის თაღლითობასთან ბრძოლის დეპარტამენტი. იგი უზრუნველყოფს ისეთი კანონიერი რეგულაციების შესრულებას, როგორებიცაა: კანონი უცხო ქვეყნების მოქალაქეთა დასაქმების შესახებ, რომელიც კრძალავს უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმებას შესაბამისი სამუშაო ნებართვის გარეშე; კანონი მინიმალური ხელფასისა და შვებულების მინიმალური ანაზღაურების შესახებ, რომელიც ითვალისწინებს სანქციებს იმ შემთხვევაში, თუ დამსაქმებელი არ უზრუნველყოფს დაქირავებულს შესაბამისი ანაზღაურებითა და სარგებლით, და კანონი შუამავლების მეშვეობით შრომის განაწილების შესახებ, რომელიც არეგულირებს დასაქმების საშუამავლო სააგენტოების საქმიანობას.

ცხრილი. ინსპექტორატის დეპარტამენტების საშტატო განაკვეთი (სრული განაკვეთის ეკვივალენტი)

წლის ბოლოს	2009	2010	2011	2012
შრომა (სამუშაო პირობები)	230	218	203	221
დასაქმება და შემოსავალი	78	40	39	43
ძირითადი რისკების კონტროლი	40	42	35	39
თაღლითობა შრომის ბაზარზე	188	171	176	187
გამოძიება	206	202	204	174
სულ	742	673	657	664

წყარო: ინსპექტორატის წლიური ანგარიში, SZW 2011, 2012.

ზემოთ მოცემულ ცხრილში ნაჩვენებია ინსპექტორატის თანამშრომლების განაწილება სხვადასხვა განყოფილებაში. ტრადიციულ

ლად, ინსპექტორების ყველაზე დიდი რაოდენობა (დაახლოებით, მთლიანი შტატის ერთი მესამედი) მეთვალყურეობას უწევს სამუშაო პირობებს. 2010 წლიდან, ინსპექტორატის რეორგანიზების წყალობით, შტატი მეთვალყურეობის შემცირდა, ხოლო ყველაზე დიდი შემცირება დასაქმებისა და შემოსავლების დეპარტამენტს შეეხო, სადაც თანამშრომელთა რაოდენობა თითქმის განახევრდა. 2012 წლისთვის, მიმდინარე რისკების შეფასების საფუძველზე, შრომის ბაზრის განყოფილების თანამშრომლების რაოდენობა გაუტოლდა 2009 წლისას, მაშინ, როდესაც გამოძიების თანამშრომლების რაოდენობა წინა წელთან შედარებით 30-ით შემცირდა.

1.4 შრომის ინსპექტირების პროცესი ჰოლანდიაში

1.4.1. ინსპექციაზე პასუხისმგებელი უწყებები

ინსპექციას ახორციელებს სამინისტროს ინსპექტორატი დასაქმების ადგილზე (როგორც კომპანიების, ისე ფიზიკური პირების შემთხვევაში), გემებსა და მშენებლობებზე.¹⁸ ინსპექციას მხოლოდ დასაქმებულები ექვემდებარებიან, ხოლო დაქირავებულებს, როგორც მონშეებს, ისე ესაუბრებიან. ინსპექცია მიზნად ისახავს უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმების ლეგალურობის შემოწმებას (როგორც ამას ითვალისწინებს კანონი უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმების შესახებ) და მინიმუმზე ნაკლები ხელფასის გადახდისა, სათანადო სოციალური სარგებლებისა და შემწეობის გადაუხდელობისას უთანასწორო კონკურენციის შემთხვევების აღკვეთას (მინიმალური ხელფასისა და შვებულების ანაზღაურების შესახებ კანონის თანახმად). სხვა სააგენტოები, რომლებსაც ასევე შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ ინსპექტირების პროცესში, გახლავთ უცხო ქვეყნის მოქალაქეების პოლიცია, სამხედრო პოლიცია, საბაჟო და საგადასახადო სამსახურები, დასაქმებულთა სარგებლის სქემების ინსტიტუტი და მუნიციპალიტეტები.

ქვემოთ ჩამოთვლილია ის უწყებები, რომლებიც უფლებამოსილი არიან განახორციელონ უკანონო დასაქმების ან სხვა დასაქმებასთან დაკავშირებული დარღვევების ინსპექცია:

¹⁸ ამ განყოფილებაში მონაწილეობს ინფორმაცია ეფუძნება პ. რენუის პუბლიკაციას შრომის ინსპექტირების სტრატეგია ევროპაში არადეკლარირებული დასაქმების პრაქტიკის დასაძლევად: ნიდერლანდები. ამსტერდამი, 2013, გვ. 29-30

(1) საგადასახადო სამსახური ახორციელებს გადასახადებისგან თავის არიდების მონიტორინგს. უწყების თანამშრომლები ადგილზე ამოწმებენ თვითდასაქმებული პირის მიერ დასაქმების ამ ტიპისთვის საჭირო მოთხოვნების შესრულებას. უწყების კომპეტენციებში შედის დაქირავებულთა განსახლებასა და მათ ოჯახურ შემწეობაზე გადახდის ზედამხედველობაც. თუმცა, საგადასახადო სამსახურის თანამშრომლებს არ შეუძლიათ პატრონის თანხმობის გარეშე შევიდნენ საცხოვრებელში. კომპანიის კუთვნილ ტერიტორიაზე შესვლა მათ სოციალურ საკითხთა და დასაქმების სამინისტროს ინსპექტორატთან ერთად შეუძლიათ. 2010 წლიდან, ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე, ამ ორ სააგენტოს შეუძლია ერთმანეთში გაცვალოს ინფორმაცია, განახორციელოს რიკსების ერთობლივი შეფასება და ითანამშრომლოს ინსპექტირების პროცესში.

(2) დაქირავებულთა დაზღვევის სააგენტო ყოვეწლიურად ახორციელებს 5 ათას ინსპექციას სამუშაო ადგილებზე და 15 ათას შემოწმებას ბინაზე უნარშეზღუდულობისა და უმუშევრობის შემწეობასთან დაკავშირებული შესაძლო თაღლითური სქემების გამოსავლენად.

(3) მუნიციპალიტეტები აღასრულებენ კანონს დასაქმებისა და დახმარების შესახებ; ურიგებენ სოციალურ შემწეობას უმუშევრებს და ორგანიზებას უწევენ შრომის ბაზრის გამააქტიურებელ სქემებს სამუშაოს მაძიებლებისთვის. მუნიციპალიტეტებში არსებული დასაქმებისა და შემოსავლის განყოფილებები ებრძვიან შემწეობისა და დახმარების განწევასთან დაკავშირებულ თაღლითობას, რადგანაც ამ თანხების გადახდა დამოუკიდებელი ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ხდება. განყოფილების ინსპექტორები ახდენენ ინსპექტირებას, გამოძიებას და ჯარიმების დაკისრებას.

2003 წლის ოქტომბერში შრომის ინსპექტორატმა, საგადასახადო სამსახურმა, დაქირავებულების დაზღვევის სააგენტომ და ექვსმა ქალაქმა ხელი მოაწერა შეთანხმებას უწყებათაშორისი ინტერვენციის ჯგუფების შექმნის თაობაზე. მას მერე ჯგუფებს შეუერთდნენ სოციალური დაზღვევის ბანკი,¹⁹ სახელმწიფო პროკურატურა, პოლიცია და სხვა პარტნიორები (გამოძიების სფეროსა და თემის მიხედვით). ინტერვენციის ჯგუფებში შედის სხვადასხვა სააგენტო, რომლებიც ერთობლივად ებრძვიან სერიოზულ გაყალბებას ან რე-

¹⁹ სოციალური დაზღვევის ბანკი ახორციელებს სოციალური დაზღვევის რამდენიმე სქემას, ბავშვებისა და ხანდაზმულების შემწეობის სქემების ჩათვლით.

გულაციების დარღვევებს ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა უკანონო დასაქმება, გადასახადებისგან თავის არიდება ან სოციალური შემწეობის ბოროტად გამოყენება. ჯგუფების საქმიანობის ძირითადი მიზანი ყოველ წელს სახელმწიფო სამეთვალყურეო ჯგუფის მიერ განისაზღვრება, რომელსაც სოციალურ საკითხთა და დასაქმების მინისტრი ხელმძღვანელობს. მას შემდეგ, რაც შეირჩევა საქმიანობის თემა, შესაბამისი სააგენტო თავის თავზე იღებს იმ პროექტის ხელმძღვანელის ფუნქციას, რომელიც შეიძლება რამდენიმე წელს გაგრძელდეს. ინტერვენციის ჯგუფები მუშაობენ კონკრეტულ სექტორში, რეგიონში ან სფეროში მიმდინარე დარღვევებზე. ინსპექტირებას, რომელსაც ინტერვენციის ჯგუფი ახორციელებს, ფართომასშტაბიანი ხასიათი აქვს და ფარავს კომპანიის ყველა იურიდიულ ვალდებულებას იმ სფეროებში, რომლებიც შეესაბამება ჯგუფში წარმოდგენილი სააგენტოების კომპეტენციას.

1.4.2. ინსპექტირების პროცესი

დამსაქმებლის შეტყობინება მოსალოდნელი ინსპექციის შესახებ წინასწარ არ ხდება. ერთ-ერთი ინსპექტორი დამსაქმებელს აცხობინებს მოსალოდნელი ინსპექტირების შესახებ მხოლოდ კომპანიის ტერიტორიაზე შესვლის წინ. ინსპექტორები ვალდებული არიან, თავი წარუდგინონ დამსაქმებელს და აცნობონ ვიზიტის მიზანი კონკრეტული რეგულაციის ან კანონის მითითებით, რის საფუძველზეც დაინიშნა ინსპექცია. დამსაქმებლებს (და დაქირავებულებს, თუ ისინიც ჩართული არიან პროცესში), აუცილებლად აცხობინებენ ინსპექტირების შედეგებსა და, თუ დარღვევა აღმოაჩინეს, აცნობებენ, რა ნაბიჯები გადაიდგა შემდგომ.

ინსპექციის დასაწყისში ზედამხედველებს დაავალდებენ, რომ უცხოელმა დაქირავებულმა პირმა წარმოადგინოს დოკუმენტები. დოკუმენტების ვიზუალური შემოწმების სტანდარტული პროცედურა გულისხმობს: დოკუმენტების ავთენტურობის და ფოტოსურათის დოკუმენტის მფლობელთან შესაბამისობის დადგენას, დასაქმებულების პირადობის დამადასტურებელ დოკუმენტში მითითებული ნომრის დამსაქმებლის რეგისტრაციის ნომერთან შესაბამისობის შემოწმებას, იმის გარკვევას, აკმაყოფილებს თუ არა დაქირავებული ბინადრობისა და დასაქმების რეჟიმის პირობებს. შრომის ბაზართან დაკავშირებულ თაღლითობასთან ბრძოლის განყოფილების ინსპექტორები ვალდებულები არიან გამოავლინონ და გამოიძიონ ნე-

ბისმიერი უკანონო დასაქმების, აგრეთვე, საგადასახადო და სოციალური შემწეობის გაყალბების საეჭვო შემთხვევები. გარდა სამუშაო ადგილის შემოწმებისა, ინსპექტორები ამოწმებენ კომპანიის შიდა ადმინისტრაციულ რეესტრს (ინდივიდუალური პირებისა და ანაზღაურების მონაცემების ჩათვლით). განსაკუთრებით კი, ინსპექტორები გულდასმით ადარებენ მონაცემებს ანაზღაურების შესახებ დამსაქმებლის რეესტრისა და სამოქალაქო ან მუნიციპალური რეესტრების მიხედვით, ასევე, ადარებენ მათ დასაქმებისა და შემოსავლების ცენტრალურ მონაცემთა ბაზასთან და საგადასახადო სამსახურისა და სოციალური უზრუნველყოფის რეესტრების მონაცემებთან.

ამის შემდეგ ისინი შეიძლება გაესაუბრონ დაქირავებულებს, რათა დარწმუნდნენ, რომ დამსაქმებელი არ არღვევს შესაბამის კანონს. დამქირავებლის მიერ მინიმალური ხელფასისა და სხვა სარგებლების გადახდის შესამოწმებლად არსებობს კითხვების ნუსხა. სხვა კითხვები გამოიყენება დროებითი დასაქმების სააგენტოებისა და სააგენტოების კომერციული და სავაჭრო რეგისტრაციის ჩანაწერებისათვის. შრომის პროცესი რომ არ დაირღვეს, თითოეული დაქირავებული უფლებამოსილია დაუბრუნდეს სამუშაო პროცესს პირადობის დამადასტურებელი პროცედურის გავლისა და გასაუბრების შემდეგ. თუ საჭიროა დაქირავებულების დიდ ჯგუფთან გასაუბრება, მაშინ შეირჩევა საერთო სივრცე კომპანიის ტერიტორიაზე (მაგ., სასადილო).

1.4.3. ინსპექტორების კომპეტენციები

ინსპექტორებს აქვთ ორი კანონითა და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით მინიჭებული შემდეგი უფლებები:

- ნებისმიერ ადგილზე შესვლა, გარდა საცხოვრებლისა, თუ იქ მცხოვრები პირი უარზეა,
- სხვა პირების თანხლებით ან, თუ საჭიროა, პოლიციის დახმარებით შესვლა,
- მოთხოვნა თანამშრომლობასა და კითხვებზე პასუხის გაცემაზე ყველა დამსწრის მიმართ,
- ხელმისაწვდომობა საქმიან ქაღალდებსა და კომპანიის შესახებ ინფორმაციაზე,

- მოთხოვნა 14 წლისა და ზემოთ პირების მიერ პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარდგენის თაობაზე,
- კონფისკაციის უფლება.

უფრო მეტიც, ინსპექტორებს ენიჭებათ დამატებითი კომპეტენციები იმ დამსაქმებლებთან მიმართებაში, რომლებიც მხილებულები არიან რეგულაციების არაერთგზის დარღვევაში.

1.4.4. ჯარიმები

ინსპექტირების საფუძველზე, სოციალურ საკითხთა და დასაქმების სამინისტროს ინსპექტორატს შეუძლია მიიღოს შემდეგი ზომები (სიმაკცრის მიხედვით):

- სიტყვიერი და/ან წერილობითი გაფრთხილება
- აკრძალვის შეტყობინება
- ადმინისტრაციული ჯარიმა
- სისხლის სამართლის დევნა

ზოგადი მიდგომა გულისხმობს უფრო ლმობიერი ზომების გატარებას, სისხლის სამართლის პროცედურები კი უფრო სერიოზული ან სისტემატური კანონდარღვევების დროს ტარდება. ადმინისტრაციული ჯარიმები წესდება უკანონო დასაქმებისას, მინიმუმზე დაბალი ხელფასის გადახდისას და დროებითი დასაქმების სააგენტოს მიერ დაქირავებულის არასწორად რეგისტრაციისას. სამოქალაქო და არასამთავრობო სექტორთან თანამშრომლობის განსამტკიცებლად ინსპექტორატი პროფესიული კავშირების სააგენტოს, რომელიც პასუხისმგებელია როგორც კოლექტიური შეთანხმებების შესრულებაზე, ისე სერტიფიცირების ორგანიზების მონიტორინგზე, გადასცემს იმ კომპანიების სიას, რომლებსაც ადმინისტრაციული ჯარიმა აქვთ დაკისრებული. თავის მხრივ, შრომის ბაზართან დაკავშირებულ თაღლითობასთან ბრძოლის ინსპექციას შეუძლია მიმართოს (ან ინფორმაცია მიაწოდოს) სხვადასხვა სამართალდამცავ უწყებას, რათა მათ კონკრეტულ სამართალდარღვევაზე რეაგირება მოახდინონ. ასე რომ, დანაშაულებრივი თაღლითობის ან დაქირავებულების ექსპლუატაციის შემთხვევაში შესაბამისი შეტყობინება ეგზავნება ინსპექტორატის საგამოძიებო განყოფილებას.

1.5 ჰოლანდიური სისტემის შეფასება

1.5.1. დაგეგმვა რისკის შეფასების საფუძველზე

ინსპექტორატი მეთვალყურეობს, თუ რა დონეზე ემორჩილებიან დამსაქმებლები სოციალურ საკითხთა და დასაქმების სამინისტროს მიერ დასახულ ამოცანებს დაწესებული კონკურენციის სამართლიანი პირობებისა და სოციალური უზრუნველყოფის ეფექტიანი სისტემით, დამთავრებული სამუშაო პირობებით, პროფესიული ჯანმრთელობითა და უსაფრთხოებით. თავის საქმიანობაზე ფოკუსირება რომ მოახდინოს, ძირითადი საფრთხეების გამოსავლენად სააგენტო პერიოდულად სამდონიანი – სტრატეგიული, ტაქტიკური და ფუნქციონალური – რისკების ანალიზის საშუალებით ავლენს ძირითად საფრთხეებს.²⁰

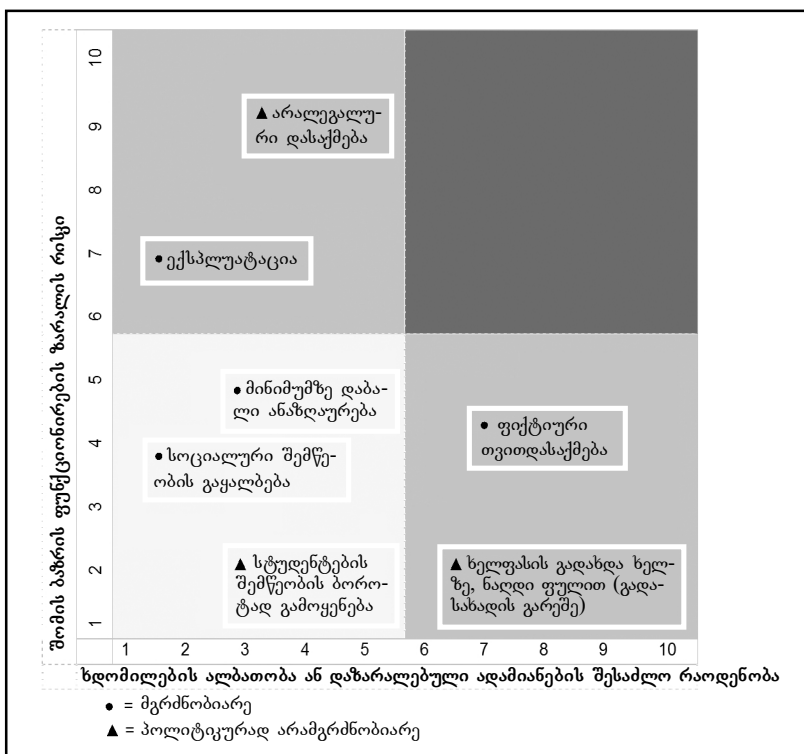
ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ სტრატეგიულ დონეზე ხდება იმ კონკრეტული თემების შერჩევა, რომლებიც საყურადღებოა პოლიტიკის დონეზეც. შერჩეული თემები გამოიყენება ინსპექტორატის სხვადასხვა განყოფილების მიერ პრიორიტეტების დასახვისა და იმ პრობლემების გამოვლენის პროცესში, რომლებიც დაუყოვნებლივ რეაგირებას საჭიროებს. დაბოლოს, კონკრეტული პრობლემების გამოვლენა წარმოადგენს ოპერატიული რისკების ანალიზის საფუძველს. ანალიზში განიხილება ინსპექტირებისა და სხვა მაკონტროლებელი ზომების ობიექტები და სუბიექტები. მაგალითად, თუ სტრატეგიულ თემად არჩეულია დასაქმების საშუამავლო სააგენტოების საქმიანობა, ტაქტიკურ დონეზე განხორციელებული პრობლემის ანალიზი უნდა პასუხობდეს შემდეგ კითხვას: რომელი სააგენტოები მოითხოვს ყურადღებას (სექტორის ტიპის, მიგრანტების წვდომის სპეციალიზაციის მიხედვით)? დაბოლოს, როდესაც უკვე განსაზღვრულია ინსპექტირების საბოლოო მიზანი, ხდება ზედამხედველობის შესაბამისი ინსტრუმენტების არჩევა: შეიძლება ეს იყოს ფართო ინსპექცია, რომელიც მოიცავს კონკრეტულ კატეგორიაში შემავალ ყველა სააგენტოს, ან კიდევ უეცარი ვიზიტები იმ სააგენტოებში, რომელთა არალეგალურ საქმიანობაში მონაწილეობის ალბათობა საშუალოზე მაღალია.

²⁰ Description based on: *P. Renooy, Labour inspection strategies for combating undeclared work in Europe: the Netherlands, Regioplan: Amsterdam, May 2013, p. 23-25.*

1.5.2. პრიორიტეტების გამოვლენა რისკის მატრიცის საფუძველზე

ინსპექტორატის პასუხისმგებლობის არეალში რისკების შესაფასებლად თითოეული განყოფილება ქმნის რისკის მატრიცას. მატრიცა ორ ღერძზე იგება: (1) ხდომილების ალბათობა ან დაზარალებული ადამიანების შესაძლო რაოდენობა და (2) შრომის ბაზრის ფუნქციონირებისთვის მიყენებული ზარალი. ქვემოთ მოცემულია დიაგრამა, რომელიც წარმოადგენს შრომის ბაზარზე უკანონო სქემების პრობლემის მატრიცას.

დიაგრამა 2. შრომის ბაზარზე უკანონო სქემების რისკის მატრიცა



წყარო: სურათი 4. P. Renooy, Labour inspection strategies for combating undeclared work in Europe: the Netherlands [პ. რუნი, ევროპაში შრომის ინსპექციის სტრატეგიები არალეგალური დასაქმების დაძლევის მიზნით], *Regioplan: ამსტერდამი, მაისი 2013*.

ზემოთ მოცემულ მაგალითში, არც ერთი საკითხი არ განთავსებულია მარჯვენა ზემო კუთხის კვადრატში, რომელიც აერთიანებს შრომის ბაზრის რეგულაციის ძირითად პრინციპებთან დაკავშირებულ რისკს და ხდომილების მაღალ ალბათობას. ამ შემთხვევაში, ზედა მარცხენა და ქვედა მარჯვენა კვადრატები წარმოადგენს ყურადღების ფოკუსს ინსპექტორატის იმ განყოფილებისათვის, რომელიც ებრძვის თაღლითობას შრომის ბაზარზე. იმ ოთხი პრობლემიდან, რომლებიც უაღრესად საზიანოდ ან ფართომასშტაბიანად მიიჩნევა, ორი (ექსპლუატაცია და ფიქტიური თვითდასაქმება) ხასიათდება პოლიტიკურად მგრძნობიარედ და, შესაბამისად, მოხვდება განყოფილების პრიორიტეტულ სიაში.

სოციალურ საკითხთა და დასაქმების სამინისტროს ინსპექტორატის ანგარიშის მიხედვით, 2011 წელს რისკების ანალიზი და შესაბამისი ანგარიშები სააგენტოს დაეხმარა, ყურადღება გაემახვილებინა შრომის ბაზართან დაკავშირებულ თაღლითობებზე, კერძოდ, იმ „კომპანიებზე, რომლებიც შედიან არალეგალური დასაქმებისა და/ან მინიმალურზე დაბალი ანაზღაურების გადახდის რისკ-ჯგუფში“. ანუ იმ კომპანიებზე, რომლებიც ხასიათდებიან „სამუშაო ძალის მოთხოვნის პიკით, დაბალ და არაკვალიფიციური მუშახელის საჭიროებით ფართომასშტაბიანი მძიმე ფიზიკური სამუშაოს შესასრულებლად“. ინსპექციები განსაკუთრებით იმ სექტორებში დაინიშნა, სადაც ამგვარი ფენომენი ხშირი იყო: დროებითი სამუშაო, სანიტარული საქმიანობა, მომსახურების სფერო, სოფლის მეურნეობა, მეზაღეობა, სამშენებლო საქმიანობა და საცალო ვაჭრობა. საცდელი ზომები გატარდა ჯანდაცვისა და ტრანსპორტის სექტორებში.

1.5.3. მაკონტროლებელი აქტივობების შეფასება

მიღებული ზომების ეფექტიანობას ცხადად აჩვენებს ინსპექტორატის მიერ გასულ წლებში განხორციელებული ოპერაციების რაოდენობრივი მონაცემები. შრომის ბაზართან დაკავშირებული თაღლითობის წინააღმდეგ ინსპექციები სიდიდით მეორე ოპერატიული სფეროა და მხოლოდ პროფესიული ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების შემოწმებას ჩამორჩება. ინსპექციების რიცხვი ამ სფეროში უკანონო დასაქმების, მინიმალურზე დაბალი ხელფასების გადახდისა და დროებითი სააგენტოების შემოწმების კუთხით სტაბილური იყო 2009- 2011 წლებში: 9,723 – 2009 წელს, 9,629 – 2010

წელს, ხოლო 9,655 – 2011-ში. 2012 წელს გადაწყდა, რომ ყურადღება გამახვილებულიყო იმ კომპანიებზე, რომლებიც შემწენულები იყვნენ კანონის რეგულარულად დარღვევაში და მიეკუთვნებოდნენ მაღალი რისკ-ჯგუფის კატეგორიას. ინსპექციების დაგეგმილი რიცხვი 7,500-ამდე ჩამოვიდა. რეალურად, უფრო ნაკლები ინსპექცია ჩატარდა (7,160), თუმცა მათ ერთვოდა უფრო მეტი ინტერვენცია (გაფრთხილება, ჯარიმა, ოფიციალური ანგარიში): თუ მათი მაჩვენებელი 2010 და 2011 წლებში 18%-ს შეადგენდა, 2012 წელს 21%-ამდე გაიზარდა.²¹

2012 წლის ანგარიშში ინსპექტორატმა ყურადღება გაამახვილა სისხლის სამართლის პროცედურების მზარდ როლზე კანონის „სისტემატურ“ და „ცნობილ დამრღვევებზე“. ამ მიდგომას, რაც გამოიხატება გამოძიებისა და სადამსჯელო ღონისძიებებისთვის განსაკუთრებული მზარდი მნიშვნელობის მინიჭებაში, ინსპექტორატი შემდეგი მიზეზით ხსნის: „როდესაც ადმინისტრაციული სამართალი არაქმედითუნარიანია კანონდარღვევის აღკვეთაში, ინსპექტორატი მიმართავს სისხლის სამართლის გამოძიების ინსტრუმენტებს, განსაკუთრებით, შრომითი ექსპლუატაციის, შემწეობებისა და შეღავათების გაყალბებისა და დროებითი დასაქმების სააგენტოების არაკეთილსინდისიერი საქმიანობის აღკვეთის შემთხვევებში“.²² მიუხედავად იმისა, რომ სისხლის სამართლის შემთხვევებზე პასუხისმგებელი ინსპექტორების რიცხვი 204-იდან 174-ამდე შემცირდა, ჩატარებული გამოძიების რიცხვი თითქმის იგივე დარჩა (2011 წელს – 62, 2012 წელს – 61). 2011 წელს 62 ჩატარებული გამოძიებიდან 14 შემთხვევა არალეგალურ დასაქმებას უკავშირდება, 15 – სოციალური შემწეობის გაყალბებას, ხოლო 11 შემთხვევა შრომის ექსპლუატაციას ან ადამიანის ტრეფიკინგს ეხება.

2012 წლის ანგარიშში მოწოდებულია ინფორმაცია იმ წარმატებული აქტივობების შესახებ, რომლებიც ინსპექტორებმა როგორც ინდივიდუალურად, ისე ინტერვენციის ჯგუფებში განახორციელეს. დასაქმების უზრუნველყოფის სააგენტოსთან ერთობლივი გამოძიების შედეგად ერთ-ერთი კომპანია მხილებულ იქნა საკონსულტაციო მომსახურებისთვის გადაჭარბებული ანაზღაურების მოთხოვნაში და დაეკისრა 1.5 მილიონი ევროს დაბრუნება. გარდა ამი-

²¹ ცხრილი 2, „Inspection SZW: key figures for 2012“ in: 2012 Annual Report of the Inspectorate SZW. Summary, p. 5.

²² ინსპექტორატის 2012 წლიური ანგარიშის დასკვნა, გვ. 3.

სა, კომპანიამ დაკარგა აღიარებული პარტნიორის სტატუსი.²³ თუმცა, ყველაზე წარმატებულ შემთხვევად მაინც მიიჩნევა კამპანია თაღლითური დროებითი დასაქმების სააგენტოების წინააღმდეგ, რომელთა რიცხვი განსაკუთრებით ევროკავშირის გაფართოების შემდეგ გაიზარდა. 2012 წლისთვის სავაჭრო პალატაში 19 ათასამდე ამგვარი სააგენტო იყო დარეგისტრირებული. სხვადასხვა წყაროს მიხედვით დაახლოებით 6 ათას სააგენტოში დასაქმებული 100 ათასი დაქირავებული შეიძლებოდა ყოფილიყო თაღლითობის რომელიმე სქემის მონაწილე. 2012 წლის შუა პერიოდში ჩამოყალიბდა ინტერვენციის ჯგუფი დროებითი დასაქმების სააგენტოების თაღლითობის წინააღმდეგ. ჯგუფმა საქმიანობა 15 ადგილის ინსპექტირებით დაიწყო და რისკების ანალიზის საფუძველზე დაასახელა 100 სააგენტო, რომლებიც ეჭვმიტანილები იყვნენ თაღლითობაში. 2013 წლის მარტში აღიძრა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის 42 და სისხლის სამართლის 9 საქმე დასაქმების 66 დროებითი სააგენტოსა და 116 დამქირავებელი კომპანიის წინააღმდეგ. ამ ერთობლივ ღონისძიებას თან ერთვის დროებითი სააგენტოების ინსპექტირება, რაც 2012 წელს საგადასახადო სამსახურმა განახორციელა (953 ინსპექცია, რომლის შედეგად ჯარიმის სახით გადახდილ იქნა 2.6 მილიონი ევრო, ხოლო 5 მილიონი დაუბრუნდა ბიუჯეტს).²⁴ გარდა ამისა, სოციალურ საკითხთა და დასაქმების სამინისტროს ინსპექტორატის მიერ ამავე სექტორში განხორციელებული 1300 ინსპექტირების შედეგად, არაკეთილსინდისიერი დროებითი დასაქმების სააგენტოები 5 მილიონი ევროთი დაჯარიმდნენ.

1.5.4. საერთო მიდგომის შეფასება

საერთოდ, ინსპექტორატი მიიჩნევს, რომ სააგენტოების გაერთიანების (2012) პირველივე წელს მიზნების უმეტესობა მიღწეულ იქნა. ინსპექტორატის წლიურ ანგარიშში ნათქვამია:

„ინსპექციების შედეგად შესაბამისი კანონების აღსრულებისკენ მიმართული ინტერვენციების პროცენტულმა რაოდენობამ დაგეგმილს გადააჭარბა. გაიზარდა სამართალდამრღვევებზე დაკისრებუ-

²³ ინსპექტორატის 2012 წლიური ანგარიშის დასკვნა, გვ. 3.

²⁴ P. Renooy, *Labour inspection strategies for combating undeclared work in Europe: the Netherlands*, Regioplan: Amsterdam, May 2013, p. 35.

ლი ადმინისტრაციული ჯარიმების რაოდენობაც; ეს კი გამოიწვია კონკრეტულ შემთხვევებში რამდენიმე ჯარიმის დაკისრებამ ერთზე მეტ იურიდიულ პირზე მუშახელის დიდი ოდენობით არალეგალურად დასაქმებისთვის.²⁵

ასევე, გამოთქმულია იმედი, რომ უფრო მკაცრი ჯარიმების დაკისრება, დამქირავებლებისა და დასაქმებულების ცნობიერების ამაღლება და თვითრეგულაცია შრომის ბაზრის რამდენიმე სექტორში დაეხმარება ინსპექტორატს, უფრო წარმატებით განახორციელოს რეგულარულ სამართალდამრღვევებზე ზედამხედველობა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ინსპექტორატი მიმართავს მხოლოდ „მიზნობრივ“ ზეწოლას იმ შემთხვევებში, როდესაც დარეგულირებისა და ცნობიერების ამაღლებისკენ მიმართულ აქტივობებს სათანადო შედეგები არ მოაქვს.

²⁵ 2012 Annual Report of the Inspectorate SZW Summary, p. 3.

2. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა

მიმოხილვა

გერმანია ამჟამად დილემის წინაშე დგას: ქვეყანამ ისე უნდა განახორციელოს მიგრაციის პოლიტიკა, რომ, ერთი მხრივ, ხელი შეუწყოს ეკონომიკურ ზრდას (რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მთელ კონტინენტს მოდებული რეცესიის პირობებში), ხოლო მეორე მხრივ, შეინარჩუნოს სოციალური საბაზრო ეკონომიკის მოდელი. მიღებული ზომები მიზნად ისახავს შეინარჩუნოს ეროვნული ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობა იმით, რომ მოიზიდოს მაღალკვალიფიციური მუშახელი. საამისოდ ხდება არაფექსირებული სამუშაო განრიგის შეთავაზება და უცხო ქვეყნის მოქალაქეების გარკვეული კატეგორიისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა. ამავე დროს, მთავრობას სურს შეინარჩუნოს დასაქმებულთა უფლებების დაცვის მაღალი სტანდარტები, რაც მოიცავს სოციალურ უზრუნველყოფას, პროფესიული ჯანმრთელობის დაცვას და უსაფრთხოებას, ასევე, ნორმირებულ სამუშაო დროს. ეს დილემა თვალნათლივ ჩანს პარალელურად მიმდინარე პროცესების ფონზე: ერთი მხრივ, უცხო ქვეყნის მოქალაქეების არჩეული კატეგორიებისთვის ხდება დასაქმების პირობების ლიბერალიზაცია და, მეორე მხრივ, დაუმორჩილებელი დამსაქმებლებისა და დაქირავებულების მიმართ ტარდება მკაცრი სანქციები.

შრომის ინსპექტირების გერმანიის სისტემა უნიკალურია და ინსტიტუციონალურად მიჯნავს პროფესიული ჯანმრთელობის დაცვისა და უსაფრთხოების მონიტორინგს არალეგალური დასაქმებისა და შემწეობებთან დაკავშირებული თაღლითობის წინააღმდეგ მიმართული საქმიანობებისგან (შესაბამისად, ის განაწილებულია შრომისა და სოციალურ საკითხთა და ფინანსთა მინისტრების პორტფოლიოებში). სახელმწიფო ინსპექციის სტრუქტურების ქმედითუნარიანობისთვის კიდევ ერთ გამოწვევას წარმოადგენს პასუხისმგებლობების განაწილება ფედერალურ მთავრობასა (რომლის პასუხისმგებლობაშიც შედის საკანონმდებლო სტანდარტების დამტკიცება და რეგისტრაციასთან, ანაზღაურებასთან, სარგებლებსა და გადასახადებთან დაკავშირებული წესების აღსრულება) და ფედერაციული მხარეების (*Länder*) ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მოქმედ სტრუქტურებს შორის, რომელთა კომპეტენციაშიც შედის შესაბამისი სამუშაო პირობების უზრუნველყოფა და სოცი-

ალური დახმარების ადმინისტრირება. გარდა ამისა, მას მერე, რაც 2007 წელს სასაზღვრო კონტროლი გაუქმდა, ხოლო 2011 წელს ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის რვა ქვეყნის მოქალაქეები მუშაობის უფლების მოთხოვნისგან გათავისუფლდნენ, გაჩნდა ახალი გამოწვევები და, შესაბამისად, დასაქმების ლეგალურობის კონტროლის სისტემის ძირეული რესტრუქტურის საჭიროება. რესტრუქტურის ზომების ფარგლებში მოხდა ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრირების რეორგანიზაცია, რომელიც მიზნად ისახავდა გერმანიის რეგიონებში რეგულაციების ერთობლივ განხორციელებას და ფედერალური და ადგილობრივი პოლიციის მიერ ერთობლივი საქმიანობის მექანიზმების შემუშავებას.

წინამდებარე თავის პირველ ნაწილში განხილულია გერმანიაში იმიგრაციის თანამედროვე ტენდენციები. ამავე ნაწილში ყურადღება ეთმობა გერმანიის შრომის ბაზრის განსაკუთრებულ მოწყვლადობას მობილობის რეჟიმის იურიდიული ცვლილებებისა და ევროკავშირის შრომის ბაზარზე არსებული სიტუაციის მიმართ. შემდეგ მოკლედ წარმოდგენილია ის ინიციატივები, რომლებიც მიმართულია უცხოური სამუშაო ძალის – განსაკუთრებით, მიგრანტთა გარკვეული კატეგორიების – მოსაზიდად. მეორე ნაწილი ეძღვნება გერმანიის შრომის ბაზარზე ხელმისაწვდომობის პირობებს, განსაკუთრებით, უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმების ავტორიზაციის პროცედურებს.

მეორე ნაწილში დაწვრილებით არის განხილული იმ ინსტიტუტების მუშაობა და ორგანიზაცია, რომლებიც პასუხს აგებენ შრომის სტანდარტების დაცვაზე. შრომის ინსპექტირებას ორი დამოუკიდებელი სტრუქტურა ახორციელებს, რომლებსაც სხვადასხვა ინსტიტუციური მოწყობა აქვთ, ამიტომ ინსპექტირების პროცესში მათ მიერ გამოყენებული პროცედურები და მიღებული საწყისი ცალკე განიხილება. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრაციის მიერ გატარებულ მაკონტროლებელ ზომებს. ადმინისტრაცია პასუხისმგებელია არალეგალური დასაქმების პრაქტიკის აღკვეთაზე. აღსანიშნავია, რომ ქვეყანაში, რომელსაც არ გააჩნია საზღვრები არაევროკავშირის წევრ ქვეყანასთან, საბაჟო წარმოადგენს უმთავრეს სამართალდამცავ ორგანოს არარეგულარული მიგრაციის შემთხვევების გამოსავლენად და გამოსაძიებლად (დანაშაულის შესაბამისი ნებართვის არმქონე უცხოელების დასაქმებით და დამთავრებული არარეგისტრირებული გასამრჯელოთი, შეღავათებისა და სარგებლების გაყალბებით და ადა-

მიანების ტრეფიკინგით). ამგვარი გადაწყვეტა საკმაოდ უნიკალურია ევროპაში, სადაც ამ კომპეტენციების ნაწილს შრომის ინსპექცია ინარჩუნებს.

2.1. მიგრაციის ტენდენციები და პოლიტიკა გერმანიაში

2.1.1. მიგრაციის ტენდენციები²⁶

გერმანია უზარმაზარი კონკურენტული ეკონომიკისა და კონტინენტზე ცენტრალური მდებარეობის გამო მიგრანტების ინტენსიურ შემოდინებას განიცდის, რომელთა შორის ყველაზე დიდი ჯგუფია უცხოელი მუშები. 1990-იანი წლების ბოლოსთვის მასობრივი შემოდინების შედეგად (რაც დიდწილად დაკავშირებული იყო აღმოსავლეთი ევროპისა და დამოუკიდებელი სახელმწიფოების თანამეგობრობიდან ეთნიკური გერმანელების დაბრუნებით), იკლო მიგრაციის ნეტო მაჩვენებელმა და 2004 წელს უდაბლეს ნიშნულს – 55 ათას ადამიანს მიაღწია. თანდათანობით, მაჩვენებელმა ისევ აიწია და 2006 წელს უკვე 75 ათასი იყო, ხოლო პიკს – დაახლოებით 100 ათასს – 2008 წელს მიაღწია. 2009 წლის მკვეთრი კლების (25 ათასი) შემდეგ, 2010 წელს მიგრაციის ნეტო მაჩვენებელი გახუთმაგდა და 154 ათასს მიაღწია. უცხოელების მთლიანი ნაკადის ზრდასთან ერთად (2010 წლის 683,500-იდან 2011 წლის 841,700-ამდე) მიგრაციის დადებითი ბალანსი 302,900-ამდე გაიზარდა.

შრომითი მიგრაცია ევროპის ეკონომიკური ზონის (EEA) არანევრი ქვეყნებიდან შეზღუდული და მიზნობრივია: 2011 წელს ფედერალურმა დასაქმების სააგენტომ ნებართვა გასცა 66 ათასი მიგრანტის სასარგებლოდ არაევროკავშირის და თავისუფალი ვაჭრობის ევროპული ასოციაციის (EFTA) არანევრი ქვეყნებიდან, რომლებსაც ესაჭიროებათ მუშაობის ლეგალიზაცია. 2011 წელს გაცემული ნებართვების რაოდენობა (66 ათასი) 8%-ით აღემატებოდა გასული წლის მაჩვენებელს. გერმანიის მთავრობის მიერ დამტკიცებული პოლიტიკა მიგრანტების მხოლოდ მაღალკვალიფიციურ ნაწილს წყალობს, შესაბამისად, ნებართვის მფლობელების უდიდეს ნაწილს უმაღლესი განათლება აქვს მიღებული და მათი ნახევარი გერმანული სკოლების კურსდამთავრებულები არიან.

²⁶ ეს ქვეთავი ეფუძნება ევროპის ეკონომიკისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის მიგრაციის საერთაშორისო მიმოხილვას, გერმანია – 2006 – 2013.

მუდმივი იმიგრანტების უმეტესობა ევროკავშირის ქვეყნებიდანაა, ხოლო მათი ნახევარი გერმანიაში დასაქმების მიზნით შემოვიდა. ასე რომ, იმიგრაციული ნაკადების ამგვარი მომძლავრება შესაძლოა გამოწვეული იყოს ევროკავშირის გაფართოებით გერმანიის აღმოსავლეთით: 2010 წელს ევროკავშირის ახალი წევრი ქვეყნებიდან შემოსულები იმიგრანტების მთლიანი მოცულობის ორ მესამედს შეადგენდნენ. მათგან, პოლონელები და რუმინელები ყველაზე მეტნი იყვნენ. პოლონელებისა და 2004 წელს ევროკავშირის შემადგენლობაში შესული ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მოქალაქეების გათავისუფლებას შრომის ლეგალიზაციის მოთხოვნისგან, შედეგად მუშაობის ნებართვების შემცირება მოჰყვა. 167,600 ნებართვიდან უმეტესობა რუმინელებსა და ბულგარელებზე გაიცა.

ეკონომიკური მიგრაციის ტემპების სწრაფი ზრდა რამდენიმე ფაქტორით შეიძლება იყოს გამოწვეული. მაგალითად: უმუშევრობის დონის მომატება ზოგ სამხრეთ ევროპულ ქვეყანაში და გერმანიის შრომის ბაზრის გახსნა ევროკავშირის ახლად მიღებული წევრებისთვის 2011 წლის მაისში. 2012 წლის პირველ სამ კვარტალში, დაფიქსირდა სამხრეთევროპული ქვეყნების მოქალაქეების ნაკადის მკვეთრი ზრდა წინა წლის იმავე პერიოდთან შედარებით: საბერძნეთი (64%), პორტუგალია (49%), ესპანეთი (48%) და იტალია (38%). საგარეოდ, იმიგრაციის დინამიკა ახლო მომავალშიც შენარჩუნდება, რადგან, გერმანიის ეკონომიკა მუდმივად იზრდება და 2014-2015 წლებში რუმინეთის, ბულგარეთისა და ხორვატიის მოქალაქეებიც მიიღებენ ევროპის ეკონომიკური ზონის (EEA-ს) მოქალაქეებთან გათანაბრებულ დასაქმების უფლებას.

2.1.2. მიგრაციის პოლიტიკის განვითარება

გერმანული ეკონომიკის შემდგომი ზრდა და კონკურენტუნარიანობის შენარჩუნება (მეორე ექსპორტიორი მსოფლიოს მასშტაბით), როგორც აღმოჩნდა, დამოკიდებულია კვალიფიციური მუშახელის უწყვეტ მიწოდებაზე. 2009 წლის 1 იანვარს ძალაში შევიდა შრომის მიგრაციის კანონი, რომელმაც მაღალკვალიფიციურ მუშახელს გაუადვილა გერმანიის შრომის ბაზარზე შესვლა (კანონით გათვალისწინებულ შეღავათებს შორისაა შემოსავლის ზღვრის დაწევა დეფიციტური სპეციალისტებისა და მენეჯერებისთვის, აგრეთვე, უცხოური უნივერსიტეტების კვალიფიციური კურსდამთავრებულების-

თვის პრიორიტეტულობის შემოწმების (priority check) გაუქმება).²⁷ გარდა ამისა, კანონის მიხედვით გაიზარდა დასაქმების პერიოდი სეზონური მუშებისთვის ოთხი თვიდან ექვს თვემდე. სეზონური მუშები გერმანიაში უცხოელი დასაქმებულების ყველაზე დიდ ჯგუფს წარმოადგენს (2010 წელს უცხო ქვეყნების 293,711 მოქალაქე აღირიცხებოდა სეზონურ მუშად, ძირითადად, პოლონელები და რუმინელები). 2008 წლის ივლისში მიღებულ სამოქმედო გეგმასთან შესაბამისობაში, რომელიც ეხება კვალიფიციური სამუშაო ბაზის უზრუნველყოფას, ჩამოყალიბდა შრომის ბაზრის მონიტორინგის სისტემა, რომლის მიზანია საშუალო და გრძელვადიანი საჭიროებების შეფასება უცხოელ მუშახელზე და 2013 წლისთვის გრძელვადიანი პროგნოზის მომზადება 2030 წლამდე პერიოდისთვის. 2009 წელს ჰამბურგსა და დრეზდენში ჩამოსულებისთვის დაარსდა ცენტრი, სადაც კვალიფიციურ მიგრანტებს შეუძლიათ მიიღონ ინფორმაცია ინტეგრაციის სხვადასხვა საშუალების შესახებ.

2011 წლის შემდეგ, როდესაც ფედერალურმა მთავრობამ დაამტკიცა გლობალური კონცეფცია კვალიფიციური რესურსების უზრუნველყოფის შესახებ (Global Concept to Secure Skilled Labour), გატარდა ღონისძიებები, რაც მოთხოვნად უცხოელ მუშახელს უადვილებს დასაქმებაზე მისაწვდომობას. მიუხედავად იმისა, რომ პრიორიტეტი ჯერ კიდევ ადგილობრივი სამუშაო ძალის აქტივაცია და კვალიფიკაციის ამაღლება, სტრატეგიის დოკუმენტი აღიარებს კვალიფიციური უცხოელების იმიგრაციის, როგორც ეროვნული შრომის რესურსების განმტკიცების საშუალების, მნიშვნელობას. ამგვარად, 2011 წლის 22 ივნისიდან მოყოლებული, გაუქმდა პრიორიტეტულობის გადამოწმების მოთხოვნა მთელ რიგ პროფესიებთან მიმართებაში, როგორებიცაა ექიმი, მექანიკოსი, ავტომატური და ელექტრო-ინჟინერი. ამას 2012 წლის 1 აპრილს დაემატა უცხოური კვალიფიკაციის დაახლოებით 500 პროფესიის აღიარების (მიუხედავად მფლობელის მოქალაქეობისა) ერთიანი კრიტერიუმების შემოღება (პროფესიებიდან ყველაზე ხშირია ექიმი და ექთანი).²⁸ განათლებისა და კვლევის ფედერალური სამინისტროს მონაცემე-

²⁷ J. Schneider, B. Parusel, *Policy Report 2008 of the National Contact Point for Germany in the European Migration Network*, Federal Office for Migration and Refugees, Migration and Integration Research Department, Nuremberg, 2009, pp. 20-21.

²⁸ კანონის იმ პირობებით, რომელთა მიზანია, პროფესიული კვალიფიკაციის შეფასებისა და აღიარების გაუმჯობესება (ე.წ. აღიარების აქტი).

ბის მიხედვით, დაახლოებით 285 ათასმა ადამიანმა (ანუ, უცხოური კვალიფიკაციის მქონე რეზიდენტების ერთმა მეათედმა) მიაღწია კვალიფიკაციის აღიარებას ამ კანონის მიხედვით.

2012 წლის 1 აგვისტოს კანონში ბინადრობის შესახებ შევიდა ცვლილებები, რომელთა მიხედვითაც 12-იდან 18 თვემდე გაიზარდა პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც გერმანული უნივერსიტეტის კურსდამთავრებულ უცხოელებს შეუძლიათ იმოგონ სამუშაო. ამავე ცვლილებების მიხედვით, მათ სამუშაოს დაწყებიდან ორი წლის შემდეგ აქვთ მუდმივი ბინადრობის მოთხოვნის უფლება. უფრო მეტიც, კანონის მიხედვით უცხოელ სტუდენტებს ნებართვა ეძლევათ, სრულ განაკვეთზე იმუშაონ 120 დღის განმავლობაში, ხოლო ნახევარ განაკვეთზე – 240 დღის განმავლობაში. ახალი რეგულაციები ასევე გავრცელდა *ევროპული ცისფერი ბარათის (EU Blue Card)* დირექტივაზე²⁹, რომლის მფლობელებიც გათავისუფლდნენ პრიორიტეტულობის გადამოწმების მოთხოვნისგან და დაექვემდებარნენ მინიმალური ხელფასის ლიმიტს, რომელიც 2013 წლისთვის 46,400 ევროთი განისაზღვრა, ხოლო 36,200 ევრო დადგინდა დეფიციტური პროფესიებისთვის).³⁰

2.2. შრომითი მიგრაცია და მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურები გერმანიაში

2.2.1. უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის მუშაობის ნებართვის მინიჭების და ჩამორთმევის პროცედურები

ჩვეულებრივ, გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, მესამე ქვეყნის მოქალაქე, რომელიც არ არის ევროკავშირის მოქალაქის ოჯახის წევრი და სურს გერმანიაში ლეგალურად მუშაობა, ვალდებულია დააკმაყოფილოს ბინადრობის კანონითა³¹ და უცხოელთა დასაქმების

²⁹ საბჭოს დირექტივა 2009/50 EC, 2009 წლის 25 მაისი, მესამე ქვეყნების მოქალაქეებისთვის შემოსვლისა და ბინადრობის პირობები მაღალკვალიფიციური სამუშაოს შესასრულებლად.

³⁰ მიგრაციისა და ლტოლვილების ფედერალური ოფისი, *2012 წლის ანგარიში მომზადებულია ევროპის მიგრაციის ქსელის (EMN) გერმანიის წარმომადგენლის მიერ*, ნურენბერგი 2013, გვ. 5, 22-24.

³¹ დოკუმენტის სრული სახელწოდებაა: გერმანიის აქტი ფედერაციის ტერიტორიაზე ბინადრობის, ეკონომიკურ აქტივობასა და უცხოელთა ინტეგრაციზზე.

ორი მთავარი განკარგულებით განერილი მოთხოვნები.³² ამ კანონის შესაბამისად, არაევროკავშირის მოქალაქეებმა (გამონაკლისია ავსტრალიის, კანადის, ისრაელის, იაპონიის, კორეის, ახალი ზელანდიის და შეერთებული შტატების მოქალაქეები) უნდა მიიღონ ვიზა, რომელშიც ვიზიტის მიზნად მითითებულია მუშაობა და, ჩვეულებრივ, სამი თვით გაიცემა. უფრო ხანგრძლივი ვიზიტისას, თუნდაც მოქმედი ვიზის შემთხვევაში, მუშაობის უფლების მოსაპოვებლად უცხო ქვეყნის მოქალაქეებმა უნდა მოითხოვონ ბინადრობის ნებართვა.³³ ვიზები სხვა ქვეყანაში გერმანიის დიპლომატიური წარმომადგენლობების მიერ გაიცემა, ხოლო ბინადრობის ნებართვას გასცემს რეგიონული იმიგრაციის ოფისი განმცხადებლის საცხოვრებელი ან დამქირავებელი კომპანიის რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით. მუშაობის უფლებასთან დაკავშირებული ბინადრობის ნებართვის მოპოვების განაცხადს თან უნდა ერთვოდეს სამუშაო კონტრაქტი და კვალიფიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტები.

მუშაობის დროებითი ნებართვა გაიცემა ევროკავშირის ახალი წევრების: ბულგარეთის, რუმინეთის და ხორვატიის მოქალაქეებზე. მიუხედავად იმისა, რომ მათ არ სჭირდებათ ვიზის ან ბინადრობის ნებართვის მოპოვება, 2014 წლის 31 მაისამდე ბულგარეთის და რუმინეთის, ხოლო 2015 წლის 30 ივნისამდე ხორვატიის მოქალაქეები ვალდებული არიან შეავსონ ევროკავშირში მუშაობის ნებართვის განაცხადი (დროებითი ან უვადო).³⁴ ამ თარიღის შემდეგ მათზე გავრცელდება იგივე პირობები, რაც ევროკავშირის წევრი სხვა ქვეყნების მოქალაქეებზე და ყოველგვარი შეზღუდვების გარეშე შეიძლება გერმანიის სამუშაო ბაზარზე შესვლა. 2011 წლის 1 მაისამდე მსგავსი გარდამავალი შეთანხმება მოქმედებდა ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის რვა სახელმწიფოზე, რომელიც ევროკავშირის 2004 წელს შეუერთდა.³⁵

³² ეს ორი დოკუმენტია: (1) განკარგულება უცხოელების დასაქმების მიზნით მიღების შესახებ (სამუშაოს რეგულირება) და განკარგულება უცხო ქვეყნის მცხოვრებელთა სამუშაო უფლების მინიჭების ოფიციალური პროცედურების შესახებ.

³³ ბინადრობის აქტი, მუხლი 18.

³⁴ გარდამავალი რეჟიმის პირობებში, ევროკავშირის მოქალაქეებს გერმანიაში შეუზღუდავი დროით მუშაობის მოპოვების უფლება დასაქმების სააგენტოსგან ევროკავშირში დროებითი მუშაობის უფლების მიღებიდან მხოლოდ ერთი წლის გასვლის შემდეგ აქვთ.

³⁵ ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, უნგრეთი, ლატვია, ლიტვა, პოლონეთი, სლოვაკეთი და სლოვენია.

„ერთი ფანჯრის პრინციპის“ სახელმწიფო პროცედურების შემოღებით საჭირო აღარ არის ცალკე სამუშაო უფლების მიღება. თუმცა, სამუშაოს ტიპიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მუშაობისთვის ბინადრობის ნებართვის დამოწმება აუცილებელი გახდეს დასაქმების საერთაშორისო სამსახურის (ZAV) მიერ. ფედერალური დასაქმების ოფისის ეს დეპარტამენტი პასუხისმგებელია, რომ გერმანიის სამუშაო ბაზარზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეები დაუშვან. ჩვეულებრივ, ამ სამსახურის თანხმობა აუცილებელი არ არის შემდეგი კატეგორიის უცხო ქვეყნის მუშაკებისთვის:³⁶

- მაღალკვალიფიცირებული მუშაკებისთვის, რომლებსაც აქვთ ევროკავშირში ცხოვრების ნებართვა ან ფლობენ ევროკავშირის ლურჯ ბარათს (ამ უკანასკნელის შემთხვევაში მხოლოდ ქვეყანაში კანონიერად ცხოვრების 3 და მუშაობის 2 წლის შემდეგ, ან იმ შემთხვევაში, თუ მათი წლიური შემოსავალი 46,400 ევროს აღემატება)
- გერმანული უნივერსიტეტების კურსდამთავრებულთათვის მათი სპეციალიზაციის სფეროში მუშაობის შემთხვევაში,
- ლექტორებისთვის, ჟურნალისტებისთვის, პროფესიონალი სპორტსმენებისთვის, თარჯიმნებისთვის,
- სტაჟორებისთვის, მოხალისეებისთვის, არდადაგების დროს მომუშავე სტუდენტებისთვის,
- სამსახურეობრივი მიზნით მოგზაურთათვის,
- საერთაშორისო შეთანხმებების ჩარჩოში კონტრაქტით და დროებით მომუშავე პირებისთვის,³⁷
- თავშესაფრის მაძიებელთა და ლტოლვილებისთვის.³⁸

³⁶ სრული ჩამონათვალი შეგიძლიათ იხილოთ სამუშაოს რეგულაციის განკარგულებაში.

³⁷ „განსაკუთრებულ შემთხვევებში“ ბინადრობის უფლება გაიცემა მუშაკებზე, რომლებსაც არ გაუვლიათ სავალდებულო ორწლიანი პროფესიული განათლების კურსი. ეს დამოკიდებულია სპეციალურ შეთანხმებაზე, რომელიც ფორმდება ფედერალური დასაქმების სააგენტოსა და კონკრეტული გამგზავნი სახელმწიფოს შესაბამის საჯარო უწყებას შორის. მსგავსი შეთანხმება ამაჟამად მოქმედებს ხორვატიასთან (რომელიც დასრულდება 2015 წელს, მას შემდეგ, რაც ქვეყანა მოიპოვეს შეუზღუდავ ხელმისაწვდომობას ევროკავშირის სამუშაო ბაზარზე).

³⁸ დეტალური ინფორმაცია მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურების და გამოწვევების შემთხვევების შესახებ იხილეთ ბროშურა: უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დასაქმება გერმანიაში: კითხვები, პასუხები, რჩევები; დასაქმების ფედერალური სააგენტო, ივლისი, 2013, გვ. 8-18: <http://www.arbeitsagentur.de/EN/zentraler-Content/Arbeiten/MB7-Beschaefigung-ausl-AN-EN.pdf>

2.2.2. მუშაობის უფლების მიღების პროცედურები მესამე ქვეყნის მოქალაქეთათვის³⁹

უცხოელის მიერ მუშაობასთან დაკავშირებულ ვიზაზე ან ბინადრობის ნებართვაზე განაცხადის მიღების შემდეგ გერმანიის შესაბამისი დიპლომატიური ან საიმიგრაციო სამსახური ამონმებს, საჭიროა თუ არა ამ კონკრეტული პოზიციის დასაკავებლად დასაქმების საერთაშორისო სამსახურისგან (ZAV) სპეციალური დასტური. დასაქმების საერთაშორისო სამსახურს ჰყავს ადგილობრივი ჯგუფები (AE), რომლებიც ფარავენ კონკრეტულ ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ კომპანიებს, ფილიალებს ან ფაბრიკა/ქარხნებს და დასაქმების სფეროებს (მათ შორის, ხელოვნების მუშაკებს, ექთნებს, სეზონურ მუშებს). მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ გერმანულ სისტემაში, დასაქმების სააგენტოს და არა იმიგრაციის სამსახურს (რომელიც წყვეტს მხოლოდ ბინადრობის ნებართვის საკითხებს) აქვს ექსკლუზიური უფლება, მიიღოს გადაწყვეტილება უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის მუშაობის ნებართვის მინიჭების თაობაზე.

მესამე ქვეყნის მოქალაქისთვის მუშაობის ნებართვის მინიჭება ხდება იმ შემთხვევაში, თუ ის ბინადრობის აქტის 39-ე ნაწილში განვლილ სამ ძირითად მოთხოვნას აკმაყოფილებს. პირველ რიგში, ბინადრობის საერთაშორისო სამსახურის ადგილობრივი ჯგუფი (AE) ამონმებს, აკმაყოფილებს თუ არა უცხო ქვეყნის მოქალაქე ე.წ. პრიორიტეტის პირობებს. ეს კი გულისხმობს იმას, რომ განმცხადებელს მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიეცემა მუშაობის ნებართვა, თუ მის პოზიციაზე არ მოიძებნა მუშაკი, რომელსაც აქვს გერმანიის ან ევროკავშირის მოქალაქეობა. მეორე, უნდა დამტკიცდეს, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის სამსახურის შეთავაზება „უარყოფითად არ იმოქმედებს სამუშაო ბაზარზე“ (კერძოდ, არ გამოიწვევს სამუშაო ადგილების დაკარგვას). დაბოლოს, უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის შეთავაზებული პირობები გერმანელი მუშაკისთვის შეთავაზებულ პირობებზე უარესი არ უნდა იყოს.

³⁹ ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ ბროშურებს: *უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დასაქმება გერმანიაში*; დასაქმების ფედერალური სააგენტო, 2013 წლის ივლისი და კითხვები და პასუხები *უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დასაქმებაზე გერმანიაში*; დასაქმების და სოციალურ საკითხთა სამინისტრო. იხ: <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/faq-beschaeftigung-auslaendischer-englisch.pdf>

კონკრეტული პროფესიის მუშაკებზე არსებული მოთხოვნის შესაბამისად, ქვეყნის ფედერალურმა ხელისუფლებამ შეიძლება გადაწყვიტოს, რომ მოიხსნას „პრიორიტეტულობის ვალდებულება“. ამ პირობის გადახედვა ყოველ ექვს თვეში ხდება, როდესაც ადგილობრივი სამუშაო ბაზრის განვითარების მიზნით ხელისუფლება ადგენს და განაახლებს ე.წ. „დეფიციტური პროფესიების სიას“. გადახედვის პროცედურა ორი ნაწილისგან შედგება. პირველ რიგში ფასდება, რამდენად რთულია კონკრეტულ სფეროში ვაკანსიის შევსება. ამისთვის გროვდება სამუშაოს მაძიებელ უმუშევართა შესახებ ინფორმაცია და დგინდება დრო, რაც საშუალოდ საჭიროა ვაკანტური ადგილის შესავსებად. შემდეგ პირველადი კვლევის მონაცემებს ემატება სტრუქტურული კვლევა, რომელიც მოიცავს როგორც რეგიონული და ფედერალური სტატისტიკის ანალიზს, ისე შრომითი ბაზრის ექსპერტთა მოსაზრებებს. მეორე ეტაპზე ყურადღება ექცევა ისეთ ინდიკატორებს, როგორებიცაა: სახელმწიფო დასაქმების და სამუშაოს შეთავაზების მაჩვენებლები, დასაქმებულთა მონაცემები ასაკის და განათლების მიხედვით, დროებით დასაქმებულთა და თვითდასაქმებულთა წილი.

დასაქმების სააგენტო, ჩვეულებრივ, გადაწყვეტილების მიღებას ორ კვირას ანდომებს. შესაძლებელია ეს პერიოდი საგრძნობლად შემცირდეს, თუ დამსაქმებელი დროულად წარადგენს ინფორმაციას, მათ შორის, ვაკანსიის განაცხადს, ხელფასის, სამუშაო საათების და სხვა პირობების შესახებ მონაცემებს. სააგენტოს შეუძლია გადაწყვეტილება 'დაუყოვნებლივ' მიიღოს, თუ სამუშაოს პირობების გადახედვით და რეგიონული და ევროპის ეკონომიკური ზონის სამუშაო ბაზრის შეფასებით ნათელია, რომ შეთავაზება სრულ შესაბამისობაშია კანონთან. კიდევ ერთი დამაჩქარებელი საშუალებაა დამსაქმებლის მიერ სააგენტოსთან წინასწარ დაკავშირება და გადამოწმება, პასუხობს თუ არა მისი პოტენციური მუშაკი ადგილობრივი სამუშაო ბაზრის მოთხოვნებს. მსგავსი განაცხადის გასაყვთებლად დამსაქმებელმა უნდა წარადგინოს ვაკანტური თანამდებობის შესახებ სრული ინფორმაცია, მათ შორის, სავალდებულო მოთხოვნები და სამუშაო პირობები.

2.2.3. მუშაობის ნებართვის მინიჭების პირობები

მუშაობის უფლება გაიცემა კონტრაქტით გაწერილი სამუშაოს პერიოდის შესაბამისად არაუმეტეს სამი წლისა. ჩვეულებრივ, და-

საქმების საერთაშორისო სამსახურის თანხმობა მოკლევადიანი ვიზის გაცემაზე შეიძლება გახდეს ბინადრობის უფლების მიღების საფუძველი. თუმცა, დასაქმების სააგენტოს შეუძლია დამატებითი შვებულებების დაწესება, მაგალითად: კონკრეტულ ტერიტორიაზე მუშაობის უფლების, სამუშაო საათების რაოდენობის და პროფესიული საქმიანობის სფეროს შვებულება. ყველა ეს პირობა განერილია შესაბამისი დიპლომატიური მისიის ან საიმისგრაციო სამსახურის მიერ გაცემულ ბინადრობის მოწმობაში. უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს ურჩევენ, ბინადრობის უფლების მოპოვებაზე განაცხადი შეიტანონ „სამსახურის დაწყებამდე გაცილებით ადრე, რადგან პროცედურა საკმაოდ ხანგრძლივია“⁴⁰.

ბინადრობის კანონის მე-40 ნაწილში განერილია მუშაობის ნებართვაზე უარის პირობები: (1) თუ მომავალმა მუშაკმა ან დამსაქმებელმა დაარღვია „მოქმედი საკანონმდებლო დებულებები“ და დადასტურდა უკანონო დასაქმების ფაქტი ან (2) არსებობს დასაქმებულთან დაკავშირებული „მნიშვნელოვანი მიზეზები“. შესაბამისად, სააგენტო ვალდებულია გამოიძიოს განმცხადებლის წარსული საქმიანობა და ბინადრობა და, თუ გაჩნდა ეჭვი, რომ დარღვეულია დასაქმების კანონმდებლობა, არ გასცეს მუშაობის ნებართვა. შრომის სამინისტროს განცხადებით, მესამე ქვეყნის მოქალაქეს არ უნდა მიენიჭოს მუშაობის ნებართვა, თუ ის სამსახურს დროებითი დასაქმების სააგენტოებისგან იღებს, რადგანაც სამინისტრო მიიჩნევს, რომ:

„შეუძლებელია იმიგრაციის რეგულირება დროებითი დასაქმების სააგენტოს მუშაკების საქმიანობის შემთხვევებში, რადგანაც უცნობია, რა საქმიანობა დაევალება მუშაკს მომავალში. შესაბამისად, შეუძლებელია კონკრეტული სამუშაო ბაზრის ხელმისაწვდომობის სამართლებრივი საფუძვლების განსაზღვრა და კონკრეტული სამუშაო ადგილის პრიორიტეტულობის პრინციპით შემოწმება“.⁴¹

უფრო მეტიც, ბინადრობის კანონის 41-ე ნაწილის მიხედვით, შესაძლებელია გაცემული ნებართვის გაუქმება, თუ დადგინდა ზემოთ მოცემული გარემოებები ან გაირკვა, რომ მუშაკი შეთანხმებულზე დაბალ ხელფასს იღებს ან უარეს პირობებში მუშაობს, ვიდრე გერმანიის ან ევროპის ეკონომიკური ზონის ქვეყნის მოქალაქე.

⁴⁰ *უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დასაქმება გერმანიაში*: კითხვები, პასუხები, რჩევები; დასაქმების ფედერალური სააგენტო, ივლისი, 2013, გვ. 22.

⁴¹ *კითხვები და პასუხები უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დასაქმებაზე გერმანიაში*, დასაქმების და სოციალურ საქმეთა სამინისტრო, გვ. 32.

2.3. შრომის ინსპექტირებაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები

გერმანული სისტემა არ ჰგავს ევროპული ქვეყნების უმეტესობას, სადაც სხვადასხვა მაკონტროლებელი ფუნქცია შრომის ინსპექტორატის ერთ ცენტრალურ ინსტიტუტშია თავმოყრილი. გერმანია ფედერალური სახელმწიფოა, სადაც შრომის სტანდარტებთან დაკავშირებული „მარტივი“ საკითხები თვითმმართველი ფედერალური მხარეებისთვის არის მინდობილი, ხოლო შედარებით „რთული“ – მაგალითად, ბინადრობის, საგადასახადო და სოციალური უზრუნველყოფის რეჟიმების დაცვა ცენტრალურ, ფედერალურ დონეზე მოქმედი სააგენტოების პრეროგატივაა. ამგვარად, სამუშაო ადგილის ინსპექცია ორ ძირითად ტიპად იყოფა და, შესაბამისად, სხვადასხვა სააგენტოს მიერ ტარდება. პროფესიული ჯანმრთელობის დაცვის და უსაფრთხოების საკითხებს კურირებენ რეგიონული შრომის ინსპექციის სამსახურები, რომელთა მეთვალყურეობას, როგორც წესი, შრომისა და სოციალურ საკითხთა რეგიონული სამინისტრო ახორციელებს. თავის მხრივ, არალეგალურ დასაქმებასა და სოციალური უზრუნველყოფის გაყალბებასთან ბრძოლა ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრაციის კომპეტენციაში შედის, რომელიც არალეგალური ბინადრობის გამოვლენილ შემთხვევებთან დაკავშირებით იმიგრაციის სამსახურებთანაც თანამშრომლობს. ამ ორი სტრუქტურის კომპეტენციები მკაცრად არის გამიჯნული და ცალ-ცალკე განიხილება.

2.3.1. ჯანმრთელობის დაცვა და უსაფრთხოება სამუშაო ადგილზე

გერმანიის კონსტიტუციის მიხედვით, შრომისა და სოციალური პოლიტიკის სფეროებში მოქმედებს მმართველობის ორსაფეხურიანი სისტემა. საკანონმდებლო და სტრატეგიული ინიციატივები ფედერალურ დონეზე ხორციელდება.⁴² პროფესიული ჯანმრთელობის დაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში კანონშემოქმედებით პროცესზე და, აგრეთვე, დასაქმებასთან დაკავშირებული სტატისტიკის მოძიებასა და ანალიზზე პასუხისმგებლობა შრომისა და სოციალურ საკითხთა ფედერაციულ სამინისტროს შრომის შესახებ კანონისა

⁴² გერმანიის კონსტიტუცია, მუხლი 74, პარაგრაფი 1.

და შრომის დაცვის დეპარტამენტს ეკისრება. მეორე მხრივ, 16 ფედერაციულ მხარეს მინდობილი აქვს ფედერალური კანონმდებლობის აღსრულება და შრომის ინსპექციის სამსახურების მეთვალყურეობა.⁴³

შრომის ინსპექტორატების მოქმედების არეალი შეზღუდულია. ისინი არ ფარავენ საჯარო ადმინისტრაციის უწყებებს; მათთვის შექმნილია ინსპექციის სპეციალური სამსახური. უფრო მეტიც, შრომის ინსპექტორატი არ ახორციელებს ხელფასებისა და სოციალური დახმარების გაცემის, კოლექტიური კონტრაქტების ან სამუშაო კონტრაქტის პირობების (სამუშაო კონტრაქტის შეწყვეტის პირობების ჩათვლით) შესრულებაზე მეთვალყურეობას. ინსპექციის სამსახურები მეთვალყურეობენ ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა: სამუშაო დრო, მომუშავე ქალებისა და მოზარდების დაცვა, ბავშვთა შრომის აღკვეთა, სამუშაო ადგილებზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების პირობები (მონყობილობებისა და დანადგარების შემოწმების ჩათვლით). ზოგ მხარეში, ინსპექტორატი პასუხისმგებელია გარემოს დაცვასა და რისკების არიდებაზეც.⁴⁴

ფედერაციული მხარეები თავისუფალი არიან, თავად გადაწყვიტონ, შრომის ინსპექციის სამსახურები მათივე ადმინისტრაციის ნაწილი იყოს თუ დამოუკიდებელი სტრუქტურა. სამტატო და ოპერაციული ხარჯების შესამცირებლად ბევრმა რეგიონულმა მთვრობამ გადაწყვიტა, ადმინისტრაციაში გაერთიანებინა ერთ დროს დამოუკიდებლად მოქმედი სააგენტოები. ცალკე მოქმედი თუ ინტეგრირებული შრომის ინსპექციის დანაყოფები შრომისა და სოციალური საკითხებზე პასუხისმგებელი ფედერაციული მხარეების სამინისტროების მეთვალყურეობის ქვეშ არიან. სამინისტროები იღებენ გადაწყვეტილებას საშტატო განრიგის შესახებ. თექვსმეტი ფედერაციულ მხარის განკარგულებაშია შრომის ინსპექციის 3,600 მუშაკი.⁴⁵

⁴³ გერმანიის კონსტიტუცია, მუხლი 83.

⁴⁴ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO), *შრომის ინსპექციის სტრუქტურა და ორგანიზაცია*, „გერმანია“, *ხელმისაწვდომია*: http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_209470/lang-en/index.htm

⁴⁵ იქვე

2.3.2. ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრაცია

39 ათასი საბაჟო ოფიცრის ერთი მეექვსედი (6,500) ჩართულია არადეკლარირებული მუშაობისა და არალეგალური დასაქმების წინააღმდეგ ბრძოლაში „სოციალური სისტემისა და შრომის ბაზრის სტაბილიზაციის მიზნით“.⁴⁶ დასაქმებასთან დაკავშირებული თაღლითური სქემების წინააღმდეგ ბრძოლა თანამედროვე ფედერალური სამსახურების ერთ-ერთი ფართო უფლებამოსილებაა. სამსახურების მოვალეობაში შედის პროდუქტის მეკობრეობის, ნარკოტიკების, თამბაქოს, იარაღისა და საშიში ნივთიერებების კონტრაბანდის წინააღმდეგ ბრძოლა, ასევე, ლიცენზირებული ან აკრძალული საქონლისა და რისკის ქვეშ მყოფი სახეობების შემოტანა-გატანაზე კონტროლი. მიუხედავად იმისა, რომ საბაჟოს ოფიცრებს სხვა სამართალდამცავი ორგანოების (ადგილობრივი და ფედერალური პოლიცია) თანამშრომლებთან გათანაბრებული უფლებამოსილებები აქვთ, გამოძიების პროცესში ისინი უფრო მეტად დასაქმების სტატუსზე ამახვილებენ ყურადღებას და უკანონო ბინადრობის შემთხვევების აღმოჩენისთანავე საქმეს ადგილობრივ პოლიციას გადასცემენ.⁴⁷

2004 და 2007 წლებში ევროკავშირის გაფართოებისა და 2007 წელს გერმანიის აღმოსავლეთით საზღვრების გაუქმების შედეგად საჭირო გახდა საბაჟოს რესტრუქტურიზაცია, რათა შესაძლებელი გამხდარიყო ახალი გამოწვევების დაძლევა. 2008 წლიდან ახალი სტრუქტურის წყალობით შესაძლებელი გახდა ადმინისტრაციული საფეხურების შემცირება და სპეციალიზებული დეპარტამენტების ჩამოყალიბება სააგენტოს სპეციფიკური აქტივობების შესაბამისად.

⁴⁶ ამ ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეფუძნება ფინანსთა ფედერალური სამინისტროს მიერ გამოშვებულ ლიფლეტს *საბაჟოს ფედერალური ადმინისტრაცია*, 2009 წლის ოქტომბერი.

⁴⁷ ბინადრობის შესახებ კანონის 87-ე განყოფილების მიხედვით, ხელისუფლების ყველა უწყება ვალდებულია შეატყობინოს (უშუალოდ ან პოლიციის მეშვეობით) საიმიგრაციო სამსახურებს მათთან კონტაქტში მყოფი უცხო ქვეყნის მოქალაქის ბინადრობის სტატუსის შესახებ. სავალდებულო შეტყობინება სასამართლოების, დასაქმებისა და სოციალური მომსახურების ოფისების, საგანმანათლებლო დაწესებულებების ან მოსახლეობის რეგისტრაციის სამსახურების მიერ ძალზე ქმედითუნარია: როდესაც არარეგულარული მიგრანტი კონტაქტს ამყარებს საჯარო სამსახურებთან, მას უნდა ჰქონდეს იმის მოლოდინი, რომ მისი ლეგალური სტატუსი გაშლანდება, რასაც მოჰყვება დაპატიმრება და ქვეყნის იძულებით დატოვება“. J. Schneider, *Practical Measures for Reducing Irregular Migration*, Working Paper 41, Federal Office for Migration and Refugees: Nuremberg 2012, p. 47.

საბაჟოს ზედამხედველობას უწევს ფინანსთა ფედერალური სამინისტროს მესამე გენერალური დირექტორატი (**Third Directorate-General**) და იმართება ხუთი ფედერალური ფინანსური ოფისის მიერ.⁴⁸ იმისათვის, რომ ყველა ფედერალურ მხარეში რეგულაციები ერთნაირად გამოიყენებოდეს, თითოეული ოფისი პასუხს აგებს საქმიანობის სპეციფიკურ სფეროზე.⁴⁹

განუცხადებელი სამუშაოსა და არალეგალური დასაქმების დაძლევა გერმანიის მასშტაბით კიოლნის ფინანსური ოფისის პასუხისმგებლობაა. შრომის შავ ბაზარზე ფინანსური კონტროლის განყოფილება (*Finanzkontrolle Schwarzarbeit, FKS*) წარმოადგენს საბაჟო ადმინისტრაციის აღმასრულებელ დანაყოფს, რომელიც პასუხს აგებს განუცხადებელ სამუშაოსა და არალეგალურ დასაქმებასთან ბრძოლაზე.⁵⁰ ინსპექტირების დაგეგმვა და კოორდინაცია ხდება 43 ძირითადი საბაჟო ოფისის მიერ მთელი გერმანიის მასშტაბით. ინსპექტირებას ახორციელებენ ინსპექტორები, რომლებიც 277 ტერიტორიულ ოფისში არიან განაწილებულნი.

2.3.3. ერთობლივი საკონტროლო ოპერაციები

შრომის შავ ბაზარზე ფინანსური კონტროლის განყოფილებას (**FKS**) მკაფიოდ განსაზღვრული დავალებები და პასუხისმგებლობები აკისრია და კონკრეტულ შემთხვევებში მოქმედებს ფედერალურ პოლიციასთან ერთად. გადაწყვეტილება ერთობლივი ოპერაციის ჩატარების შესახებ ოფიციალურად მიიღება რეგიონული სიტუაციური

⁴⁸ ჰამბურგი ჩრდილოეთში, პოტსდამი აღმოსავლეთში, კიოლნი – დასავლეთში, ნოიშტადტი ვაინშტრასზე – სამხრეთ-დასავლეთში, ხოლო ნურემბერგი – სამხრეთ-აღმოსავლეთში. ხარჯები რომ შემცირებულიყო, ოთხი სხვა რეგიონული ოფისი გაუქმდა.

⁴⁹ დამატებით, ფედერალური საბაჟოს კრიმინალური სამსახური ადმინისტრირებას უწევს მონაცემთა ბაზას, რომლის მეშვეობითაც აკვირდებიან ოპერაციებს და კანონისადმი დამყოლობას, აგრეთვე კოორდინაციას უწევენ რვა რეგიონული ოფისის მიერ წარმოებულ სისხლის სამართლის გამოძიებას. განსაკუთრებით მძიმე შემთხვევებისას (მაგ., ორგანიზებულ ან ტრანსნაციონალურ დანაშაულთან ბრძოლა) ოფისი თავად იწყებს გამოძიებას.

⁵⁰ გერმანიაში არარეგულარული მიგრაციის წინააღმდეგ მეზობლი ინსტიტუტების ვრცელი მიმოხილვა მოცემულია 2.2 ქვეთავში. „სტიკპოლდერები და ინსტიტუციური ბაზა“. J. Schneider, *Practical Measures for Reducing Irregular Migration*, Working Paper 41, Federal Office for Migration and Refugees: Nuremberg 2012, pp. 29-33.

ანგარიშისა და რისკის ანალიზის საფუძველზე, რომლებიც დანაშაულებრივი მოქმედებების დიდ ალბათობაზე მიუთითებს.⁵¹ თუმცა, ერთობლივი საქმიანობა არაოფიციალურადაც შეიძლება დაიწყოს, თუ რომელიმე სააგენტო ამგვარ ოპერაციას აუცილებლობად მიიჩნევს.⁵² ტიპური სამოქმედო გეგმა გულისხმობს გადაწყვეტილებას, კანონის გათვალისწინებით შემონმდეს თითოეული სააგენტოს კომპენტენციის ფარგლებში (მაგ., უკანონო დასაქმების გამოაშკარავება შრომის შავ ბაზარზე ფინანსური კონტროლის განყოფილების მიერ და ანალეგალური ბინადრობის შემთხვევების გამოვლენა ფედერალური პოლიციის მიერ) ერთსა და იმავე ადგილას და ერთსა და იმავე დროს.⁵³ ერთობლივი საქმიანობის შემთხვევები შედარებით იშვიათია, თუმცა მნიშვნელოვან გამოცდილებას წარმოადგენს მონაწილე სააგენტოებისთვის.

ერთობლივი სამძებრო ოპერაციის დროს, თითოეული სააგენტო ვალდებულია დაფაროს საკუთარი ოპერაციული ხარჯები და დამატებით უზრუნველყოს სპეციალიზებული პერსონალი და აღჭურვილობა. სააგენტოებს შეუძლიათ საკუთარი ოპერაციული ინფორმაციის ჩართვა. გერმანიის საბაჟო და პოლიციის სამსახურების თანამშრომლობის შესახებ კვლევის მიხედვით, ამგვარ თანამშრომლობას ის სარგებლობა მოაქვს, რომ „აერთიანებს პერსონალსა და მნიშვნელოვან ტექნიკურ აღჭურვილობას“. პროცედურა ამცირებს გამოძიების დაწყების დროს, რადგან აუცილებელი აღარ არის „დროში განელილი საწყისი დოკუმენტაციის შეგროვების პროცესი, რაც სისხლის სამართლის საქმის აღძვრას სჭირდება“. არსებითად, „პასუხისმგებელი ორგანო ადგილზე და შეუძლია დაუყოვნებლივ შეუდგეს საქმეს“⁵⁴. თითოეული ერთობლივი საქმიანობა სრულდება შეფასებით, რომელიც განსაკუთრებით ამახვილებს ყურადღებას „ოპერაციის საერთო შედეგებზე, ადამიანური და ტექ-

⁵¹ რისკის ანალიზი, ჩვეულებრივ, ხორციელდება ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა ადამიანების შემოდინება, არარეგულარული მიგრაცია და ადამიანების ტრეფიკინგი. იხილეთ ინფორმაცია გერმანიაზე Ph. Gouniev et al. *Better Management of EU Borders through Cooperation*, Center for Study of Democracy: Sofia, 2011, p. 254, ხელმისაწვდომია: http://www.csd.bg/fileadmin/user_upload/EU%20Study%20on%20Customs-BG%20Cooperation.pdf.

⁵² იქვე., გვ. 259.

⁵³ მაგალითად, ორი სააგენტო ჩატარებს ერთობლივ სამძებრო და საგამოძიებო საქმიანობას რამდენიმე დღეში (*gemeinsame Fahndungstage*). იხილეთ Ph. Gouniev, *op. cit.*, p. 258

⁵⁴ იქვე., გვ. 259.

ნიკური რესურსის განაწილებაზე, დროის შერჩევასა და კონტროლის მექანიზმზე“.⁵⁵

ერთობლივი ოპერაციის ფასილიტაცია თანამშრომლობის უფრო ხანგრძლივადიანი და ფორმალური მექანიზმებით ხდება. რამდენიმე რეგიონში ჩამოყალიბდა პოლიციის ოფიცრებისა და საბაჟოს ინსპექტორებისგან დაკომპლექტებული ერთობლივი საგამოძიებო და სამძებრო ჯგუფები (*Gemeinsame Fahndungsgruppen*), რომლებიც პატრულირებენ მაღალ რისკ-ჯგუფში შემავალ ტერიტორიებზე; მაგალითად, ტრასებსა და საზღვრებზე.⁵⁶ განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია თანამშრომლობის ის ფორმა, რომელიც დანიასთან შენგენის მოსაზღვრე შლესვიგ-ჰოლმბაინის რეგიონში ჩამოყალიბდა და არარეგულარული გადაადგილების წინააღმდეგ ბრძოლაზე და ტრეფიკინგის, მიგრაციისა და არალეგალური დასაქმების სამუშაო ჯგუფში (*ASMIB*) მუშაობაზე არის სპეციალიზირებული. ეს სამუშაო ჯგუფი სამ სამართალდამცავ ორგანოს აერთიანებს: ფედერალურ პოლიციას, სახელმწიფო კრიმინალურ პოლიციას და ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრაციას. ეს ორგანოები ერთობლივად ჩატარებული რისკებისა და სიტუაციის ანალიზის შედეგებზე დაყრდნობით ეწევიან საგამოძიებო საქმიანობას.⁵⁷

2.4. შრომის ინსპექტირების პროცესი გერმანიაში

2.4.1. ინსპექტირება შრომის რეგიონული ინსპექტორატის მიერ⁵⁸

ინსპექტირების პროცესისას შრომის ინსპექტორატს დასარწმუნებლად, რომ სათანადოდ არის დაცული პროფესიული ჯანმრთელობის დაცვის და უსაფრთხოების რეგულაცია, ენიჭება შემდეგი უფლებები:⁵⁹

⁵⁵ იქვე.

⁵⁶ იქვე., გვ. 251.

⁵⁷ იქვე., გვ. 258.

⁵⁸ ინფორმაცია აღებულია: ანგარიში ევროპის 15 ქვეყანაში შრომის ინსპექციის სამსახურების შესახებ: *A SYNDEX report for the European Federation of Public Service Unions (EPSU)*, EPSU: Brussels, 2012, pp. 43-44.

⁵⁹ კანონი შრომის დაცვის შესახებ (*Arbeitsschutzgesetz*), 1996 წლის 7 აგვისტო და სხვა აღმასრულებელი რეგულაციები, მაგ., სოციალური კოდექსი, მეშვიდე ტომი – ინციდენტებისგან დამცვევა (*Sozialgesetzbuch VII*)

- ნებისმიერ სამუშაო ადგილზე შესვლა ნებისმიერ დროს წინასწარი გაფრთხილების გარეშე,
- შეკითხვების დასმა კანონისა და სტანდარტების დაცვის შესახებ დამკირავებლის ან დასაქმებულისთვის მოწმის თანდასწრებით ან მის გარეშე,
- კომპანიის პროდუქტის ან მასალის გამოთხოვა შემონმების მიზნით,
- სამუშაო ადგილზე მანქანა-დანადგარების ან მოწყობილობის ტექნიკური შემონმება.

თუ ვიზიტისას გამოვლინდა კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტები, შრომის ინსპექტორებს შეუძლიათ გაატარონ შემდეგი ზომები:

- გაფრთხილების გამონერა, სადაც მითითებულია კანონდარღვევის გამოსწორების ბოლო ვადა,⁶⁰
- გაფრთხილება და შეტყობინების გაგზავნა კომპანიის სხვა დეპარტამენტისთვის იმის რჩევით, თუ როგორ შეიძლება გამოსწორდეს დარღვეული სტანდარტები,
- ზოგი მოწყობილობის ან მასალის გამოყენების აკრძალვა,
- ადმინისტრაციული ჯარიმისა და სასჯელის დაკისრება.

უფრო მეტიც, თუ ინსპექტორები აღმოაჩენენ და დადასტურებენ, რომ დაქირავებულების ჯანმრთელობას სერიოზული საფრთხე და მწვავე რისკები ემუქრება, მათ შეუძლიათ გამონერონ „დახურვის განკარგულება“.

2.4.2. ფედერალური საბაჟო ადმინისტრაციის მიერ ჩატარებული ინსპექტირება

სოციალური კოდექსის მიხედვით, რამდენიმე ინდუსტრიულ სექტორში დაქირავებულების (დროებით დაქირავებულების ჩათვლით)

⁶⁰ ავსტრიული და სკანდინავიური სისტემების მსგავსად, გერმანელი შრომის ინსპექტორები დროის ლიმიტს აწესებენ კანონთან დასამორჩილებლად. თუ დადგინდა, რომ ხარვეზი არ აღმოიფხვრა მითითებულ ვადაში, ინსპექტორი აღძრავს ადმინისტრაციულ საქმეს შესაბამის სტრუქტურაში, რომლიც ვალდებულია მიიღოს გადაწყვეტილება გარკვეულ ვადაში. თუ შრომის ინსპექტორატის აზრით, გადაწყვეტილება არ არის სათანადოდ მკაცრი, მან შეიძლება ადმინისტრაციულ ორგანოს მიმართოს. იხ.: M. L. Vega, R. Robert, *Labour Inspection Sanctions: Law and practice of national labour inspection systems*, Working Document No. 26, ILO: Geneva, 2013, p. 18.

დამსაქმებლებს აკისრიათ ვალდებულება, მიაწოდონ შემდეგი ინფორმაცია საპენსიო დაზღვევის უწყებას თითოეული დაქირავებული შესახებ: სრული სახელი, კომპანია, დაზღვევის ნომერი და სამუშაოს დაწყების თარიღი.⁶¹ გარდა ამისა, კანონი არალეგალური დასაქმების წინააღმდეგ ავალდებულებს ამ ინდუსტრიებში მომუშავე დასაქმებულებს (როგორც გერმანიის მოქალაქეებს, ისე უცხოელებს) და თვითდასაქმებულებს, სამუშაო საათების განმავლობაში თან იქონიონ (ან იქონიონ სამუშაო ადგილზე) პირადობის დამადასტურებელი ორიგინალი, მოქმედი დოკუმენტები და წარადგინო შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე ორგანოს მოთხოვნის შემთხვევაში. დამქირავებლები ვალდებულები არიან შეატყობინონ დასაქმებულებს ამგვარი პასუხისმგებლობის შესახებ. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მათ შეიძლება დაეკისროთ ჯარიმა დაქირავებულების არაინფორმირების ან შესაბამისი ინსტრუქციების სამუშაო ადგილზე განუთავსებლობის გამო.⁶²

თანამშრომლები, რომლებიც სამუშაო ადგილზე იმყოფებიან ინსპექციის ჩატარების დროს, ვალდებული არიან, „ხელი არ შეუშალონ ინსპექტირებას და სრულად ითანამშრომლონ“. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მათ შეიძლება დაეკისროთ ადმინისტრაციული ჯარიმა. უფრო კონკრეტულად, ინსპექციის ქვეშ მყოფი დაქირავებულები ვალდებულნი არიან:

- გასცენ გულწრფელი პასუხები ინსპექტორის კითხვებზე საკუთარი ვინაობისა და დასაქმების პირობების შესახებ (დასაქმების კონტრაქტის ტიპის, ხელფასის, ანაზღაურების ფორმის, სამუშაო საათების და ა.შ ჩათვლით),
- მოთხოვნის შესაბამისად წარადგინონ პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტები და „შრომითი ურთიერთობების ტი-

⁶¹ სოციალური კოდექსის მეოთხე ტომის 28-ე მუხლის, 28ა პარაგრაფის მიხედვით, დამქირავებელი ვალდებულია გადასცეს ეს მონაცემი დაქირავებულის პირველსავე სამუშაო დღეს, თუ საქმიანობა მიმდინარეობს შემდეგ დარგებში: სამშენებლო საქმიანობა, ტრანსპორტირება, გადაზიდვები, სასტუმროები და მომსახურება, ვაჭრობა, გართობა, ინდუსტრიული წმენდა, ხორცის დამუშავება და სატყეო მეურნეობები.

⁶² ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრაცია, „ინფორმაცია, რეგისტრაციის დაჩქარებული წესით გავლის ვალდებულებასა (Sofortmeldenpflicht) და „პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების შენახვისა და წარდგენის ვალდებულების შესახებ“ (Mitfuehrungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren) ხელმისაწვდომია: http://www1.zoll.de/e1_downloads_fks/informationsblatt_fks.pdf

პის, მოქმედების ვადისა და ლიმიტის“ დამადასტურებელი საბუთი.⁶³

თავის მხრივ, დამქირავებლები ვალდებული არიან დაემორჩილონ შესაბამის კანონმდებლობას და წარუდგინონ ინსპექტორებს შემდეგი დოკუმენტები:

- დასაქმების კონტრაქტი მასში მითითებული ხელფასის ოდენობით, სარგებელი, გადახდის მეთოდი და სამუშაო საათების რაოდენობა (არაფიქსირებული განრიგის შემთხვევაში საჭიროა დამატებითი ხელშეკრულების წარდგენა),
- ხელფასის გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტი და ხელფასების გაცემის ქვითარი (იმის დასადასტურებლად, რომ ხელფასის ოდენობა არ ჩამორჩება დადგენილ მინიმუმს),
- სამუშაო გრაფიკი.⁶⁴

2.4.3. სანქციები

საბაჟოს წარმომადგენლებს უფლება აქვთ დააკისრონ ჯარიმა როგორც დამქირავებელს, ისე დასაქმებულს. შრომის ინსპექციის სანქციების შედარებითი კვლევის მიხედვით, გერმანული სისტემა ჰოლანდიურის და სხვა ევროპული სისტემების მსგავსია (თუმცა, განსხვავდება, მაგალითად, ფრანგული სისტემისგან, სადაც უფრო ხშირია სისხლის სამართლით გათვალისწინებული სანქციები) იმით, რომ გერმანულ სისტემაში უმეტესად ადმინისტრაციული სანქციები გამოიყენება.⁶⁵ თუმცა, როდესაც საქმე ეხება განუცხადებელ/

⁶³ ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრაცია, „დაქირავებულის ვალდებულებები ინსპექტირების პროცესში“. ხელმისაწვდომია: http://www1.zoll.de/english_version/f0_minimum_conditions_of_employment/c0_summary_of_technical_information/h0_other_obligations_on_employers/index.html

⁶⁴ ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრაცია, „დამსაქმებელთა სხვა ვალდებულებები“, ხელმისაწვდომია: http://www1.zoll.de/english_version/f0_minimum_conditions_of_employment/c0_summary_of_technical_information/h0_other_obligations_on_employers/index.html

⁶⁵ ადმინისტრაციულ სანქციებზე ორიენტირებული სხვა სისტემები აგრეთვე მოიცავს ავსტრიას, დანიას, იტალიას, ლიტვას, ჰოლანდიას, პორტუგალიას, სლოვაკიას და ესპანეთს. იხილეთ: M. L. Vega, R. Robert, *Labour Inspection Sanctions: Law and practice of national labour inspection systems*, Working Document No. 26, ILO: Geneva, 2013, p. 8.

არადეკლარირებულ სამუშაო ძალას, გერმანული კანონმდებლობა მძიმე სანქციებს მიმართავს დამქირავებლებისთვის, რაც ითვალისწინებს არა მხოლოდ დიდი ოდენობის ჯარიმების გადახდას, არამედ (ფრანგული სისტემის მსგავსად) სასჯელის მოხდას სასჯელსრულების სისტემაში.⁶⁶

დარღვევები ორი სახისაა – პირველი ეხება უშუალოდ ინსპექტირების პროცესში ქცევას, ხოლო მეორე, იურიდიული ვალდებულების დარღვევას ინსპექციის დაწყებამდე. პირველ შემთხვევაში, დაქირავებულებს ეკისრებათ ჯარიმა 5 ათასი ევროს ოდენობით იმ შემთხვევაში, თუ მათ არ აღმოაჩნდათ პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტები სამუშაო ადგილზე ან, თუ ინსპექტორის მოთხოვნის საფუძველზე მათ ვერ წარადგინეს ამგვარი დოკუმენტები. გარდა ამისა, დამქირავებელს შესაძლოა მოუწიოს ათასი ევროს გადახდა ჯარიმის სახით, თუ გამოირკვა, რომ მას სათანადოდ არ გაუფრთხილებია დაქირავებულები ამგვარი ვალდებულების შესახებ. უფრო მეტიც, როგორც დამქირავებელს (ეხება როგორც გერმანიის, ისე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს), ისე დაქირავებულს (როგორც გერმანიის, ისე უცხო ქვეყნის მოქალაქეს) შეიძლება დაეკისროთ 30 ათას ევრომდე ჯარიმა, თუ ისინი:

- ხელს შეუშლიან ინსპექციის ჩატარებას ან უარს განაცხადებენ თანამშრომლობაზე ვიზიტის დროს,
- არ მისცემენ საშუალებას ინსპექციის მონაწილეებს შევიდნენ კომპანიის ტერიტორიაზე.⁶⁷

დაუმორჩილებლობისთვის შესაძლოა ჯარიმები შეიძლება ძალიან მკაცრი იყოს. დამქირავებელს ეხება ქვემოთ ჩამოთვლილი სანქციები:⁶⁸

⁶⁶ *ჟეე.*, გვ. 11.

⁶⁷ ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრაცია, „დაუმორჩილებლობის შედეგები“, ხელმისაწვდომია: http://www1.zoll.de/english_version/f0_minimum_conditions_of_employment/c0_summary_of_technical_information/n0_the_consequences_of_non-compliance/index.html

⁶⁸ ერთობლივი მოქმედება უკანონო დასაქმებისა და არალეგალური მუშაობის წინააღმდეგ“, ლიფლეთი, რომელიც ეხება საბაჟო ადმინისტრაციის არალეგალური მუშაობის ფინანსური გამოძიების დანაყოფის მიერ ჩატარებულ ინსპექტირებას სასტუმროებისა და რესტორნების ქსელში. ხელმისაწვდომია: http://www.dehoga-bundesverband.de/fileadmin/Inhaltsbilder/Branchenthemen/Arbeitsmarkt_und_Tarifpolitik/zoll_hotel_flyer_a4_230108_englisch_internet.pdf

- **25,000 ევრომდე** (ა) შესაბამისი ნებართვის არმქონე სამუშაო ძალის დაქირავებისთვის (ინდივიდუალური პირის ან სააგენტოს საშუალებით) (ბ) დაქირავებულის დაუყოვნებლივ რეგისტრაციაში გაუტარებლობისათვის,
- **30,000 ევრომდე**, თუ დამქირავებელმა ვერ შეძლო შეენახა სრული დოკუმენტაცია დაქირავებულების სამუშაო დროის შესახებ ორი სავალდებულო წლის მანძილზე იმავე, ანდა გერმანიის ტერიტორიაზე არსებულ სხვა საწარმოში,
- **500.000 ევრომდე** ევროკავშირში მუშაობის ან ბინადრობის ნებართვის არმქონე უცხო ქვეყნის მოქალაქის დასაქმებისთვის,
- **სამ წლამდე თავისუფლების** აღკვეთა ევროკავშირში მუშაობისთვის სავალდებულო ნებართვის/ბინადრობის ნებართვის არმქონე უცხო ქვეყნის მოქალაქის დასაქმებისთვის ან იმ შემთხვევაში, თუ სამუშაო პირობები ჩამორჩება გერმანელი დაქირავებულის სამუშაო პირობებს,
- **ხუთ წლამდე თავისუფლების** აღკვეთა (ა) ლეგალური უფლების გარეშე უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმების განსაკუთრებით მძიმე შემთხვევები (მაგ., ნებართვის არმქონე პირების განსაკუთრებით დიდი ჯგუფის დასაქმება ან განმეორებითი სამართალდარღვევა), (ბ) სოციალური უზრუნველყოფის დახმარების გადახდის ვალდებულების შეუსრულებლობა, მაგ., „სოციალური უზრუნველყოფის შენატანის დაკავება (დამქირავებლისა და დაქირავებულის წილი) მათ შეგროვებაზე პასუხისმგებელი სააგენტოსთვის არასრული, არასწორი ინფორმაციის მიწოდების ან ინფორმაციის მიუწოდებლობის გამო.

თავის მხრივ, დასაქმებულებიც შეიძლება მოხდნენ საპრობილეო ხუთ წლამდე სოციალური შეღავათების გაყალბების გამო, მაგ., დასაქმება იმ დროს, როდესაც პირი ჯერ კიდევ იღებს უმუშევრობის დახმარებას და ამ ფაქტს შესაბამის სააგენტოს უმაღლავს.

2.4.4. ინსპექციების რაოდენობა და ეფექტიანობა

2010 წლისთვის 3 ათასამდე ინსპექტორის მიერ განხორციელებული 300 ათასამდე ვიზიტით შემოწმდა პროფესიული უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის პირობები 120 ათას კომპანიაში.

2012 წელი გამორჩეული იყო ფედერალური საბაჟოს ადმინისტრაციის აქტივობების ზრდის თვალსაზრისით. აქტივობები, ძირითადად, მიმართული იყო უკანონო დასაქმების აღსაკვეთად. საბაჟოს 6,500 თანამშრომელმა გამოიძია 543,000 დაქირავებულის საქმე (84 საქმე ერთ ინსპექტორზე), რაც 3.6%-ით აღემატებოდა 2011 წლის მაჩვენებელს (524,000 შემოწმებული). ამავე დროს, შემოწმდნენ დამქირავებლებიც: 2012 წელს შემოწმებულების რაოდენობამ 66.000 შეადგინა, რაც წინა წელთან შედარებით 2 ათასით ნაკლებია. ეფექტიანობა გაიზომა პროცესის შედეგად გამოვლენილი ეკონომიკური ზარალის ღირებულებით, რამაც 2011 წელს 660 მილიონი ევრო შეადგინა, 2012 წელს 13.6%-ით გაიზარდა, ანუ გახდა 750 მილიონი ევრო.⁶⁹

⁶⁹ ფინანსთა ფედერალური სამინისტროს პრეს-რელიზი, „მინისტრი ასაჯაროებს 2012 წლის შთამბეჭდავ მონაცემებს“. 2013 წლის 22 მარტი. ხელმისაწვდომია: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Pressemitteilungen/2013/2013-03-22-customs-results-2012.html>

3. პოლონეთი

მიმოხილვა

პოლონეთმა, რომელიც ჯერ კიდევ, ძირითადად, მიგრანტების წარმომავლობის ქვეყნად მოიაზრება, სულ ახლახანს დაიწყო ეკონომიკური მიგრანტების მიზიდვა. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ შრომითი მიგრაციის დინამიკა უფრო და უფრო იზრდება, სამუშაო ასაკის პოლონელების დიდი რაოდენობის გადინებამ მთავრობა იძულებული გახადა, პოლიტიკურ დღის წესრიგში შეეტანა უცხოური მუშახელის მოზიდვასა და შენარჩუნებასთან დაკავშირებული საკითხები. თუმცა, მიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკა დიდი ხანი არაა, რაც განისაზღვრა და ამიტომ ჯერ კიდევ დასადგენია ისეთი ზომების ეფექტიანობა, როგორიცაა, მაგალითად, შერჩეული მესამე ქვეყნის მოქალაქეების გათავისუფლება მუშაობის ნებართვისგან სეზონური დასაქმებისთვის, ბინადრობის რეგულარიზაცია არალეგალურად მცხოვრებთათვის და მუშაობისა და ბინადრობის ნებართვის მოპოვების პროცედურების გაერთიანება. ხსენებული ზომები მიზნად ისახავს ბინადრობისა და დასაქმების ლეგალიზაციის ბიუროკრატიული ტვირთის შემსუბუქებას, რაც დიდი ხნის განმავლობაში აწუხებდა პოლონელ დამსაქმებლებს. შრომის ეროვნულ ბაზარზე ხელმისაწვდომობის გახსნის ლობირების პროცესში მცირე და საშუალო ბიზნესები გადამწყვეტ როლს ასრულებს, რადგან ისინი არიან უცხოელი მუშახელის დაქირავების უშუალო აგენტები. ისინი არ კმაყოფილდებიან ბელარუსი და უკრაინული სამუშაო ძალით და მუშახელს ეძებენ ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა ჩინეთი, ვიეტნამი, ინდოეთი, ნეპალი ან თურქეთი.

განსხვავებით დასავლეთ ევროპული ქვეყნებისგან, სადაც მიგრაციასთან დაკავშირებული საკითხები ერთობ პოლიტიზირებულია, სოციალურ-სენსიტიური ელფერი დაკრავს და გამოირჩევა სელექციური მიდგომით უცხოური მუშახელის შემოღინებისადმი, პოლონეთმა გზა გაუხსნა შრომით მიგრაციას, რაც სწრაფი განვითარების საჭირო პირობად იქნა მიჩნეული. 2006 წლიდან გაჩნდა მეტი შესაძლებლობა, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებიდან და რუსეთიდან მიიღონ დაბალკვალიფიციური მუშახელი. იმის გამო, რომ აღარ თხოვენ მუშაობის ნებართვას შრომითი მიგრანტების უმეტესობას და ლიბერალური სავიზო რეჟიმის წყალობით გა-

იოლდა ქვეყანაში შემოსვლა, იშვიათია და კიდევ უფრო მცირდება ბინადრობის ან მუშაობის ლეგალურობის დარღვევის შემთხვევები. შესაბამისად, შრომის ინსპექტორები მეტ ყურადღებას აქცევენ ისეთ პრობლემებს, რომლებიც საერთოა პოლონელი და უცხოელი დაქირავებულებისთვის. მაგალითად, დასაქმების შესაბამისი კონტრაქტის არარსებობა, ხელფასების დაგვიანება და დამსაქმებულების მხრიდან ისეთი ვალდებულებების თავიდან აცილება, როგორებიცაა კუთვნილი სოციალური შენატანების გადახდა და სამუშაო საათების დაცვა. როგორც სხვა ევროპულ ქვეყნებში, შრომის ინსპექციის პოლონური სისტემა უფრო და უფრო მეტ პასუხისმგებლობას დაქირავებულებს აკისრებს და თანამშრომლობს დაქირავებულებთან. არალეგალურად მცხოვრები უცხოელების სამსახურში აყვანის შედეგების შესახებ 2012 წელს მიღებული კანონის ფარგლებში შემოღებულ იქნა თავისუფლების აღკვეთის ზომა ურჩი დამსაქმებულებისთვის, ხოლო დაცვის შეთავაზება არალეგალურად დასაქმებული უცხოელებისთვის.

ეს თავი იწყება პოლონეთში იმიგრაციის დინამიკისა და შემადგენლობის მოკლე მიმოხილვით, რაშიც ხაზგასმულია იმიგრანტთა ნაკადის სწრაფი ზრდა და დივერსიფიკაცია. შემდეგ მოცემულია უცხოური სამუშაო ძალის ცვალებადი სტრუქტურის ანალიზი, რომელშიც განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა პოლონური შრომის ბაზრის საჭიროებებზე საპასუხოდ აზიელი იმიგრანტების შემოდინებას და იმ ზომების პოპულარობას, რომლებიც ხელს უწყობს დასაქმებაზე ხელმისაწვდომობას პოლონეთის აღმოსავლეთი მეზობლებისთვის. შემდეგი ნაწილი ეთმობა იმ ფაქტორებს, რომლებმაც განაპირობა იმიგრაციის ეროვნული პოლიტიკის სტრატეგიული კონცეფციის შემუშავება და იმ ზომების მიღება, რომლებიც მიზნად ისახავდა უცხოელებისთვის ბინადრობისა და დასაქმების ნებართვის მიღების გამარტივებას. თავის მეორე ნაწილში განხილულია იმ პირობების დეტალები, რომლებიც საშუალებას აძლევს სხვა ქვეყნების მოქალაქეებს, დასაქმდნენ პოლონეთში. აქვე ჩამოთვლილია ის კატეგორიები, რომლებიც გულისხმობს მუშაობის ნებართვის მოთხოვნისგან განთავისუფლებას, და ის აუცილებელი კრიტერიუმები, რომელთა დაკმაყოფილება აუცილებელია ნებართვის მოსაპოვებლად. დაბოლოს, თავის ამ ნაწილში განხილულია მუშაობის ნებართვის დამუშავებისა და დამსაქმებულების მიერ სეზონური მუშახელის დაქირავებისთვის განაცხადის რეგისტრაციის პროცედურები.

მესამე თავი ეთმობა შრომის ეროვნული ინსპექტორატის სტრუქტურასა და პასუხისმგებლობებს, აგრეთვე, სხვადასხვა კომპეტენციასა და თანამშრომლობის შესაძლებლობებს საზღვრის დაცვის სამსახურთან, რომელიც, როგორც სამართალდამცავი ორგანო, პასუხს აგებს უცხოელთა უნებართვო დასაქმების შემთხვევების გამოვლენაზე. მეოთხე ნაწილში განხილულია როგორც ამ ორ ინსტიტუციის შორის არსებული მსგავსებები და განსხვავებები, ისე უცხო ქვეყნების მოქალაქეების დასაქმების შემოწმების პროცედურები. ინსპექციის არეალის, ინსპექტორების უფლებამოსილების, პროცესის ეტაპების და შესაბამისი საჩქიების (2012 წელს გამკაცრებული სადამსჯელო ზომებზე აქცენტი) ჩათვლით. თავის დასასრულს შემოთავაზებულია ინსპექციების სიხშირე, გამოვლენილი დარღვევების მაჩვენებელი და 2010 – 2012 წლებში მიღებული საჩქიები ამ პერიოდში უცხოელების უნებართვო დასაქმების გამოვლენილ შემთხვევებზე უფრო მკაცრი სადამსჯელო ზომების ეფექტიანობის გათვალისწინებით.

3.1. მიგრაციის ტენდენციები და პოლიტიკა პოლონეთში

3.1.1. მიგრაციის სტატისტიკა

პოლონეთი უცხოელების შედარებით მცირე რიცხვს მასპინძლობს, რომლებიც მთლიანი მოსახლეობის მხოლოდ 0.3%-ს შეადგენს. დაბალი მაჩვენებელი მიუთითებს, რომ იმიგრაცია, ძირითადად, დროებითი ან ცირკულარულია, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ იმიგრანტების პოპულაცია სტაბილურად იზრდება. დღევანდელი მაჩვენებელი – 117 ათასი უცხოელი მოქალაქე – 50%-ით აღემატება ხუთი წლის წინანდელ მაჩვენებელს. გარდა ამისა, იმიგრანტთა პოპულაცია უფრო დივერსიფიცირებული ხდება. პოლონეთში დასაქმებულია, ძირითადად, პოლონეთის სამი აღმოსავლელი მეზობელი ქვეყნის (უკრაინა, რუსეთი, ბელორუსი) და ორი აზიური ქვეყნის – ვიეტნამისა და ჩინეთის მოქალაქეები. თუ მათი ზრდის ტემპებს გავითვალისწინებთ, დიდია ალბათობა, რომ ემიგრანტთა ეს ჯგუფები უფრო მრავალრიცხოვანი გახდეს: 2008 წელს პოლონეთში სულ 8,773 ვიეტნამელი და ჩინელი აღირიცხებოდა. ხუთი წლის შემდეგ ეს რაოდენობა გაორმაგდა და 17,569-ს მიაღწია (ცხრილი 1). აღსანიშნავია კვალიფიციური იმიგრანტების რაოდენობის

ზრდაც ისეთი ქვეყნებიდან, როგორიცაა აშშ და სამხრეთ კორეა (ძირითადად, მენეჯერები) და თურქეთი და ინდოეთი (ინჟინერები და სხვადასხვა დარგის სპეციალისტები).

ცხრილი 1. ბინადრობის ნებართვის მქონე უცხოელები რიცხონობის მიხედვით, 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (პირველი ნახევარი)	ზრდის მაჩ- ვენებელი, 2008-13
უკრაინა	22,801	26,571	28,450	29,746	34,303	36,170	59%
ვიეტნამი	7,206	8,207	8,567	9,257	11,696	12,764	77%
რუსეთი	9,720	12,961	12,550	11,675	12,363	12,393	27%
ბელარუსი	6,984	8,447	8,995	9,249	10,310	10,807	55%
ჩინეთი	1,567	2,600	3,016	3,821	4,489	4,805	307%
სომხეთი	3,258	3,649	3,858	3,964	4,587	4,706	44%
თურქეთი	1,439	1,768	2,082	2,281	2,482	2,682	86%
ინდოეთი	1,530	1,970	2,094	2,170	2,389	2,481	62%
აშშ	1,931	2,058	2,108	2,167	2,286	2,456	27%
ს. კორეა	1,119	1,292	1,445	1,702	1,736	1,755	57%
სხვა	20,211	23,051	23,915	24,266	25,330	26,295	30%
სულ	77,766	92,574	97,080	100,298	111,971	117,314	51%

წყარო: ავტორის გამოთვლები უცხოელთა ოფისის მიერ მოწოდებულ სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით ხელმისაწვდომია: <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html>

თუ ბინადრობის ნებართვის მფლობელთა სტატისტიკა მიუთითებს ემიგრანტთა ჯგუფის სტაბილურ ზრდაზე, გაცემული სამუშაო ნებართვების ანალიზი მოწმობს, რომ შრომითი მიგრაცია პოლონეთში ჯერ კიდევ ძალზე დინამიური ფენომენია. 2008 და 2010 წლებში გაორმაგდა გაცემული სამუშაო ნებართვების რაოდენობა, მაგრამ პოლონეთის ეკონომიკის ზრდის ტემპის შენელებასთან ერთად, დასტაბილურდა; ყოველწლიურად გაცემული ნებართვების რიცხვი დაახლოებით 40 ათასია. ნებართვის მფლობელთა შემადგენლობის ანალიზი წარმომავლობის ქვეყნების მიხედვით მოწმობს, რომ არსებობენ უცვლელი ლიდერები. თუმცა, იკვეთება წარმომავლობის ახალი ქვეყნების გამოჩენაც. პოლონეთის შრომითი ბაზარი სისტემატურად იზიდავს რამდენიმე ქვეყნის მოქალაქეებს, რომლებშიც უმეტესად უკრაინელები ჭარბობენ – 2008 წლიდან 2013 წლამდე გაცემული მუშაობის ნებართვების 41% უკრაინელებზე მოდიოდა. მათ მოსდევდნ ჩინელები, ვიეტნამელები და ბელორუსები, რომლებზეც იმავე პერიოდში, შესაბამისად, მოდიოდა გაცემული ნებართვების 12.7%, 6.4% და 5.2%.

ცხრილი 2: მუშაობის ნებართვის მფლობელთა წარმომავლობა, 2008 – 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (პირველი ნახევარი)	2008- 2013
უკრაინა	5,400	9,504	12,894	18,669	20,295	9,464	76,226
ჩინეთი	2,040	4,536	6,209	5,854	3,247	1,435	23,321
ვიეტნამი	1,200	2,577	2,245	2,504	2,302	880	11,708
ბელარუსი	1,325	1,669	1,937	1,725	1,949	884	9,489
თურქეთი	941	1,422	1,468	1,187	1,063	496	6,577
ინდოეთი	733	1,164	1,189	1,055	1,090	753	5,984
ნეპალი	181	838	2,110	1,202	486	306	5,123
მოლდოვა	1,218	601	675	1,017	616	269	4,396
ს. კორეა	596	624	635	550	508	281	3,194
უზბეკეთი	356	295	434	619	958	486	3,148
რუსეთი	420	540	491	549	719	386	3,105
სომხეთი	441	619	448	457	457	223	2,645
აშშ	365	407	442	484	481	215	2,394
იაპონია	512	551	384	282	308	169	2,206
ბანგლადეში	54	213	676	680	293	155	2,071
ტაილანდი	210	561	286	284	258	147	1,746
ჩრ. კორეა	90	104	518	335	509	113	1,669
ფილიპინები	197	413	349	277	181	118	1,535
ეგვიპტე	44	153	290	314	238	74	1,113
პაკისტანი	39	171	119	184	366	109	988
მონღოლეთი	218	271	136	122	108	36	891
სხვა	1,442	2,107	2,687	2,458	2,712	1,307	12,713
სულ	18,022	29,340	36,622	40,808	39,144	18,306	182,242

წყარო: ავტორის გამოთვლები შრომისა და სოციალურ საკითხთა სამინისტროს ყოველწლიურ სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით, ხელმისაწვდომია: <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>

წარმომავლობის მიხედვით უცხოელი მუშაკების განაწილების ანალიზი გარკვეულ დისპერსიაზე მიუთითებს, რაც გამომწვეულია რუსეთსა და აღმოსავლეთი პარტნიორობის ქვეყნების ფარგლებს გარეთ უცხოური სამუშაო ძალის მოზიდვასთან დაკავშირებული პასიური სახელმწიფო პოლიტიკით (იხილეთ ქვემოთ). ამგვარად, პოლონურ შრომის ბაზარზე მიგრანტთა გარკვეული ეთნიკური ჯგუფების არსებობა განპირობებულია ორი ფაქტორის თანხვედრით. ესენია: ადგილობრივი უცხოური დიასპორები, რომლებიც ერთგვარი „უსაფრთხოების ქსელის“ ფუნქციას ასრულებს ახალი მიგრანტებისთვის (მაგ., ვიეტნამელები და ჩინელები) და პოლონური ბიზნესის მოთხოვნა დაბალანაზღაურებელ კვალიფიციურ მუშახელ-

ზე (რაც ხსნის ნეპალელი ავეჯის ხელოსნების პოპულარობას პოლონეთში). ეს სტატისტიკა მხოლოდ ნაწილობრივ ასახავს მენეჯერებისა და მაღალკვალიფიციური სპეციალისტების იმ მნიშვნელოვან სეგმენტს, რომლებიც არა მხოლოდ აშშ-იდან, იაპონიიდან და სამხრეთი კორეიდან ჩამოდიან, არამედ ევროკავშირის სხვა ქვეყნებიდანაც, რადგან ამ უკანასკნელთ თავისუფლად შეუძლიათ პოლონეთში დასაქმება ევროკავშირის შრომისა და გადაადგილების თავისუფლების წესის თანახმად.

ცხრილი 3: დამსაქმებელთა დეკლარაციები აღმოსავლეთი პარტნიორობის ქვეყნების და რუსეთის მოქალაქეების დასაქმების შესახებ, 2008 – 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (პირველი ნახევარი)
უკრაინა	142,960	180,133	169,490	239,646	223,671	137,328
ბელარუსი	12,606	4,860	3,623	4,370	7,636	2,859
რუსეთი	1,147	674	595	963	1,624	690
მოლდოვა	-	2,747	5,912	13,024	9,421	4,354
საქართველო	-	-	453	1,774	1,384	1,022
სულ	156,713	188,414	180,073	259,777	243,736	146,253

წყარო: ავტორის გამოთვლები შრომისა და სოციალურ საკითხთა სამინისტროს ყოველწლიურ სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით, ხელმისაწვდომია: <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>

სამუშაო ნებართვის მფლობელები პოლონეთის უცხოური სამუშაო ძალის მხოლოდ მცირე ჯგუფს წარმოადგენენ. ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანება ნიშნავდა, რომ ევროპის ეკონომიკური ზონის ქვეყნების მოქალაქეებს (რუმინეთის, ბულგარეთისა და ხორვატიის ჩათვლით) თავისუფლად შეეძლოთ პოლონეთში დასაქმება. უფრო მეტიც, ევროკავშირის სხვა ქვეყნებში პოლონური სამუშაო ძალის მნიშვნელოვანი გადინების ფონზე, გაჩნდა მუშახელის დეფიციტი რამდენიმე სექტორში, უფრო მეტად სოფლის მეურნეობაში, მშენებლობასა და საშინაო მეურნეობაში (ბავშვის მოვლა, სახლის დალაგება და ა.შ). 2006 წლიდან რუსეთის, ბელარუსისა და უკრაინის, ხოლო 2008-2009 წლიდან მოლდოვისა და საქართველოს მოქალაქეები გათავისუფლებულები არიან სამუშაო ნებართვის აღების ვალდებულებისგან, რაც საშუალებას აძლევს მათ იშოვონ სეზონური სამუშაო, მაქსიმუმ, ექვსი თვის ვადით (სქემის დეტალები დაწვრილებით განხილულია 3.2.3-ში).

სქემა განსაკუთრებული პოპულარულობით სარგებლობს უკრაინაში, რომლის მოქალაქეებიც სქემის მოსარგებლეების 90%-ს შეადგენენ (იხ. ცხრილი 3). თუმცა, პროცედურის შედარებით იოლი პირობების წყალობით სქემა დასაქმების ყველაზე პოპულარული ფორმა გახდა მოლდოვისა და საქართველოს იმ მოქალაქეებისთვის, რომლებიც დაინტერესებული არიან პოლონეთში მუშაობით (მიგრანტების ამ კატეგორიისთვის ექვს თვეზე მეტი ხანგრძლივობის დასაქმებისთვის ჯერ კიდევ საჭიროა ბინადრობის ნებართვა).

3.1.2. მიგრაციის პოლიტიკის განვითარება

2004 წელს ევროკავშირში გაწევრიანება და 2007 წლის დეკემბერში შენგენის ზონაში სრული ინტეგრაცია მიგრაციის ეროვნული პოლიტიკის განვითარების საწყისად იქცა. ამ ორ მოვლენამდე ქვეყანა ცდილობდა საკუთარი კანონმდებლობა, ინსტიტუტები და პრაქტიკა საუკეთესო ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოეყვანა. ამ პროცესს გარკვეული დადებითი შედეგები მოჰყვა: უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონის მიღება და შემდეგ წარმატებული შესწორება და, შესაბამისად, ქვეყანაში შესვლის, დარჩენისა და მისი დატოვების პირობების რეგულირება; საზღვრის დაცვის სამსახურის ტრანსფორმაცია პოლიციურ და საგამოძიებო სამსახურად და მისთვის დასაქმებისა და განსახლების ლეგალურობის შემონების კომპეტენციების მიკუთვნება; უწყებათაშორისი კოორდინაციის მექანიზმების შემუშავება როგორც ცენტრალურ, ისე ოპერატიულ დონეზე (ზემოთქმულის კარგი მაგალითია ერთობლივი ინსპექტირების პროცედურა, მონაცემთა გაზიარება და რისკების ანალიზი შრომის ინსპექტორატისა და საზღვრის დაცვის სამსახურის მიერ, რომელიც 3.4 ნაწილშია აღწერილი).⁷⁰

თუმცა, როგორც ერთ-ერთმა ანალიტიკოსმა აღნიშნა, 2004 წლამდე „პოლონეთს არც დრო და არც შესაძლებლობა არ ჰქონდა შეემუშავებინა მიგრაციის პოლიტიკა დანიშნულების სხვა ქვეყნებისთვის დამახასიათებელი ბუნებრივი მრავალწლიანი ციკ-

⁷⁰ მიგრაციის მენეჯმენტის პოლონური სისტემის რეფორმის შესახებ მსჯელობა და რეკომენდაციები საქართველოსთვის იხილეთ P. Kaźmierkiewicz, T. Pataia, *Developing Georgia's Migration Policy*, Institute of Public Affairs, Warsaw, 2011.

ლის მიხედვით”.⁷¹ მიგრაციის ეროვნული დოქტრინის შექმნის სტიმულირება მოახდინა სახელმწიფო ადმინისტრაციის გადან-ყვეტილებამ, იმიგრაციის ხელშეწყობით გადაეჭრათ გადაუდებელი სოციალური პრობლემები. ამ მხრივ, გადამწყვეტი როლი ორმა ფაქტორმა ითამაშა: **2004** წლიდან აქტიურად გაედინებოდა პოლონელი მიგრანტები, რამაც ცხადი გახადა, რომ არსებული დეფიციტის შევსება იმიგრანტი სამუშაო ძალით უნდა მომხდარიყო და მეორე – გაუარესდა დემოგრაფიული სიტუაცია, რომლის საპასუხოდაც შეიძლებოდა გამოყენებულიყო გრძელვადიანი დასახლების მიგრაცია. ამგვარად, **2007** წელს ჩამოყალიბდა სამინისტროთაშორისო მიგრაციის საკითხების ჯგუფი, რომლის კომპეტენციაშიც შევიდა მიგრაციის პოლიტიკის ყველა პრიორიტეტული კომპონენტი: შრომითი იმიგრაცია და ემიგრაცია, მიგრანტთა დაბრუნება, არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლა, უცხოელთა ინტეგრაცია, სტატისტიკური მონაცემების შეკრება და გაზიარება. ჯგუფის მუშაობის ყველაზე აღსანიშნავი შედეგი გახლდათ **2012** წელს მიღებული სტრატეგიის დოკუმენტი *პოლონეთის მიგრაციის პოლიტიკა – სტატუს კვო და შემოთავაზებული აქტივობები*“. დოკუმენტში შემოთავაზებულია რეკომენდაციები ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა ლეგალური და არალეგალური მიგრაცია, მოქალაქეობის მიღება და საინტეგრაციო პროგრამები.

უცხო ქვეყნის მოქალაქეების შესახებ კანონში შეტანილი უმნიშვნელოვანესი ცვლილებების შედეგად განისაზღვრა მიგრაციის მართვის მექანიზმები. **2003**, **2007** და **2012** წლებში განხორციელდა ამნისტიის პროგრამები არალეგალური მიგრანტების ქვეყანაში დარჩენის დასარეგულირებლად. პირველმა ორმა პროგრამამ მიგრანტების შედარებით მცირე რიცხვის მიზიდვა შეძლო (სულ 4.5 ათასი), უპირველეს ყოვლისა, მკაცრად შემზღუდველი კრიტერიუმების გამო, რომელთა მიხედვითაც ბინადრობის ლეგალიზაციის მსურველებს ექვსი წელი უნდა ჰქონოდათ გატარებული პოლონეთში. გარდა ამისა, მათ მოეთხოვებოდათ დაემტკიცებინათ, რომ ჰქონდათ სტაბილური შემოსავალი და შესყიდული ან დაქირავებული საცხოვრებელი. მესამე ამნისტია, რომელიც **2012** წლის პირ-

⁷¹ A. Weinar, *Polityka migracyjna Polski w latach 1990-2003 – próba podsumowania* [პოლონეთის მიგრაციის პოლიტიკა 1990-2003 – attempt at summary], ანგარიშები და ანალიზები No. 10. საერთაშორისო ურთიერთობათა ცენტრი, ვარშავა, 2005, გვ. 1.

ველ ექვს თვეში განხორციელდა, აღარ ითვალისწინებდა მოთხოვნებს საცხოვრებლისა და შემოსავლის შესახებ; ასევე, ოთხ წლამდე შემცირდა კანდიდატებისთვის პოლონეთში გატარებული ვადა (ორი წელი განისაზღვრა თავშესაფრის მაძიებლებისთვის). ამნისტია გამოცხადდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეების შესახებ კანონის ძირითად ცვლილებამდე, რაც 2013 წლის 8 ნოემბერს დაამტკიცა პარლამენტის ქვედა პალატამ. კანონი ძალაში შევა 2014 წლის 1 მაისს.

უცხოელთა შესახებ კანონპროექტი ითვალისწინებს ზომებს, რომლებმაც უნდა გაუადვილოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს ბინადრობისა და დასაქმების ლეგალიზაცია პოლონეთში. მაგალითად:

- ბინადრობის ნებართვის ვადის ზემო ზღვრის გაგრძელება ფიქსირებული პერიოდით ორიდან სამ წლემდე და ნებართვის გაგრძელების შესაძლებლობა ნებისმიერ დროს (არა უგვიანეს 45 დღისა თავდაპირველი ნებართვის ვადის გასვლამდე),
- ბინადრობის ნებართვის მისაღებად ფიქსირებული ვადით საცხოვრებელზე უფლების დადასტურების ვალდებულების გაუქმება,
- ბინადრობის პირველი ნებართვის ვადის გაგრძელება უცხოელი სტუდენტებისთვის 15 თვემდე (რაც იძლევა ზაფხულში დასაქმების შესაძლებლობას),
- მუშაობის ნებართვის მოსაპოვებლად ცალკე პროცედურის გაუქმება, რაც გულისხმობს ერთი განაცხადის გაკეთებას ბინადრობისა და მუშაობის ნებართვის მისაღებად.⁷²

⁷² შინაგან საქმეთა სამინისტრო, „Sejm uchwalil nową ustawę o cudzoziemcach” [პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი უცხო ქვეყნის მოქალაქეების შესახებ], 12 ნოემბერი 2013, ხელმისაწვდომია: <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/11555,Sejm-uchwalil-nowa-ustawe-o-cudzoziemcach.html>

3.2. პოლონეთის კანონმდებლობა შრომითი მიგრაციის შესახებ და მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურა

3.2.1. უცხოელთათვის პოლონურ შრომის ბაზარზე ხელმისაწვდომობის პირობები

პოლონეთში დასაქმება თავისუფლად შეუძლიათ შემდეგი კატეგორიის უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს:⁷³

- ევროპის ეკონომიკურ ზონაში (EEA) შემავალი ქვეყნებისა და იმ ქვეყნების მოქალაქეებს და მათი ოჯახის წევრებს, რომლებსაც შეუძლიათ თავისუფლად გადაადგილდნენ EEA-ს ქვეყნებში,
- იმ პირებს, რომლებსაც აქვთ პოლონეთის მიერ გაცემული ნებართვა ან ევროკავშირის ქვეყნებში ხანგრძლივი ვადით ცხოვრების ნებართვა,
- პოლონეთში მიღებული ლტოლვილის სტატუსის მქონე პირებს, ასევე, პოლონეთში დროებითი ან დამატებითი მფარველობის პროგრამების ქვეშ მყოფ ადამიანებს.

უფრო მეტიც, პოლონეთში დასაქმების მსურველი შემდეგი კატეგორიის უცხოელებიც გათავისუფლებულნი არიან მუშაობის ნებართვის ვალდებულებისგან:

- ფიქსირებული ვადით (ორი თვიდან ორ წლამდე) ბინადრობის ნებართვის მქონე პირები, რომლებმაც ნებართვა მოიპოვეს დასაქმების ან ბიზნესის წარმოების მიზნით,
- პოლონეთის მოქალაქეების მეუღლეები ან ფიქსირებული ვადით ბინადრობის ნებართვის მფლობელები,
- თავშესაფრის მიღების შესახებ განაცხადის დამუშავების პროცესში განმცხადებლებისთვის ფიქსირებული ვადით გაცემული ვიზის მფლობელები (თავშესაფრის მაძიებლები),
- პირები, რომლებიც ფლობენ პოლონური წარმომავლობის დამადასტურებელ მოქმედ პირადობას (ე. წ. „პოლონელის ბარათი“),

⁷³ ინფორმაცია განთავსებული მაზოვიის გუბერნატორის ბიუროს ვებ-გვერდზე „უცხო ქვეყნების მოქალაქეების მიერ პოლონეთის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე განხორციელებული საქმიანობა“ ხელმისაწვდომია: <http://www.mazowieckie.pl/en/for-foreigners/work/30,Work-carried-out-by-foreigners-in-the-territory-of-Republic-of-Poland.html>

- სტუდენტები, სტაჟიორები და მკვლევარები,
- ოჯახების გაერთიანების მიზნით ჩამოსული უცხოელები,
- ევროპის ეკონომიკურ ზონაში მოქმედი კომპანიების წარმომადგენლები, რომლებიც დროებით აწარმოებენ საქმიანობას პოლონეთში.

გარდა ამისა, მუშაობის ნებართვას არ საჭიროებენ ზოგი პროფესიის წარმომადგენლებიც. თუმცა, ამ შემთხვევაში უცხო ქვეყნის მოქალაქეები ვალდებული არიან წარადგინონ წერილობითი განცხადებები დამსაქმებლისგან და მოიპოვონ შესაბამისი ვიზები მუშაობის ლეგალიზებისთვის. ამ პროფესიებში იგულისხმება:

- სპორტსმენები, რომლებიც მონაწილეობენ სპორტულ ღონისძიებებში,
- ხელოვანები, რომლებიც პოლონეთში პროფესიული საქმიანობით დაკავებული არიან წელიწადში 30 დღემდე,
- კვლევით ინსტიტუტებში მომუშავე მკვლევარები,
- სრულგანაკვეთიანი სტუდენტები, რომლებიც საზაფხულო სამუშაოს ასრულებენ,
- ევროკავშირის წევრობის არმქონე მეზობელი ან სხვა ქვეყნების წარმომადგენლები, რომლებთანაც პოლონეთს პარტნიორობა მობილურობისთვის ფარგლებში გაფორმებული აქვს შეთანხმება წელიწადში ექვსთვიან სქემაზე.⁷⁴

3.2.2. მუშაობის ნებართვის ტიპები და პირობები⁷⁵

პოლონეთში მოქმედებს მუშაობის ნებართვის ხუთი ტიპი. ტიპების სხვადასხვაობა დამოკიდებულია უცხოელთა ქვემოთ ჩამოთვლილი კატეგორიების დამსაქმებლის ტიპზე:

- (A) იმ საწარმოში მომუშავე პირებისთვის, რომელთა სათაო ოფისები, განყოფილება ან საწარმო მდებარეობს პოლონეთში (მოქმედებს ერთ წლამდე),

⁷⁴ პროფესიების სრული ჩამონათვალი იხილეთ შრომისა და სოციალურ საკითხთა მინისტრის 2006 წლის 30 აგვისტოს განკარგულებაში იმ უცხოელების დასაქმების შესახებ, რომლებსაც არ ესაჭიროებათ მუშაობის ნებართვის მოპოვება.

⁷⁵ კანონი შრომის ბაზრის ინსტიტუციებისა და დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ, მუხლი 88, 2004 წლის 20 აპრილი.

- (B) პოლონეთში რეგისტრირებული კომპანიების ან ერთობლივი საწარმოების გამგეობების წევრებისთვის, რომლებიც წელიწადში ექვს თვეზე მეტ ხანს მუშაობენ (მოქმედების ვადა ხუთ წლამდე),
- (C) უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებსაც უცხოელი დამქირავებლის მიერ დელეგირებული აქვთ პოლონეთში მდებარე სუბსიდირებულ საწარმოში ან ფილიალში კონკრეტული დავალების შესრულება 30 დღეზე მეტ ხანს ერთი წლის განმავლობაში (მოქმედებს დელეგირების პერიოდში, მაგრამ არა უმეტეს სამი წლისა).
- (D) პირები, რომლებსაც დელეგირებული აქვთ დროებითი სამსახური არა უმეტეს სამი თვის განმავლობაში იმ უცხოელი დამსაქმებლების მიერ, რომლებსაც არ გააჩნიათ ფილიალი ან საწარმო პოლონეთში (ე.წ. საექსპორტო სერვისი) (მოქმედებს დელეგირების პერიოდში, მაგრამ არა უმეტეს სამი წლისა),
- (E) პირები, რომლებიც დასაქმებული არიან საზღვარგარეთ უცხოელი დამქირავებლების მიერ და რომლებსაც დელეგირებული აქვთ საქმიანობა პოლონეთში არა უმეტეს სამი თვისა ექვსი თვის განმავლობაში (დელეგირების პერიოდის განმავლობაში, მაგრამ არა უმეტეს სამი წლისა).

მუშაობის ნებართვის მოპოვების პროცედურა წარმატებით რომ გაიაროს, დამსაქმებელი რამდენიმე კრიტერიუმს უნდა პასუხობდეს. პირველ რიგში, განმცხადებელმა უნდა გაიაროს *შრომის ბაზრის საჭიროებების ტესტი* და მოიპოვოს საბუთი სამხარეო ადმინისტრაციისგან, რომ მისი მოთხოვნა ვერ დაკმაყოფილდა ადგილობრივ დონეზე. ამგვარი საბუთი გაიცემა მაშინ, თუ ვერ მოხერხდა შესაბამისი კანდიდატის მოძიება უმუშევართა და დასაქმების მაძიებელთა ადგილობრივ ცნობარში ან დამსაქმებლის მიერ ამგვარი ადგილობრივი კანდიდატის მოძიების მცდელობამ შედეგი არ გამოიღო. ტესტის გავლა სავალდებულოა მხოლოდ თავდაპირველი განაცხადის გაკეთებისას უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიერ და მისი გავლა საჭირო აღარ არის ნებართვის გაგრძელების შემთხვევაში. უფრო მეტიც, რეგიონების გუბერნატორებმა შეიძლება მოხსნან ტესტების გავლის ვალდებულება იმ პროფესიებისთვის, რომლებიც დეფიციტურია მათ რეგიონში.

მეორე რიგში, დასაქმების შეთავაზება უნდა პასუხობდეს არადისკრიმინაციულ კრიტერიუმებს ისე, რომ წერილობითმა კონტრაქტმა,

რომელიც განაცხადს ერთვის თან, უნდა უზრუნველყოს ანაზღაურება, რომელიც, სულ მცირე, გაუტოლდება მსგავსი მოვალეობის ან მსგავს თანამდებობაზე მომუშავე თანამშრომლების ანაზღაურებას. მუშაობის ნებართვის მიღებაზე განაცხადის გაცემებისას დაქირავებული ადასტურებს, რომ იგი ემორჩილება დაქირავებულის მიმართ კონტრაქტით გათვალისწინებულ სხვა ვალდებულებებს. განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა დასაქმების პირობებს ანაზღაურების ჩათვლით, სამუშაო დღის ხანგრძლივობას და მუშაობის სხვა პირობებს, რომლებიც მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული წერილობით კონტრაქტში. ვიდრე დაქირავებული კონტრაქტს ხელს მოაწერს, საჭიროა, კონტრაქტი ითარგმნოს მისთვის გასაგებ ენაზე. აგრეთვე, მიმართვის პროცედურის დროს საჭიროა, დაქირავებულს მიენოდოს ყველა დოკუმენტის ასლი, ეცნობოს საქმის მსვლელობისა და მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ.

მუშაობის ნებართვაზე განაცხადი შეიძლება უარყოფილ იქნეს, თუ დამსაქმებელი:

- ვერ შეძლებს კანონმდებლობით გათვალისწინებული რომელიმე მოთხოვნის შესრულებას, განსაკუთრებით კი, თუ ის ვერ გაივლის შრომის ბაზრის საჭიროებების ტესტს,
- წარადგენს გაყალბებულ დოკუმენტს, დამალავს ფაქტებს ან წარადგენს დაქირავებულის გაყალბებულ პირად მონაცემებს,
- არ წარუდგენს დაქირავებულს მუშაობის ნებართვის ან სხვა რომელიმე დოკუმენტის ასლს,
- ვერ გადაიხდის გაცხადებულ ხელფასს, განსაკუთრებით კი, ვერ შეძლებს გარანტირებული მინიმალური ხელფასის გადახდას,
- აღიარებულია დამნაშავედ უცხო ქვეყნის მოქალაქის არალეგალურად დასაქმებისთვის წინა მსჯავრიდან ორი წლის განმავლობაში,
- განაცხადი გააკეთა მუშაობის ნებართვაზე უცხო ქვეყნის არაკვალიფიციური მოქალაქისთვის ან იმ პირისთვის, რომელიც შეტანილია უცხო ქვეყნის არასასურველი მოქალაქეების სიაში.⁷⁶

⁷⁶ შრომის ბაზრის ინსტიტუციებისა და დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ 2004 წლის 20 აპრილს მიღებული კანონის 88-ე მუხლი.

გაცემის შემდეგ, შესაძლებელია ნებართვის გაუქმება, თუ:

- ნებართვის გაცემის საფუძვლები აღარ მოქმედებს ან შეიცვალა ის გარემოებები, რომელთა საფუძველზეც მოხდა ნებართვის გაცემა,
- დამსაქმებელმა ან ინსპექციის ორგანომ შეატყობინეს გუბერნატორს, რომ ნებართვის გაცემიდან სამი თვის განმავლობაში დაქირავებული არ შეუდგა საქმიანობის შესრულებას,
- დაქირავებულმა შეწყვიტა მოვალეობის შესრულება სამი თვის განმავლობაში ისე, რომ დამქირავებელს არ შეატყობინა,
- ნებართვის გაცემის შემდეგ დაქირავებული შეყვანილ იქნა უცხო ქვეყნების არასასურველი მოქალაქეების სიაში.

3.2.3. მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურა

მუშაობის ყველა ნებართვა გაცემა გუბერნატორების ოფისების მიერ ადმინისტრაციული პროცედურის პირობების შესაბამისად. პროცედურები 2009 წლის თებერვალში გამარტივდა, რის შედეგადაც შემცირდა იმ დოკუმენტების ჩამონათვალი, რომელთა წარდგენაც საჭიროა დამსაქმებლის მიერ. გამარტივების შედეგად გაუქმდა გუბერნატორის ოფისისგან ე.წ. დასაქმების დაპირების მიღების ვალდებულება, შემცირდა განაცხადის წარდგენის ღირებულება და განაცხადის დამუშავების ვადები.⁷⁷

ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები ერთი თვის ვადაში მიიღება, ხოლო განსაკუთრებით რთულ შემთხვევებში – პროცედურის დაწყებიდან ორი თვის განმავლობაში. გასაჩივრება შესაძლებელია გადაწყვეტილების მიღებიდან 14 დღის განმავლობაში დამქირავებლის მიერ შრომისა და სოციალურ საკითხთა სამინისტროში. მუშაობის ნებართვის აღების საფასური განსხვავდება ნებართვის ტიპის მიხედვით: **A, B** და **C** ტიპის ნებართვისთვის – 50 პოლონური ზლოტი (12 ევრო) უცხო ქვეყნის მოქალაქის დასაქმებისთვის სამ თვემდე პერიოდით, ხოლო 100 პოლონური ზლოტი, თუ დასაქმების პერიოდი აღემატება სამ თვეს. საექსპორტო მომსახურების შემთხვევაში ნებართვის (ნებართვის **D** ტიპი), ღირებულება 200 პოლონური ზლოტია (48 ევრო), პირის პოლონეთში სამ თვეზე მე-

⁷⁷ შრომის ბაზრის ინსტიტუციებისა და დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ 2004 წლის 20 აპრილს მიღებულ კანონში შეტანილი ცვლილებები

ტი ხნით მივლინების შემთხვევაში (E ტიპი) – 100 პოლონური ზლოტი (24 ევრო). მუშაობის ნებართვის გაგრძელება შესაძლებელია წერილობითი განცხადების საფუძველზე, რომელსაც თან უნდა ერთვოდეს დასაქმების კონტრაქტი (ის, რის საფუძველზეც გაიცა თავდაპირველი ნებართვა) და ის დოკუმენტები, რომლებიც ადასტურებენ, რომ გარემოებები შეიცვალა ნებართვაზე პირველი განაცხადის გაკეთების შემდეგ (ამგვარად, არ არის საჭირო თავდაპირველი დამხმარე დოკუმენტების წარდგენა). ნებართვის გაგრძელების ღირებულება შეადგენს შესაბამისი პირველადი ნებართვის საფასურის ნახევარს.

ყველაზე მეტ ნებართვას გაცემს მაზოვიის გუბერნატორის ოფისი, კერძოდ, მისი უცხოელთა განყოფილების ის სექტორი, რომელიც პასუხისმგებელია სამუშაო ნებართვების გაცემაზე. ოფისი ფარავს ვარშავას ხუთი ტერიტორიული ოფისის მეშვეობით. დედაქალაქში არსებული განსაკუთრებით მაღალი მოთხოვნის გათვალისწინებით, 2013 წლის იანვრიდან მოყოლებული, ვარშავის ოფისი ტელეფონის საშუალებით ადგენს განმცხადებლების განრიგს. დამსაქმებლებს ტელეფონის მეშვეობით შეუძლიათ მიიღონ ინფორმაცია მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურისა და განაცხადის დამუშავების პროგრესის შესახებ. განაცხადის ყველა ფორმა და დამატებითი დოკუმენტები ხელმისაწვდომია ელექტრონულად.

A ტიპის მუშაობის ნებართვის მიღების ერთ-ერთი პირობა ისაა, რომ დამქირავებელი ვალდებულია, ინფორმაცია მიაწოდოს იმ ტერიტორიული დანაყოფის ადმინისტრაციას, სადაც ის საქმიანობს, იმის თაობაზე, რომ არსებული ვაკანსიის შევსება ვერ მოხერხდა ადგილობრივი რესურსით (ე. წ. შრომის ბაზრის ტესტი). ეს მოთხოვნა არ არის სავალდებულო ბელარუსის, საქართველოს, მოლდოვის, რუსეთისა და უკრაინის იმ მოქალაქეთათვის, რომლებსაც განაცხადის გაკეთებამდე უკვე სამი თვე აქვთ ნამუშევარი დამქირავებელთან სეზონური დასაქმების რეჟიმის პირობების დაცვით.⁷⁸ სსენებული რეჟიმი დასაქმების საშუალებას აძლევს ზემოთ ჩამოთვლილი ქვეყნების მოქალაქეებს, რომლებსაც აქვთ

⁷⁸ მაზოვიის გუბერნატორის ბიურო, „Informacja dla obywateli Republiki Białoruś, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej i Ukrainy”, ხელმისაწვდომია: <http://www.mazowieckie.pl/pl/dla-klienta/cudzoziemcy/zezwolenia-na-prace-dl/informacja-dla-obywate/93,Informacja-dla-obywateli-Republiki-Bialorus-Republiki-GruzjiRepubliki-Moldowy-Fe.html>

მოქმედი ვიზა მუშაობის ავტორიზაციითა ან ბინადრობის ნებართვა ფიქსირებული ვადით (მინიმუმ, სამი თვე და, მაქსიმუმ, ორი წელი). ამ პირობების მიხედვით, უცხო ქვეყნის კვალიფიცირებულ მოქალაქეს შეუძლია დასაქმდეს ექვსი თვის განმავლობაში თორმეტვიან პერიოდში მუშაობის ნებართვის გარეშე, რადგან ავტორიზაციის საფუძველს ამ შემთხვევაში წარმოადგენს დამქირავებლის წერილობითი დეკლარაცია უცხო ქვეყნის მოქალაქის დასაქმების შესახებ, რომელსაც ის დასაქმების ადგილობრივ ოფისს წარუდგენს. დეკლარაციაში მითითებული უნდა იყოს შემდეგი ინფორმაცია:

- თანამდებობის დასახელება,
- მუშაობის ადგილი,
- კონტრაქტის დაწყებისა და დასრულების თარიღი,
- სამუშაო კონტრაქტის ტიპი,
- დარიცხული ხელფასის ოდენობა, რომელიც არ უნდა ჩამორჩებოდეს მინიმალურ ხელფასს,
- დამქირავებლის განაცხადი იმის შესახებ, რომ ვერ მოხერხდება ვაკანსიის შევსება ადგილობრივი მუშახელით.⁷⁹

ფასილიტირებული რეჟიმი პოლონეთში სეზონური დასაქმების ყველაზე მისაღები ფორმაა უცხო ქვეყნების მოქალაქეებისთვის. რეგისტრაცია უფასოა და პროცედურას მხოლოდ რამდენიმე დღე სჭირდება. დამქირავებელს არ ესაჭიროება ადგილობრივი შრომის ბაზრის ტესტის გავლა – საჭიროა მხოლოდ განცხადების წარდგენა მხარის ადმინისტრაციაში. უფრო მეტიც, უცხო ქვეყნის პირს შეუძლია დამსაქმებლის გამოცვლა იმ პერიოდში, რომელიც არ აღემატება ექვს თვეს მოცემული წლის განმავლობაში. თუმცა, თუ დამქირავებელს სურს ამუშაოს უცხოელი, რომელიც მასთან მუშაობდა ნებადართული ექვსი თვის განმავლობაში, მან უნდა წარადგინოს მოთხოვნა მუშაობის ნებართვაზე (თუმცა შრომის ბაზრის ტესტის გაუვლელად).

⁷⁹ დეკლარაციის განაცხადის ფორმის შევსება და დაბეჭდვა შესაძლებელია ვარშავის დასაქმების ოფისის ვებ-გვერდზე. ხელმისაწვდომია:// ssl.up.warszawa.pl/oswiad/ [მხოლოდ პოლონურ ენაზე]

3.3. დასაქმების ლეგალურობის მაკონტროლებელი ინსტიტუტები

პოლონეთში უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმების ლეგალურობაზე ორი ინსტიტუცია არის პასუხისმგებელი: შრომის ეროვნული ინსპექტორატი (*Państwowa Inspekcja Pracy, PIP*) და საზღვრის დაცვის სამსახური (*Straż Graniczna, SG*). დასაქმების ლეგალიზაციასთან დაკავშირებული საქმიანობები ამ ორი ინსტიტუციის კანონით გათვალისწინებული კომპეტენციებია. შრომის ეროვნული ინსპექტორატი 2007 წლის 1 ივლისიდან შეუდგა შრომის რეგულაციებისადმი შესაბამისობის უზრუნველყოფას, ხოლო საზღვრის დაცვის სამსახური 2009 წლიდან პოლონეთში შესვლისა და დარჩენის პირობებს აკონტროლებს. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე სააგენტოს აქვს უფლებამოსილება, მოახდინოს ინსპექტირება, მათი საქმიანობის არეალი და მეთოდები განსხვავებულია. შრომის ინსპექტორატი ამონებს ყველა დამსაქმებელს პოლონეთში (საჯარო სამსახურებისა და სააგენტოების ჩათვლით) განურჩევლად დაქირავებულების მოქალაქეობისა. თავის მხრივ, საზღვრის დაცვის დეპარტამენტს აქვს ძალის გამოყენების, დაკავების, ქვეყნის დატოვების მოთხოვნის და გაძევების დამატებითი უფლებამოსილება.⁸⁰

3.3.1. შრომის ეროვნული ინსპექტორატი⁸¹

შრომის ეროვნული ინსპექტორატი სახელმწიფო ორგანოა, რომელიც პასუხს აგებს პოლონეთის პარლამენტის წინაშე და მეთვალყურეობას უწევს შრომის კანონმდებლობისა და სტანდარტების დაცვას. უფრო კონკრეტულად, შრომის ეროვნული ინსპექტორატის პასუხისმგებლობებში შედის:

- პროფესიული უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის, დასაქმების კონტრაქტის, ანაზღაურებისა და სხვა შეღავა-

⁸⁰ J. Leśniewski, „Procedury kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców, prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy” [კონტროლის პროცედურა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დასაქმებისთვის, ჩატარებულია შრომის ეროვნული ინსპექტორატის მიერ], პრეზენტაცია, ვარშავა, 9 ივლისი 2013.

⁸¹ J. Leśniewski, „Organizacja i działalność Państwowej Inspekcji Pracy” [შრომის ეროვნული ინსპექტორატის ორგანიზაცია და საქმიანობა], პრეზენტაცია, ვარშავა, 9 ივლისი 2013.

თების, სამუშაო საათებისა და შვებულებების, დეკრეტული შვებულების, არასრულწლოვანთა და შვლუდული შესაძლებლობების მქონე პირების დასაქმებასთან დაკავშირებულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კონტროლი,

- დასაქმების ლეგალურობის დადასტურება,
- პროდუქტებისა და სერვისების კონტროლი ბაზარზე,
- დარღვევების თავიდან აცილებისა და წარმატებული პრაქტიკების წახალისების ზომები,
- პროფესიული დაავადებების გამომწვევი მიზეზების ანალიზი,
- კვლევა და რეკომენდაციები.

ინსპექტორატი დაყოფილია სათავო ოფისად – შრომის მთავარ ინსპექტორატად (GIP) და ტერიტორიულ ერთეულებად. შრომის მთავარი ინსპექტორატი დაყოფილია შვიდ დეპარტამენტად: (1) ზედამხედველობის და კონტროლის, (2) დასაქმების ლეგალურობის, (3) დაგეგმვის, ანალიზისა და სტატისტიკის, (4) იურიდიული, (5) პრევენციისა და მხარდაჭერის, (6) ორგანიზაციული, (7) ბიუჯეტირებისა და ფინანსების. გარდა ამისა, შრომის მთავარი ინსპექტორატი შედგება რამდენიმე ადმინისტრაციული და დამხმარე ერთეულისგან: მთავარი ინსპექტორის კაბინეტი, კადრების, შიდა კონტროლის, შიდა აუდიტის სექციები, ასევე, საინფორმაციო ბიურო და საიდუმლო კანცელარია. ინსპექტორატში სულ 2758 ადამიანია დასაქმებული, საიდანაც 1544 ინსპექტორია.

მაკონტროლებელი აქტივობები შრომის ინსპექტორატის ტერიტორიული ერთეულების – 16 რეგიონული ინსპექტორატის (OIP) და 43 ადგილობრივი დანაყოფის ძირითად საქმიანობას წარმოადგენს. 2007 წლის 1 ივლისიდან დასაქმების ლეგალურობის კონტროლი რეგიონული გუბერნატორის ოფისს დაქვემდებარებული შრომის ლეგალურობის კონტროლის სამსახურიდან შრომის ინსპექტორატს გადაეცა. გუბერნატორის ოფისისადმი დაქვემდებარება გამართლებული იყო იმ ფაქტით, რომ ამ უკანასკნელის კომპეტენციაში შედიოდა ნებართვების გაცემა. სამსახურის თანამშრომლები გადავიდნენ რეგიონულ ინსპექტორატში ჩამოყალიბებულ დასაქმების ლეგალურობის სექციებში, რამაც უზრუნველყო კომპეტენციების დაუბრკოლებლად გადატანა და განგრძობადობა.

3.3.2. თანამშრომლობა საზღვრის დაცვის სამსახურთან

დასაქმების ლეგალურობის კონტროლის საწარმოებლად შრომის ეროვნულ ინსპექტორატს კანონი ავალდებულებს ითანამშრომლოს რამდენიმე სახელმწიფო ინსტიტუტთან: პოლიცია, საზღვრის დაცვის სამსახური, საგადასახადო სამსახურები, სოციალური უსაფრთხოების ფონდი, რეგიონული გუბერნატორები, რეგიონული პარლამენტები და სამხარეო ადმინისტრაციები. 2008 წელს შრომის მთავარმა ინსპექტორმა და საზღვრის დაცვის სამსახურის უფროსმა ხელი მოაწერეს ოფიციალურ შეთანხმებას, რომლითაც განისაზღვრა ორ სააგენტოს შორის თანამშრომლობის წესები. განსაკუთრებით მტკიცედ განისაზღვრა შრომის ინსპექტორების პასუხისმგებლობა, დაუყოვნებლივ შეატყობინონ საზღვრის დაცვის სამსახურებს, თუ ინსპექტირების პროცესში დადგინდა, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქეს არ გააჩნია პოლონეთში ბინადრობის იურიდიული საფუძვლები ან მისი ბინადრობის სტატუსი არ იძლევა დასაქმების შესაძლებლობას. ამ შემთხვევებში ორმა სააგენტომ შესაძლოა განახორციელოს პარალელური გამოძიება – შრომის ინსპექტორატი იძიებს არაავტორიზებულ დასაქმებას, ხოლო საზღვრის დაცვის სამსახური – უკანონო ბინადრობას.

მსგავსი კომპენტენციების ორი ინსტიტუტი, რომლებიც ცდილობს უნებართვო დასაქმების დაძლევას, თანამშრომლობს როგორც ცენტრალურ, ისე ოპერატიულ დონეებზე (რეგიონული შრომის ინსპექტორატებისა და საზღვრის დაცვის განყოფილებების ჩათვლით). თანამშრომლობა რამდენიმე სფეროში უწევთ; უპირველეს ყოვლისა, შრომის ინსპექტორები და საზღვრის დაცვის სამსახურის თანამშრომლები ერთმანეთს უზიარებენ ინფორმაციას გამოვლენილი დარღვევებისა და საპასუხო ზომების შესახებ. გარდა ამისა, ორი სამსახური ერთმანეთს უზიარებს უფრო ზოგად გამოცდილებას მონიტორინგისა და გამოვლენის წარმატებული პრაქტიკების შესახებ. ისინი ერთად ატარებენ ტრენინგებსაც და ცვლიან ტრენერებს. დაბოლოს, ორი სააგენტო ერთობლივად ახორციელებს საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების კამპანიებს. უწყებათაშორისი შეთანხმებისა და შრომის ინსპექტორატის შიდა რეგულაციის საფუძველზე ფართომასშტაბიანი ინსპექციები, უცხოელთა მრავალრიცხოვანი ჯგუფის შესაძლო უნებართვო დასაქ-

მების გამოსავლენად ტარდება საზღვრის დაცვის სამსახურთან ერთად.⁸²

3.4. შრომის ინსპექტირების პროცესი პოლონეთში

3.4.1. შრომის ინსპექტორების მიერ ჩატარებული ინსპექციები⁸³

ინსპექტირების არეალი

კონტროლს აწარმოებენ შრომის რეგიონული ინსპექტორატების წარმომადგენლები – ინსპექტორები. მათი მაკონტროლებელი აქტივობების მიზანია დადგინდეს შრომის სტანდარტებისა და დასაქმების ლეგალიზაციის შესახებ არსებული რეგულაციების შესრულების ხარისხი და, ასევე, დოკუმენტურად აღინუსხოს ინსპექტირების შედეგები. ამგვარი ინსპექციები შეიძლება ჩატარდეს ყველა დამქირავებელთან მიმართებაში (იქნება ეს საჯარო თუ კერძო დასაქმების სააგენტო) თვითდასაქმებულების ჩათვლით და ყველა დაქირავებულთან მიმართებაში, იმისდა მიუხედავად, ვალდებულია თუ არა დაქირავებული, მოიპოვოს მუშაობის ნებართვა.

შრომის ინსპექციის მიზანია დაადგინოს რამდენად სრულდება ქვემოთ დასახელებული რეგულაციები:

- ხელმოწერილია დასაქმების კონტრაქტი, რომელიც შეესაბამება დასაქმების ტიპს.

⁸² ინფორმაცია ეფუძნება: J. Leśniewski, „Procedury kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców, prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy” [უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დასაქმების ლეგალურობის კონტროლის პროცედურები, რომლებსაც ახორციელებს შრომის ეროვნული ინსპექტორატი], პრეზენტაცია, შრომის ეროვნული ინსპექტორატი, ვარშავა, 9 ივლისი 2013, ხელმისაწვდომია: http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/Procedury_kontroli_legalnosci_zatrudnienia_cudzoziemcow_J_Lesniewski.pdf

⁸³ ინფორმაცია ეფუძნება: J. Leśniewski, „Procedury kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców, prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy” [Procedures of control of legality of employment of foreigners, conducted by the National Labour Inspectorate], presentation, National Labour Inspectorate, Warsaw, 9 July 2013, available at: http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/Procedury_kontroli_legalnosci_zatrudnienia_cudzoziemcow_J_Lesniewski.pdf

- უცხო ქვეყნის მოქალაქეს აქვს მუშაობის მოქმედი ნებართვა და ის საქმიანობს იმ პირობების მიხედვით, რომლებიც განსაზღვრულია ნებართვით.
- უცხო ქვეყნის მოქალაქეს აქვს მუშაობის მოქმედი ნებართვა ან ბინადრობის ნებართვა, რაც იძლევა პოლონეთში მისი დასაქმების ავტორიზაციის საფუძველს.
- დამქირავებელს რეგისტრირებული ჰყავს დაქირავებული სოციალური უზრუნველყოფის ფონდში და სრულად აქვს გადახდილი საკუთარი წილი სამუშაო ფონდში.
- დამქირავებელი აკმაყოფილებს შრომის მინიმალურ სტანდარტებს.

დამსაქმებლის შემონემა შეიძლება დაინცოს როგორც უფრო ფართო დაგეგმილი საქმიანობის ნაწილი დარღვევების შესახებ საჩივრის ან მიღებული შეტყობინების საპასუხოდ. როგორც წესი, ინსპექტორებმა უნდა გაუგზავნონ შეტყობინება დამქირავებელს ინსპექციის ჩატარების გადანაცვლებების შესახებ. ამგვარი შეტყობინება არ გადაეცემა დამქირავებელს მაშინ, თუ (1) ინსპექტირება ხდება ევროკავშირის შესაბამისი კანონმდებლობის ან საერთაშორისო შეთანხმების საფუძველზე, (2) ინსპექცია საჭიროა საგადასახადო კანონდარღვევის თავიდან ასაცილებად ან უკვე მომხდარი დარღვევის ფაქტზე ნივთმტკიცების მოსაპოვებლად, (3) არსებობს სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და გარემოსთვის საშიში გარემოებების ან ინციდენტების ალბათობა, (4) შეუძლებელია შეტყობინების მიწოდება ფოსტით (მაგ., თუ უცნობია მისამართი ან უცნობია ობიექტის სათავო ოფისის მდებარეობა).⁸⁴

ინსპექტირების პროცესის ეტაპები

ინსპექტირება შეიძლება მოხდეს წინასწარი შეტყობინების გარეშე – დღის ან ღამის ნებისმიერ დროს. ინსპექციას ატარებს, სულ მცირე, ორი ინსპექტორისგან შემდგარი ჯგუფი. მაგრამ თუ ინსპექტირება ხდება საღამოს, ღამის საათებში ან შეზღუდული ხილვადობის პირობებში (ძლიერი წვიმა, თოვლი ან ნისლი), უფრო დიდი ჯგუფები გამოიყენება. ინსპექტორები უფლებამოსილები არიან, თავისუფლად შევიდნენ ობიექტის ტერიტორიაზე და შეამოწმონ შენობები,

⁸⁴ კანონი სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლების შესახებ, მუხლი 79, 2 ივლისი 2004

სამუშაო ადგილი, მანქანა-დანადგარები და სამუშაო პროცესი. შესვლისთანავე, ინსპექტორები ვალდებული არიან წარადგინონ პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტები და ინსპექციის ორდერი. თუ გარემოებათა გამო საჭიროა დაუყოვნებელი ინსპექტირება, ორდერის წარდგენა უნდა მოხდეს არა უგვიანეს შვიდი დღისა მაკონტროლებელი აქტივობების დაწყების მომენტიდან.

ინსპექტირების პირველ ეტაპზე დგინდება რამდენი უცხოელი მუშაობს ან ასრულებს სამუშაოს ობიექტზე. მოწმდება მათი პირადობა და პოლონეთში ცხოვრების საფუძველი. ინსპექტორები სთხოვენ ადგილზე მყოფ ყველა დაქირავებულს, წარადგინონ პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტები (მაგ., პასპორტი, პირადობის მოწმობა ან პირადობის დროებითი სერტიფიკატი) და პოლონეთის ტერიტორიაზე მათი ყოფნის ლეგალურობის დამადასტურებელი დოკუმენტი (ვიზა, ბინადრობის ნებართვა ან ლეგალური ბინადრობის დამადასტურებელი სხვა მოქმედი დოკუმენტი). ინსპექტორებს ყველა დაქირავებულზე უნდა წარედგინოთ ამგვარი დოკუმენტები (იმისდა მიუხედავად, იმყოფებიან თუ არა ისინი სამუშაო ადგილზე შემოწმების დროს).

ამის შემდეგ ინსპექტორები იწყებენ დაქირავებულების დაკითხვას ინსპექციის ქვეშ მყოფ ობიექტზე მათი მუშაობის სტატუსის დასადგენად. ამ მიზნით მათ შეუძლიათ გაესაუბრონ სამუშაო ადგილზე მყოფ დაქირავებულებს. თუ საჭიროა, შეიძლება გამოიყენონ თარჯიმანი. თუ ინსპექტორებს საფუძვლიანი ეჭვი აქვთ, რომ დაქირავებულს ან სხვა პირს შესაძლოა საფრთხე დაემუქროს, თუ ისინი გამოდიხას საჭირო ინფორმაციას მიაწოდებენ, ინსპექტორებს შეუძლიათ კონფიდენციალურად დატოვონ მათთვის ინფორმაციის მიწოდების გარემოებები ან ინფორმაციის მიმწოდებელი პირის ვინაობა.

ინფორმაციის შეგროვება შესაძლებელია სტანდარტული დეკლარაციის ფორმებითაც, რომელთაც ავსებენ დაკითხული უცხოელი დაქირავებულები. დეკლარაციის შევსებისას უცხო ქვეყნის მოქალაქეს აკისრია იურიდიული პასუხისმგებლობა, მიუთითოს სწორი ინფორმაცია და პასუხები შემდეგი ფაქტების შესახებ:

- პირადი ინფორმაცია (სახელი, გვარი, მოქალაქეობა, დაბადების თარიღი),
- ბინადრობის ხანგრძლივობა პოლონეთში და პოლონური მისამართი,

- პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტი და ვიზა ან ბინადრობის ნებართვა (ვადის გასვლის თარიღის მითითებით),
- პოლონეთში მუშაობის დეკლარაცია (პერიოდი, თანამდებობა),
- მუშაობის ნებართვის ან მისი დაქირავების განზრახვის შესახებ დამსაქმებლის დეკლარაციის არსებობა,
- დასაქმების წერილობითი კონტრაქტის არსებობა (თარგმნილი დაქირავებულისთვის გასაგებ ენაზე),
- სამუშაო საათებისა და დღეების რაოდენობა, სამუშაოს დანყებისა და დამთავრების საათები,
- მიღებული ხელფასი (პერიოდისა და გადახდის თარიღის დაკონკრეტებით),
- პოლონეთში სხვა დამქირავებლის ვინაობა (გასული 12 თვის განმავლობაში)
- ინსპექტირებისას ადგილზე ყოფნის დადასტურება.

შემდგომ ეტაპზე ხდება დამსაქმებლის ან დასაქმებულისგან მიღებული დოკუმენტების გადამოწმება. კერძოდ, ინსპექტორებმა უნდა დაადგინონ, ემთხვევა თუ არა დოკუმენტში მითითებულ ინფორმაციას ის ინფორმაცია, რომელსაც იძლევა საჩივარი ან ანგარიში, ანდაც ოქმები იმ ინტერვიუების, რომლებიც ჩატარდა დამსაქმებლებთან ადგილზე. როგორც წესი, ხდება შემდეგი დოკუმენტების შემოწმება:

- დამსაქმებელთან გაფორმებული დასაქმებისა და სხვა კონტრაქტები,
- მუშაობის ნებართვა და უცხო ქვეყნის მოქალაქის დასაქმების განზრახვის განაცხადი,
- სახელფასო უწყისი, დასწრების რეესტრი და ადამიანურ რესურსებთან დაკავშირებული სხვა დოკუმენტები.

ინსპექტირების პროცესში შეგროვებული ყველა ინფორმაცია ინერება ოფიციალურ პროტოკოლში, რომელსაც ხელს აწერს პასუხისმგებელი შრომის ინსპექტორი და შემოწმებული ობიექტის წარმომადგენელი. პროტოკოლზე ხელის მოწერამდე დამსაქმებელს შეუძლია განაცხადოს პროტოკოლის დასკვნების მიმართ საკუთარი უნდობლობის შესახებ.

3.4.2. ინსპექტირება საზღვრის დაცვის სამსახურის მიერ

საზღვრის დაცვის სამსახურის მიერ დასაქმების ლეგალურობის შემოწმების პროცედურები მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება შრომის ინსპექტორების მიერ განხორციელებული პროცედურებისგან.⁸⁵ ძირითადი განსხვავება ინსპექტირების არეალშია, რომელიც შემოიფარგლება მხოლოდ დაქირავებულ უცხოელსა და მის დაქირავებულს შორის საქმიანი ურთიერთობების, ასევე, თვითდასაქმებული უცხოელის ლეგალური სტატუსის შემოწმებით. უფრო მეტიც, განსხვავებით შრომის ინსპექტორებისგან, გამოვლენილი დარღვევების შემთხვევაში მესაზღვრეები არ აკისრებენ სამართალდამრღვევს ადმინისტრაციულ ჯარიმას, არამედ საქმეს რაიონულ სასამართლოს გადასცემენ. გარდა ამისა, მესაზღვრეები ვალდებული არიან შეატყობინონ სხვა კომპეტენტურ ორგანოებს შესაბამისი კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების შესახებ: პოლიციას ან პროკურატურას, თუ დარღვეულია სისხლის სამართლის კანონმდებლობა, შრომის ეროვნულ ინსპექტორატს – შრომის რეგულაციების დარღვევისას, საგადასახადო უწყებას – საგადასახადო რეგულაციების დარღვევისას, სოციალური უზრუნველყოფის ფონდს – გადასახადების თავიდან აცილების ან გადასახადებთან დაკავშირებული თაღლითური სქემის აღმოჩენისას და საბაჟო სამსახურს – საბაჟო რეგულაციების დარღვევისას.

ინსპექციას ახორციელებს, სულ მცირე, ორი მესაზღვრე, რომლებიც ვალდებული არიან, თავი წარუდგინონ შესამოწმებელი საწარმოს/კომპანიის წარმომადგენელს და გადასცენ მას ორდერი, რომელშიც მითითებულია ინსპექტირების არეალი, იურიდიული საფუძველი, დანყებისა და დასრულების თარიღები. თუ გარემოება მოითხოვს ინსპექციის დაუყოვნებლივ დანყებას, მესაზღვრეები ვალდებული არიან, ზეპირად განმარტონ ინსპექციის საფუძვლები და წარადგინონ ორდერი მაკონტროლებელი საქმიანობის დანყებიდან შვიდი დღის განმავლობაში. დამსაქმებელი, მისი იურიდიული წარმომადგენელი და ბიზნეს-პარტნიორი, ასევე, ინსპექტირებისას ადგილზე მყოფი ყველა დაქირავებული პირი კანონის მიხედვით ვალდებული არიან მისცენ საშუალება მესაზღვრეებს, შეამოწმონ, დაათვალიერონ ობიექტის კუთვნილებაში მყოფი ტერიტო-

⁸⁵ კომპეტენცია განისაზღვრა საზღვრის დაცვის შესახებ 1990 წლის 12 ოქტომბერს (შესწორება) მიღებული კანონის 1 მუხლის 2 პუნქტის 13ა ქვეპუნქტით, ხოლო ინსპექტირების ჩატარების წესი – კანონის მეათე დ მუხლითა და შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის მინისტრის 2009 წლის 20 თებერვლის განკარგულებით.

რია და დაესწრონ შემონმების ყველა ეტაპს. შესამონმებელი ობიექტის წარმომადგენელი ვალდებულია წარუდგინოს საზღვრის დაცვის თანამშრომლებს ყველა მოთხოვნილი დოკუმენტი მოთხოვნიდან არა უგვიანეს შვიდი დღისა. განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა მუშაობის ნებართვას, უცხო ქვეყნის მოქალაქის დასაქმების განზრახვის დეკლარაციას, დასაქმების კონტრაქტს ან (თვითდასაქმების შემთხვევაში) ბიზნეს-რეესტრში რეგისტრაციის ჩანაწერს.

3.4.3. სანქციები

შრომის ეროვნული ინსპექტორატის მიერ მიღებული ზომები გამოვლენილი დარღვევების საპასუხოდ დამოკიდებულია მონაწილე ოფიციალური პირების რანგზე. მაგალითად, შრომის მთავარ ინსპექტორს აქვს კანონის ინიცირების უფლება და შეუძლია ცენტრალური ადმინისტრაციის შესაბამის განყოფილებას (მაგ., სამინისტროს) მიმართოს არსებული კანონმდებლობის ან რეგულაციების შეცვლის მიზნით. რეგიონულ ინსპექტორებს შეუძლიათ მიიღონ გადაწყვეტილება ეკონომიკური საქმიანობის სრულად ან ნაწილობრივ შეწყვეტის თაობაზე. ყველაზე გავრცელებული ზომები მიიღება რიგითი ინსპექტორების მიერ. მიღებული ზომები შეესაბამება დარღვევების გარკვეულ ტიპებს.

პროფესიული უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის რეგულაციების დარღვევის შემთხვევაში, ინსპექტორს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება და დააკისროს დამქირავებელს, მიიღოს ზომები დაქირავებულების პროფესიული უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის რისკის შემცირების მიზნით. გადაწყვეტილებაში შეიძლება დადგინდეს ვადები ხარვეზების გამოსასწორებლად ან გარკვეული დროით ხმარებიდან იქნეს ამოღებული კონკრეტული დანადგარი, ან დაქირავებულს დაევალოს სხვა საქმიანობის შესრულება. ინსპექტორებმა შეიძლება თავი შეიკავონ უფრო მკაცრი ზომების მიღებისგან და სიტყვიერად გააფრთხილონ (მითითება მისცენ) დამქირავებელი ან მოაწერინონ ხელი დეკლარაციაზე, რომელიც ავალდებულებს მას ხარვეზების აღმოფხვრას გარკვეულ პერიოდში. ამგვარი პროცედურა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მაშინ, თუ ზიანის მიყენება წინასწარგანზრახული არ ყოფილა, და დაქირავებულის სიცოცხლეს და ჯანმრთელობას უშუალო საფრთხე არ ემუქრება.

თავის მხრივ, როდესაც ინსპექტორები გამოავლენენ ხელფასის ან სხვა შეღავათების გადაუხდელობის ან დავგიანებით გადახდის ფაქტებს, მათ შეუძლიათ გამოსცენ ბრძანება გადახდის თაობაზე. ინსპექტორებს შეუძლიათ საქმე გადასცენ შრომის სასამართლოებს (იმის დასადგენად, რომ მხარეები ნამდვილად მოქმედებენ გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულების მიხედვით) ან სახელმწიფო ბრალმძებელს იმ დამქირავებლის წინააღმდეგ, რომელმაც დაარღვია შრომის უფლებები ან დაიქირავა მუშახელი შესაბამისი ნებართვის გარეშე.

დაბოლოს, შესაძლებელია ადმინისტრაციული ჯარიმა დაეკისროთ სამართალდამრღვევებს. გააჩნია ჯარიმის ოდენობას, ის შეიძლება უშუალოდ ინსპექტორმა დააკისროს, ან საქმე გადაეცეს სასამართლოს. საერთოდ, ინსპექტორებს შეუძლიათ ათასიდან ორი ათას პოლონურ ზლოტამდე (დაახლოებით 240-იდან 480 ევრომდე) ჯარიმის დაკისრება პირველად ჩადენილ დანაშაულზე, ხოლო ორი წლის განმავლობაში ჩადენილი იმავე ტიპის განმეორებითი დანაშაული ისჯება 5 ათასი პოლონური ზლოტით (დაახლოებით 1,200 ევრო). განსაკუთრებით მძიმე შემთხვევებში სასამართლოს შეუძლია ჯარიმის ოდენობა 30 ათას პოლონურ ზლოტამდე (დაახლოებით 7 ათასი ევრო) გაზარდოს.⁸⁶

2012 წლის აგვისტოდან გაიზარდა დამქირავებლისთვის განსაზღვრული სანქციები, რადგან ძალაში შევიდა ევროკავშირის დირექტივა 2009/52/EC და განისაზღვრა სანქციების მინიმუმი იმ დამქირავებლებისთვის, რომლებიც მესამე ქვეყნების არალეგალურად მცხოვრებ მოქალაქეებს ქირაობენ. პოლონეთში არალეგალურად მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმების შედეგების შესახებ პარლამენტის აქტის მიხედვით, დამქირავებელს ეკისრება უცხოელი დამქირავებულის ბინადრობის ლეგალურობის შემოწმების დამატებითი ვალდებულება მუშაობის დაწყებამდე. გარდა ამისა, დამქირავებელს ეკისრება ფინანსური ვალდებულება უცხოელის ქვეკონტრაქტით არალეგალურად დამქირავებაზე. თუ დამქირავებული გადახდისუუნაროა და ვერ ხერხდება გადასახადის ამოღება ან მაშინ, თუ ამგვარი ზომა აუცილებელია უცხო ქვეყნის მოქალაქის „სპეციალური ინტერესებიდან“ გამომდინარე (მაგალითად, თუ დამქირავებელს დამქირავებულის დავალიანება

⁸⁶ J. Leśniewski, „Organizacja i działalność Państwowej Inspekcji Pracy” [შრომის ეროვნული ინსპექტორატის ორგანიზაცია და საქმიანობა], პრეზენტაცია, ვარშავა, 9 ივლისი 2013.

აქეს).⁸⁷ უფრო მეტიც, განისაზღვრა ახალი სამართალდარღვევები უცხო ქვეყნის მოქალაქეების არალეგალური დასაქმების სფეროში, რომლებიც დაექვემდებარება არა მხოლოდ ჯარიმების დაკისრებას, არამედ თავისუფლების აღკვეთასაც (ცხრილი 4).

ცხრილი 4. სანქციები პოლონეთში უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა უკანონო დასაქმებისთვის

დარღვევის ან სამართალდარღვევის ტიპები	ჯარიმა
2012 წლის აგვისტომდე მიღებული სანქციები	
უცხო ქვეყნის პირის დასაქმება შესაბამისი ნებართვის გარეშე თაღლითურად ან მოტყუებით	ჯარიმა 10,000 პოლონურ ზლოტამდე (2,400 ევრო)
უცხო ქვეყნის პირის დასაქმება შესაბამისი ნებართვის გარეშე	ჯარიმა, სულ მცირე, 3,000 პოლონური ზლოტის ოდენობით (720 ევრო)
ფინანსური სარგებლის მიღება ავტორიზაციის ან მუშაობის ნებართვის დაპირებით	ჯარიმა, სულ მცირე, 3,000 პოლონური ზლოტის ოდენობით (720 ევრო)
უცხო ქვეყნის მოქალაქის დასაქმება პოლონეთის შრომის რეგულაციის დარღვევით	პოლონეთიდან უცხო ქვეყნის პირის გაძევების ხარჯები
არალეგალურად დასაქმება	ჯარიმა, სულ მცირე, 1,000 პოლონური ზლოტის ოდენობით (240 ევრო)
2012 წლის აგვისტოდან მიღებული სანქციები	
ტრეფიკინგის მსხვერპლის ან მძიმე ექსპლუატაციის ქვეშ მყოფი უცხო ქვეყნის პირის დაქირავება	თავისუფლების აღკვეთა სამ წლამდე, სახელმწიფო ფონდების გამოყენების აკრძალვა ერთი წლით და ევროკავშირის ფონდების გამოყენების აკრძალვა 5 წლით, ასევე, ბოლო 12 თვის განმავლობაში ევროკავშირის ფონდებიდან მიღებული თანხის დაბრუნება
განმეორებით უცხო ქვეყნის პირის არალეგალური დასაქმება ან უცხო ქვეყნის ერთზე მეტი პირის არალეგალური დასაქმება ან არასრულწლოვანის არალეგალური დასაქმება	ჯარიმა ან თავისუფლების აღკვეთა სამ წლამდე, სახელმწიფო ფონდების გამოყენების აკრძალვა ერთი წლით და ევროკავშირის ფონდების გამოყენების აკრძალვა 5 წლით; ასევე, ბოლო 12 თვის განმავლობაში ევროკავშირის ფონდებიდან მიღებული თანხის დაბრუნება

წყარო: ცხრილი, „Obowiązujące kary za zatrudnianie nielegalnie przebywających w Polsce cudzoziemców“ [არსებული სანქციები პოლონეთში უცხო ქვეყნის მოქალაქეების არალეგალურად დასაქმებისთვის], European Migration Network National Contact Point, ევროპის მიგრაციის ქსელის საკონტაქტო პირი პოლონეთში, ვარშავა, 2012, ხელმისაწვდომია: <http://www.emn.gov.pl/download/74/13435/karytabela.pdf>

⁸⁷ ევროპის მიგრაციის ქსელის საკონტაქტო პირი პოლონეთში, „Wejście w życie ustawy regulującej skutki powierzenia pracy nielegalnie przebywającym w Polsce cudzoziemcom“ [პოლონეთში არალეგალურად მცხოვრები უცხოელების დასაქმების შესახებ კანონის ძალაში შესვლა], ხელმისაწვდომია: <http://www.emn.gov.pl/esm/aktualnosci/9363,Wejscie-w-zycie-ustawy-regulujacej-skutki-powierzania-pracy-nielegalnie-przebywa.html>

3.5. მაკონტროლებელი ზომების სტატისტიკა⁸⁸

2010-იდან 2012 წლამდე შრომის ეროვნულმა ინსპექტორატმა 69 ათასი საწარმოში სულ 72 ათასი ინსპექცია განახორციელა. სამი წლის განმავლობაში შემოწმდა 2.5 მილიონი დაქირავებული. მათგან, ყოველი მეხუთე შემოწმდა დასაქმების ლეგალურობასთან დაკავშირებით (ცხრილი 5)

ცხრილი 5. შრომის ეროვნული ინსპექტორატის მიერ 2010-2012 წლებში ჩატარებული ინსპექციები, პოლონეთის მოქალაქეები

	2010	2011	2012	2010-2012
მთლიანი ინსპექციები	24,871	23,757	23,392	72,020
შემოწმებული საწარმოები	23,763	22,898	22,464	69,125
შემოწმებული დაქირავებულები	938,228	818,497	771,113	2,527,838
დასაქმებულების ლეგალურობაზე შემოწმებული დაქირავებულები	211,900	176,386	176,177	564,463

წყარო: შრომის ეროვნული ინსპექტორატი, *Kontrola legalności zatrudnienia, w tym zatrudnienia obywateli polskich*, ვარშავა, მაისი 2013, გვ. 10-11.

მიუხედავად იმისა, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქეები პოლონეთის შრომის ბაზარზე შედარებით მცირერიცხოვან ჯგუფს შეადგენენ, 2010-სა და 2012 წლებს შორის იმ შემოწმებების რიცხვმა, რომლებშიც უცხოელები ფიგურირებდნენ, საერთო შემოწმებათა 8 პროცენტი შეადგინა, რაც მომდევნო წელს ცხრამდე გაიზარდა. შემოწმებული საქმეების 40 პროცენტში გამოძიებულადა შეუსაბამობა და ამგვარი შემთხვევების ნახევარზე მეტი ეხებოდა მუშაობის სავალდებულო ნებართვას; გამოძიების პერიოდში ყოველი თორმეტი შემოწმებულიდან ერთს არ ჰქონდა მუშაობის ნებართვა. ერთი იმ ოცი დაქირავებულიდან, რომლებიც ვალდებულები არიან, განაცხადი გააკეთონ მუშაობის ნებართვის მისაღებად, არ იყო დაქირავებული პირობების შესაბამისად (მაგალითად, სხვადასხვა პოზიციაზე ან დამქირავებელთან). იყო შემთხვევები (თუმცა მცირერიცხოვანი), როდესაც უცხოელები შესაბამისი სამუშაო კონტრაქტის გარეშე იყვნენ დასაქმებულები.

გამოვლინდა რუსეთის, უკრაინის, საქართველოსა და მოლდოვის მოქალაქეებისთვის დროებითი დასაქმების რეჟიმის დარღვევის

⁸⁸ სტატისტიკა ეფუძნება შრომის ეროვნულ ინსპექტორატის მონაცემებს, *Kontrola legalności zatrudnienia, w tym zatrudnienia obywateli polskich* [დასაქმების ლეგალურობის კონტროლი, უცხოელების დასაქმების ჩათვლით], ვარშავა, მაისი 2013, ხელმისაწვდომია: http://rop.sejm.gov.pl/1_Old/opracowania/pdf/material64.pdf

მცირერიცხოვანი შემთხვევებიც. ამგვარი შემთხვევების რიცხვი კლებას განაგრძობს: 2010 წელს 357 დაქირავებული მუშაობდა შესაბამისი რეგისტრაციის გარეშე, ორი წლის შემდეგ ეს რიცხვი განახევრდა (183). იშვიათია ბინადრობის ნებართვის არმქონე უცხოელების დასაქმება და ამგვარი შემთხვევების რიცხვი უფრო მცირდება: 2011 წელს დაფიქსირებული 78-იდან 2012 წელს მონაცემი 59-ამდე ჩამოვიდა (ცხრილი 6).

ცხრილი 6. შრომის ეროვნული ინსპექტორატის მიერ ჩატარებული ინსპექციები, 2010 – 2012, უცხოელები

	2010	2011	2012	2010-2012
სულ ინსპექციები	1,961	2,199	2,135	6,295
შემოწმებული უცხოელები	12,354	14,415	12,430	39,199
მათგან მუშაობის ნებართვის საჭიროების მქონენი	4,731	6,475	4,834	16,040
გამოვლენილი შემთხვევები				
არ საჭიროებენ მუშაობის ნებართვას	572	427	376	1,375
ასრულებენ სამუშაოს, რომელიც არ არის გათვალისწინებული ნებართვით	286	335	158	779
დასაქმების არასათანადო კონტრაქტი	265	166	231	662
დასაქმების ფაქტი არ არის დარეგისტრირებული დასაქმების სამსახურში	181	125	86	392
მუშაობს სხვა დამსაქმებელთან (და არა რეგისტრირებულთან)	196	86	97	379
არარეგულარული ბინადრობა	76	78	59	213

წყარო: შრომის ეროვნული ინსპექტორატი, *Kontrola legalności zatrudnienia, w tym zatrudnienia obcokrajowców*, ვარშავა, მაისი 2013, გვ. 10-11, გვ. 26, 30.

2012 წლის შუა პერიოდში შემოღებულმა გამკაცრებულმა სანქციებმა უკანონო დასაქმების წინააღმდეგ მნიშვნელოვნად შეამცირა იმ უცხოელების რიცხვი, რომლებიც შესაბამისი ნებართვის გარეშე მუშაობდნენ ქვეყანაში. არალეგალური მუშების სტატისტიკაში სტაბილურად ლიდერობს უკრაინა. უკრაინელები უცხოელი მუშაკების ყველაზე დიდ ჯგუფს შეადგენენ პოლონეთში. 2012 წლისთვის უკრაინელების წილი გამოვლენილ უნებართვოდ დასაქმებულთა საერთო რიცხვის 70 პროცენტს შეადგენდა. ეს ნაწილობრივ იმიტაც აიხსნება, რომ შემცირდა სხვა ეროვნების მუშახელის რა-

ოდენობა, მაგალითად, მაკედონიელების (2011 წელს 162, 2012 – არც ერთი), ჩინელების (2011 წელს – 59, 2012 წელს – 34), თურქების (2011 წელს – 18, ხოლო 2012 წელს – მხოლოდ ხუთი).

არალეგალური სამუშაო ძალის ეთნიკური შემადგენლობა წლიდან წლამდე იცვლება. თუ 2010 წელს დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის და აზიის შვიდი ქვეყანა (სომხეთი, ბელარუსი, მოლდოვა, უზბეკეთი, ჩრდილოეთი კორეა, ნეპალი და ბანგლადეში) შეადგენდა 154 შემთხვევას, 2012 წელს ამ ქვეყნებიდან მხოლოდ 29 შემთხვევა დაფიქსირდა. აღსანიშნავია, რომ 2012 წელს უკრაინის გარდა, არალეგალური მუშაკების სამი ყველაზე დიდი ჯგუფი შორეული აღმოსავლეთის სამი (ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკა, ვიეტნამი და სამხრეთი კორეა) და ევროპის ორი (მოლდოვა და ხორვატია) ქვეყნიდან იყვნენ.

ცხრილი 7. 2010-2012 უცხოელთა არალეგალური დასაქმების გამოვლენილი შემთხვევები – ყველაზე გავრცელებული ქვეყნები

მოქალაქეობა	2010	2011	2012	2010-2012
უკრაინა	618	513	445	1,576
ჩინეთის სახალხო რესპუბ.	77	59	34	170
მაკედონია	0	162	0	162
ვიეტნამი	31	33	25	89
ფილიპინები	64	0	4	68
სამხრეთი კორეა	6	28	25	59
მოლდოვა	27	5	11	43
ჩრდილოეთი კორეა	30	1	8	39
ხორვატია	0	0	34	34
თურქეთი	9	18	5	32
ბელარუსი	17	11	4	32
უზბეკეთი	27	1	3	31
ნეპალი	21	5	1	27
ბანგლადეში	19	4	1	24
სომხეთი	13	3	1	17
რუსეთი	7	0	8	15
ინდოეთი	4	2	7	13
სხვა	41	56	28	125
სულ	1,011	901	644	2,556

წყარო: შრომის ეროვნული ინსპექტორატი, *Kontrolle legalności zatrudnienia, w tym zatrudnienia obcokrajowców*, ვარშავა, მაისი 2013, გვ. 27.

შრომის ინსპექტორატის მიერ 2010-2012 წლებში დასაქმების ლეგალურობის შემოწმების შედეგად მუშაობის 712 ნებართვის მოქმედება შეწყდა. საზღვრის დაცვის დეპარტამენტისა და პოლიციის მიერ დაკავებულ იქნა უცხო ქვეყნების 341 მოქალაქე, ხოლო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება პოლონეთის ტერიტორიიდან 399 უცხოელის გაძევების შესახებ. საზღვრის დაცვის დეპარტამენტის მოთხოვნის საფუძველზე და ამ დეპარტამენტთან თანამშრომლობით შრომის ინსპექტორებმა შეამოწმეს 154 შემთხვევა, ხოლო ამ დეპარტამენტთან ერთად დამატებით 417 ინსპექტირება მოახდინეს.